

Desarrollo, Minorías y Pueblos Indígenas: Estudio de Caso y Evaluación de Buenas Prácticas

By **Stéphanie C. Janet**

**Documento de
Exposición de
Problemas**

Agradecimientos

Minority Rights Group International (MRG) agradece el apoyo de todas las organizaciones e individuos que proporcionaron tanto asistencia financiera, como apoyo de otro tipo, para la elaboración de este documento; incluyendo, the Department for International Development (Reino Unido) y the Charles Stewart Mott Foundation.

Coordinadora del proyecto: Corinne Lennox.

Editora: Sophie Richmond.

La Autora

La **Dra Stéphanie C. Janet** posee un doctorado en Ciencias Políticas del Institut des Études Politiques de París. Ha trabajado como consultora independiente para agencias de la ONU y ONGs; y tiene amplia experiencia en el diseño y evaluación de proyectos y políticas de desarrollo.

Asimismo, ha escrito sobre derechos del niño, desarrollo sobre la base de los derechos, microfinanzas, participación y desarrollo.

Minority Rights Group International

Minority Rights Group International (MRG) es una organización no-gubernamental (ONG) que trabaja para salvaguardar los derechos de minorías étnicas, religiosas y lingüísticas y pueblos indígenas en todo el mundo; y para promover la cooperación y el entendimiento entre comunidades. Nos guiamos por las necesidades expresadas por nuestra red mundial de contrapartes indígenas y de minorías.

Derechos de las Minorías y Desarrollo

Derechos de las Minorías y Desarrollo es un programa de estudio y defensoría establecido por MRG y sus contrapartes para tratar la exclusión y marginalización asociada con el desarrollo en contra de comunidades indígenas y de minorías; y para trabajar en pro de la erradicación de la pobreza. Entre las publicaciones del programa de Derechos de las Minorías y Desarrollo se encuentran documentos temáticos, macro estudios y micro estudios.

© Minority Rights Group International

Reservados todos los derechos

El material contenido en esta publicación puede ser reproducido para propósitos de enseñanza u otros propósitos no-comerciales. Este documento no puede ser reproducido parcial o totalmente para propósitos comerciales sin la autorización expresa del propietario de los derechos. Para mayor información contacte a MRG. El registro en el catálogo CIP de esta publicación se encuentra disponible en la Biblioteca Británica. **ISBN 1 904584 06 3 Publicado** en junio de 2003.

Compuesto por Kavita Graphics. Impreso en el Reino Unido en papel reciclado. **Desarrollo, Minorías y Pueblos Indígenas** fue publicado por MRG como una contribución al entendimiento público sobre el tema que plantea. El texto y los puntos de vista de la autora no necesariamente representan en cada detalle o en todos sus aspectos, la visión colectiva de MRG.

Desarrollo, Minorías y Pueblos Indígenas: Estudio de Caso y Evaluación de Buenas Prácticas

By Stéphanie C. Janet

Contenido

Prefacio	2
Introducción: objetivos y principios de la evaluación	3
Sección I Definición de minorías y pueblos indígenas	8
<i>Minorías</i>	8
<i>Pueblos indígenas</i>	9
<i>Minorías y pueblos indígenas:</i>	
<i>Dos conceptos interrelacionados pero separados</i>	11
Sección II Estudio de caso: panorámica del proyecto de “Usos sostenibles de recursos biológicos en Ecuador”	13
<i>Planteamiento del problema y factores contextuales</i>	14
<i>Descripción del proyecto</i>	15
<i>Pueblos indígenas y comunidades afroecuatorianas</i>	18
<i>Objetivos y alcance del estudio de caso</i>	20
<i>Metodología</i>	20
<i>Análisis e interpretación</i>	23
Sección III Minorías y pueblos indígenas en cooperación para el desarrollo: análisis de buenas prácticas	31
<i>Participación y fortalecimiento de capacidades</i>	31
<i>Evasión del impacto adverso</i>	39
<i>Mejora del bienestar indígena y de las minorías</i>	40
<i>Valorar, respetar y proteger la diversidad cultural y el conocimiento indígena</i>	41
<i>La no-discriminación</i>	43
Recomendaciones	45
Apéndices	46
Bibliografía	49
Notas	54

Prefacio

Los ejemplos de buenas prácticas de desarrollo en relación con las minorías y los pueblos indígenas son raros. A pesar de que algunas agencias de desarrollo han tomado medidas para adoptar principios de políticas sobre pueblos indígenas (pero hasta la fecha, ninguno para las minorías), sigue existiendo una brecha entre políticas e implementación con éxito. Dicha brecha siempre ha sido un reto difícil de superar; se necesita de un esfuerzo adicional para las minorías y los pueblos indígenas. Aunque se siguen elaborando y revisando políticas – tales como las del Banco Mundial sobre pueblos indígenas de 2001–2, la situación de muchas minorías y pueblos indígenas sigue siendo precaria, amenazando no sólo al desarrollo sostenible, sino también la estabilidad en muchas regiones.

Desde 1999, con el lanzamiento del Programa de Derechos y Desarrollo de las Minorías, *Minority Rights Group International* (MRG) ha asumido el compromiso de llevar a la atención internacional el impacto del desarrollo en las minorías y los pueblos indígenas. Los proyectos y programas de desarrollo pueden tener un impacto negativo, positivo o nulo sobre estos grupos; estudios realizados hasta la fecha por MRG y sus organizaciones contrapartes en los diferentes países revelan que el impacto del desarrollo hace más para violar los derechos de las minorías y los pueblos indígenas que para realizarlos.

Sin embargo, existen buenas prácticas y este informe ofrece ejemplos de todo el mundo sobre cómo hacer que el desarrollo funcione de mejor forma. De especial interés es el estudio del caso del Ecuador sobre el proyecto de Usos sostenibles de Recursos Biológicos (SUBIR por sus siglas en inglés), el cual tuvo un impacto en las comunidades indígenas y afroecuatorianas que se encuentran en el área del

proyecto. La evaluación detallada demuestra claramente el valor que tiene el integrar las buenas prácticas, tales como fomento de capacidades, y el impacto negativo que puede tener la falta de participación en el diseño del proyecto.

Todos los estudios de casos presentados fueron evaluados de acuerdo a un enfoque basado en los derechos. Al aplicar un enfoque basado en los derechos en la evaluación de los proyectos de desarrollo, este informe hace una contribución especialmente innovadora al actual debate sobre el valor y la sustancia de un enfoque basado en los derechos. El marco aquí presentado va más allá que la mayoría de los análisis realizados hasta la fecha, en el sentido de que integra los derechos de las minorías y los pueblos indígenas como tenedores de derechos bien diferenciados; y elabora sobre cómo estos derechos se manifiestan en la práctica de desarrollo. Como revela este informe, aunque muchas agencias de desarrollo hacen alusión a los instrumentos de derechos humanos en sus principios de políticas, lo que hace que los programas y proyectos de desarrollo tengan éxito es la realización de dichos derechos en el terreno.

Las políticas son importantes – de hecho, actualmente MRG esta trabajando con el PNUD en la elaboración de una política sobre minorías – pero lo que realmente importa a las minorías y a los pueblos indígenas es la práctica. La buena práctica, que respeta los derechos de las minorías y los pueblos indígenas y tiene un impacto positivo en su desarrollo humano, es la que da significado a una buena política. MRG desea conocer acerca de más ejemplos de buenas prácticas y motiva a las agencias de desarrollo y a las ONGs a que busquen estos ejemplos y promuevan su implementación en otras partes.

Mark Lattimer

Director

Diciembre 2002

Introducción: objetivos y principios de la evaluación

El objetivo de este informe es documentar las buenas prácticas de las agencias de desarrollo en relación con las minorías y los pueblos indígenas desde la perspectiva de un enfoque basado en los derechos. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) ha definido el término un enfoque al desarrollo ‘basado en los derechos’, a diferencia de un enfoque basado en las necesidades, de la manera siguiente:

‘un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que por norma se basa en los estándares internacionales de derechos humanos y que está operacionalmente dirigido a promover y proteger los derechos humanos. Esencialmente, un enfoque basado en los derechos humanos integra las normas, estándares y principios del sistema de derechos humanos a los planes, políticas y procesos de desarrollo.’¹

Un enfoque basado en los derechos tiene un número de características distintivas:

- Los derechos humanos son vistos como *obligaciones* que deben cumplirse: los estados tienen la obligación moral y legal de asegurar que se respeten los derechos de todos en sus territorios y de reparar las situaciones cuando no es este el caso;
 - La observancia y promoción de los derechos humanos es un objetivo de desarrollo; en consecuencia, los instrumentos internacionales de derechos humanos, derechos de las minorías y los derechos de los pueblos indígenas deben ser utilizados para (1) determinar las *metas* de desarrollo y (2) como estándares para evaluar la práctica: las metas de desarrollo deben estar ligadas sistemáticamente a la promoción de ciertos derechos específicos de indígenas y de minorías. Esta práctica no ha sido adoptada por agencias de desarrollo que trabajan con pueblos indígenas y comunidades de minorías,² a pesar de que una reciente evaluación interna de la estrategia danesa señaló que: ‘para superar potenciales conflictos entre diferentes series de objetivos a la hora de abordar a los pueblos indígenas, las agencias de desarrollo deberían estar forzosamente ligadas a la promoción de los derechos de los pueblos indígenas y ser relevantes a ellos.’³
- Para los propósitos de este informe, un enfoque basado en los derechos significa que la ‘buena práctica’ va a ser evaluada sobre la base de estándares internacionales existentes de derechos humanos, derechos de minorías y derechos de pueblos indígenas. Los principios que se utilizan en este informe para evaluar las políticas y la práctica se basan en los siguientes instrumentos constitutivos:⁴
- La Carta Internacional de Derechos Humanos, la cual está conformada por la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH, 1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, 1966) y sus dos Protocolos Facultativos.⁵
 - La Declaración de 1992 de las Naciones Unidas de los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (de aquí en adelante ‘la Declaración sobre Minorías’), la cual fue inspirada por el Artículo 27 del PIDCP.⁶ Como señala Asbjørn Eide ‘la Declaración [sobre Minorías] se basa en los derechos contenidos en la Carta de Derechos Humanos y otros instrumentos de derechos humanos y añade a ellos, fortaleciendo y clarificando dichos derechos...’⁷
 - El Convenio No. 169 de 1989 de La Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el cual es un instrumento clave para los derechos de los pueblos indígenas.
 - El Proyecto de Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU (1994), el cual fue elaborado con la participación directa de pueblos indígenas y aún se encuentra bajo consideración en la ONU. Éste trata temas tales como el derecho a la participación, el derecho a determinar y establecer prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de territorios y recursos ancestrales, y el derecho a la autodeterminación. También reafirma el derecho de los pueblos indígenas a dirigir su propio desarrollo; el Artículo 23 estipula: ‘[L]os pueblos indígenas tienen el derecho a determinar y establecer prioridades y estrategias para ejercer su derecho al desarrollo.’
 - La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CIERD, 1965); así como la Declaración y Programa de Acción resultante de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia de Durban (2001).
 - La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEFD, 1979).

1979), que se concentra en discriminación con base en género.

- La Convención de los Derechos del Niño (CDN, 1989), y especialmente el Artículo 30, que estipula que: ‘no se negará a un niño que pertenezca a tales minorías [étnicas, religiosas o lingüísticas] o que sea indígena el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma’.
- La Agenda 21, adoptada en la Conferencia de la ONU sobre Medioambiente y Desarrollo (Conferencia de Río), especialmente el Capítulo 26 el cual llama a la ‘participación de las poblaciones indígenas y sus comunidades, a los niveles nacional y local, en las estrategias de ordenación y conservación de los recursos y en otros programas pertinentes establecidos para apoyar y examinar estrategias de desarrollo sostenible’.
- El Convenio sobre Biodiversidad (1992), en especial el Artículo 8j, que reconoce la contribución del conocimiento y la innovación que han hecho los pueblos indígenas, y lo que es más importante, el derecho que éstos tienen a otorgar o retener su consentimiento para el uso de sus recursos naturales y a tener participación de los beneficios derivados de su uso.
- La Declaración de la ONU sobre el Derecho al Desarrollo (1986) la cual reafirma el compromiso de la comunidad internacional con el bienestar económico, social y cultural de ‘todos los pueblos’ y su disfrute de los beneficios del desarrollo sostenible. También llama a ‘la plena realización del derecho de los pueblos a la autodeterminación’ y a la ‘participación libre y significativa en el desarrollo y a la justa distribución de los beneficios resultantes del mismo’.

De los anteriores instrumentos de derechos humanos puede extraerse una serie de principios que serán utilizados en este informe para evaluar la práctica de las agencias de cooperación en relación con las minorías y los pueblos indígenas:

- participación;
- consentimiento previo, libre e informado;
- evasión del impacto adverso;
- fortalecimiento de las capacidades de las minorías y los pueblos indígenas (capacitación, destrezas, autoestima);
- mejora del bienestar de las minorías y los pueblos indígenas;
- valorar y respetar el conocimiento y la diversidad cultural de las minorías y los pueblos indígenas;
- no-discriminación.

La tabla 1 presenta un resumen de los Artículos relevantes en instrumentos selectos de derechos humanos que sirven de base a cada uno de estos principios.

Se espera que este informe sirva de material para los actores en el desarrollo, tanto a nivel de desarrollo de políticas como a nivel de implementación de proyectos.⁸

Recuadro 1. La base de la mejor práctica

Las siguientes recomendaciones para la ‘mejor práctica’ fueron elaboradas durante una mesa redonda y un taller realizados en Hundested, Dinamarca (marzo 2001), en donde agencias de cooperación y representantes de pueblos indígenas discutieron sus experiencias.⁹ Estas mismas recomendaciones pueden aplicarse a las minorías.

- Tener una política por escrito. Hacer respetar las garantías – no hacer daño.
- Tener contacto y relaciones directas con los pueblos indígenas.
- Basar las relaciones en respeto, aprendizaje mutuo y responsabilidad recíproca.
- Empoderar e involucrar de forma efectiva a las estructuras sociales y políticas indígenas.
- Mantenerse en curso. Las relaciones a largo plazo son claves para el éxito.
- Ser transparente.
- Apoyar a los pueblos indígenas en esfuerzos para tratar los principales temas sociales que afectan a todos los ciudadanos.
- Elevar la prioridad de los derechos indígenas y las inquietudes medioambientales entre otras prioridades en competencia durante todas las negociaciones bilaterales y multilaterales.
- Valorar la coordinación de donantes y trabajar juntos en los diferentes asuntos.

La primera sección de este informe trata el tema de la definición de minorías y pueblos indígenas, el cual plantea una serie de preguntas desafiantes y delicadas.

La sección II consiste de un estudio de caso y el análisis de un proyecto que afecta a las comunidades afroecuatorianas y chachis en el Ecuador. Aunque se desarrolló una metodología específica y se realizó un viaje de estudio para analizar el proyecto, este estudio de caso difiere de una evaluación ‘tradicional’ debido a la falta de tiempo y recursos, puesto que no estudia todas las facetas de este proyecto que lleva ya más de 10 años; es más, no estudia ni siquiera la mayoría de ellas. En su lugar, el propósito de este estudio de caso es ofrecer una visión de las percepciones de las minorías y los pueblos indígenas sobre un proyecto que les afecta.

La sección III de este informe discute el significado de los principios de evaluación listados anteriormente y cues-

ciones de implementación relativas a éstos. Buscamos ejemplos y tendencias de buenas prácticas con respecto a las minorías y pueblos indígenas dentro del ciclo de los proyectos y programas de desarrollo (diseño, implementación, evaluación) de diferentes agencias de desarrollo no-gubernamentales bilaterales, multilaterales e internacionales. Este informe no es en forma alguna un estudio representativo de la cooperación internacional en relación con los pueblos indígenas o las comunidades minoritarias ya que, en muchos casos, lamentablemente, el historial es más bien sombrío.

Aunque se buscaron ejemplos de buenas prácticas tanto con minorías como con pueblos indígenas, fue muy difícil encontrar ejemplos de buenas prácticas de proyectos orientados a minorías o que tuvieran un impacto sobre ellas. De

hecho, las agencias de desarrollo rara vez indagan el impacto que los proyectos tienen sobre estos grupos; en parte porque los han descuidado, pasando por alto los enormes costos sociales, económicos, políticos y otros, que el excluir a dichos grupos tiene para el proceso de desarrollo.¹⁰ Esto también es un problema para los proyectos que afectan a los pueblos indígenas, aunque en menor grado, puesto que estos grupos han tenido más éxito en cuanto a organizarse y articular sus exigencias a las agencias de cooperación.¹¹

Este documento concluirá planteando una serie de recomendaciones y algunos criterios para evaluar proyectos que afectan a minorías y grupos indígenas; los cuales ayudarán a los actores del desarrollo que deseen adoptar, implementar o mejorar sus políticas y prácticas con respecto a los pueblos indígenas y grupos minoritarios.

Tabla 1. Algunos principios de derechos humanos que ofrecen una base para la evaluación de proyectos que afectan a minorías y a grupos indígenas

Extractos de Artículos relevantes de instrumentos de derechos humanos	Principios
<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 2 (2) de la Declaración de la ONU sobre Minorías¹² <i>Las personas pertenecientes a minorías tendrán el derecho de participar efectivamente en la vida cultural, religiosa, social, económica y pública...</i> • Artículo 2 (3) de la Declaración de la ONU sobre Minorías <i>Las personas pertenecientes a minorías tendrán el derecho de participar efectivamente en las decisiones que se adopten a nivel nacional y, cuando proceda, a nivel regional respecto de la minoría a la que pertenezcan o de las regiones en que vivan...</i> • Artículo 5 (1) y (2) de la Declaración de la ONU sobre Minorías <i>1. Las políticas y programas nacionales se planificarán y ejecutarán teniendo debidamente en cuenta los intereses legítimos de las personas pertenecientes a minorías.</i> <i>2. Los programas de cooperación y asistencia entre Estados deberán planificarse y ejecutarse teniendo debidamente en cuenta los intereses legítimos de las personas pertenecientes a minorías.</i> • Artículo 19 del Proyecto de Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU <i>Los pueblos indígenas tienen el derecho de participar plenamente, si así lo desean, en todos los niveles de toma de decisiones en asuntos que puedan afectar sus derechos, vidas y destino; por medio de representantes seleccionados por ellos mismos de acuerdo a sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones para la toma de decisiones.</i> • Artículo 20 del Proyecto de Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas <i>Los pueblos indígenas tienen el derecho a participar plenamente, si así lo desean, por medio de procesos determinados por ellos, en la creación de medidas legislativas o administrativas que puedan afectarlos. Los estados deberán obtener el consentimiento libre e informado de los pueblos interesados antes de adoptar e implementar tales medidas.</i> 	<p>Participación</p> <p>Consentimiento libre e informado</p> <p>Evasión del impacto adverso (el principio de ‘no hacer daño’)</p>

Extractos de Artículos relevantes de instrumentos de derechos humanos	Principios
<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 7 (1) del Convenio No. 169 de la OIT¹³ <i>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. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.</i> • Artículo 16 (1) del Convenio No. 169 de la OIT <i>...los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan.</i> • Artículo 17 (2) del Convenio No. 169 de la OIT <i>Deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad.</i> 	
<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 4 (3) de la Declaración de la ONU sobre Minorías <i>Los Estados deberán adoptar medidas apropiadas de modo que, siempre que sea posible, las personas pertenecientes a minorías puedan tener oportunidades adecuadas de aprender su idioma materno o de recibir instrucción en su idioma materno.</i> • Artículo 22 del Convenio No. 169 de la OIT <i>Los miembros de los pueblos interesados deberán disfrutar por lo menos de las mismas oportunidades que otros ciudadanos en relación con las medidas de formación vocacional.</i> • Artículo 5 de la CIEDR <i>Los Estados Partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes...e (v) El derecho a la educación y la formación profesional...</i> 	Mejorar la capacidad de los pueblos indígenas/minorías (capacitación, destrezas, autoestima)
<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 22 del Proyecto de la ONU de Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas <i>Los pueblos indígenas tienen derecho a medidas especiales para la mejora inmediata, efectiva y continua de sus condiciones económicas y sociales, comprendidas las esferas del empleo, la capacitación y el perfeccionamiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social.</i> • Artículo 4 (5) de la Declaración de la ONU sobre Minorías <i>Los Estados deberán examinar medidas apropiadas de modo que las personas pertenecientes a minorías puedan participar plenamente en el progreso y el desarrollo económicos de su país.</i> • Artículo 5 (1) y (2) de la Declaración de la ONU sobre Minorías <i>(Véase la página anterior)</i> • Artículo 7 (2) del Convenio No. 169 de la OIT <i>El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.</i> 	Mejorar el bienestar de los pueblos indígenas/minorías

Extractos de Artículos relevantes de instrumentos de derechos humanos	Principios
<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 1 (1) de la Declaración de la ONU sobre Minorías <i>Los Estados protegerán la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos y fomentarán las condiciones para la promoción de esa identidad.</i> • Artículo 12 del Proyecto de la ONU de Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas <i>Los pueblos indígenas tienen derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales. Ello incluye el derecho a mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas, como lugares arqueológicos e históricos, utensilios, diseños, ceremonias, tecnologías, artes visuales y dramáticas y literaturas, así como el derecho a la restitución de los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales de que han sido privados sin que hubieran consentido libremente y con pleno conocimiento o en violación de sus leyes, tradiciones y costumbres.</i> • Artículo 5 del Convenio No. 169 de la OIT <i>Deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente.</i> • Artículo 8(j) del Convenio sobre la Biodiversidad Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda: <i>[C]on arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente.</i> • Artículo 15.1a del PIDESC <i>Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a participar en la vida cultural.</i> 	<p>Valorar, respetar y proteger el conocimiento y la cultura de los pueblos indígenas/minorías</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 4 (1) de la Declaración de la ONU sobre Minorías <i>Los Estados adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las personas pertenecientes a minorías puedan ejercer plena y eficazmente todos sus derechos humanos y libertades fundamentales sin discriminación alguna y en plena igualdad ante la ley.</i> • Artículo 3 (1) del Convenio No. 169 de la OIT <i>Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.</i> • Artículo 26 del PIDCP <i>Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.</i> 	<p>Promoción de la igualdad; el derecho a la no-discriminación</p>

Sección I. Definición de minorías y pueblos indígenas

Puesto que este informe enfoca a las minorías y a los pueblos indígenas como bien diferenciados, es de fundamental importancia discutir brevemente el significado de cada uno de estos términos y cómo se relacionan.

Minorías

A pesar de que se han realizado muchos intentos, no existe ninguna definición del término minoría. No se llegó a un consenso incluso durante la redacción del borrador de la Declaración sobre Minorías.¹⁴

La razón por la cual no existe una definición aceptada internacionalmente de minorías es que existe una gran diversidad de estos grupos y las situaciones en que viven. En algunos casos, las minorías están geográficamente separadas de la mayoría de la población o población dominante (por ejemplo, la minoría húngara en Vietnam, que constituye el 90 por ciento de la población de la provincia montañosa de Yen Bai en el noroeste del país). En otros casos, están esparcidos por todo el país (por ejemplo los serbios en Kosovo/a). Algunos grupos minoritarios se encuentran entre los más pobres de su país (por ejemplo, los afroecuatorianos en el Ecuador o la mayoría de los romanís en Europa), mientras que otros están relativamente bien.

Otra razón de la dificultad para llegar a un acuerdo en cuanto a una definición universal de minoría es el temor de que tal definición pueda ser utilizada por los gobiernos para excluir a ciertos grupos étnicos, religiosos o lingüísticos bien diferenciados de sus derechos como minorías, debido al criterio restrictivo de una definición. Por ejemplo, los borradores de definiciones incluyen ciudadanía como una condición para que el estado reconozca a alguien como perteneciente a una minoría, mientras que de hecho, muchos estados le niegan la ciudadanía a grupos minoritarios bien diferenciados (por ejemplo los nubianos en Kenya, los rusos étnicos en Latvia). Es posible que los estados quieran negar la existencia de minorías en su territorio para evitar que éstas ejerzan sus derechos; lo cual puede tener costos percibidos políticos, económicos o sociales para el estado o para la mayoría gobernante o para el/los grupos minoritarios. (Ver recuadro 3)

La falta de una definición internacional de minorías no ha impedido que se acuerden documentos para la imposición de ciertas normas a nivel regional o internacional. Sin embargo, para los propósitos de este documento, es útil proponer algunos criterios sobre

cómo identificar a minorías e intentar entender cuáles son las diferencias y similitudes entre éstas y los pueblos indígenas.

Examinando las diferentes definiciones existentes (el recuadro 2 contiene dos ejemplos de definiciones discutidas en la ONU), uno puede extraer una lista de características que aparecen repetidamente, tales como: una identidad étnica, lingüística o religiosa específica; posición de minoría numérica o no-dominante. Ninguna de estas características es enteramente satisfactoria si se toma aisladamente. Incluso la característica de minoría numérica, tan frecuentemente asociada con la definición de minorías, es problemática: un grupo dado puede ser minoritario en un estado, pero ser una gran mayoría en una región; por ejemplo, en Kazajstán, hasta hace poco, los kazajs comprendían menos del 40 por ciento de la población y los rusos constituían más o menos el mismo porcentaje. Además, algunas minorías numéricas tienen una cantidad desproporcionada de poder económico o político en su país y no tienen necesidad de protección especial. Por lo tanto, la pregunta de quiénes constituyen una minoría, a menudo tiene que ver más con relaciones políticas y de poder que con las características numéricas. Los grupos étnicos, religiosos lingüísticos bien diferenciados que son sujetos a discriminación por hecho o por ley, pueden ser considerados minorías.

Recuadro 2. Ejemplos de definiciones de 'minoría' discutidas a nivel de la ONU

1. La 'definición de Capotorti' (Relator Especial de la Sub-Comisión de la ONU para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías), 1996

Un grupo numéricamente inferior al resto de la población de un Estado, y en una posición no-dominante, cuyos miembros – nacionales de dicho Estado – poseen características étnicas, religiosas o lingüísticas diferentes al resto de la población, y muestran, aunque sea tácitamente, un sentido de solidaridad, dirigido a preservar su cultura, tradiciones, religiones o lenguaje.

2. La 'definición de Deschênes' (transmitida a la Sub-Comisión de la ONU para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías), 1985

Un grupo de ciudadanos de un estado, que constituye una minoría numérica y que se encuentra en una posición no-dominante en dicho estado, dotados de características étnicas, religiosas o lingüísticas que difieren de las de la mayoría de la población, y que tienen un sentido de solidaridad mutua, motivado, aunque sea tácitamente, por el deseo de supervivencia colectiva y cuyo objetivo es lograr la igualdad con la mayoría, por hecho y por ley.

Para los propósitos de este documento, observaremos estrechamente la multifacética definición de minoría que utiliza Minority Rights Group International (MRG): minorías son comunidades étnicas, religiosas o lingüísticas que no necesariamente constituyen una minoría numérica en un estado, y que no son dominantes, que por lo general son discriminadas o marginadas, y en consecuencia, tienen menos posibilidades de tener acceso a la educación y otras oportunidades. Un criterio clave es la auto-identificación. De hecho, el Comité de Derechos Humanos de la ONU establece en el Comentario 23 sobre el Artículo 27 del PIDCP que:

‘la existencia de una minoría étnica, religiosa o lingüística en un Estado parte determinado no depende de la decisión de dicho Estado parte, sino que debe ser establecida por un criterio objetivo.’

Esto significa que son los grupos minoritarios mismos quienes deben decidir si constituyen un grupo étnico, religioso o lingüístico diferente,¹⁵ y decidir consiguientemente si ejercer o no sus derechos.

Recuadro 3. Las consecuencias de definir a la comunidad Bote en Nepal como un grupo no-indígena

En 1996, se iniciaron trabajos en un proyecto para una planta hidroeléctrica (la presa Kali Gandaki ‘A’) en el occidente medio de Nepal, con financiamiento del Banco Asiático de Desarrollo (BAD) y el Fondo para la Cooperación Económica en el Exterior de Japón. El esquema, con un costo de \$444 millones, involucraba la construcción de una presa de 44m de altura a lo largo del río Kali Gandaki.

La presa tuvo un impacto sobre, entre otros, la comunidad bote. Aunque los bote tienen prácticas religiosas, lenguaje y cultura bien diferenciados, los ‘expertos’ internacionales a cargo de la evaluación del proyecto decidieron que los bote no eran un

pueblo indígena y, por lo tanto, no necesitaban de un plan de compensación por separado.

Los bote, al igual que la mayoría de las comunidades pesqueras, no tienen derechos de propiedad reconocidos sobre la tierra y los recursos; y como resultado, de acuerdo a las leyes nacionales imperantes, no pueden recibir compensación por la pérdida de tierras y recursos. Aunque los constructores del proyecto les compensaron por la pérdida de sus chozas, no recibieron compensación por la pérdida de sus tierras.

Fuente: ADB, Report and Recommendations of the President to the Board of Directors on a Proposed Loan and Two Technical Assistance Grants to the Kingdom of Nepal for the Kali Gandaki ‘A’ Hydroelectric Project, Manila, ADB, 1996; Pandey, B., Water and Energy Resources for Sustainable Development, Katmandú, Nepal, Sustainable Community Development Programme (Sectoral Reports on Sustainable Development Agenda for Nepal), 2002.

Pueblos indígenas

Existen dos definiciones significativas de pueblos indígenas que a menudo son refrendadas por las agencias de cooperación, los gobiernos y, algunas veces, los pueblos indígenas: la definición propuesta en el Artículo del Convenio No. 169 de la OIT y la propuesta por José R. Martínez Cobo, Relator Especial nombrado por la Sub-Comisión de la ONU para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías (ver recuadro 4).

Recuadro 4. Definiciones normativas de ‘Pueblos indígenas’

1. La definición de Cobo (Relator Especial para la Sub-Comisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías del Consejo Económico y Social de la ONU), 1986

las comunidades, pueblos y naciones indígenas son aquellas que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se han desarrollado en sus territorios, se consideran a sí mismos distintos de otros sectores de sociedades que ahora prevalecen en dichos territorios o partes de ellos. Al momento, conforman sectores no-dominantes de la sociedad y están determinados a preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como la

base de su existencia perenne como pueblos, de acuerdo a sus patrones culturales, instituciones sociales y sistemas legales.

Esta continuidad histórica se caracteriza por:

- (a) la ocupación de tierras ancestrales o al menos parte de ellas;*
- (b) tronco común con los ocupantes originales de estas tierras;*
- (c) cultura en general, o en manifestaciones específicas (como religión, vivir bajo un sistema tribal, pertenencia a una comunidad indígena, vestido, medios de vida, estilo de vida, etc);*
- (d) lenguaje (ya sea utilizado como lengua única, como lengua materna, el medio habitual de comunicación en el hogar o en la familia, o como el lenguaje principal, preferido, habitual, general o normal);*
- (e) residencia en ciertas partes de un país, o en ciertas regiones del mundo;*
- (f) otros factores relevantes.¹⁶*

2. El Convenio No. 169 de la OIT, 1989

El Artículo 1.1 del Convenio señala que:

El presente Convenio se aplica: (a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;

(b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven o deseen conservar todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

El Convenio añade: La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.

Aunque ambas definiciones ofrecen buenos puntos de partida para entender el concepto de pueblos indígenas, han sido criticadas y no son aceptadas universalmente.

Una inquietud con respecto a la definición de Cobo es que define el término desde el punto de vista de la coloni-

zación occidental, implicando que los pueblos indígenas sólo pueden existir en lugares que han sido colonizados o invadidos (los pueblos indígenas deben tener ‘continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se han desarrollado en sus territorios’). De ese modo, dificulta la situación a grupos que no entran dentro de la definición, sino que se encuentran en áreas que no han sido colonizadas por el occidente o en países en los que existen otros grupos que comparten una historia con la misma región, pero que no viven de acuerdo a las culturas o medios de vida tradicionales; tal y como lo hacen las comunidades indígenas. Lo cerrado de esta definición se atribuye al hecho de que los pueblos indígenas de las Américas, y las ONGs que los apoyan, jugaron un papel decisivo en la lucha por colocar los derechos indígenas en la agenda de la ONU y de la comunidad internacional en general. No fue sino hasta finales de la década de los ‘70 y principios de los ‘80 que pueblos indígenas de otras partes del mundo se involucraron en el movimiento internacional – a pesar de que estaban luchando por sus derechos humanos en sus propias regiones.

La definición propuesta por el Convenio No. 169 de la OIT ha sido criticada por los pueblos indígenas por expresar específicamente que ‘la utilización del término “pueblos” en el Convenio no deberá interpretarse en el sentido que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que puedan conferirse a dicho término en el derecho internacional’ (Artículo 1.3). Algunos pueblos indígenas consideraron esto como un esfuerzo por circunscribir la definición para asegurar que el término pueblo, tal y como se utiliza en el Convenio de la OIT, no fuera asociado con el derecho a la autodeterminación.

Al igual que con el caso de la definición de minoría, es fundamental reconocer que ninguna definición de pueblos indígenas puede capturar, en lo individual, la diversidad de las situaciones de los pueblos indígenas – no es de sorprenderse que el Proyecto de la ONU de Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas no contenga una definición de pueblos indígenas.

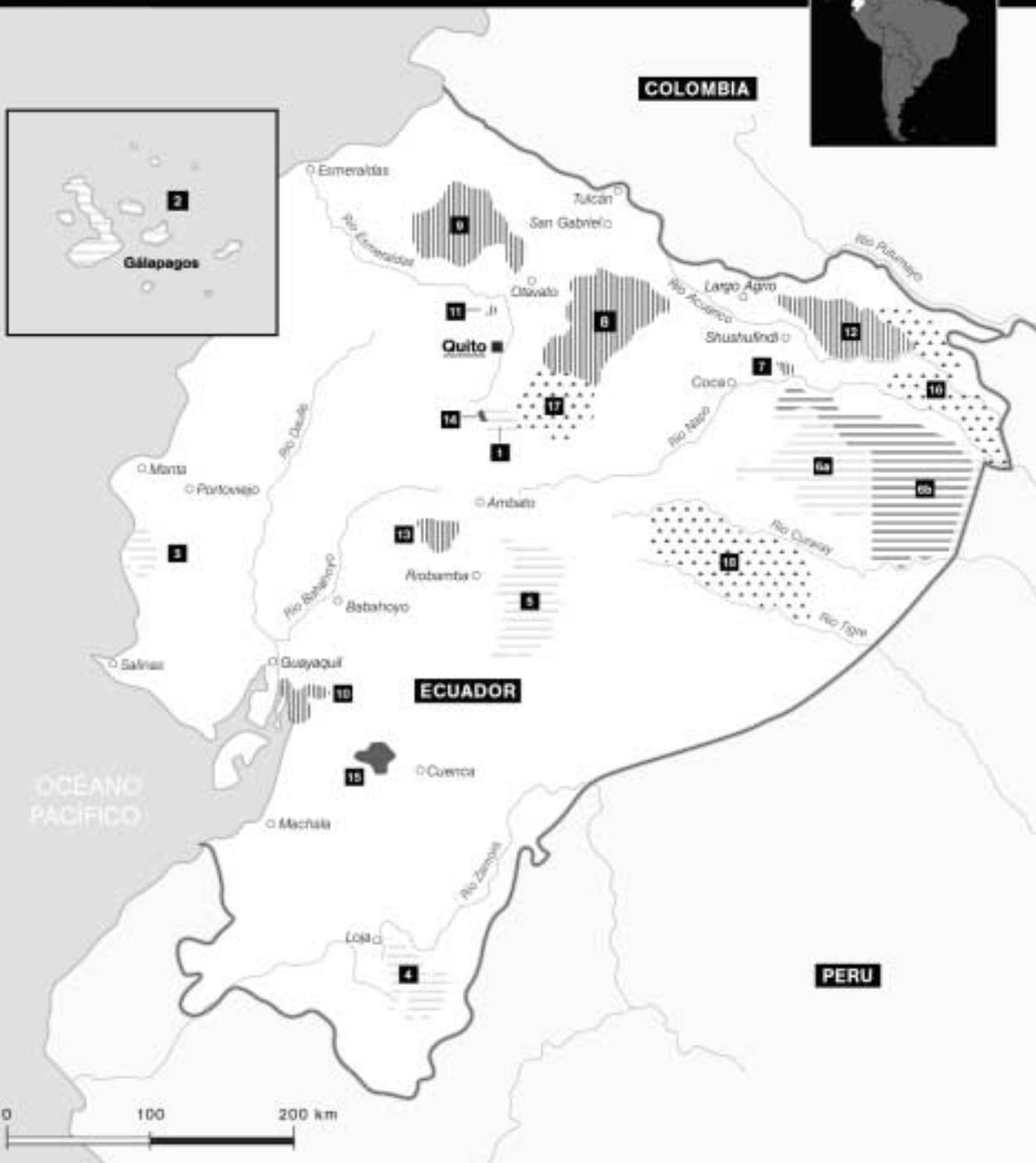
Sin embargo, para los propósitos de este documento, mantendremos la característica de identificarse a sí mismo como indígena o tribal como el criterio fundamental para definir a los pueblos indígenas o tribales (al igual que lo hacen las definiciones de Cobo y del Convenio de la OIT), algunas veces en combinación con otras variables; tales como relación económica, religiosa y espiritual excepcional con las tierras tradicionales, prioridad en el tiempo, vulnerabilidad en el proceso de desarrollo y el lenguaje hablado o el uso del derecho consuetudinario.¹⁷

Minorías y pueblos indígenas: dos conceptos interrelacionados; pero separados

Tal y como se expone en la anterior discusión, minorías y pueblos indígenas son dos conceptos separados, pero relacionados. De hecho, tal distinción es apoyada por el derecho internacional, que tiene derechos detallados para las minorías y para los pueblos indígenas. Por ejemplo, y lo más significativo, sólo los ‘pueblos’, no grupos minoritarios o de otra índole, tienen el derecho a la autodeterminación – en consecuencia, muchos pueblos indígenas se rehúsan a ser calificados como ‘minoría’, lo cual implicaría que aceptan la legitimidad del estado que los ha colonizado y puede evitar su derecho a negociar la ‘autodeterminación’.¹⁸ Además, otras cuestiones, tales como el uso y el control de territorios y tierras tradicionales, a menudo se han detallado más en el contexto de los derechos de los pueblos indígenas que en el contexto de los derechos de las minorías.¹⁹

De hecho, uno pudiese cuestionar la legitimidad de elaborar un estudio que examine conjuntamente ambos conceptos, tal y como lo hace este informe. Una razón para hacerlo es que, a menudo, los pueblos indígenas y las minorías comparten características similares de gran relevancia cuando son estudiados en el contexto del proceso de desarrollo – por ejemplo, discriminación e impotencia. Erica-Irene A. Daes, señala en su documento sobre el concepto de los pueblos indígenas presentado al Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas (1996) que los tres conceptos ‘indígenas’, ‘pueblos’ y ‘minorías’ están ‘relacionados lógicamente y legalmente’.²⁰ Más aún, en la práctica, en especial en África y Asia, muchos pueblos indígenas también se identifican como minorías en el contexto nacional, y procuran sus derechos de forma correspondiente. Esto no invalida su condición de pueblos indígenas, sino que más bien añade a sus reclamos como minorías no-dominantes en un territorio determinado. En todo caso, son las minorías y los pueblos indígenas quienes deberían identificarse a sí mismos. Los profesionales del desarrollo de agencias externas deberían aceptar el principio de auto-identificación en tándem con el reconocimiento oficial de los estados para asegurar que se incluya a todas las minorías y pueblos indígenas.

Ecuador



Parques nacionales	
1	Cotacachi
2	Galapagos
3	Machalilla
4	Podocarpus
5	Tagay
6	El Boliche
<small>a como fue creado en 1979 b como fue modificado en 1980</small>	

Reservas naturales	
7	Limoncacha
8	Cayambe-Coca
9	Cotacachi-Cayapas
10	Manglares
11	Churute
12	Palulahuas
13	Oryzibeno

Áreas nacionales de recreación	
14	El Boliche
15	Cajas

Áreas en consideración	
16	Zancadococha
17	Antisana
18	Tiguino-Cunay

Sección II. Estudio de caso: panorámica del proyecto “Usos sostenibles de los recursos biológicos en Ecuador”

El objetivo de esta sección es describir, utilizando un proyecto específico, algunos ejemplos concretos de buenas prácticas en relación con minorías y pueblos indígenas; así como algunos de los desafíos inherentes a los proyectos que involucran a estos grupos. Esta sección también procurará evaluar el éxito del proyecto desde el punto de vista de las minorías y los pueblos indígenas.

El criterio inicial utilizado para identificar los proyectos para la potencial selección como estudio de caso fueron los siguientes:²¹

- el proyecto ha sido dirigido a grupos de minorías o pueblos indígenas o ha tenido impacto sobre ellos;
- está siendo implementado en un país en vías de desarrollo;
- una perspectiva general preliminar del proyecto indica que el mismo muestra ejemplos de ‘buenas prácticas’;
- ha sido implementado por lo menos dos años antes de este análisis; y
- la información se puede obtener fácilmente y es accesible.

Luego de llevar a cabo una discusión en MRG, se seleccionaron dos proyectos en Ecuador como potenciales casos de estudio: PRODEPINE y SUBIR.

El Proyecto de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Comunidades Afroecuatorianas (PRODEPINE por sus siglas en inglés) es descrito por su principal donante, el Banco Mundial, como el primer proyecto del Banco Mundial en América Latina diseñado exclusivamente para el beneficio de los pueblos indígenas y los habitantes afroecuatorianos; una población beneficiaria de 815,000 personas. De acuerdo a un análisis preliminar de los documentos del proyecto del Banco Mundial, PRODEPINE parecía haber tenido éxito en particular en cuanto a llegar a los pueblos indígenas y grupos minoritarios a quienes se orientaba y mejorar su bienestar (particularmente en los sectores de salud, educación y sistemas comunitarios de riego). El Banco Mundial considera a PRODEPINE como un ‘proyecto piloto’, con muchas posibilidades de ser repetido en otras partes.

Dado este enfoque, y a la luz de la importancia clave del Banco Mundial como agencia multilateral de cooperación

en la región, y en general en los países más pobres, PRODEPINE se consideraba como candidato ideal para el estudio de caso. Lamentablemente, la oficina del Banco Mundial en el país no pudo acomodar nuestra solicitud para evaluar el proyecto.²² Además, se acordó que no era necesario duplicar el excelente análisis independiente de PRODEPINE que ya había finalizado el Forest Peoples Programme (Programa de los pueblos que habitan los bosques).²³

De todos los proyectos identificados, se seleccionó por último al proyecto de Usos Sostenibles de los Recursos Biológicos (SUBIR por sus siglas en inglés) como estudio de caso por las siguientes razones:

1. SUBIR *tuvo impacto en un pueblo indígena (los indios chachis) y en una minoría (los afroecuatorianos)*. Debido a su ubicación, SUBIR ha afectado primordialmente a dos grupos: los indios chachis, uno de los muchos pueblos indígenas del Ecuador; y a los afroecuatorianos, un grupo minoritario del Ecuador que durante mucho tiempo ha sufrido exclusión y discriminación. El hecho de que SUBIR ha tenido impacto sobre una población minoritaria fue una de las razones claves para su selección como estudio de caso, puesto que existe muy poca investigación en esta área. Aunque SUBIR no estaba orientado específicamente a minorías y pueblos indígenas, los afectó debido a su centro geográfico. Pudiera argumentarse que hubiera sido más fructífero seleccionar un proyecto dirigido específicamente a minorías y pueblos indígenas. Sin embargo, también puede argumentarse que puesto que la gran mayoría de los proyectos de desarrollo no están orientados a estos grupos, es más indicativo evaluar el desempeño de un proyecto que los afecta, pero que no está dirigido a ellos.
2. SUBIR *pertenece a un tipo de proyectos que ahora se conoce como Proyectos Integrados de Conservación y Desarrollo (PICD)*. Los PICD procuran enlazar la conservación de la biodiversidad en áreas protegidas con el desarrollo socioeconómico de las comunidades adyacentes (para mayor información acerca de los PICD, ver el Recuadro 9). Debido a su ubicación, los PICD generalmente afectan a pueblos indígenas y recientemente han

atraído mucha atención de los donantes.²⁴ Por estas razones, es importante buscar buenas prácticas, especialmente porque las evaluaciones iniciales de estos proyectos están sugiriendo que éstos generalmente no alcanzan ambos objetivos de conservación y desarrollo.²⁵

3. SUBIR ha estado funcionando desde 1991. Por consiguiente, podía evaluarse sus efectos, tanto a corto como a largo plazo.
4. Era posible organizar un viaje de estudio. Gracias a la ubicación de SUBIR (Ecuador), lo cual minimizaba los problemas de logística²⁶ y a la disponibilidad y apertura del personal, podía organizarse un viaje de estudio en las fechas requeridas. (Para el itinerario del viaje de estudio, ver el Apéndice 2.)

Planteamiento del problema y factores contextuales

Pérdida de la diversidad biológica

En términos de diversidad biológica, Ecuador es uno de los países más ricos del mundo. Durante siglos, las sociedades indígenas agrícolas, de caza y de recolección, relativamente estables, han modificado los ecosistemas del Ecuador; aunque no los han afectado marcadamente.

Sin embargo, en la segunda mitad del siglo XX, el perfil económico del país cambió radicalmente cuando el descubrimiento de petróleo y la promulgación de una ley de desarrollo industrial provocaron un rápido crecimiento, lo cual resultó en un desarrollo significativo en los sectores de salud, educación y vivienda. La explotación de petróleo, la construcción de caminos y la agricultura, así como los avances en materia de salud y el crecimiento demográfico asociado, comenzaron a amenazar seriamente la diversidad biológica del país.

En un intento por proteger su medioambiente, el gobierno ecuatoriano ha designado 3.5 millones de hectáreas, o 13 por ciento de su territorio, como parques y reservas.²⁷ Sin embargo, en años recientes, la colonización de fajas ecológicas protegidas, la expansión de la agricultura, el aumento en la actividad de las empresas mineras y petroleras, y algunas de las políticas públicas del país han puesto presión sobre estas áreas protegidas y sus fajas ecológicas.²⁸

Además, para finales de la década de los '90, como resultado de una combinación de factores, la economía del Ecuador entró en una severa recesión económica – factores tales como la caída en los precios del crudo y la avería en el oleoducto provocada por inusuales condiciones severas en el clima atribuidas a El Niño. La tasa de inflación era la más alta de la región, lo que llevó al gobierno a reemplazar la moneda nacional por el dólar estadounidense, en un esfuerzo por estabilizar la econo-

mía. Medidas adicionales, tales como las medidas de austeridad inspiradas por el FMI y la privatización, habían generado un descontento generalizado, principalmente entre los pueblos indígenas y las comunidades afroecuatorianas, quienes no se habían beneficiado tanto del boom económico y no podían costear la resultante duplicación de precios en el combustible y las tarifas de transporte, que también subieron casi al doble.

Estas dificultades económicas habían tenido una serie de consecuencias negativas para los recursos naturales del país. Se puso aún más presión sobre el gobierno para que se permitiera a las empresas mineras y madereras explotar los bosques.²⁹ Por ejemplo, Gustavo Noboa, actual presidente, decidió extender el Oleoducto Transecuatoriano para aumentar la extracción de petróleo en el *Oriente*.³⁰ Se espera que el oleoducto duplique la capacidad de transporte de petróleo del Ecuador, proporcionando así el necesitado ingreso; pero también pasará directamente por áreas protegidas, incluyendo la Reserva de Bosques Nublados de Indo Mambillo, uno de los principales destinos del ecoturismo en Ecuador. Además, los ya magros recursos que el gobierno dedicaba a parques y otras áreas protegidas, se han reducido a nada en virtud de los estrechos recursos fiscales. En muchos casos, no existen puestos de control o guardias, ni siquiera señales para que la gente sepa cuando entra a un parque o reserva.

Como resultado, Ecuador ha sido seleccionado por tener dos de los 25 'hotspots' del mundo. Hotspot es un concepto que los conservacionistas utilizan para referirse a áreas en donde se concentra la mayor parte de la diversidad biológica y en donde la amenaza de pérdida de especies es más severa: los hotspots han perdido por lo menos el 70 por ciento de su vegetación natural original, lo cual ha desencadenado una crisis de extinción de especies. De acuerdo a algunos estimados, con la actual tasa de deforestación – 2.3 por ciento al año – para el año 2025 Ecuador estará casi denudado.³¹

Actualmente, debido a la tala comercial, plantaciones de aceite de palma, ganadería y otras actividades económicas, la cubierta forestal del occidente del Ecuador ya ha sido reducida al 6 por ciento de su variedad original; de lo restante, la mayor parte está en las 222,750 hectáreas de la Reserva Ecológica Cotacachi-Cayapas.³²

Amenaza para los pueblos indígenas y las comunidades Afroecuatorianas

Las empresas mineras, madereras y petroleras no sólo han dañado las áreas protegidas del Ecuador y sus fajas ecológicas, sino que también han puesto en peligro la supervivencia física y cultural de pueblos indígenas y comunidades afroecuatorianas que tradicionalmente han ocupado estas tierras. Para muchas comunidades tradicionales, la tierra proporciona tanto los recursos que

preservan la vida, como el 'espacio geográfico necesario para la reproducción social y cultural del grupo'.³³

El desarrollo insostenible de los bosques y la afluencia de personas de fuera han alterado severamente las economías de subsistencia y la cultura de pueblos indígenas y poblaciones afroecuatorianas; exponiéndolos a contaminación ambiental y, algunas veces, a enfermedades y epidemias anteriormente desconocidas, contra las que las comunidades locales no han desarrollado resistencia.³⁴ Además, las actividades de explotación minera y petrolera frecuentemente han desplazado a comunidades indígenas y minoritarias, puesto que han avanzado a lo largo y ancho de los territorios tradicionales sin poner atención a la ubicación de las instalaciones en relación con las comunidades existentes: han ubicado los emplazamientos de producción y los fosos de desechos cerca de algunas comunidades; han detonado explosiones sísmicas en áreas de especial importancia, tales como tierras de caza; han entrado sin autoridad en áreas consideradas sagradas, como ciertos lagos. Muchos pueblos indígenas y comunidades afroecuatorianas han sido forzados a emigrar a áreas más remotas. Algunas comunidades han desaparecido por completo. Un informe de 1997 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador menciona:

'Se ha informado que, en virtud de la introducción inicial de las actividades de explotación en el área ahora llamada Lago Agrio, se fueron los últimos indígenas Tetetes, una circunstancia se cree aceleró su extinción como pueblo... Según informes, los Tagaeri [pueblo indígena del Oriente] fueron desalojados de sus territorios, por la invasión de las actividades de explotación de Texaco hacia el sur – se cree que ahora habitan parte de la concesión conocida como Bloque 17. Los informes señalan que los Tagaeri han sido amenazados por empleados de las compañías o por bandas de hombres armados contratados para buscarlos y hacerles daño o para intimidarlos, o por aventureros. La delegación [de la Comisión] recibió informes detallados de tales incidentes'.³⁵

Recuadro 5. Cifras y hechos del Ecuador³⁶

Población: 13 millones
Superficie: 283,583 Km²
Territorio: planicie costera (*Costa*), altiplano central interandino (*Sierra*), selva de llana a ondulada en el este (*Oriente*)
Recursos naturales: Petróleo, pescado, madera, energía hidroeléctrica

Principales productos de exportación: petróleo, banano, camarón (gamba), café, cacao, flores, pescado

Ingreso anual promedio: \$1,210

Expectativa de vida: 68 años (hombres), 73 años (mujeres)

Tasa de mortalidad infantil: 34.08 muertes por cada 1,000 niños nacidos vivos (est. 2001)

Tasa de crecimiento de la población: 2 por ciento (estimados de 2001)

Pueblos Indígenas y minorías: entre los pueblos indígenas se incluyen: quichua, achuar, shuar, wao-rani, cofá, siona, secoya, tsáchila y chachi (25 por ciento); afroecuatorianos (5.4–10 por ciento)

Descripción del proyecto

Fines del proyecto

En 1991, La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)/Ecuador lanzó el Proyecto de Usos Sostenibles de los Recursos Biológicos (SUBIR) como respuesta a la continua deforestación y pérdida de diversidad biológica y cultural del Ecuador. El propósito de SUBIR era:

'identificar, evaluar y desarrollar modelos de manejo de recursos económica, ecológica y socialmente sostenibles en unidades de conservación seleccionadas y sus fajas ecológicas, para preservar la biodiversidad y mejorar el bienestar económico de las comunidades locales a través de su participación en el manejo de recursos naturales renovables'.³⁷

SUBIR fue concebido como un proyecto de \$15 millones, a ser implementado durante un período de 10 años. Originalmente su foco geográfico era bastante amplio (comprendiendo las Reservas Ecológicas Cotacachi-Cayapas y Cayambe-Coca, así como el Parque Nacional Yasuní).³⁸ Las áreas seleccionadas fueron identificadas por medio de un extenso proceso de diseño, que involucró a pueblos indígenas y organizaciones y comunidades locales de afroecuatorianos. Luego el proyecto fue manejado por un consorcio conformado por Cooperative Assistance and Relief Everywhere (CARE), Wildlife Conservation Society y Nature Conservancy.

Después de 1994, luego de la recomendación de una evaluación de USAID, SUBIR redujó su foco geográfico a la faja ecológica de la Reserva Ecológica Cotacachi-Cayapas en la provincia de Esmeraldas, al noroeste del Ecuador. Cotacachi-Cayapas es el clásico 'Parque de papel', sin una verdadera infraestructura de protección y

en donde los prospectores mineros y los colonos han cruzado casi todas las fronteras. Además de esto, la administración del consorcio fue desmantelada: 'los esfuerzos de CARE serían dedicados al Parque Cotacachi-Cayapas con la asistencia técnica de Wildlife Conservation Society...[N]ature Conservancy se encargaría de las actividades en la Reserva Ecológica Cayambe-Coca'.³⁹

Recuadro 6. SUBIR en breve

Ubicación: Ecuador (Provincia de Esmeraldas)
Sector: Conservación y desarrollo integrados
Principal donante: USAID
Principal organización ejecutora: CARE
Otras organizaciones asociadas: Wildlife Conservation Agency (ONG de EE.UU.); Jatun Sacha (ONG ecuatoriana); EcoCiencia (ONG ecuatoriana); el Instituto Nacional Ecuatoriano Forestal, de Áreas Naturales y Vida Silvestre (INEFAN) del Ministerio de Agricultura
Pueblos indígenas/minorías afectados por SUBIR: Principalmente los afroecuatorianos y los indios chachis
Período de financiamiento: 1991–2002
Monto del financiamiento: \$15 millones en un período de 10 años

Estrategias y actividades del proyecto

Para alcanzar la meta general de reducir la pérdida de la biodiversidad, SUBIR se dividió formalmente en cinco 'componentes':

- fortalecimiento institucional y desarrollo organizativo;
- componente jurídico y de políticas;
- mejor utilización de la tierra;
- investigación de la biodiversidad; y
- comercialización y mercadeo.

CARE-Ecuador implementó tres de estos componentes (fortalecimiento institucional y desarrollo organizativo; el componente jurídico y de políticas; comercialización y mercadeo). EcoCiencia y Jatun Sacha, dos organizaciones ecuatorianas no-lucrativas, asumieron la responsabilidad del componente de investigación de la biodiversidad y el componente de la mejor utilización de la tierra, respectivamente.

Al parecer, las opciones de actividades y estrategias se basaron en una serie de supuestos (ver el Cuadro 1).

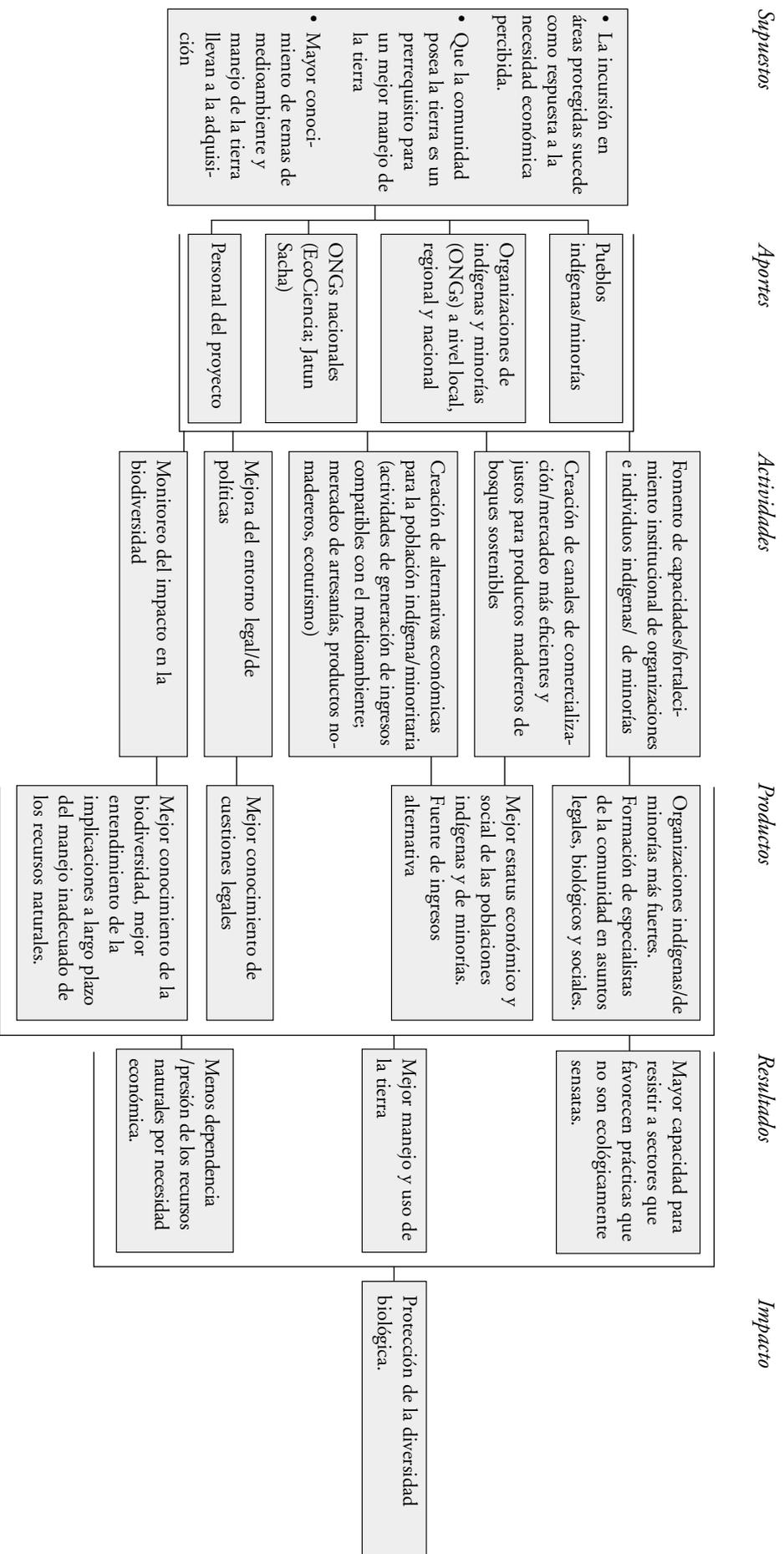
- *La incursión en áreas protegidas ocurre como respuesta a la necesidad económica. Si se le dan a la población incentivos sociales y económicos, alternativas, así como instrucción acerca de las implicaciones a largo plazo del*

manejo adecuado de los recursos naturales, se reducirá el uso incorrecto de las áreas protegidas y la correspondiente amenaza a la biodiversidad. Como resultado, uno de los principales objetivos del proyecto ha sido la creación de oportunidades económicas para familias que viven en las fajas ecológicas.⁴⁰ Esto ofrece una base al componente de comercialización y mercadeo (la creación de mejores canales de comercialización para productos de madera y de alternativas para las comunidades, como cría de animales a pequeña escala); y al componente de la mejor utilización de la tierra (capacitar a miembros de la comunidad en agricultura forestal y técnicas de agricultura intensiva sostenible).

- *Mayor conocimiento de temas medioambientales y de manejo de la tierra llevará a la adopción de prácticas inocuas al medioambiente.* Esto ofrece la base para el componente de fortalecimiento institucional y desarrollo organizativo (capacitación y apoyo técnico a individuos y organizaciones); al componente de la mejor utilización de la tierra; y el componente de la biodiversidad (el cual monitorea el impacto del proyecto en la biodiversidad).
- *La propiedad comunitaria de la tierra es un prerrequisito para un mejor manejo de la tierra.* Esta es la base del componente jurídico y de políticas (en donde SUBIR ha ayudado a las comunidades a adquirir legalmente los títulos de sus territorios, y ha promovido la participación de organizaciones locales y nacionales en los diálogos nacionales sobre políticas, lo cual ha resultado en la creación de políticas relativas a los derechos indígenas, los recursos naturales y la conservación biológica).

SUBIR se dividió en tres fases relativamente distintas. La Fase I (1991–4) se concentró esencialmente en investigaciones científicas acerca de la biodiversidad de las áreas seleccionadas. Durante la Fase II (1994–7), la principal estrategia fue fortalecer a las organizaciones socias a nivel local, regional y nacional. Finalmente, durante su última fase (1998-2002), SUBIR procuró ofrecer oportunidades económicas para las comunidades que viven en la faja ecológica de la reserva Cotacachi-Cayapas.⁴¹ Como se mencionó anteriormente, el objetivo de SUBIR no era afectar positivamente el desarrollo de los afroecuatorianos y los pueblos indígenas: éstos grupos fueron afectados por SUBIR únicamente porque vivían en áreas ricas en biodiversidad. Como resultado – y esto va en línea con el enfoque adoptado por otros proyectos Integrados de Conservación y Desarrollo, como SUBIR – no se buscó la participación activa de la población afectada en la fase inicial del diseño del proyecto (para mayor información sobre los PICD, ver el recuadro 9). Como se discutirá más adelante, esta falta de participación inicial generó muchas dificultades.

Gráfica 1. Marco lógico adaptado/simplificado de SUBIR



Fuente: Marco elaborado por la autora sobre la base de entrevistas con el personal de SUBIR y de la revisión de los informes anuales de SUBIR

Pueblos Indígenas y comunidades Afroecuatorianas

Esta sección analiza brevemente la situación de los pueblos indígenas y las minorías en Ecuador, con el propósito de dar un contexto a nuestro análisis de cómo SUBIR ha afectado a estos grupos.

Marco jurídico y de políticas

Marginados y discriminados durante mucho tiempo, los afroecuatorianos y los pueblos indígenas (también llamados indios) del Ecuador constituyen un estimado 30–40 por ciento de la población del país;⁴² establecidos a lo largo del país, en las áreas costeras del norte, en la Sierra y en el Oriente. Oficialmente existen 13 pueblos indígenas no-hispano parlantes – el más numeroso son los hablantes de quincha en el altiplano – la mayoría de los cuales viven en áreas rurales.

Las primeras políticas del Ecuador en relación con los pueblos indígenas y los afroecuatorianos se caracterizan por alternar entre intentos por excluir (a través de, por ejemplo, limitaciones en los derechos civiles, propiedad de la tierra y formas de organización social) e intentos por asimilar a estos grupos.⁴³

Sin embargo, a partir de la década de los '80, ha habido un cambio gradual de estos extremos, hacia la aceptación de la diferencia étnica-cultural, y una mayor apertura para los intereses y las exigencias de los pueblos indígenas. Este cambio se debe en gran parte a la cada día mayor habilidad de los pueblos indígenas, y en menor medida, de la minoría afroecuatoriana, de organizarse a nivel comunitario, regional y nacional.⁴⁴ A través de una red de organizaciones, estos grupos han podido movilizarse para convertirse en actores claves en la vida política, social y económica del país.⁴⁵

En 1998, Ecuador ratificó el Convenio No. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales y adoptó una nueva Constitución, luego de intensos debates acerca de temas indígenas. Las reformas constitucionales de 1998 establecieron claramente el carácter multicultural y multiétnico del estado ecuatoriano.⁴⁶ Además, los derechos colectivos de grupos indígenas y afroecuatorianos están reconocidos explícitamente. Estos incluyen, entre otros, el derecho a:

- mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones en lo espiritual, cultural, lingüístico, social, político y económico;
- conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles, salvo la facultad del Estado para declarar su utilidad pública. Estas tierras estarán exentas del pago del impuesto predial (Artículo 84);

- participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras;
- ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente;
- participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio-ambientales que les causen;
- a la propiedad intelectual colectiva de sus conocimientos ancestrales;
- mantener, desarrollar y administrar su patrimonio cultural e histórico;
- a sus sistemas, conocimientos y prácticas de medicina tradicional;
- conservar y desarrollar sus formas tradicionales de convivencia y organización social, de generación y ejercicio de la autoridad. (Las autoridades de los pueblos indígenas ejercerán funciones de justicia, aplicando normas y procedimientos propios para la solución de conflictos internos de conformidad con sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean contrarios a la Constitución, las leyes, el orden público y los derechos humanos) (Artículos 191 y 84, primer párrafo).

En relación con los derechos territoriales, la Constitución introdujo el término restricciones territoriales indígenas que relaciona la afiliación territorial a la identidad étnica. Desde que se adoptó la Constitución se ha estado discutiendo en las comisiones del congreso un proyecto de Ley de Nacionalidades, que estudia cómo dar efecto a este concepto.⁴⁷

A pesar de estos avances en materia legal, los afroecuatorianos y los pueblos indígenas componen los segmentos social y económicamente más desaventajados de la población. Los hogares en donde se habla una lengua indígena tienen más posibilidades de ser pobres que aquellos en donde se habla español.⁴⁸ '[E]n las *parroquias* [municipalidades]⁴⁹ en las que existe una mayoría indígena, la tasa de pobreza (incluyendo a aquellos altamente vulnerables a la pobreza) es de aproximadamente el 85 por ciento. Esto representa 14 puntos porcentuales más alta que el promedio rural, y 32 puntos porcentuales más alta que el promedio nacional.⁵⁰ Todos los indicadores sociales en cuanto a mortalidad infantil, analfabetismo, desnutrición infantil, acceso a servicios básicos de salubridad y acceso a infraestructura productiva, caen significativamente por debajo del promedio nacional.⁵¹

Pueblos indígenas y comunidades afroecuatorianas en las áreas de responsabilidad de SUBIR

SUBIR ha estado trabajando con dos comunidades en la provincia de Esmeraldas: los chachis y los afroecuatorianos. Estos viven a la par, a lo largo de varios de los principales ríos en las selvas tropicales del noroeste del Ecuador, en donde el único medio de transporte es por canoa.

Chachis

En Ecuador, hay cerca de 7,000–8,000 chachis (también llamados ‘cayapas’) y la mayoría de ellos vive en Esmeraldas.⁵² De acuerdo a la tradición chachi, este pueblo originalmente proviene de la provincia de Imbabura en el altiplano, pero huyó a la costa debido a las conquistas de los incas y los españoles.

Tradicionalmente, su economía se ha basado en la caza, recolección y pesca; pero ahora también se dedican a la agricultura, tanto de subsistencia como comercial (café y cacao). Están organizados en 28 ‘centros’ o comunidades, que se agrupan en la Federación de Centros Chachis del Ecuador. La mayoría de los chachis habla español, pero su lengua materna es el cha’palaachi.

Al igual que otros pueblos indígenas del Ecuador, los chachis vivieron relativamente aislados del resto del mundo hasta la década de los ’70, cuando se inició en su territorio tradicional la tala de árboles, la minería y el cultivo de banano y palma. En las últimas tres décadas, Esmeraldas ha sufrido una rápida deforestación y un proceso de degradación forestal: en 1985, había 2,750,000 Ha. de bosques; hoy en día tan sólo quedan 500,000 Ha., el resto se ha convertido en tierras agrícolas o en tierras de pastoreo.⁵³

Esta explotación ha provocado el desplazamiento forzoso y ha acrecentado la fragilidad económica de las comunidades chachis que vivían del bosque. Al igual que otros pueblos indígenas del Ecuador, los chachis están entre los más pobres del país (ver tabla 4).

La comunidad afroecuatoriana

Aunque las comunidades afroecuatorianas comparten similitudes con las otras poblaciones indígenas del país, en muchos aspectos siguen siendo diferentes.

Durante mucho tiempo, no han habido categorías oficiales en los censos para poder determinar su cantidad y no se han realizado mediciones para obtener información acerca de los indicadores económicos o sociales más básicos.⁵⁴ La cifra citada a menudo es de 500,000; pero algunas organizaciones de afroecuatorianos elevan el número a 1.3 millones de personas – o cerca del 10 por ciento de la población del país.⁵⁵

Las comunidades de negros de la costa del Pacífico del norte del Ecuador y Colombia se remontan a principios del siglo XVI. Éstos son descendientes de africanos que llegaron en los barcos negreros y sobrevivieron naufragios o escaparon de la esclavitud. Ellos formaron comunidades parecidas a fuertes llamadas ‘palenques’, que eran lugares de resistencia contra el imperialismo español, y que recientemente han sido redescubiertos como símbolo del orgullo afroecuatoriano.⁵⁶ A quienes vivían en palenques se les llamaba ‘cimarrones’.⁵⁷

Actualmente, la comunidad afroecuatoriana más grande vive en Esmeraldas, en donde se han implementado la mayoría de las actividades de SUBIR. Un artículo reciente sobre los cimarrones del Ecuador y Colombia siguió la extraordinaria historia de esta comunidad:

La región de Esmeraldas se convirtió en un refugio para los cimarrones por azar. Comenzando a principios del siglo XVI, los barcos españoles que transportaban esclavos de Panamá a Guayaquil y Lima naufragaron en la costa ecuatoriana, en medio de fuertes corrientadas y bancos de arenas movedizas. En consecuencia, varios naufragos escaparon hacia la libertad al interior todavía no conquistado, en donde se aliaron con grupos indígenas y con un puñado de renegados españoles. Para 1580, después de varias expediciones militares que fracasaron en su intento de desplazarlos, varias bandas independientes de cimarrones hicieron un llamado a la paz en Quito, la moderna capital del Ecuador. A todos se les garantizó autonomía permanente, a cambio de que dejaran pasar libremente a víctimas de naufragios y de la promesa de no aliarse con piratas ingleses; posteriormente esto último también incluyó a piratas holandeses. En 1599, para conmemorar dichas negociaciones, se encargó en Quito un retrato de uno de esos líderes cimarrones, Don Francisco de Arobe y sus dos hijos; el cual fue enviado a Felipe III de España.⁵⁸

En gran medida, los Afroecuatorianos modernos han quedado al margen del progreso socioeconómico del último siglo y siguen siendo el grupo más pobre del país; en promedio, más pobres que otros pueblos indígenas (ver tabla 4). Tienen pocas oportunidades de educación y de empleo; y la gran mayoría no tiene acceso a servicios sociales básicos (asistencia médica, salubridad, agua potable). Esto es en parte producto de su aislamiento geográfico; pero también se debe a un racismo profundamente arraigado y a negligencia oficial.⁵⁹

Además, los afroecuatorianos no están tan bien organizados como muchos pueblos indígenas – tan sólo un número limitado de organizaciones nuevas lucha por sus derechos y representan sus intereses en discusiones sobre políticas con el gobierno local o nacional. A nivel nacio-

nal, existe la Confederación Nacional Afroecuatoriana (CNA), cuyo objetivo es legalizar territorios que históricamente han sido ocupados por afroecuatorianos, establecer proyectos de desarrollo sostenible y crear un proceso de educación étnica. Más recientemente, se creó la Coordinadora Nacional de Mujeres Negras (CONAMUNE) para desarrollar estrategias para educación, salud, recursos financieros y participación política.⁶⁰

Objetivos y alcance del estudio de caso

Esta revisión de SUBIR pretende establecer la medida en que el proyecto mostró ejemplos de buenas prácticas en relación con minorías y pueblos indígenas. Como se mencionó anteriormente, la buena práctica está siendo evaluada sobre la base de estándares internacionales existentes de derechos humanos, derechos de minorías y derechos de los pueblos indígenas – tales como el derecho a la no-discriminación, el derecho a la participación y el derecho de hablar el lenguaje propio.

Específicamente, la evaluación se concentró en los siguientes puntos relacionados tanto con la implementación como con el impacto del proyecto:⁶¹

- grado de participación de pueblos indígenas y minorías a lo largo del ciclo del proyecto, desde su planificación hasta el monitoreo y evaluación;
- éxito del proyecto en fortalecer la capacidad de pueblos indígenas y minorías;
- impacto del proyecto en el bienestar de pueblos indígenas y minorías.

Metodología

Diseño del estudio de caso

Debido a que la naturaleza, calidad y disponibilidad de los datos iba a ser intrínsecamente inconsistente, el diseño del estudio de caso se mantuvo flexible y receptivo.⁶²

Aunque se buscaron tanto datos cualitativos como datos cuantitativos, hubo relativamente pocos datos cuantitativos disponibles (ver Tabla 2).

La investigadora pasó 17 días en el Ecuador, durante los cuales se llevaron a cabo visitas de campo para seleccionar a las comunidades chachis y afroecuatorianas (ver Apéndices 2 y 3 para obtener un itinerario detallado de las visitas de campo y un listado de las personas entrevistadas para el estudio de caso). La selección de la ubicación se determinó en consulta con el personal de SUBIR. Se realizó un esfuerzo por visitar a una muestra representativa de emplazamientos en donde ha habido éxito, al igual que emplazamientos que mostraban niveles de desempeño más

bajos. Durante las visitas de campo la investigadora tuvo acceso a cualquier persona con la que deseara hablar.

Herramientas para la recopilación de datos

- *Materiales de fondo:* se obtuvo información acerca del contexto social y económico, comunidades afectadas, organizaciones encargadas de la implementación, etc. para poder desarrollar una perspectiva desde la cual realizar esta evaluación.
- *Revisión de documentos:* se hizo un esfuerzo por obtener y revisar todos los documentos disponibles concernientes al programa. Estos incluyeron planes de trabajo anuales, evaluaciones previas y notas/documentos relevantes producidos por el personal y los beneficiarios. (Ver la sección II de la Bibliografía para obtener un listado de los documentos revisados.)
- *Entrevistas:* se realizaron entrevistas con los participantes del proyecto (se entrevistó a miembros de las comunidades afroecuatorianas y chachis – hombres, mujeres y jóvenes), con representantes de ONGs indígenas (tales como UONNE, Unión de Organizaciones Negras del Norte de Esmeraldas; y FECCHE), y con representantes de ONGs locales (Jatun Sacha). También se realizaron entrevistas exhaustivas, tanto en persona como telefónicas, con miembros y ex-miembros del personal de SUBIR. (Ver apéndice III para un listado de todos los entrevistados.)
- *Discusiones con grupos muestra seleccionados:* con participantes del proyecto SUBIR en diferentes emplazamientos del mismo.
- *Resultados de las encuestas:* el personal de SUBIR realizó dos encuestas, una en 1998 y otra en marzo de 2002, en 20 y 14 comunidades respectivamente (Chachis y Afroecuatorianas). El objetivo principal de dichas encuestas era documentar la situación socioeconómica de esas comunidades, así como sus opiniones acerca de SUBIR.⁶³

Limitaciones metodológicas

Dos factores restrictivos para evaluar el impacto del programa han sido la falta de una base de datos confiables sobre los pueblos indígenas y las minorías participantes; y la falta de un grupo testigo apropiado. Sin una base inicial de datos establecida, la comparación antes/después del programa se hace difícil, puesto que hay que utilizar preguntas en retrospectiva, la confiabilidad de las respuestas es cuestionable.⁶⁴

Además, debido a lo remoto del lugar en donde viven las comunidades fue muy difícil para la investigadora poder visitar tantas comunidades como hubiese sido deseable. (Ver apéndice 2 para obtener un listado de las comunidades visitadas.)

Tabla 2. Resumen del diseño de la evaluación de SUBIR

Preguntas de la evaluación	Indicadores de ensayo	Principales herramientas de recopilación de datos
<p>1. ¿Fue el proyecto eficaz en cuanto a identificar a los beneficiarios y llegar a ellos?</p>	<p>1.1 Número/porcentaje de pueblos indígenas/minorías participando en el proyecto</p> <p>1.2 Número/porcentaje de mujeres pertenecientes a pueblos indígenas/minorías participando en el proyecto.</p> <p>1.3 Si se utilizaron técnicas de la evaluación rural participativa (ERP – transectos, entrevistas a hogares seleccionados al azar, etc.) o si se realizó un análisis socio-cultural antes de la implementación del proyecto; el uso de criterios socioeconómicos e información geográfica; uso de los resultados del análisis.</p>	<p>1.1 Revisión de los documentos del proyecto (en especial los Informes Trimestrales).</p> <p>1.2 Revisión de los documentos del proyecto (en especial los Informes Trimestrales).</p> <p>1.3 Revisión de los documentos del proyecto. Entrevistas con personal del proyecto, beneficiarios del proyecto y otros interesados, como pueblos indígenas/minorías afectados por SUBIR, pero que no estaban participando en el programa.</p>
<p>2. ¿Fue el proyecto eficaz en cuanto a asegurar la participación significativa durante las fases de evaluación de las necesidades, planificación, implementación, manejo, monitoreo y evaluación?</p>	<p>2.1 Porcentaje/número de pueblos indígenas/mujeres participando en la fase de evaluación de necesidades y otras fases del proyecto. Variación de este porcentaje a lo largo del proyecto.</p> <p>2.2 Contribución real de los pueblos indígenas en la labor.</p> <p>2.3 Presencia de pueblos indígenas/minorías en las reuniones, talleres, etc. del proyecto.</p> <p>2.4 Percepción de los interesados del proyecto en relación con las formas y grado de participación de pueblos indígenas/minorías.</p> <p>2.5 Existencia de herramientas de evaluación y monitoreo que siguen la trayectoria de la participación de pueblos indígenas y minorías en el proyecto (desglose de datos).</p>	<p>2.1 Revisión de los documentos del proyecto.</p> <p>2.2 y 2.5 Entrevistas con los beneficiarios del proyecto, en especial con pueblos indígenas/minorías, personal del proyecto y otros interesados claves (como personal de EcoCiencia, una ONG local que trabaja en sociedad con SUBIR).</p>
<p>3. ¿Fue el proyecto eficaz en cuanto a proporcionar información constante, precisa, apropiada y completa a los pueblos indígenas y a las minorías?</p>	<p>3.1 Existencia de mecanismos específicos (reuniones regulares, etc.) para asegurar que se proporcionara la información oportunamente.</p> <p>3.2 Si la información fue proporcionada en una forma y en un lenguaje comprensible para los pueblos indígenas y las minorías.</p>	<p>3.1–3.5 Revisión de los documentos del proyecto, entrevistas con el personal del proyecto, con los beneficiarios del proyecto y con otros interesados claves.</p>

Preguntas de la evaluación	Indicadores de ensayo	Principales herramientas de recopilación de datos
	<p>3.3 Existencia de mecanismos específicos para que pueblos indígenas/minorías pudieran dar retroalimentación acerca de las acciones del proyecto.</p> <p>3.4 Percepción de los interesados en el proyecto en cuando a los mecanismos desarrollados para compartir información.</p>	
<p>4. ¿Fue el proyecto eficaz en cuanto a mejorar el bienestar económico, social, etc. de los pueblos indígenas/minorías?</p>	<p>4.1 Percepción de los interesados en el proyecto en cuando a la mejora de su bienestar económico, social, cultural.</p> <p>4.2 Percepción de los interesados en el proyecto en cuanto a si el proyecto ha respondido a las necesidades y prioridades de los pueblos indígenas y las minorías.</p> <p>4.3 Percepción de los interesados en el proyecto en cuanto a los efectos del proyecto en las relaciones comunitarias</p>	<p>4.1 y 4.3 Entrevistas con los beneficiarios del proyecto (en especial con pueblos indígenas/minorías), miembros del personal del proyecto y otros interesados claves</p>
<p>5. ¿Fue el proyecto eficaz en cuanto a fortalecer la capacidad de los pueblos indígenas/minorías? Hasta qué punto se aumentó la autoestima, destrezas/conocimiento, el acceso a recursos.</p>	<p>5.1 Existencia de estrategias específicas dirigidas a fortalecer las capacidades (capacitación) de pueblos indígenas y minorías. Si se siguieron de cerca y se evaluaron estas estrategias.</p> <p>5.2 Si los roles y las expectativas de los participantes de pueblos indígenas y minorías estuvieron definidos claramente y si éstos eran realistas.</p> <p>5.3 Si las destrezas, competencias y conocimientos adquiridos por los participantes de pueblos indígenas y minorías en realidad se han utilizado.</p> <p>5.4 Si es probable que los participantes de pueblos indígenas y minorías sean capaces de movilizar los recursos una vez que haya finalizado el apoyo externo.</p> <p>5.5 Percepciones de los interesados en el proyecto, en especial pueblos indígenas y minorías, en cuanto a si estos pueblos han aumentado su autoestima, destrezas y conocimiento; o acceso a los recursos.</p>	<p>5.1 Entrevistas con los beneficiarios del proyecto (en especial con pueblos indígenas/minorías), miembros del personal del proyecto y otros interesados claves.</p> <p>5.2–5.5 Documentos del proyecto, entrevistas con los beneficiarios, miembros del personal y otros interesados claves.</p>

Análisis e interpretación

El objetivo de esta evaluación es examinar el desempeño de SUBIR en relación con los pueblos indígenas y las minorías. Para ser más específicos, este estudio se concentra en un análisis de la medida en que el proyecto fue eficaz en:

- fortalecer la capacidad de indígenas y minorías a nivel comunitario, regional y nacional;
- asegurar la participación significativa de indígenas y minorías a lo largo del ciclo del proyecto;
- mejorar el bienestar de indígenas y minorías.

Por medio de la formación y certificación de paralegales, el apoyo institucional a organizaciones indígenas como FECHE (chachis) y UONNE (afroecuatorianos), y el apoyo técnico, legal y financiero a lo largo del proceso de titulación de tierras, SUBIR contribuyó al fortalecimiento de las capacidades de indígenas y minorías. Como resultado, estos grupos ahora tienen mayores posibilidades de resistir a sectores que favorecen la sobre-explotación de sus tierras tradicionales y tienen mayores conocimientos acerca de sus derechos y su medioambiente. Otro resultado clave de los esfuerzos de SUBIR ha sido la mejora de las relaciones entre las comunidades chachis y afroecuatorianas.

Los intentos de SUBIR de crear oportunidades económicas alternativas han tenido un éxito limitado. Aunque un número limitado de comunidades ahora puede vender sus productos no-madereros a un precio más justo y a través de canales más diversos, siguen existiendo dudas acerca de otras iniciativas de SUBIR en esta área – pequeños proyectos de cría de animales, iniciativas de ecoturismo, organización maderera, etc.

Aunque SUBIR pudo llegar a pueblos indígenas y comunidades minoritarias muy aisladas y necesitadas, los bajos niveles de participación de estos grupos en las etapas de diseño y en las primeras etapas de la implementación significaron el mayor fallo del proyecto.

Fortalecimiento de las capacidades de indígenas y minorías

Como se mencionó anteriormente, para los propósitos de este estudio fortalecimiento de capacidades se entiende como un proceso por el cual los pueblos indígenas y las minorías aumentan sus conocimientos, destrezas, autoestima y acceso a los recursos para poder identificar y hacer frente a sus retos personales y comunitarios de desarrollo de forma eficiente, relevante y sostenible.⁶⁵

SUBIR trataba de fortalecer las capacidades a todos los niveles (comunitario, regional y nacional) porque se consideraba que ésta era una condición necesaria para la sostenibilidad del proyecto:

‘El objetivo del Componente de Fortalecimiento Organizativo de SUBIR es ayudar a los miembros de las organizaciones de afroecuatorianos y chachis a desarrollar sus destrezas administrativas, organizativas y técnicas para poder manejar sus recursos de forma sostenible.’⁶⁶

SUBIR se concentró en el fomento de capacidades, especialmente en su Fase II (1994–7), por medio de una serie de estrategias:

- brindando capacitación, a nivel de la comunidad, en áreas claves – tales como derecho, planificación social, ingeniería forestal y agrícola, mercadeo y biología;⁶⁷
- apoyar a organizaciones de pueblos indígenas locales, regionales y nacionales, ofreciendo ‘asistencia técnica, capacitación, equipo, apoyo presupuestario para personal administrativo y asistencia en la planificación estratégica y financiera a tres organizaciones nacionales socias, 21 comunidades y a tres organizaciones de comunidades locales’;⁶⁸
- apoyando el proceso de titulación de tierras.⁶⁹

Recuadro 7. La formación de paralegales de SUBIR

Una estrategia de fortalecimiento de capacidades particularmente innovadora y exitosa ha sido la formación de ‘paralegales’. Los paralegales son miembros de las comunidades locales que han recibido formación intensiva en el derecho.

La cuestión de la titulación de tierras ha sido una de las razones claves de la necesidad de los paralegales. En agosto de 1994, entró en vigor la Ley de Desarrollo Agrario, después de demostraciones generalizadas de representantes de organizaciones indígenas. El Artículo 36 reconoce legalmente el derecho de las comunidades de indígenas, afroecuatorianos y/o *montubios* (campesinos costeros) a que se les otorguen, sin costo alguno, sus tierras ancestrales; con la condición de que los beneficiarios respeten las formas tradicionales de vida cultural y organización social, así como el medioambiente. También podrán otorgarse a pueblos indígenas otras tierras; pero no de forma gratuita.

La Ley también creó el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) para facilitar el proceso de titulación de tierras. Sin embargo, las capacidades del INDA eran limitadas y su presupuesto reducido.⁷⁰ Además, no tenía autoridad para delimitar tierras, por lo que los futuros dueños tenían contratar a agrimensores autorizados.

Como resultado, el proceso de titulación de tierras fue complicado y costoso, especialmente para las comunidades más pobres y más aisladas, puesto que requería de un conocimiento relativamente amplio de las leyes existentes y la habilidad para realizar los trámites.⁷¹

Para poder facilitar el proceso de titulación de tierras, SUBIR empezó a formar y certificar paralegales comunitarios.

Para ser elegible para la formación de paralegales, los candidatos deben saber leer y hablar tanto español como sus lenguas locales, y deben haber vivido en sus comunidades durante por lo menos tres años. La formación dura seis meses y se realiza en sus comunidades y, seis días al mes, en Quito. El curso contiene seis temas: organización de la comunidad, títulos de tierras, áreas protegidas y recursos de ingeniería forestal, petróleo y minería, turismo comunitario y biodiversidad. Una sesión típica de la formación presenta un problema para análisis, una discusión de sus consecuencias legales, con énfasis en la legislación relevante existente, y propuestas de soluciones. En el taller se utilizan diferentes técnicas tradicionales y no-tradicionales, incluyendo ‘mapas parlantes’, dibujos, collages, representaciones teatrales, etc.

Al final de la formación, los candidatos pasan una prueba y obtienen el certificado de paralegales otorgado por el Colegio de Abogados de Quito.⁷² Al momento de finalizar el proyecto, junio de 2002, SUBIR había formado a 190 paralegales.⁷³

Los paralegales jugaron un papel decisivo durante el proceso de titulación de tierras: asistieron a sus comunidades en el proceso de buscar la aprobación del gobierno para títulos de tierras; y en la resolución de los conflictos comunitarios resultantes. Típicamente, cuando dos grupos étnicos estaban en conflicto por tenencia de tierras y recursos forestales, los paralegales se reunían con los líderes de la comunidad para encontrar soluciones – el proceso generalmente involucraba un censo de la población para determinar el número de familias, la medición física de las aldeas y la definición de criterios sobre cómo dividir la tierra.⁷⁴

Incluso después de que las tierras hayan sido escrituradas, los paralegales siguen siendo de mucha utilidad, fungiendo como mediadores en conflictos internos de las comunidades y entre comunidades,

puesto que son muy respetados por los miembros de la comunidad. Además, forman un enlace entre su comunidad y el mundo exterior, puesto que pueden entender tanto temas legales, como las necesidades de la comunidad; lo cual fortalece la capacidad de estas comunidades y de las organizaciones de sus representantes.

Como resultado de los esfuerzos de fortalecimiento de capacidades de SUBIR, los miembros de la comunidad ahora son más conscientes de sus derechos y tienen un mejor conocimiento de su medioambiente. Durante una discusión con líderes comunitarios en Guadual, una pequeña aldea chachi, Sergio Cimarrón, un joven que había recibido capacitación técnica de SUBIR, explicó que ‘antes [de que SUBIR fuera implementado], se talaba árboles sin control y en poco tiempo no hubiera quedado nada para nuestros hijos; el proyecto nos ayudó a reconocer los árboles más preciosos, nos mostró cómo marcarlos y nos ayudó a decidir cuándo cortarlos’.

Las comunidades también han aumentado su acceso a los recursos – primordialmente por medio de la adquisición de tierras ancestrales. Las organizaciones chachis y afroecuatorianas (FECCHE y el Consejo Regional de Palenques, respectivamente) ahora están mejor informadas, mejor organizadas y pueden movilizarse. Consecuentemente, los chachis y los afroecuatorianos ahora pueden resistir de mejor forma a los sectores externos, como lo demostró su resistencia a un reciente intento de una empresa minera de explotar sus tierras tradicionales (ver recuadro 8).

Tanto representantes de FECCHE como del Consejo Regional de Palenques, consideraron que el proyecto ha tenido un impacto positivo en sus organizaciones. Inés Morales, Presidenta del Consejo Regional de Palenques, subrayó que el personal de SUBIR pudo construir una verdadera sociedad con la comunidad afroecuatoriana.⁷⁵ La clave de este éxito fue la sensibilidad étnica del personal de SUBIR, especialmente de los funcionarios en el campo, quienes fungieron como enlace entre las comunidades y SUBIR, y fueron, por lo tanto, clave para fomentar la confianza.

Como se discutirá más adelante, las estrategias de fortalecimiento de capacidades también han contribuido a mejorar las relaciones comunitarias entre las comunidades chachis y afroecuatorianas.

Recuadro 8. Uno de los resultados de los esfuerzos de fortalecimiento de capacidades de SUBIR: la victoriosa resistencia de las comunidades contra una empresa minera

En el otoño de 1991, se le concedió a una empresa minera, STIC S.A., el derecho a explotar 1,045 Ha. en una de las secciones más pobres de Esmeraldas (el distrito Eloy Alfaro). SITC S.A. iba a trabajar en medio del sistema fluvial en donde vive la mayoría de las comunidades de SUBIR. Ni la empresa minera, ni el Ministerio de Energía y Minas, que fue el que otorgó a STIC S.A. el derecho a explotar estas tierras, habían consultado a las comunidades chachis o a las afroecuatorianas. Esto constituía una clara violación de sus derechos.

Las organizaciones regionales chachis y afroecuatorianas (FECCHE y UONNE, respectivamente) encabezaron la defensa de sus tierras:

- informando de la llegada de la empresa minera a todas las comunidades chachis y afroecuatorianas afectadas;
- procurando alianzas con la iglesia y otros organismos (ayuntamiento provincial, diputados, diputados provinciales) – el Obispo de Esmeraldas se convirtió en un importante aliado;
- informando a los medios de comunicación locales (televisión y prensa);
- organizando demostraciones en Esmeraldas y en Quito;
- organizando reuniones en Esmeraldas con representantes del gobierno central (Ministerio del Medioambiente, Ministerio de Energía y Minas) para discutir el impacto negativo de la minería sobre los cayapas y otras cuestiones (como recolectar los recursos naturales de la provincia de forma sostenible, y compartir los beneficios con los pueblos indígenas y las comunidades minoritarias).

Eventualmente, el Defensor del Pueblo de Esmeraldas propuso una acción judicial. El juez de primera instancia suspendió la autorización de la empresa minera.

SUBIR proporcionó cerca de \$3,000 en apoyo financiero (transporte) y realizó una campaña de cabildeo para explicar que su trabajo estaba amenazado. El presidente de FECCHE y un representante de UONNE, ambos entrevistados para esta evaluación, consideraron que esta victoria no hubiera sido posible sin el apoyo anterior de SUBIR, el cual los había ayudado a organizarse mejor y a saber más

acerca de sus derechos. Lo que es evidente cuando uno examina estos esfuerzos, es que ambos representantes de las organizaciones estaban bien conscientes de sus derechos; en un artículo de la prensa local de fecha 25 de febrero de 2002, se señala:

‘La intervención de la Defensoría del Pueblo se dio a raíz de la solicitud de Alberto Nazareno y Freddy Pianchiche Anapa, presidentes de la Unión de Organizaciones Negras del Norte de Esmeraldas (UONNE) y de la Federación Provincial Chachi (FECCHE), respectivamente, y se basa en los artículos 95 y 96 de la constitución, en acuerdo con el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo y el artículo 46 de la Ley de Control de la Constitución.’⁷⁶

Mejorar el bienestar de los pueblos indígenas y de los grupos minoritarios

Creación de oportunidades económicas

Una importante estrategia de SUBIR, especialmente durante su última fase (1998–2002), fue la creación de oportunidades económicas alternativas para que las comunidades no dependieran demasiado de uso no-sostenible de la selva para su bienestar.

Hubo dos medidas que fueron relativamente exitosas en el logro de este objetivo: la organización de una red de productores (*acopiadores*) y el apoyo de la Red Forestal Comunitaria (RFC). Sin embargo, el impacto de estas medidas ha sido, en cierta forma, limitado hasta la fecha, puesto que se implementaron relativamente tarde en el proyecto y han involucrado únicamente a un número limitado de comunidades. Además, otros intentos de crear oportunidades económicas – cría de animales a pequeña escala y proyectos de ecoturismo – no han tenido mucho éxito.

Red de productores (acopiadores)

Antes de la existencia de la red, los productores tenían que pagar altos costos de transporte e intermediarios, así como depender de un puñado de comerciantes para vender su cacao. Típicamente, los productores tenían que dejar sus aldeas por un día para vender sus productos en el pueblo más cercano; los comerciantes generalmente les decían que el precio había bajado. Un miembro de la red que fue entrevistado para esta evaluación explicó: ‘Los comerciantes decían: “Te pago la mitad. Si no quieres vender, llévate el cacao.” El productor tenía que vender o regresar a casa sin nada para su familia’.⁷⁷

En 1999, SUBIR ayudó a seis comunidades chachis y a seis comunidades afroecuatorianas a organizarse en una red de productores de cacao para obtener precios más justos por sus productos. Se otorgó un préstamo a un productor

chachi para que comprara una canoa y la primera cosecha de cacao de las 12 comunidades participantes. Este acopiador principal trabaja en colaboración con otros seis acopiadores, cada uno es responsable de comprar el cacao directamente de los productores. Todos los acopiadores pertenecen a las comunidades chachis y afroecuatorianas. El acopiador principal lleva la cosecha a la ciudad de Borbón (más o menos a tres horas en canoa) y la vende a una ONG llamada Maquita Cuchunchic, “Comercializando como Hermanos” (MCCH).

Fundada en 1985, MCCH ha crecido hasta llegar a ser una cooperativa de más de 800 pequeños productores de cacao. Ha estado exportando cacao producido por pequeños productores de la costa del Ecuador desde 1992, a través de su empresa exportadora, Agroexportadora Maquita. Las operaciones de cacao de MCCH están subsidiadas hasta cierto punto. Las subvenciones le han proporcionado a la organización capital para invertir tanto en sus operaciones de mercadeo, como en mejorar la calidad del grano de cacao a nivel del productor. La parte de las utilidades de Maquita que no se reinvierte en la empresa va para los productores, financiamiento para capacitación de los productores y otras actividades de tipo social. Los criterios para afiliarse son que la asociación de productores debe operar en áreas remotas, que esté bien organizada y que sus miembros deben poseer minifundios de menos de aproximadamente 7 Ha.

MCCH garantiza sus precios, los cuales son divulgados con antelación en la radio y se cancelan directamente al *acopiador* principal. MCCH también introdujo un sistema más justo para pesar y clasificar los granos de cacao.

Para los productores, las principales ventajas de la red de acopiadores son:

- precios más altos por su cacao;
- se elimina a los intermediarios;
- un sistema de pesado más justo y más exacto;
- suministro de información sobre el mercado;
- pagos en efectivo;
- acceso a transporte;
- incentivos para que los productores produzcan granos de cacao de mejor calidad;
- el fortalecimiento de capacidades de los agentes de MCCH y de los productores de cacao.

Al ser entrevistado para esta evaluación, Luis López, principal acopiador de la red, explicó que el sistema ha estado funcionando bien, especialmente porque se ha eliminado el monopolio de los intermediarios. Ahora, si es que entran en las negociaciones, los intermediarios ofrecen precios justos a las comunidades; tanto porque éstas están mejor informadas, como porque tienen una mejor alternativa (la red). Luis explicó que, como resultado, más comunidades quieren unirse a la red y que se va a necesitar a otro acopiador

para que los ayude a llevar el cacao a los mercados ciudadanos. Lo que hacía falta era acceso a micro-créditos para comprar otra canoa.⁷⁸

Red Forestal Comunitaria (RFC)

En 1999, por iniciativa de SUBIR, 22 comunidades afroecuatorianas y chachis se juntaron para formar una asociación de productores madereros: la Red Forestal Comunitaria (RFC).

Antes de la existencia de la RFC, los miembros de la comunidad que querían vender su madera a menudo talaban árboles conforme lo iban necesitando y sin negociar previamente la venta; tenían poco conocimiento de los precios de comercio, o de las técnicas de conservación y secado de la madera. Como resultado, tenían que vender sus árboles lo antes posible, a los primeros compradores disponibles. Además, típicamente los precios se acordaban por árbol y no por volumen de madera (metro cúbico).

Los objetivos de la RFC son:

- obtener un mejor precio por la madera (fijando el precio por volumen y no por árbol; que se pague en efectivo; vender más de un árbol a la vez; etc.);
- proporcionar información acerca de los precios y de las condiciones del mercado a compradores y vendedores;
- ofrecer conocimientos acerca de la preservación y secado de la madera;
- eliminar a los intermediarios.

Para poder ser miembro de la RFC, una comunidad debe ser propietaria de su propio territorio arbolado y estar dispuesta a desarrollar un plan de manejo sostenido para su bosque, puesto que toda la madera que se vende a través de la RFC debe provenir de bosques manejados de acuerdo a un plan de este tipo.⁷⁹

Una encuesta realizada en marzo de 2002 por personal de SUBIR con 14 comunidades chachis y afroecuatorianas, mostró que la mayoría de los encuestados consideraban que SUBIR había inducido un cambio en el comportamiento en relación con el manejo de sus recursos, puesto que la mayoría comprende la necesidad de utilizar planes de manejo sostenible. Sin embargo, la misma encuesta subraya que un número limitado de comunidades se rehúsa a entrar en la RFC porque no quieren estar sujetas a dichos planes.⁸⁰

Todavía sigue habiendo algunos desafíos para el éxito y sostenibilidad a largo plazo de la RFC:

- tiene altos costos fijos y es posible que no pueda cuadrar su presupuesto;⁸¹
- no representa una opción muy atractiva para los miembros de la comunidad, en parte por sus relativamente cargados reglamentos administrativos,⁸² su manchada reputación en lo que administración financiera se refiere;⁸³ y, probablemente lo más importante, su dependencia en la propiedad comunal del bosque. De acuerdo

a Paulina Bacca, miembro del personal de SUBIR familiarizada con la RFC y sus comunidades participantes, a la mayoría de los miembros de la comunidad les interesa más explotar sus propias parcelas (o mingas) que los bosques comunales. Por estas razones, la RFC no ha podido atraer a una cantidad suficiente de comunidades participantes para equilibrar su presupuesto. La red necesitaría de un tercio más de productores para ser sostenible.⁸⁴

Titulación de tierras

Al ser entrevistados acerca de SUBIR, todos los interesados (personal del proyecto, miembros de las comunidades chachis y afroecuatorianas, así como representantes de FECCHE y UONNE) mencionaron la legalización de las tierras como el logro más significativo del proyecto.

SUBIR facilitó el proceso de titulación de tierras apoyando el paso de la Ley de Desarrollo Agrario de 1994, la cual legalizó la concesión de tierras ancestrales a pueblos indígenas y comunidades afroecuatorianas.

SUBIR también asistió de varias formas en la implementación de esta Ley. Junto con EcoCiencia, una fundación ecuatoriana (ONG), para estudios ecológicos, utilizó el sistema de posicionamiento global y datos de la comunidad (mapas locales, etc.) para definir líneas divisorias oficiales de las comunidades. Como se mencionó anteriormente, los paralegales comunitarios y el personal de SUBIR también han trabajado juntos para pedir la aprobación del gobierno para los títulos de las tierras.

Debido en parte a estos esfuerzos, desde el año 2000 se han otorgado 55,000 Ha. de tierra a aproximadamente 20 comunidades chachis y afroecuatorianas.⁸⁵

Un aspecto importante de la legislación sobre la titulación de tierras comunitarias indígenas, la cual proporcionó las razones principales para el apoyo de SUBIR, es que las tierras que abarcan estos títulos comunitarios no pueden ser divididas o vendidas. Estas pertenecen *colectivamente* a las comunidades. Una vez que la tierra es propiedad de las comunidades, no puede ser transferida a entes de fuera, como empresas mineras o madereras.

Mejora de las relaciones entre comunidades

De acuerdo a varios líderes comunitarios entrevistados para esta evaluación, las tensiones y algunas veces conflictos entre las comunidades chachis y afroecuatorianas han sido endémicos en los últimos 30–40 años, desde que ‘entes de fuera’ (especialmente empresas mineras o madereras) empezaron a poner presión sobre las tierras disponibles. Las tensiones eventualmente escalaron cuando se promulgaron los derechos colectivos de los afroecuatorianos y los chachis.⁸⁶ El conocimiento de que cada comunidad podía oficialmente poseer una parcela determinada y en consecuencia prohibir a otros hacer uso de ella, o que se les

prohibiera utilizar parcelas pertenecientes a otras comunidades, provocó que aumentaran las tensiones. Hubo muchas disputas durante el proceso de delimitación de territorios.

SUBIR contribuyó a mejorar las relaciones entre comunidades a través de:

- asistir en el proceso de legalización de las tierras apoyando operaciones de medición: puesto que los territorios que pertenecen a las comunidades están demarcados específicamente, los conflictos sobre límites, uso de la tierra, etc. son cada vez menos comunes;
- formar a los paralegales, que funcionan como mecanismos de reclamación y resolución de conflictos;
- organizar talleres, capacitación (en varios temas tales como organización social, derecho, ingeniería forestal, ingeniería agro-forestal, etc.) involucrando a participantes chachis y afroecuatorianos.

Todos los miembros de la comunidad, al igual que los representantes de FECCHE y UONNE entrevistados para esta evaluación, estuvieron de acuerdo en que las relaciones entre las comunidades chachis y afroecuatorianas han mejorado como resultado de las diferentes iniciativas realizadas por SUBIR.⁸⁷

Garantizando la participación significativa de pueblos indígenas y minorías

Aunque en su selección de área de responsabilidad, SUBIR tuvo éxito en cuanto a identificar a comunidades que se encontraban entre los pueblos indígenas y los grupos minoritarios más necesitados del país, el proyecto no buscó activamente involucrarlos en las primeras etapas del diseño e implementación del proyecto.

Éxito en identificar y llegar a pueblos indígenas y minorías

SUBIR se implementó fundamentalmente en la provincia de Esmeraldas, en la faja ecológica de la Reserva Ecológica Cotacachi-Cayapas, que incluye a los distritos de San Lorenzo y Eloy Alfaro. Como se muestra en la tabla 3, esta es un área rural con una alta proporción de pueblos indígenas y afroecuatorianos.

Estas comunidades afroecuatorianas e indígenas viven en lugares remotos y aislados. La comunidad más cercana que se visitó para esta evaluación se ubica a tres horas en canoa – el único medio de transporte disponible – del pueblo más cercano. En parte como resultado de este aislamiento y en parte por la falta de interés mostrado por las autoridades nacionales, la mayoría de los servicios estatales (tales como salud, educación, servicios sociales, electricidad) no llegan a ninguna de estas comunidades. Los afroecuatorianos y los chachis que viven en esta área son muy pobres, tal y como se muestra en todos los indicadores socioeconómicos (Tabla 4): en el distrito Eloy Alfaro, que está poblado

Tabla 3. Población indígena y afroecuatoriana en Esmeraldas ⁸⁸

<i>Población (fuente)</i>	<i>Provincia de Esmeraldas</i>	<i>Distrito San Lorenzo</i>	<i>Distrito Eloy Alfaro</i>
Población total (censo de 1990)	315,449	22,552	25,389
Población rural (censo de 1990)	no corresponde	11,322	21,077
Población total (Proyección de 2000 del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador)	416,273	29,432	33,138
Población afroecuatoriana rural 1995 (Consejo de Desarrollo de Pueblos y Nacionalidades, CODENPE)	112,156	10,336	26,240
Chachis en 2001 (FECACHE)	8,114	130	5,074
Awá en 2001 (Federación Awá)	800	800	–
Épera	250	no corresponde	no corresponde

casi exclusivamente por afroecuatorianos y pueblos indígenas, casi tres cuartas partes de la población vive por debajo de la línea de pobreza; la tasa nacional es del 58.4 por ciento. La tasa de mortalidad infantil es casi el doble de la del país en total (102 vs 53.2 por 1,000).

Una encuesta realizada en marzo de 2002 por el personal de SUBIR en 14 comunidades chachis y afroecuatorianas confirma estos datos. Los resultados de esta encuesta sugieren que estas comunidades viven con un ingreso bastante bajo (de entre \$12.00 y \$60.00 al mes por familia) y no pueden ahorrar. Se encuentran en una situación económica bastante precaria y el más pequeño trastorno (enfermedad de un niño, una pequeña variación en el precio de la madera, etc.) puede ponerlos en peligro financiero.

Por consiguiente, SUBIR tuvo éxito en identificar y alcanzar a pueblos indígenas y comunidades minoritarias que, en su mayoría, nunca habían recibido apoyo de ONGs o de fuera. Ángel Nazareno, una afroecuatoriana de la aldea de Majua (Esmeraldas) dijo que antes de SUBIR ‘todos se habían olvidado de nosotros; ninguna organización vino nunca a ayudarnos... e incluso el gobierno se había olvidado de nosotros’.⁸⁹

Baja participación en el diseño e implementación del proyecto

Los bajos niveles de participación de indios chachis y de afroecuatorianos en el diseño e implementación del proyecto es, por mucho, la debilidad más significativa de SUBIR.

Tabla 4. Principales indicadores socioeconómicos de las poblaciones indígenas y afroecuatorianas en dos distritos de la Provincia de Esmeraldas

<i>Indicador</i>	<i>País</i>	<i>Provincia de Esmeraldas</i>	<i>Distrito San Lorenzo</i>	<i>Distrito Eloy Alfaro</i>
Analfabetismo en adultos (mayores de 15 años–%)	11.7	14.5	21.8	24.5
Promedio de años de escolaridad por población adulta	6.7	5.7	4.5	3.9
Tasa de mortalidad infantil (por cada 1,000 nacimientos)	53.2	70.6	87.6	102.00
Hogares con acceso a servicios básicos de salubridad (%)	65.9	51.4	26.6	21.7
Hogares con agua potable (%)	38.2	21.5	16.1	6.5
Tasa de pobreza (%)	58.4	63.1	71.1	73.9

Fuente: ODEPLAN (Oficina de Planificación de la Presidencia), Quito, Ecuador, 1990–5

Falta de pronta participación de la comunidad

El objetivo primario de SUBIR era la protección de la biodiversidad. Como se expresa en la propuesta del proyecto: '[E]l objetivo del Proyecto [SUBIR] es la conservación y el manejo de los recursos renovables del Ecuador para un desarrollo económico sostenido'.⁹⁰ Durante su Fase I (1991–4) la mayoría de sus actividades se orientaron hacia la conservación (mapeo de la biodiversidad) más que hacia esfuerzos de desarrollo.⁹¹ Durante este período, la participación de las comunidades que vivían en el área de responsabilidad de SUBIR fue limitada.

Recuadro 9. Proyectos integrados de conservación y desarrollo: panorámica

El movimiento moderno de conservación, el cual se inició en el siglo XIX, primero intentó conservar los recursos o la biodiversidad creando 'Áreas Protegidas' que restringían el uso humano. Estas fueron las razones detrás de la creación de parques nacionales y otras áreas protegidas en los países desarrollados de Norteamérica y Europa. Sin embargo, este enfoque difícilmente se aplicaba a los países en vías de desarrollo, en donde la gente se encuentra en desesperada necesidad económica y social; y ninguna tranquera iba a evitarles utilizar los recursos naturales disponibles.

En respuesta a estos problemas, en el transcurso de las últimas décadas se crearon enfoques que combinaban la conservación con el desarrollo, aunque la frase 'Proyecto Integrado de Conservación y Desarrollo' o PICD no se introdujo sino hasta más tarde, en un estudio conjunto del Banco Mundial, USAID y el World Wildlife Fund (WWF).⁹² En dicho informe, el término PICD se utilizó para describir una serie de iniciativas que 'intentaban asegurar la conservación de la diversidad biológica reconciliando el manejo de Áreas Protegidas con las necesidades sociales y económicas de la gente local'.⁹³

Se han probado dos tipos de PICDs:

- aquellos que enlazan indirectamente conservación y beneficios para la comunidad: en este caso, el enfoque del proyecto no está restringido a la biodiversidad del área protegida; el proyecto también busca satisfacer las necesidades socioeconómicas de los residentes en áreas circundantes al área protegida;
- aquellos que enlazan directamente conservación y beneficios para la comunidad: ya no existen áreas protegidas en donde se prohíbe que los seres humanos hagan uso de ellas; estos proyectos

motivan a las comunidades para que se beneficien directamente de la biodiversidad, de esta manera tendrán un incentivo para identificar la biodiversidad y tomar acción en contra de cualquier amenaza interna o externa contra la misma.

Ambos enfoques tienen limitaciones.

- Los enlaces indirectos entre conservación y comunidad:
 - no se eliminan las amenazas externas a la biodiversidad: la gente local no tiene un interés personal o la autoridad para monitorear o proteger la biodiversidad de, por ejemplo, una empresa minera;
 - pueden crearse incentivos económicos a partir del proyecto: si es rentable cultivar cacao en la faja ecológica, nada evitará que las comunidades locales se adentren en el área protegida.
- Los enlaces directos entre conservación y comunidad:
 - es difícil montar negocios rentables en áreas remotas;
 - es difícil montar negocios que sean medioambientalmente sostenibles.

A pesar de la popularidad de los PICD, muchas evaluaciones indican que la mayoría de estos proyectos sólo han tenido un éxito limitado en cuanto a lograr ambos objetivos de conservación y desarrollo.⁹⁴ Por lo cual se está llevando a cabo en la comunidad de conservación y desarrollo un animado e importante debate acerca de lo apropiado de los PICD.

Fuente: Salafsky, N., 'Community-based approaches for combining conservation and development', *The Biodiversity Crisis: Losing What Counts*, New York, The New Press, 2001. WWF, *Integrated Conservation and Development*, KDP Training Programme, Asian Institute of Technology, GPU Box 4, Khlong Luang 12120, Tailandia, 1999. Newmark, W.D. y Hough, J.L., 'Conserving wildlife in Africa: integrated conservation and development projects and beyond', *BioScience*, vol. 50, no. 7, 2000, págs 585–92.

Consecuencias de la falta de pronta participación de la comunidad

Existen varias consecuencias negativas de la falta de pronta participación de los pueblos indígenas y las comunidades minoritarias afectadas por SUBIR.

Primero, no hubo un consenso en cuanto a los objetivos, roles y responsabilidades de los interesados; lo que resultó en expectativas poco realistas y confusión de prioridades. Un ejemplo del tipo de problema ocasionado por

esta falta de consenso fue la falta de conexión entre los objetivos establecidos de SUBIR y las expectativas de la gente en las comunidades con las que trabajaba. Aunque los miembros de las comunidades entrevistados para esta evaluación entendían que el objetivo general de SUBIR de proteger la biodiversidad es digno de interés, y que su éxito o fracaso les afectaría a ellos como comunidad, también manifestaron su decepción en cuanto al hecho de que sus necesidades y prioridades, así como, hasta cierto punto, su conocimiento tradicional, no fueron tomados en consideración por el personal de SUBIR. Por ejemplo, en San Miguel, durante una discusión con un grupo de mujeres afroecuatorianas, una joven dijo que 'SUBIR no quería saber acerca de los problemas de educación en la comunidad'. En Guadual, una joven india chachi explicó que los principales problemas de su comunidad eran educación y salud, cuando SUBIR inició su trabajo en el área no había ni hospital, ni doctor en las cercanías. Los niños morían de enfermedades comunes porque sus padres no les podían llevar al doctor y obtener medicinas.

El hecho de que había poca integración entre los cinco componentes del proyecto reafirmó la confusión en cuanto a roles y responsabilidades. Durante las entrevistas con el personal de SUBIR, se evidenció que los miembros del personal tenían poco conocimiento acerca de las actividades y componentes de SUBIR que no fueran las suyas. Una razón de esta 'compartimentación' es que diferentes entidades eran responsables por cada componente (dos ONGs nacionales, Jatun Sacha y EcoCiencia, CARE, Agencias de Conservación de la Vida Silvestre), algunas de ellas se concentraban en objetivos de conservación (mejor uso de la tierra, investigación sobre la biodiversidad), mientras que otras se concentraban en objetivos de desarrollo (fortalecimiento institucional, comercialización y mercadeo).

Segundo, el personal de SUBIR no tenía suficiente conocimiento base en cuanto a las necesidades y funcionamiento de las comunidades; y esto resultó en decisiones mal informadas y en el fracaso de algunas iniciativas. En algunas ocasiones, el personal de SUBIR cedió a las exigencias de las comunidades cuando éstas se volvieron insistentes. Puesto que esto sucedió conforme iban surgiendo las situaciones, sin suficiente planificación, análisis de las capacidades y monitoreo; en algunas ocasiones se crearon expectativas poco realistas, y a menudo, las actividades fracasaron. Por ejemplo, Ángel Nazareno y Miriam Caicedo de la comunidad afroecuatoriana de Majua, explicaron que SUBIR les dio materiales para construir una escuela, aunque la comunidad ya tenía una y no podía pagar a un maestro; como resultado, la nueva escuela no ha sido utilizada; a otra mujer de Majua le dieron 100 pollos, todos murieron porque, según ella, los pollos no se adaptaron al clima cálido y húmedo; final-

mente, SUBIR contrató a alguien de fuera de la comunidad para pavimentar los senderos en la aldea (una mejora realmente necesaria), aún cuando había en la comunidad alguien que podía hacer el trabajo.⁹⁵

Conclusión

Las principales conclusiones del estudio de caso y el análisis del proyecto SUBIR pueden resumirse de la manera siguiente.

Fortalezas y logros del proyecto

SUBIR pudo llegar a las comunidades afroecuatorianas e indígenas que viven en áreas muy remotas y aisladas. Estos grupos son muy pobres y antes de SUBIR habían recibido muy poca ayuda, o ninguna, del estado u ONGs.

Como resultado de los esfuerzos de fortalecimiento de capacidades de SUBIR, las comunidades chachis y afroecuatorianas ahora son más conscientes de sus derechos y conocen mejor su entorno. Estos grupos también han mejorado su acceso a recursos – particularmente a través de la adquisición de tierras ancestrales (titulación de tierras). Las organizaciones chachis y afroecuatorianas regionales se han organizado mejor y han podido movilizarse para defender sus derechos. En consecuencia, los chachis y los afroecuatorianos ahora están mejor capacitados para resistir a sectores externos.

Una consecuencia inesperada de las actividades de SUBIR ha sido la mejora de las relaciones entre las comunidades chachis y afroecuatorianas. A este respecto, el papel que jugó el innovador programa de SUBIR para formar a paralegales es bastante significativo.

SUBIR también tuvo bastante éxito en proporcionar oportunidades económicas a los chachis y a los afroecuatorianos (especialmente a través de organizar a las comunidades en redes). Lamentablemente, estas actividades se iniciaron relativamente tarde y únicamente alcanzaron a un número relativamente limitado de individuos.

Debilidades del proyecto

Desde el punto de vista de los pueblos indígenas y las comunidades minoritarias, la debilidad más significativa de SUBIR fue la falta de pronta participación de las comunidades. Las principales consecuencias de esta debilidad son las siguientes:

- falta de consenso en cuanto a los objetivos, roles y responsabilidades de los interesados, lo cual resultó en expectativas poco realistas y confusión de prioridades;
- insuficiente conocimiento base en cuanto a las necesidades y funcionamiento de las comunidades; lo cual resultó en decisiones poco informadas y en el fracaso de algunas iniciativas.

Sección III. Minorías y pueblos indígenas en la cooperación para el desarrollo: análisis de buenas prácticas

En esta sección discutimos el significado de principios claves de políticas extraídas del cuerpo de los instrumentos de derechos humanos listados en la introducción de este informe, y las cuestiones de implementación relativas a ellos: participación; consentimiento previo e informado; fortalecimiento de capacidades; evasión del impacto adverso; mejorar el bienestar de pueblos indígenas y minorías; valorar, respetar y proteger el conocimiento y la cultura de pueblos indígenas y minorías; promover la igualdad/derecho a la no-discriminación. (Ver tabla 1, para los principios y citas de Artículos relevantes de los instrumentos de derechos humanos.)⁹⁶

Buscaremos ejemplos y las tendencias de buenas prácticas en relación con minorías y pueblos indígenas en las diferentes etapas de proyectos y programas de desarrollo realizados por agencias de desarrollo no-gubernamentales bilaterales, multilaterales e internacionales. Se han tomado ejemplos de dos tipos de proyectos: (1) los que se dirigen a minorías y/o pueblos indígenas, y (2) los que afectan o tienen un impacto sobre estos grupos, ya sea positiva o negativamente, debido a su enfoque geográfico. A este último tipo de proyectos pertenecen, por ejemplo, los proyectos de grandes presas que a menudo tienen un impacto devastador en minorías y/o pueblos indígenas; y también cualesquiera otros proyectos, grandes o pequeños, que pueden tener un impacto en minorías y pueblos indígenas (como SUBIR).

El material para esta evaluación de buenas prácticas se obtuvo de una amplia variedad de fuentes (ver la Bibliografía de la sección III). Entre éstas se incluyen entrevistas con profesionales del desarrollo de organismos de ayuda (ver Apéndice 3 para obtener un listado de entrevistados).

Participación y fortalecimiento de capacidades

Significado e importancia

El principio de la participación está bien afianzado en la mayoría de los instrumentos relevantes de derechos humanos. Por ejemplo, los Artículos 2 (2) y 2 (3) de la Declaración de la ONU sobre Minorías (ver tabla 1) establecen:

‘2. Las personas pertenecientes a minorías tendrán el derecho de participar efectivamente en la vida cultural, religiosa, social, económica y pública.’

3. Las personas pertenecientes a minorías tendrán el derecho de participar efectivamente en las decisiones que se adopten a nivel nacional y, cuando proceda, a nivel regional respecto de la minoría a la que pertenezcan o de las regiones en que vivan, de toda manera que no sea incompatible con la legislación nacional.’

De hecho, la participación es ciertamente uno de los principios más importantes a la hora de determinar el éxito o fracaso de los proyectos y políticas de desarrollo de organismos de ayuda con relación a minorías y pueblos indígenas. Una gran cantidad de evidencia empírica apoya la hipótesis de que la participación resulta en una mayor efectividad, eficacia y sostenibilidad del proyecto (por ejemplo, una evaluación del Banco Mundial que analizó 121 proyectos rurales de suministro de agua en 49 países en vías de desarrollo).⁹⁷ Otro supuesto acerca de la participación es que puede llevar a la propagación de ‘buen gobierno’ a áreas fuera del dominio directo del proyecto.⁹⁸ Aquí, el racional es que una vez que la gente haya desarrollado las destrezas necesarias y un sentido de responsabilidad a través del proceso de participar en un proyecto, puede tener mayor capacidad de participar en otras instituciones que afecten sus vidas. Esto ha sido documentado en algunos proyectos de micro-crédito, que muestran que las mujeres más pobres, por medio de participar en reuniones de grupos de apoyo y aprender a manejar la responsabilidad que conlleva el obtener acceso a micro-préstamos, pueden ‘volverse más seguras de sí mismas y ser más capaces de organizarse en grupos y ganar prestigio y poder en...la sociedad’.⁹⁹

Estudios académicos y agencias de desarrollo han propuesto una serie de definiciones de participación, tal y como lo muestra el Recuadro 10. Para los propósitos de este informe, una definición interesante es la de ‘desarrollo participativo’, que fue definido por primera vez por la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCED)/El Grupo Experto en Evaluación de Ayuda del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) (definición 1 en el Recuadro 10), y que enfatiza los con-

ceptos de 'sociedad', 'diálogo' y 'negociación' en el proceso de desarrollo. Como ilustra la reciente Conferencia Hablando Claro de la Unión Europea (UE) sobre pueblos indígenas, estos conceptos son de particular relevancia para los pueblos indígenas; en el documento de Conclusiones y Recomendaciones de la conferencia se señala:

*'Se apela a la UE para que reconozca a los pueblos indígenas como entidades políticas, como pueblos y actores con autoridad sobre su propio desarrollo. La sociedad va más allá del "nivel de proyecto" hacia la construcción de una relación o sociedad política, que debe ser institucionalizada, continua y basada en un compromiso a largo plazo.'*¹⁰⁰

Como señalaron algunos de los participantes en la conferencia, incluso instituciones bastante grandes pueden trabajar en sociedad con pueblos indígenas: los Greenlanders han creado una sociedad con Dinamarca.¹⁰¹

Recuadro 10. Definiciones de participación

1. OCED/CAD

'el desarrollo participativo significa una sociedad que se construye sobre la base del diálogo entre los diferentes actores (interesados), durante el cual la "agenda" se define conjuntamente, y se buscan deliberadamente y se respetan los puntos de vista locales y el conocimiento indígena. Esto implica negociación más que el dominio de una agenda para el proyecto establecida externamente. De esta forma, la gente se convierte en actores en vez de ser simplemente beneficiarios.'

(Grupo Experto en Evaluación de Ayuda de CAD, 1994, citado en Dauphin, A., *Notes on Perceptions of Poverty: Usefulness and Methods*, Québec, Canadá, Canadian Centre for International Studies and Cooperation [CECI], pág. 2.)

2. Pritchett

La participación 'aumenta la voz de los ciudadanos para empoderar su bienestar'. (Pritchett, L., 'Participation: a (very) little economics', Documento preparado para el Taller de Participación, Monitoreo y Evaluación, 1997.)

3. UNRISD

'el esfuerzo organizado para aumentar el control sobre recursos e instituciones reguladoras en situaciones sociales dadas por parte de grupos o movimientos que hasta ahora han estado excluidos de tal control'. (Fortín, C. y Stiefel, M., *Of People, Power and Participation: An Overview of the Popular Participation Project*, Ginebra, UNRISD, 1985, pág. 11.)

4. UNICEF

'Participación comunitaria es el proceso educativo y empoderador en el cual la gente, en sociedad con aquellos que la asisten, identifica problemas y necesidades y asume cada vez más responsabilidad por la planificación, administración, control y evaluación de las acciones que se ha comprobado son necesarias.' (Engberg-Pedersen, P., Dohoo Faure, S. y Freeman T., *Strategic Choices for UNICEF – Evaluation of UNICEF: Service Delivery, Capacity Building and Empowerment, Synthesis Report 1992*, Ottawa, Canadá, UNICEF, 1992, pág. 61.)

5. Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo

La participación debe ser 'activa, libre y significativa'.

6. Banco Mundial

'Participación es un proceso por medio del cual los interesados influyen y comparten control de las iniciativas de desarrollo, las decisiones y los recursos que la afectan.' (Banco Mundial, *The World Bank Participation Sourcebook*, Washington, DC, Banco Mundial, 1996.)

7. Banco Interamericano de Desarrollo

'Participación en el desarrollo puede definirse en amplios términos como el proceso por medio del cual personas con un legítimo interés (interesados) influyen y comparten control sobre las iniciativas y las decisiones que les afectan. Por lo tanto, participación a menudo comprende:

- *la intervención de los interesados en cualesquiera o todas las fases del ciclo del proyecto;*
- *la promoción del papel de la sociedad civil en el proceso de desarrollo;*
- *metodologías y técnicas de facilitación diseñadas especialmente;*
- *toma descentralizada o delegada de decisiones; o*
- *la institucionalización de la toma descentralizada o delegada de decisiones de forma tal que la amplia intervención de los interesados pasa a ser parte normal, esperada del proceso de desarrollo.'*

(BID, *Resource Book on Participation*, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.)

Cuestiones de implementación

Identificar y llegar a pueblos indígenas y minorías es obviamente un prerrequisito para la participación de dichas comunidades en los proyectos de desarrollo. En muchos

casos, los pueblos indígenas y las minorías están aislados física y socialmente de las sociedades más amplias en que viven; y a menudo constituye un reto el saber quiénes son y en dónde se encuentran. Los proyectos que les afectan deben desarrollar un número de mecanismos para asegurar su identificación y ubicación. En países como el Ecuador, en donde los pueblos indígenas representan una porción significativa de la población, el criterio socioeconómico puede servir de base para identificarlos. Sin embargo, aún en tales países puede que sea necesario tener información específica sobre ubicación geográfica para llegar a la proporción más alta de pueblos indígenas y minorías.¹⁰² Las mejores herramientas para ubicar a tales grupos son las indagaciones participativas utilizando las técnicas de la evaluación rural participativa (transectos, entrevistas a hogares seleccionados al azar, croquis de fincas, etc.) – aún si, nuevamente, no son una panacea (ver Recuadro 11) y deben utilizarse en combinación con otros métodos.¹⁰³

Los beneficios potenciales de la participación tal y como se señaló anteriormente son extremadamente excitantes, y ofrecen medios para aumentar el impacto beneficioso de los proyectos de ayuda. Los organismos de ayuda ven ahora la participación significativa de todos los interesados relevantes en las actividades de desarrollo, cuando menos a nivel retórico, como un elemento clave para definir el éxito. Sin embargo, aún cuando los organismos de ayuda aducen buscar la participación de pueblos indígenas y/o minorías tanto a nivel de proyectos como de políticas, a menudo no especifican el significado de ‘participación’ ni las condiciones necesarias para una participación significativa.¹⁰⁴ De hecho, a pesar de su potencial, la participación no es una panacea para todos los temas del desarrollo y debe cumplirse con ciertas condiciones para poder alcanzar su potencial a nivel del proyecto/programa:

- compromiso a largo plazo de los organismos de ayuda;
- debe fomentarse la participación de todos los pueblos indígenas y comunidades de minorías, aún de los miembros tradicionalmente más desaventajados (como niños, mujeres y ancianos);
- la participación debe ir de la mano con una estrategia de fortalecimiento de capacidades;
- debe fomentarse la participación *a lo largo* del ciclo del proyecto/programa; especialmente durante sus primeras fases y durante las fases de monitoreo y evaluación;
- la participación debe ser significativa.

Recuadro 11. ‘Algunos participantes deben ser vistos y no escuchados’ en el proceso tradicional de consulta de Botswana¹⁰⁵

En 1995–6, el Ministerio de Finanzas y Planificación para el Desarrollo de Botswana comisionó un proyecto para evaluar el potencial uso de

la evaluación rural participativa en las prácticas de planificación para el desarrollo. Los autores del proyecto describen cómo el proceso tradicional de consulta ‘sistemáticamente excluía a grupos étnicos minoritarios’ y dejaba poco espacio para el debate una vez que el actor principal o Kgosi (jefe) había dado su punto de vista.

Compromiso a largo plazo

Desde el punto de vista de las agencias externas, la participación significativa de los interesados más ‘débiles’, como minorías y pueblos indígenas, a lo largo del ciclo del proyecto presenta algunas incertidumbres. Es imposible utilizar ‘planos’ para el diseño e implementación de proyectos. Como resultado, las etapas iniciales requieren de más tiempo y esfuerzo cuando se intenta involucrar a pueblos indígenas y minorías desde el principio. De hecho, existe mucha evidencia de que los enfoques participativos orientados por los procesos, motivados por la demanda, enfatizando la participación y el fortalecimiento de capacidades, toman más tiempo, por lo menos 10 años, de acuerdo a un reciente estudio de la experiencia del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (IFAD por sus siglas en inglés) con pueblos indígenas en Asia y América Latina. Sin embargo, también existe evidencia sustancial de que estos enfoques tienen más posibilidades de tener impactos sostenibles.¹⁰⁶

El mismo estudio del IFAD también enfatiza que ‘[e]l apoyo de programas, más que proyectos, es más apropiado para las operaciones en comunidades indígenas’.¹⁰⁷ Sin embargo, tal apoyo de programas sigue siendo excepcional – una excepción es el caso del programa de Dinamarca de apoyo a sectores para pueblos indígenas en Bolivia (ver recuadro 12).

Recuadro 12. Programa de Dinamarca de apoyo a sectores para pueblos indígenas en Bolivia

Los pueblos indígenas – los indios – de Bolivia constituyen la mayoría de la población. La distribución de ingresos en Bolivia es bastante desigual, puesto que la quinta parte de los bolivianos, los más ricos, poseen más de la mitad de todos los activos, mientras que la quinta parte, los más pobres, tiene menos del 5 por ciento. Casi dos tercios de la población viven por debajo de la línea de la pobreza, en especial las poblaciones indígenas y aquellos que viven en áreas rurales.

El principal objetivo del programa de sectores de Dinamarca en Bolivia es promover los derechos, las

condiciones de vida y la participación en el desarrollo político, económico y social de los pueblos indígenas. El programa de sectores (\$22.3 millones, 1998–2002) apoya la descentralización en Potosí y Chuquisaca, reformas agrarias, con vistas a realizar mediciones topográficas de tierras, y la emisión de títulos para Tierras Comunitarias de Origen (TCOs) de los pueblos indígenas en la tierra caliente; la participación de la sociedad civil en el proceso de descentralización; y la educación bilingüe en la tierra caliente.

El programa de Dinamarca de apoyo a sectores para pueblos indígenas ha contribuido a fomentar las capacidades administrativas y financieras en algunas de las municipalidades más pobres del país. Por ejemplo, para el año 2000 se había realizado un progreso significativo en la medición topográfica de tierras y la emisión de títulos: el Instituto para la Reforma Agraria completó sus mediciones topográficas en siete TCOs. Sin embargo, la cuestión de las tierras es un tema polémico y a menudo ocurren retrasos considerables en la emisión de títulos. En abril de 2000, se revisó la experiencia del programa de sectores hasta esa fecha y se recomendó extender el programa a nuevas municipalidades en el altiplano; fortalecer el manejo territorial y medioambiental en las tierras cálidas; y asegurar que se llevaran a cabo mediciones topográficas y emisión de títulos en más TCOs, tanto en el altiplano como en las tierras bajas.

Desde finales de 1999, Dinamarca ha apoyado una reforma a largo plazo del sector público. Esta incluye, entre otras cosas, la reforma de la administración pública; la reforma financiera integrada del sector público; y un programa anti-corrupción dirigido a fortalecer el sistema jurídico, las autoridades de aduanas y la Contraloría de la Nación. La reforma de la administración pública significa que firmas externas de auditores y de consultores harán los nombramientos en cada uno de los ministerios o agencias para reducir el nepotismo, el cual es generalizado en el sector público. La reforma se llevó a cabo con mucho éxito en el servicio de aduanas, y ha significado la reducción de transacciones en el mercado negro y ha generado entradas por concepto de impuestos sobre importaciones. Se espera que la Dirección Nacional de Caminos y el Instituto para la Reforma Agraria también sean incluidos en las reformas. En 1999, los daneses apartaron otros \$10.5 millones (1999–2003) para el programa.

El programa de sectores para la agricultura y el desarrollo de áreas rurales (\$32.4 millones, 1999–2004) se inició a principios del año 2000. El componente agrícola ha contribuido a la creación de planes para el desarrollo agrícola a nivel nacional y en los departamentos en lo individual, también se inició la capacitación. Además, el proyecto de desarrollo (\$8 millones, 1996–2001) para cría de ganado lechero continua con el objetivo a largo plazo de aumentar los ingresos de 12,000 familias de pequeños agricultores indígenas en el altiplano boliviano. En el año 2000, se puso en marcha un proceso en el cual las organizaciones de productores de leche gradualmente se hicieron cargo de la administración del programa.

El programa de sector para el medioambiente (\$22.3 millones, 1999–2004) también se inició formalmente en el año 2000 y también se concentra en actividades a nivel nacional y municipal en Potosí y Chuquisaca. La asistencia para el desarrollo comprende apoyo para la preparación de planes de acción para el agua, la prevención de la contaminación provocada por las minas y la industria, instrucción medioambiental en escuelas y universidades, y el fomento de la capacidad en el campo del medioambiente.

Un elemento central de los programas de sectores es la asistencia para la implementación de leyes sobre participación popular y descentralización para beneficiar la posición de la población indígena en la sociedad. La cooperación danesa para el desarrollo también incluye apoyo para la institución del Defensor del Pueblo.

Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores/DANIDA, *Appraisal Report, 1998: Sector Programme Support for Indigenous Peoples – Bolivia*, Denmark's Development Assistance 2000 (Chapter 2: Bilateral Assistance), documento disponible (en inglés) en el web site de DANIDA:

www.um.dk/publikationer/fremmedsprog/english/dda2000/02_chapt/2_04.asp

Debe procurarse mayor participación de todos los miembros de la comunidad

En todas las comunidades existen diferentes grados de desigualdad y relaciones conflictivas entre los miembros,

incluyendo, por supuesto, a los pueblos indígenas y grupos minoritarios. La equidad debe seguirse muy de cerca y debe evaluarse en todos los proyectos participativos que impacten o estén orientados a pueblos indígenas y minorías, para garantizar que los grupos tradicionalmente más vulnerables de las comunidades (como mujeres, niños, ancianos y discapacitados) no sean excluidos del proceso de desarrollo. El estudio del Banco Mundial sobre suministro de agua en el área rural mencionado anteriormente indicaba que los altos niveles de participación de los beneficiarios no necesariamente significan altos niveles de participación de mujeres.¹⁰⁸

En los casos en que sea necesario, pueden desarrollarse mecanismos para garantizar dicha equidad. Por ejemplo, el Programa Integrado de Desarrollo de la Comunidad, que fue dirigido al pueblo indígena adivasi en Jharkhand, India, solicitó la creación de un sindicato de mujeres en cada una de las aldeas en donde se implementó el programa. Una evaluación del programa señaló:

‘en una sociedad dominada por el hombre, la mujer tiene muy poco espacio. De hecho, fueron los consejos de las aldeas, conformados por hombres... los que tomaban decisiones en representación de todos. Había muy poca participación de las mujeres en la toma de decisiones. Con la formación del [sindicato de mujeres], las mujeres reafirmaron su papel de forma más positiva y contribuyeron a los esfuerzos generales de desarrollo.’¹⁰⁹

La mayor participación debe ir de la mano con una estrategia de fortalecimiento de capacidades

Varias evaluaciones de proyectos de desarrollo con base en la comunidad realizadas por el Grupo de Aprendizaje de la Participación del Banco Mundial mostraron que la participación y el fomento de capacidades son críticos para la sostenibilidad de proyectos con base en la comunidad.¹¹⁰

Fortalecimiento de capacidades puede definirse como un proceso por el cual los pueblos indígenas y las minorías aumentan sus conocimientos, destrezas, autoestima y acceso a los recursos para poder identificar y hacer frente a sus desafíos de desarrollo, personales y comunitarios, de forma eficaz, efectiva, relevante y sostenible.¹¹¹ Aunque es esencial que los esfuerzos de fortalecimiento de capacidades no se reduzcan a capacitación, los materiales de capacitación deben adaptarse a las condiciones locales y elaborarse sobre la base del conocimiento y la práctica indígena.

La formación de paralegales de SUBIR es un buen ejemplo de una estrategia innovadora y exitosa del fortalecimiento de capacidades de las comunidades

afroecuatorianas y chachis (ver Recuadro 7 para mayor información sobre esta formación).

El tema del fortalecimiento de capacidades es relevante para los proyectos que, aunque no estén dirigidos específicamente a estos grupos, es posible que tengan un impacto sobre minorías y/o pueblos indígenas, así como para proyectos dirigidos específicamente a ellos.

Los proyectos que no están dirigidos a minorías y/o pueblos indígenas, pero que es posible que tengan un impacto sobre ellos, a menudo se enfrentan a cuestiones de fortalecimiento de capacidades. Este es el caso, por ejemplo, en relación con la cuestión crítica de las medidas que las agencias de desarrollo deben tomar para minimizar el daño de los impactos adversos y compensar a los pueblos indígenas o a las minorías por dicho daño. Como señala un documento holandés de políticas sobre pueblos indígenas, es posible que los pueblos indígenas encuentren obstáculos para reclamar compensación, tales como ‘falta de capacidad organizativa, falta de conocimiento de la ley o de influencia política’.¹¹² Este es un asunto importante, que ha sido abordado directamente en el Convenio No.169 de la OIT, Artículo 12, que establece: ‘Deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos [indígenas y tribales] puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuese necesario, intérpretes u otros medios eficaces.’ Como enfatizan las políticas holandesas ‘la responsabilidad en esta área recae claramente sobre la agencia de cooperación’.¹¹³

El objetivo eventual de los proyectos que específicamente se dirigen a pueblos indígenas y comunidades minoritarias debería ser que estos grupos manejen los proyectos por sí mismos (en el Recuadro 15 se presenta un ejemplo de un proyecto manejado conjuntamente con pueblos indígenas). Esto sólo será posible cuando la participación y los esfuerzos de fortalecimiento de capacidades continúen y se intensifiquen a lo largo de la implementación del proyecto. Sin embargo, una razón por la cual la participación de pueblos indígenas y/o minorías no siempre resulta en una mayor eficacia del programa es simplemente que ellos, al igual que cualesquiera beneficiarios de otros proyectos, son diversos y tienen capacidades diversas. El nivel y la naturaleza de la participación que se espera de estas comunidades no debería ir más allá de estas capacidades. Lamentablemente, este principio de sentido común no siempre se ha seguido. De hecho, S. Reddy señala en su estudio de servicios sociales básicos financiados por el usuario:

‘a veces, las responsabilidades se transfieren a las comunidades precisamente porque se ha comprobado que éstas están fuera del alcance de las capacidades del gobierno...no debería asumirse que las comunidades

*serán capaces de asumirlas sin un desarrollo de capacidades sostenible; y ciertamente, no sin apoyo adecuado y claridad en la definición de roles.*¹¹⁴

Este asunto ha sido particularmente marcado en el contexto de los programas de micro-créditos dirigidos a pueblos indígenas, en donde a menudo se les da a los beneficiarios la oportunidad de asumir responsabilidades que no están preparados para asumir. La evaluación de la experiencia del IFAD en Asia y América Latina mencionada anteriormente, señala que el micro-crédito 'sigue siendo uno de los puntos más débiles de las intervenciones de desarrollo en comunidades indígenas'. Una razón de esto, explica el informe, es en parte la falta de experiencia que estas comunidades tienen con créditos. En respuesta a esta situación, el IFAD desarrolló un 'experimento sobre la vulnerabilidad basada en el micro-crédito en Gujarat' (India), el cual puede haber demostrado un enfoque más apropiado en el otorgamiento de créditos a los pueblos indígenas combinando cuatro productos: crédito, ahorro, micro-seguro y transacciones bancarias en especie.¹¹⁵

Participación a lo largo del ciclo del proyecto

Los pueblos indígenas y las minorías deben participar en los proyectos que les afectan a lo largo de los ciclos de los proyectos. Hay dos etapas claves en las que se olvida a estos grupos: las etapas de diseño/implementación del proyecto, y las etapas de monitoreo y evaluación.

Pronta participación

El organismo de ayuda debe procurar la participación de pueblos indígenas y minorías en *las primeras etapas* del ciclo del proyecto y no, como hacen muchos proyectos, 'al último momento', cuando el proyecto ya está avanzado. La falta de pronta participación es una debilidad común en muchos proyectos – como SUBIR, por ejemplo, o el Programa Agrícola de la Cordillera Central en Filipinas, del cual se presentó una evaluación en la reciente conferencia, patrocinada por la UE y DANIDA, sobre los puntos de vista de los indígenas con respecto al desarrollo.¹¹⁶

Esto es particularmente lamentable, puesto que la evidencia empírica sugiere que la participación en las primeras etapas de un proyecto (evaluación de las necesidades/planificación) es crítica para el éxito del proyecto.¹¹⁷ Esto hace que sea más probable que los interesados 'apoyen' el proyecto y asuman responsabilidad por su éxito. Este tipo de 'apoyo' puede darse menos cuando sólo se procura la participación de los interesados en las últimas etapas del proyecto. El Programa Integrado de Desarrollo de la Comunidad en Jharkhand, India (descrito más en detalle en el Recuadro 14) ofrece en ejemplo de pronta participación con éxito – participación que se

ha mantenido a lo largo del ciclo del proyecto – en particular porque durante la preparación de la propuesta del programa, el director del programa visitó el área seleccionada, consulto a los aldeanos en reuniones del ayuntamiento de la aldea, explicó los proyectos y solicitó retroalimentación.

Un beneficio adicional de la pronta participación es que da a los interesados la oportunidad de empezar a adquirir, en las primeras etapas, nuevas destrezas y la confianza necesaria para poder eventualmente asumir la responsabilidad del proyecto – el fortalecimiento de las capacidades que esto implica es un beneficio importante para los pueblos indígenas y las minorías. Cuando los interesados no empiezan a participar sino hasta en las últimas etapas de un proyecto, es posible que no tengan suficiente tiempo para desarrollar estas destrezas y esta confianza, lo que puede resultar en frustración, desconfianza y en que se retiren del proyecto.

Este tema de la pronta participación es de especial importancia en proyectos que afectan a pueblos indígenas. La diferencia cultural de estos grupos, así como su relación especial con los territorios ancestrales, a menudo se ignoran en el proceso de planificación. Como resultado, es menos probable que deseen participar en el proyecto si se les invita a participar demasiado tarde. Además, en el pasado muchos pueblos indígenas han sido afectados negativamente por proyectos de desarrollo y por lo tanto es posible que estén reacios a confiar en agencias de desarrollo; su participación activa durante el diseño y planificación del proyecto es de importancia clave para que 'apoyen' el proyecto. Sean o no los beneficiarios seleccionados, su participación en la fase de planificación del proyecto asegurará, como mínimo, que den su consentimiento libre e informado para un proyecto que les va a afectar.

Obtener el consentimiento previo, libre e informado

La definición de consentimiento previo, libre e informado propuesta por la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas de 1997¹¹⁸ puede considerarse como un modelo para guiar nuestro entendimiento de consentimiento:

'el consenso de todos los miembros de las [comunidades culturales indígenas/pueblos indígenas] que será determinado de acuerdo a su respectivo derecho consuetudinario y sus prácticas, libre de cualquier manipulación externa, interferencia, coacción y obtenido después de haber revelado completamente el propósito y el alcance de la actividad, en un lenguaje y en proceso comprensible para la comunidad.'

Los tres adjetivos 'libre', 'previo' e 'informado' dan significado pleno al principio del consentimiento.¹¹⁹ El consentimiento es significativo únicamente si:

- se obtiene libremente, es decir, sin ninguna coacción o amenaza de coacción;
- la información se pone disponible de forma oportuna y de forma y en un lenguaje comprensible para todos los miembros de la comunidad;
- se procura tempranamente – es decir, *antes* de que se tome cualquier acción.

Aunque el principio de consentimiento ‘libre e informado’ se menciona en varios instrumentos de derechos humanos claves (como en el Artículo 17 (2) del Convenio No.169 de la OIT, o los Artículos 10,12, 20 y 27 del Proyecto de la ONU de Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas), pareciera que el importante adjetivo ‘previo’ sólo se menciona en el Artículo 30 del Proyecto de Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas:

‘Los pueblos indígenas tienen derecho a... exigir a los Estados que obtengan su consentimiento, expresado con libertad y pleno conocimiento, previo a aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras, territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.’

Recuadro 13. No se obtuvo el consentimiento de los bihar, Bengala Occidental (India)

La primera vez que el pueblo bihar de Bengala Occidental (India) supo acerca de la presa Kutku, fue cuando se construyeron chozas para los trabajadores y los agrimensores empezaron a andar por sus campos con cintas métricas. La construcción de la presa en el río Kutku se inició en 1985. Durante una década, los pueblos indígenas que vivían en el área trataron de parar la construcción de la presa – organizaron demostraciones y presentaron memorándums a las autoridades, de nada sirvió. Cuando la presa estaba a punto de ser terminada, en agosto de 1977, lluvias incesantes azotaron el área y la presa hizo estragos. Bloqueó la corriente del río Kutku, ocasionando riadas en una docena de aldeas en los alrededores de los distritos de Palamu y Garthwa, los cuales eran propensos a sequías, afectando a cientos de personas. Seis aldeas, incluyendo Kutku, Sorba y Tanti fueron sumergidas completamente, dejando a entre 300 y 500 personas sin hogar. El número oficial de muertos fue tres, pero se reportaron 27 aldeanos desaparecidos.

Fuente: Colchester, M., Sharing Power: Dams, Indigenous Peoples and Ethnic Minorities, Moreton-in-Marsh, Inglaterra, Programa de Pueblos que Habitan los Bosques (World Commission on Dams, Thematic Paper), 2000; The Indian Express, 12 de agosto de 1997.

La participación durante las fases de monitoreo y evaluación
La evidencia anecdótica indica que la participación de pueblos indígenas y minorías durante las fases de monitoreo y evaluación de proyectos/programas es extremadamente infrecuente. En proyectos dirigidos a estos grupos, esto es nocivo para la sostenibilidad del proyecto, puesto que un factor clave para el éxito del proyecto es el monitoreo continuo del avance hacia los objetivos del proyecto. En proyectos que están dirigidos o tienen impacto sobre estos grupos, tal monitoreo debería asegurar que éstos participan en el proyecto o se benefician de él, o por lo menos que no sean dañados por el proyecto.

Lo siguiente debería tomarse en consideración a la hora de desarrollar sistemas de monitoreo:

1. Los sistemas de monitoreo deberían de estar establecidos y listos para funcionar *a principios del proyecto*. También deberían registrarse tempranamente los datos iniciales. Los estudios de datos iniciales deberían incluir:
 - acceso de la comunidad a los recursos y obstáculos para tal acceso;
 - uso que la comunidad hace de los recursos, desarrollo y protección de dichos recursos;
 - estudios socioeconómicos iniciales.
2. Los pueblos indígenas y las minorías deberían estar completamente involucrados en la creación y selección de indicadores, especialmente cuando se diseñan indicadores de impacto, los cuales son claves para medir la participación. Obviamente, esto es importante para la sostenibilidad del proyecto; únicamente si los beneficiarios del proyecto entienden el significado de los indicadores (es decir, los resultados de la evaluación) podrán actuar y consiguientemente modificar el proyecto.
3. Siempre que sea posible, debe recolectarse información de un grupo de control (es decir, un grupo con características similares a aquellos que van a ser afectados por el proyecto, pero que no van a ser afectados por el mismo).
4. La información deberá estar desglosada en categorías relevantes: etnia, religión, lenguaje y género.

En el Recuadro 16 se describe un proyecto en el cual los pueblos indígenas participaron en la fase de monitoreo. El estudio de caso del proyecto indica que, como resultado de tal participación, ‘las comunidades han sido

Tabla 5. Escalafones de participación

<i>Nivel de participación</i>	<i>Arnstein (1969)</i>	<i>Thoburn, Lewis, Shemmings (1995)</i>
Nivel 7	Control ciudadano Participación en el diseño de servicios	Poder delegado
Nivel 6	Poder delegado	
Nivel 5	Sociedad	Participación en sociedad
Nivel 4	Aplacamiento Consulta	Participación
Nivel 3	Consulta	Mantener bien informado
Nivel 2	Terapia	Aplacamiento
Nivel 1	Manipulación	Manipulación

Fuentes: Arnstein, S.R., 'A ladder of citizen participation', *Journal of the American Planning Association*, vol. 35, no. 4, 1969; Thoburn, J., Lewis, A. y Shemmings, D., *Paternalism or Partnership? Family Involvement in the Child Protection Process*, Londres, HMSO, 1995.

empoderadas por sus propios esfuerzos de recopilación de información'.¹²⁰

Asegurar una participación significativa

La Declaración de la ONU sobre el Derecho al Desarrollo especifica que la participación debe ser 'significativa'. Esta es una dimensión clave de la participación, que debe ser medida a la hora de evaluar el nivel de participación de los pueblos indígenas y las minorías.

Como ilustra la Tabla 5, se han elaborado varias tipologías o 'escalafones' de participación.

Cada nivel sucesivo de participación en estas escalas puede considerarse más 'significativo' que el anterior. El nivel 1 indica que la participación se utiliza en contra del mejor interés de los participantes; éste ha sido, demasiado a menudo, el tipo de participación que han experimentado los pueblos indígenas y las minorías. Los niveles 2-4 corresponden a 'participación de una vía', generalmente entendida como comunicación (o información) de los beneficiarios a las agencias (por ejemplo, en el caso de una encuesta); también puede significar comunicación o información de las agencias (o de cualquier otro interesado) a los beneficiarios (anunciar el proyecto, brindar información a los beneficiarios para que puedan tomar una decisión informada, etc.). Los niveles 5 y superiores pueden considerarse participación plena, puesto que involucran un verdadero *diálogo o sociedad* entre las partes; existe una consulta mutua y un compartir de ideas.

Existen muchos ejemplos de bajos niveles de participación (niveles 1-4). Por ejemplo, en un reciente estudio del componente de Camerún del Programa de Ecosistemas Forestales de África Central, el programa

que afecta a los pigmeos baka de la Reserva Dja, se señala que 'las comunicaciones con las comunidades locales se han limitado en su mayoría a simplemente brindar información, principalmente con el objeto de transmitir un mensaje relativo a la visión del programa de las actividades de conservación'.¹²¹

Los Recuadros 14 y 15 presentan ejemplos de proyectos que han logrado asegurar con éxito un alto nivel de participación de los beneficiarios.

Recuadro 14. Asegurar la participación indígena: puestos administrativos para profesionales indígenas en el programa integrado de desarrollo de la comunidad en Jharkhand, India

El Programa Integrado de Desarrollo de la Comunidad (PIDC) fue implementado con el objetivo de empoderar y fortalecer la capacidad de los adivasis. Fue apoyado financieramente por la Comisión Europea (CE) entre abril de 1988 y marzo de 2001.

Durante la preparación de la propuesta del programa, el director del programa visitó el área seleccionada, consultó con los aldeanos en reuniones del ayuntamiento de la aldea, explicó los proyectos y solicitó retroalimentación. Además, el personal indígena de campo que fungió como enlace entre los aldeanos y el programa (y fue reclutado sobre la base de nominaciones de los aldeanos), fue crucial para la implementación y administración del PIDC.

El PIDC estaba dirigido a beneficiar a 80 aldeas, con una población total de más de 25,000 adivasis. Este pueblo indígena en el área seleccionada es extremadamente pobre, aislado y no recibe servicios del estado. Además, los adivasis están perdiendo rápidamente sus tierras tradicionales.

El éxito del PIDC en asegurar la participación de los pueblos indígenas se debe en gran medida al hecho de que fue implementado esencialmente por profesionales indígenas del Xavier's Institute of Social Services (XISS), ubicado en Ranchi, Jharkhand¹²² (Diakonia, una ONG sueca fue la otra agencia de implementación.) Una evaluación reciente del programa señaló: 'el personal indígena estaba...en buena posición para relacionarse con los beneficiarios, así como para identificar las necesidades de sus comunidades'.¹²³

La evaluación del programa concluye que el PIDC fue una 'experiencia confortante'. Mejoró la capacidad económica de los aldeanos y tuvo efectos positivos en la atención de salud, la educación y la organización social.

Fuente: Chakma, S., 'Integrated Community Development Program in Jharkhan (erstwhile Bihar) by Diakonia and Xavier Institute of Social Services', Estudio de caso presentado en la Conferencia Hablando Claro (puntos de vista de indígenas sobre el desarrollo y la implementación de las políticas de la UE sobre pueblos indígenas), Bruselas, 2002.

Recuadro 15. Coadministración del Parque Nacional Kaa-lya del Gran Chaco de los pueblos indígenas de Bolivia

El marco institucional de Bolivia tiene previsiones para la activa participación de la sociedad civil (pueblos indígenas, grupos rurales y ONGs) en la administración de Parques Nacionales. De hecho, un emplazamiento específico puede ser administrado por medio de un acuerdo con una agencia nacional llamada Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP).

El Parque Nacional Kaa-lya del Gran Chaco, ubicado en la parte centro-sur de Bolivia, es una de las más grandes extensiones impolutas del ecosistema Chaco que quedan en el país. Su fauna es muy diversa y su flora es rica en especies endémicas. En 1995, este Parque fue puesto bajo la administra-

ción conjunta del Ministerio de Planificación y Desarrollo Sostenible y una organización indígena llamada Capitanía del Alto y Bajo Izozog (CABI) por un período inicial de 10 años. En 1996, se estableció el 'Comité de Administración' del Parque; el cual estaba conformado por representantes del Ministerio, de CABI y otros miembros, como vecinos de las aldeas locales y grupos de mujeres indígenas.

El Comité de Administración debe asistir en la definición de las políticas de administración del Parque a largo plazo. También debe participar activamente en la preparación, ejecución y evaluación de los planes administrativos y operativos del parque.

CABI y una ONG internacional (Wildlife Conservation Society, WCS), se unieron en un pacto social para un programa de protección de la biodiversidad derivado del plan administrativo. Tanto CABI como WCS deseaban proteger el ecosistema del Gran Chaco; el objetivo de CABI era bloquear la expansión de la agricultura y proporcionar un modelo de desarrollo basado en el principio de conservación y sostenibilidad; el objetivo de la ONG era proteger la biodiversidad de la región.

De acuerdo a una reciente evaluación, la sociedad entre CABI y WCS tuvo resultados muy positivos: 'proporcionó beneficios a los [pueblos indígenas] quienes, a pesar de tener un buen conocimiento de los hábitos de la vida silvestre local, no tenían la experiencia para evaluar la salud y los requisitos alimenticios de la población silvestre'. El sistema de monitoreo que utilizan los pueblos indígenas permite a las comunidades recopilar datos y actuar de acuerdo a ellos. Como resultado 'la comunidad ha sido empoderada por sus propios esfuerzos de recopilación de información... De hecho, los grupos empezaron a descubrir su propio potencial para analizar problemas.'

Fuente: Beltrán, J. 'Case Study 1', en J. Beltrán (ed.), *Indigenous and Traditional Peoples and Protected Areas: Principles, Guidelines and Case Studies*, Gland, Suiza y Cambridge, RU, IUCN y WWF (Adrian Phillips, Series Editor), 2000.

Evasión del impacto adverso

Los proyectos de desarrollo han afectado adversamente a pueblos indígenas y comunidades minoritarias de muchas y dramáticas formas – existen numerosos ejemplos de reasen-

tamientos forzados; desplazamientos; compensación inapropiada, inadecuada o inexistente; y otros abusos de derechos humanos.¹²⁴ Los proyectos de desarrollo también han afectado negativamente las relaciones comunitarias. Un caso extremo es el de la presa Kaptai, construida a mediados de los '60 en Chittagong Hill Tracts, una región de Bangladesh, con el apoyo de USAID, que ahora se reconoce fue una de los detonadores más importantes del continuo conflicto a muerte en la región que lleva ya más de 30 años.¹²⁵

De hecho, los impactos negativos de proyectos de desarrollo a gran escala han provocado que donantes multilaterales como el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Interamericano hayan producido principios de políticas relativamente amplios con respecto a pueblos indígenas.¹²⁶ Tanto presiones internas como externas llevaron a las agencias de desarrollo a producir principios de políticas dirigidos inicialmente a mitigar o evitar tales consecuencias negativas. La directiva de políticas del Banco Mundial de 1982, 'Pueblos tribales en proyectos financiados por el Banco', que fue uno de los primeros documentos de este tipo, fue ampliamente adoptada como resultado de candentes debates, dentro y fuera del Banco, acerca de su participación en el proyecto Polo noreste – para el cual el Banco había otorgado un préstamo de \$443 millones para financiar la construcción de una carretera de más de 1,000 Km. de longitud a través del Amazonas brasileño. La construcción de esta carretera llevó a la confiscación de tierras de pueblos indígenas y a una deforestación masiva.¹²⁷

Sin embargo, a pesar de la adopción de principios de políticas sobre pueblos indígenas, siguen ocurriendo abusos. Muchos proyectos de desarrollo siguen violando los derechos de los pueblos indígenas y de las minorías. En un reciente estudio (2000) sobre presas, pueblos indígenas y minorías, los autores escriben:

'Para los pueblos indígenas y las minorías étnicas también son inquietantes los aparentes bajos estándares de la Buena Práctica que parecen haber aceptado las agencias multilaterales... [E]l Banco Asiático de Desarrollo ha dicho que el reasentamiento de iban dayaks para abrir espacio para la presa Batang Ai den Sarawak, fue un ejemplo de un 'programa culturalmente sensible y económicamente sensato'... Otras evaluaciones son más optimistas. El proyecto provocó el desplazamiento de cerca de 2,800 ibanes de 26 casas largas. Un estudio realizado por el Museo Sarawak antes del inicio del proyecto mostró que 98 por ciento de los ibanes seguían practicando su religión tradicional y seguían estando fuertemente apegados a sus costumbres tradicionales, creencias y aspectos tradicionales de su vida en casas largas... Muchos pidieron como condición para aceptar su traslado no ser reasentados en un esquema de tierras,

*que se les garantizara la posibilidad de cultivar arroz y de mantener su economía mixta de caza y labranza. Finalmente, los ibanes fueron persuadidos a trasladarse a cambio de promesas de vivienda gratuita, agua gratuita, electricidad gratuita y 4.45 Ha. de tierra por familia. La realidad resultó ser una experiencia amarga. No sólo fueron reasentados en un esquema de tierras del gobierno, sino que se les obligó a cambiar radicalmente su estilo de vida. El cultivo de arroz resultó ser imposible en los bancales preparados para ellos y se les obligó a establecer minifundios en un esquema de plantación. Los ingresos cayeron al punto que, de acuerdo a un estudio, 60 por ciento de los hogares estaban por debajo de la línea de la pobreza del Estado, y la mayoría de encuestados dijo que la falta de tierra era su principal problema.'*¹²⁸

Un resultado clave de la adopción del principio de la evasión del impacto adverso debería de ser la inclusión de los pueblos indígenas y las minorías como socios igualitarios en el diseño e implementación de proyectos; obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas y comunidades minoritarias afectadas; y el diseño de un plan de compensación con el que éstas comunidades estén de acuerdo. Aunque la necesidad de compensación es clara, es mucho menos obvio cómo pueden establecerse mecanismos factibles para asegurar que se paguen reparaciones de forma oportuna y justa, y para responsabilizar a los constructores de la presa por los daños ocasionados. En Tailandia, dos años después de la finalización de Pak Mun, una presa construida en 1994, la empresa eléctrica tailandesa que la construyó se vio obligada, como resultado de protestas de los aldeanos, a pagar compensación retroactiva por las pérdidas sufridas por las pesquerías durante los tres años que la presa estuvo en construcción. Más de 6,200 familias recibieron pagos en efectivo de \$1,200 cada una, además se pagó entre \$1,200 y \$2,400 por familia a una cooperativa agrícola controlada por los aldeanos (los aldeanos han seguido luchando por obtener compensación por continuas pérdidas en las pesquerías debido a las operaciones de la presa).¹²⁹

Las estructuras para la supervisión y la implementación de la forma en que se invierten los fondos son, por supuesto, clave para el éxito de los fondos de reparación. Aunque estas estructuras pueden variar de acuerdo a los contextos locales, un principio esencial debería ser que las comunidades afectadas sean las que tengan la última palabra en cualesquiera decisiones sobre pagos por compensación y en proyectos de desarrollo social o restauración medioambiental. Podrían establecerse comités de reparaciones a nivel de proyecto, regional o nacional, que incluyan a representantes de las comunidades afectadas, gobiernos, y probablemente en algunos casos, a agencias internacionales. Los comités establecerían las prioridades

para la utilización de los fondos de reparación y supervisarían los pagos y los proyectos patrocinados por los fondos.

Mejora del bienestar de minorías e indígenas

El concepto de bienestar es, por necesidad, expansivo – tiene dimensiones físicas, económicas, sociales y culturales que deben tomarse en cuenta en cualquier evaluación. La Agenda 21, adoptada en UNCED (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo y Medioambiente, por sus siglas en inglés) en junio de 1992, hace mención del ‘bienestar cultural, social, económico y físico de los pueblos indígenas’. El Artículo 7 (2) del Convenio No. 169 de la OIT, estipula:

‘El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento...’

En sus actividades, las agencias deben procurar promover los derechos de pueblos indígenas y minorías, de forma que mejore su bienestar de formas tales como:

- derecho a tierras y recursos;
- mayor disponibilidad de ingresos;
- acceso a micro-finanzas;
- acceso a un mercado para sus productos;
- mejor acceso a servicios de salud y medicinas;
- promoción de la educación – especialmente educación multicultural y bilingüe;
- cambios en la legislación nacional (ver más adelante);
- mejora en las relaciones comunitarias.

El Recuadro 16 describe un proyecto de desarrollo que ayudó a llevar tales beneficios a los bosquimanos ju/'hoan de Namibia.

Recuadro 16. Los bosquimanos ju/'hoan administran y se benefician de la Conservación Nyae Nyae en Namibia

La Ley de Conservación de la Naturaleza de 1996 de Namibia, que reemplazó a la Ordenanza de Conservación de la Naturaleza de 1975, otorga a las comunidades locales la propiedad de la vida silvestre en tierras comunales y los derechos concesionarios sobre el turismo comercial en dichas tierras. De este modo, las comunidades locales pueden organizarse en entes legales llamados conservaciones.

La Conservación Nyae Nyae (NNC por sus siglas en inglés) fue fundada en 1998, con una membresía de 620 bosquimanos ju/'hoan. Los bosquimanos ju/'hoan viven en extrema pobreza y se enfrentan a numerosos desafíos de desarrollo (salud, educación, desempleo, etc.). Originalmente, un ‘fondo ganadero’ para proporcionar a los ju/'hoan ganado, herramientas y semillas, la NNC fue la primera conservación registrada en Namibia, y fue la primera en entrar en un contrato que permite a una empresa de safaris traer clientes para cazar, sobre la base acordada previamente de tipos y cantidades que se pueden cazar. El contrato original ha sido renovado y, junto con donaciones de productos de la caza de la empresa de safaris, le reditúa a la conservación aproximadamente \$30,000 al año en efectivo.

Entre los socios se incluye al Gobierno de Namibia, USAID, World Wildlife Fund/US y la Integrated Rural Development and Nature Conservation Agency.

Logros y resultados

- Un área establecida (9,000 Km²) de tierra comunal en donde las comunidades tienen control sobre el manejo y la utilización de los recursos naturales por medio de un ente legal reconocido oficialmente por el gobierno nacional.
- Genera \$37,000 al año en ingresos. Estos fondos se utilizan para cubrir costos de operación y para pagar dividendos a los miembros de la conservación. Al preguntarles en qué gastan sus dividendos, los miembros indicaron que compran alimentos y ropa para sus hijos.
- Mayor potencial para el turismo a través de la expansión de la biodiversidad con la introducción de 730 animales de caza mayor.
- A través del programa, los miembros de la conservación están adquiriendo conocimiento y experiencia, mientras que la vida silvestre en el área de la conservación esta siendo manejada de forma que beneficie directamente a los bosquimanos y, al mismo tiempo, realza la sostenibilidad de los recursos naturales del área.

Debilidades y retos

- Los empleos tienden a ser distribuidos principalmente entre los hombres adultos.

Potencial de reproducción

La experiencia fue reproducida en otras partes en Namibia.

Fuente: Lee, R., Hichcoch, R. y Biesle, M. (eds), 'Foragers to first peoples', *Cultural Survival Quarterly*, vol. 26, no.1, 2002; Hichcoch, R. y Biesle, M. (eds), 'Controlling their destiny: the Ju/'oansi of Nyae Nyae', *Cultural Survival Quarterly*, vol. 26, no. 1, 2002.

Valorar, respetar y proteger la diversidad cultural y el conocimiento indígena

Respetar las visiones y prioridades de desarrollo de los pueblos indígenas y de las minorías implica un respeto fundamental por la diversidad cultural y el reconocimiento de la diversidad del concepto mismo de desarrollo. Este es el principio reconocido claramente en el Convenio No. 169 de la OIT, Artículo 7 (1), que estipula:

'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'.

Como señala Anne Deruyttere, especialista del BID en pueblos indígenas, los organismos de ayuda deben trabajar con los pueblos indígenas 'en sus propios términos', y aceptar que la cultura y el desarrollo van de la mano y son claves para la sostenibilidad.¹³⁰ Este punto es ilustrado claramente por el caso del Programa de Educación de las Áreas Montañosas en Tailandia (ver Recuadro 17), un proyecto piloto que eventualmente se convirtió en un programa nacional, en particular debido a su habilidad para integrar conceptos, conocimientos y prácticas tradicionales, asegurando así altos niveles de participación y 'propiedad'.

Recuadro 17. Programa de Educación de las Áreas Montañosas (HAE por sus siglas en inglés) en Tailandia: un modelo educativo flexible que integra el conocimiento y las tradiciones indígenas

El Programa de Educación de las Áreas Montañosas fue desarrollado en 1980 por el Departamento de Educación Informal de Tailandia, con el apoyo financiero de USAID. El programa fue diseñado para tratar los bajos niveles de educación y alfabetismo en los pueblos de las tierras altas; su alcance geográfico incluyó cuatro provincias y afectó a seis tribus de las mon-

tañas: akha, karen, lahu, lisu, meo y yao. La mayoría de las aldeas que participaron en el programa estaban bastante aisladas y estaban en condiciones bastante más precarias que el resto del país, en cuanto a salud, nutrición, vivienda y educación.

El HAE se concentró en la idea del 'ashram', un concepto que promueve un modelo educativo integral, en donde se enseñan 'aptitudes para la vida' a nivel de la comunidad. El programa se dirigió tanto a adultos como a niños, y definió la alfabetización como una 'formación de tipo práctico para desenvolverse en la vida'. De hecho, los analfabetos pueblos tribales de la montaña (que muchas veces tampoco tienen ciudadanía tailandesa ni tarjetas de registro) a menudo han tenido derechos muy restringidos y están en desventaja a la hora de mercadear sus productos, comprar mercaderías o solicitar servicios del gobierno.

El proyecto fue encabezado y administrado por muchos pueblos tribales de las montañas locales. Treinta y cinco por ciento de su currículo se concentró en aptitudes académicas básicas y 65 por ciento en formación integrada de tipo práctico para desenvolverse en la vida; aproximadamente 20 por ciento del componente de la formación de tipo práctico para desenvolverse en la vida se desarrolló localmente.

Una evaluación reciente de los primeros seis años de implementación del proyecto llegó a las siguientes conclusiones:

- El HAE llegó a 15,000 adultos y niños: 'este nivel de participación sobrepasó las tasas de inscripción que se hubiesen esperado si sólo hubiera estado disponible la educación formal';
- 'el componente [del currículo] desarrollado localmente demostró ser un método valioso de adaptar el currículo a las prácticas y exigencias socioculturales de las poblaciones del área montañosa', además, 'varias comunidades participantes estuvieron muy complacidas de que el currículo y los métodos de enseñanza ayudaron a promover la apreciación de la cultura tradicional';
- 'el enfoque central basado en la comunidad del proyecto HAE promovió un nivel sin precedentes de participación local. La matriculación, la asistencia, los avances y los logros aumentaron tanto para niños como para adultos, y se atrajo a más maestros de minorías étnicas al sistema';
- 'el proyecto HAE fue diseñado y lanzado en un momento en que se estaban dando cambios en

la política nacional y recibió un importante apoyo político durante la crítica fase piloto, cuando el gobierno endosó formalmente la adaptación de los programas educativos a las necesidades únicas de las minorías étnicas. Este empuje a alto nivel ayudó a sustentar los esfuerzos locales y regionales...'¹³¹

El proyecto piloto, de seis años de duración, fue tan exitoso que el programa se extendió a nivel nacional y sigue funcionando hoy día, más de 20 años después de haber comenzado.

Fuente: ADB, *Case Study: Hill Areas Education Program – Thailand, Manila, ADB, 2000; Health and Education Needs of Ethnic Minorities in the Greater Mekong Sub-Region*, Research Triangle Institute (RTI), Programs of Good Practice, 2000.

El respeto por la diversidad cultural implica un respeto por el conocimiento indígena tan a menudo descuidado o subestimado en los proyectos de desarrollo (como SUBIR). Un instrumento clave para tratar este asunto es el Artículo 8 (j) del Convenio sobre la Biodiversidad (CBD):

‘Cada parte, en tanto sea posible y apropiado y con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente.’

El conocimiento indígena puede ser extremadamente beneficioso, tal y como lo ilustra el Recuadro 18.

Recuadro 18. Control de plagas en el guandú por medio del conocimiento indígena en India

En India, los pobres a menudo utilizan el guandú en su dieta como fuente de proteína. A menudo, el cultivo del guandú es amenazado por un insecto (el taladrador de vainas) que ocasiona la pérdida de hasta el 100 por ciento de las cosechas, a pesar del fuerte uso de pesticidas.

El Centro para la Solidaridad Mundial (Centre for World Solidarity), una ONG internacional que trabaja en India, llevó a cabo un programa de control

integrado de plagas (IPM por sus siglas en inglés) para los cultivos de guandú y garbanzo – un programa financiado por el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (IFAD) y el International Crop Research Institute for the Semi-Arid Tropics (ICRISAT). Los investigadores aprendieron acerca de una práctica indígena utilizada por los productores pobres para proteger al guandú; ésta consiste en zarandear las plantas para desplazar y luego destruir las larvas del taladrador de vainas. Se descubrió que la técnica era bastante efectiva, destruyendo hasta el 97 por ciento de las larvas, un resultado bastante mejor que el obtenido con insecticidas, sin dañar la planta. Además es una opción bastante rentable para productores pobres.

Los investigadores que realizaron este estudio recomendaron que el método tradicional de zarandear las plantas para controlar al taladrador de vainas se promoviera también en otras áreas de cultivo de guandú en India.

Fuente: Ali, S.M.A., *Indigenous technical knowledge for controlling pigeon pea pod-borer’, Indigenous Knowledge and Development Monitor*, noviembre 2000.

La no-discriminación¹³²

Definición y discusión

La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD) en su Artículo 1.1, estipula que:

‘En la presente Convención la expresión "discriminación racial" denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.’

Obviamente, debe lucharse en contra de la discriminación desde un punto de vista ético: el principio que todos los seres humanos son iguales y deben ser tratados como tales está arraigado en instrumentos de derechos humanos tales como la Carta de la ONU, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, ICERD, la Declaración de la ONU sobre Minorías y el Convenio No. 169 de la OIT (para ejemplos de los Artículos rele-

vantes, ver la Tabla 1). De acuerdo a este cuerpo de leyes de derechos humanos, los estados tienen la clara obligación de garantizar la no-discriminación – de hecho, este principio se ha convertido en parte del derecho consuetudinario internacional, lo que significa que todos los estados están obligados a reconocerlo.

También existen razones económicas y sociales para luchar contra la discriminación, puesto que existe un enlace claro entre la discriminación y el incumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. Se ha establecido claramente el hecho de que los individuos tienen menos posibilidades de hacer realidad sus derechos si son discriminados. Por ejemplo, como dejó claro el proyecto de siete años de la OIT para Combatir la Discriminación en contra de Trabajadores Migratorios y de Minorías Étnicas en el Mundo del Trabajo (1991–9), las prácticas discriminatorias en el lugar de trabajo pueden evitar la integración social y generar malestar social.¹³³

También existen argumentos económicos bien conocidos en contra de la discriminación.¹³⁴ Los estados tienen la obligación de asegurar que las políticas que elaboran para hacer realidad los derechos económicos, sociales y culturales beneficien a todos de forma equitativa.

Sin embargo, la mayoría de pueblos indígenas y minorías sufren discriminación a diario, lo cual amenaza su dignidad e identidad. Como estipulan las políticas holandesas sobre pueblos indígenas ‘ellos se enfrentan a desdén y a la negación del valor de su cultura y conocimiento tradicionales’.¹³⁵ Están constantemente en desventaja debido a prácticas discriminatorias – al aplicar para un trabajo, un lugar en la escuela, al solicitar servicios médicos o en actividades del día a día. El Artículo 4 (1) de la Declaración sobre Minorías y el Artículo 3 (1) del Convenio No. 169 de la OIT reafirman el derecho de estos grupos a la no-discriminación (ver Tabla 1).

Como se dejó claro en la Conferencia Mundial contra el Racismo (Durban, 2001), en donde estuvieron presentes agencias como el BID, el Banco Mundial y el PNUD, los estados deben hacer más para luchar en contra de la discriminación, incluso en el desarrollo; el Programa de Acción de la Conferencia:

‘exhorta a los estados e incita al sector privado y a las instituciones financieras y de desarrollo internacionales, como el Banco Mundial y bancos regionales de desarrollo, a que promuevan la participación de individuos y grupos de individuos que son víctimas del racismo, discriminación racial, xenofobia e intolerancia relacionada, en todas las etapas de la toma de decisiones económicas, culturales y sociales, especialmente en el desarrollo e implementación de estrategias para el alivio de la pobreza, proyectos de desarrollo y programas de asistencia comercial y de mercado.’

Buena práctica

Para asegurar que los proyectos de desarrollo traten la cuestión de la discriminación de forma eficaz, es necesario realizar un análisis sociocultural profundo antes de la implementación del proyecto para poder evaluar la medida de la exclusión social. Dicho análisis también debería señalar estrategias para identificar y llegar a las comunidades indígenas y minoritarias más discriminadas.

Deben establecerse varias estrategias para crear confianza con los participantes indígenas y de minorías. A este respecto, un ejemplo de un proyecto exitoso son las Iniciativas de Participación Cívica (CPI por sus siglas en inglés), un proyecto de USAID/Save the Children implementado por el Comité Internacional de Rescate en Kosovo/a (2000–1). Una evaluación independiente del proyecto concluyó:

‘Aunque el fomento de la paz y la integración de las minorías étnicas en la sociedad kosovar no eran un objetivo explícito de las CPI, fue necesario tomar opciones estratégicas al principio para poder abordar los problemas planteados por las tensiones étnicas. A pesar de un difícil comienzo en una de las dos áreas de responsabilidad (AoR) del programa, eventualmente se creó un cierto grado de confianza, lo cual permitió, por ejemplo, reuniones y capacitación con una mezcla de etnias. Clave para este éxito fue la sensibilidad étnica del personal de la CPI – especialmente de los funcionarios que trabajaban en el terreno, quienes fueron el enlace entre las comunidades y por ende, claves para el fomento de la confianza’.¹³⁶

La evaluación subrayó la importancia de seleccionar a funcionarios para trabajar en el terreno que tengan sensibilidad étnica, que ‘al principio del programa muestren tolerancia para y con otras etnias... [puesto que] representan un puente entre la minoría y el “mundo exterior”.’ Además, debe advertirse a los candidatos para los puestos de funcionarios en el terreno que tolerancia y sensibilidad son requisitos del programa; y debe informárseles que van a trabajar con grupos minoritarios. Como resultado de estas estrategias, los padres de varios adolescentes pertenecientes a minorías les permitieron participar en la ‘capacitación mixta’ porque la comunidad sabía y les tenía confianza a los funcionarios en el terreno. Las minorías abogaron para tener representación en las agencias de desarrollo a nivel local, por medio de políticas de empleo de acción afirmativa que aseguran que las minorías sean parte del personal del proyecto a todos los niveles. Esto puede asegurar mayor acceso de los grupos minoritarios a las oficinas locales y también mayor capacidad interna para entender las necesidades de las minorías y para suministrarles servicios de forma más eficaz.

Recomendaciones

MRG recomienda:

1. Las agencias de desarrollo que han adoptado políticas sobre pueblos indígenas y minorías deberían de revisar la implementación de dichas políticas a través de:
 - (a) Estudios de evaluaciones del impacto de proyectos existentes en pueblos indígenas y minorías, tanto de los proyectos dirigidos específicamente a pueblos indígenas y minorías, como el impacto de los planes generales de desarrollo en estos grupos;
 - (b) La adopción de indicadores de evaluación que se basen en los derechos de las minorías y los pueblos indígenas;
 - (c) El establecimiento de mecanismos de monitoreo y reclamos que sean accesibles a los pueblos indígenas y a las minorías.
2. Aquellas agencias de desarrollo que no hayan adoptado políticas sobre pueblos indígenas y minorías deberían hacerlo, en estrecha cooperación y consulta con representantes de dichos grupos. Las políticas deben estar orientadas a respetar, proteger y cumplir los derechos de minorías étnicas, religiosas y lingüísticas, y de pueblos indígenas, en todas las etapas del proceso de desarrollo.
3. Las agencias de desarrollo deberían comisionar estudios para identificar las buenas prácticas en relación con minorías y pueblos indígenas en proyectos de desarrollo. Estos estudios deberían involucrar activamente a las comunidades minoritarias e indígenas en la evaluación de las buenas prácticas y en la elaboración de lecciones aprendidas de cada experiencia de proyecto.
4. Debería darse capacitación a los profesionales del desarrollo sobre normas internacionales de los derechos de minorías y pueblos indígenas.
5. El fomento de capacidades de minorías y pueblos indígenas debería estar integrado a las actividades de programas de desarrollo en la manera en que sea apropiado, con vistas a fortalecer la participación de minorías y pueblos indígenas en todas las etapas del ciclo del proyecto de desarrollo. Deben tomarse medidas para asegurar que se incluya, a nivel local, a minorías y pueblos indígenas entre el personal del proyecto de desarrollo.

Apéndices

Apéndice 1. Criterios de evaluación para proyectos que tienen impacto en minorías y pueblos indígenas.

Los proyectos dirigidos específicamente a minorías y pueblos indígenas, al igual que aquellos que simplemente afectan a minorías y pueblos indígenas, deben ser monitoreados y evaluados desde el punto de vista de dichos grupos.

El criterio utilizado para evaluar dichos proyectos debe basarse en los instrumentos de derechos que tratan específicamente sobre minorías y pueblos indígenas, así como otros instrumentos internacionales de derechos humanos. Éstos deberían proporcionar una base para el marco conceptual de la evaluación (ver Tabla 1).

Medir la participación

La evaluación de la participación de pueblos indígenas y minorías residentes en el área en donde se implementó el proyecto requiere de un análisis del éxito del proyecto, o su fracaso, en cuanto a:

- identificar y llegar a estos pueblos;
- obtener su consentimiento libre e informado en cuanto a todos los aspectos relevantes del proyecto antes de la implementación (y en cuanto a cualesquiera cambios subsiguientes);
- asegurar su participación a lo largo del ciclo del proyecto;
- asegurar una participación significativa.

Identificar y llegar a los pueblos indígenas y a las minorías

- ¿Se llevó a cabo un análisis sociocultural profundo antes de iniciar el proyecto?
- ¿Se utilizaron técnicas de la Evaluación Rural Participativa (u otros métodos participativos)?
- ¿Se buscó información geográfica? ¿Cómo se utilizaron los resultados?
- ¿Hubo pueblos indígenas/minorías que se pasaron por alto durante la preparación del proyecto? En caso afirmativo, ¿hubo mecanismos establecidos para asegurar que pudieran ‘integrarse’?
- ¿Qué porcentaje de pueblos indígenas/minoritarios versus no-indígenas/minoritarios participaron de

hecho en el proyecto, en comparación con la composición demográfica del área; cuál es el porcentaje de mujeres indígenas y de minorías que participaron en el proyecto?

- ¿Trabajó el proyecto con organizaciones indígenas o de minorías locales, regionales o nacionales relevantes?

Obtener el consentimiento libre, previo e informado

- ¿Se contó con el consentimiento de todos los miembros de la comunidad afectados, incluyendo mujeres y los pueblos más pobres?
- ¿Se determinó el consentimiento de acuerdo al derecho y la práctica consuetudinarios?
- ¿Qué mecanismos estableció la agencia(s) de implementación para asegurar que se transmitiera información apropiada y precisa, de forma oportuna y comprensible para todos?
- ¿Consideraron los pueblos indígenas/minorías que fueron informados suficientemente acerca del proyecto, antes de su implementación y durante las fases del ciclo del proyecto?
- ¿Fue la información proporcionada verdaderamente precisa, oportuna y comprendida por todas las minorías y pueblos indígenas?
- ¿Qué tan fácil/difícil fue para estos grupos obtener la información?

Participación a lo largo del ciclo del proyecto

La forma en que se solicita a los interesados su contribución en el proyecto es a menudo un indicador de la importancia de su participación. Si se pide a los pueblos indígenas y a las minorías que contribuyan al proyecto únicamente con trabajo, y no en compartir ideas acerca del proyecto, no puede considerarse que su participación sea significativa y es poco probable que el proyecto será sostenible. Los interesados pueden participar en un programa dado en gran variedad de formas, incluyendo por medio de contribuciones:

- Monetarias. Esta es relativamente fácil de medir. Es mejor preguntar acerca del nivel de contribución en función de porcentaje (de, por ejemplo, ingresos disponibles) que en función de valores absolutos, puesto que esto permite hacer comparaciones inter-proyecto.

- En especie. Por ejemplo, materiales para construir una escuela.
- En trabajo. Esto puede medirse en horas utilizadas en ciertas tareas relacionadas con el proyecto; pero es posible que sea difícil para los interesados responder con algún grado de precisión.
- En ideas. Esto puede medirse analizando la participación de los interesados en reuniones/talleres organizados, entrevistas o cuestionarios, o sus roles en el equipo de administración e implementación del proyecto.

A la hora de evaluar si la participación de minorías y pueblos indígenas ha sido significativa debería preguntarse lo siguiente:

- ¿En qué forma o formas se les pidió que participaran? ¿Han contribuido al proyecto en especie, con dinero, con trabajo, con ideas?
- ¿Se les ha pedido que participen en reuniones/talleres? ¿Participaron en ellos? ¿Consideraron que sus ideas fueron tomadas en serio por los miembros del personal del proyecto u otros? ¿Consideraron que se les dieron suficientes oportunidades para expresar sus ideas? ¿Consideraron que tenían responsabilidades de trabajo en el proyecto?
- ¿Hasta qué punto las organizaciones a nivel local representan los mejores intereses de su circunscripción? ¿Cómo operan? ¿Existe una junta directiva o un comité ejecutivo electo democráticamente? ¿Qué porcentaje de mujeres hay en la organización en general, y en cargos administrativos? ¿Se realizan votaciones sobre políticas importantes y adjudicación de recursos? ¿Existe alguna restricción para ser miembro del grupo?

Evaluación del impacto del proyecto en el bienestar de los pueblos indígenas y las comunidades minoritarias

- ¿Se alcanzaron las metas del proyecto en relación con el impacto del mismo en pueblos indígenas y minorías (según se definieron en la propuesta del proyecto)?
- ¿Hasta qué punto consideraron los pueblos indígenas y las minorías que el proyecto ha resultado en una mejora económica, social, política o cultural de su situación?
- ¿Se consultó a las minorías y pueblos indígenas, durante el diseño del proyecto, acerca de cuáles eran sus prioridades y cómo encajaban éstas con los objetivos del proyecto?
- ¿Ha respondido el proyecto a sus necesidades y prioridades en función de, por ejemplo, educación, religión, cultura, lenguaje, adquisición de tierras, acceso a crédito, etc.?
- ¿Cuáles fueron las consecuencias no planeadas del proyecto?

- ¿Ha tenido el proyecto un impacto negativo o positivo en las relaciones en la comunidad y entre comunidades?

Evaluación de los esfuerzos de fomento de capacidades del proyecto

- ¿Fueron las estrategias específicas de fortalecimiento de capacidades diseñadas por el personal del proyecto (como capacitación) implementadas como se había previsto? ¿Se monitorearon y evaluaron? ¿Cómo se hubieran podido mejorar? ¿Estaban claramente definidos los roles y expectativas de los participantes del proyecto? ¿Fueron estos realistas a la luz de sus capacidades técnicas reales?
- Los resultados de las estrategias: ¿Aumentaron las destrezas, conocimiento, autoestima, etc. de los beneficiarios como resultado de las actividades del proyecto? ¿Fueron relevantes las destrezas/competencias adquiridas? ¿En realidad fueron éstas utilizadas por los participantes? ¿Es posible que las utilicen una vez que cese el apoyo de la agencia para el proyecto? ¿Es probable que los beneficiarios puedan movilizar recursos cuando termine el apoyo externo? ¿Se han elevado las expectativas de los participantes a niveles poco realistas?
- Capacidad organizativa: ¿Hasta qué punto las organizaciones apoyadas por el proyecto han aumentado su capacidad para movilizar recursos (cómo y en qué medida), para manejar conflictos, para comunicarse y hacer cabildeo eficazmente para lograr sus objetivos?

Evaluación de la efectividad del proyecto en tratar el tema de la discriminación

- ¿Se realizó un análisis sociocultural profundo para evaluar el alcance de la exclusión social, y para señalar estrategias para identificar y llegar a los pueblos indígenas y minorías más discriminados, antes de la implementación del proyecto? ¿Se utilizaron los resultados del análisis? ¿Cómo?
- ¿Hubo estrategias establecidas para fomentar la confianza de los potenciales participantes indígenas y de minorías? ¿Hubo funcionarios que fungieran de enlace entre las comunidades y el resto del personal del proyecto? ¿Hubo mecanismos que garantizaran que los pueblos indígenas y las minorías pudieran plantear sus reclamos?
- ¿Era el personal del proyecto sensible al tema de la discriminación? ¿Fue este un criterio para la selección del personal del proyecto? ¿Recibió el personal alguna capacitación o preparación especial? ¿Cómo se trató el tema de contratación de personal? ¿Qué porcentaje de personal se seleccionó de grupos indígenas y/o de minorías (de la región/país y de fuera)? ¿En qué cargos?

Apéndice 2. Estudio de caso de SUBIR: itinerario del viaje de estudio

20 de junio: Llegada a Quito, Ecuador

21–5 de junio: Quito

- Discusión con miembros actuales y pasados del personal de SUBIR: Walter Palacios (EcoCiencia), David Thomas (EcoCiencia), Emma Child (SUBIR), Marcelo León Jara (SUBIR), Paulina Bacca (SUBIR), Manolo Morales Feijóo (SUBIR), Jeannie Zielinski (SUBIR), Patricio Hernández (SUBIR).
- Revisión de documentos del proyecto SUBIR.

26 de junio: en camino hacia Borbón (Esmeraldas) con el personal de SUBIR (Henry Quiroz)

27 de junio – 1 de julio: Viaje de estudio en la Provincia de Esmeraldas

- Visitas a las siguientes comunidades:
 - Guadual (aldea chachi, cerca de 65 familias): discusión de grupos muestra seleccionados con seis o siete líderes de la aldea, incluyendo a Sergio Cimarrón, Metardo Erazo, Carlos Luis Bretano de la Cruzimarrón; visita a la aldea.
 - Majua (aldea afroecuatoriana, cerca de 15 familias): entrevistas con dos mujeres: Ángel Nazareno y Miriam Caicedo; visita a la escuela de la aldea y otras instalaciones.
 - San Miguel (aldea afroecuatoriana, cerca de 60 familias): discusiones de grupos muestra seleccionados con cerca de 10 mujeres; entrevistas con líderes de la aldea.
- Al viajar en canoa por el río que enlaza estas aisladas comunidades: entrevistas con varios individuos chachis y afroecuatorianos familiarizados con SUBIR – como Luis López, chachi de la red de acopiadores.
- Discusión con el personal local de SUBIR (en Borbón).

2–6 de julio: Quito

- Entrevistas con los siguientes informantes claves:
 - Freddy Pianchiche Anapa, Presidente de FECCHE;
 - Luis Alberto Nazareno, UONNE;
 - Inés Morales, Presidenta del Consejo Regional de Palenques;
 - César Navarrete, Consejo Nacional de Palenques.
- Discusión con personal de SUBIR (Paulina Bacca).
- Revisión de los documentos del proyecto SUBIR.

Apéndice 3. Listado de personas entrevistadas

Indira Simbolon (Banco Asiático de Desarrollo), Especialista en Desarrollo Social, Departamento para el Desarrollo Regional y Sostenible.

A. Deruyttere (Banco Interamericano de Desarrollo) Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario, SDS/IND Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo, Directora.

Aklog Birara (Banco Mundial) Asesor en Igualdad Racial.

Ingunn Klepsvik (NORAD, Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo), Directora, Departamento para América Latina, el Medio Oriente y el Sureste de Europa.

Anders Ørnemark (Director de Sección, Departamento de Políticas y Planificación ODA, Real Ministerio Danés de Asuntos Exteriores) y **Valerie Bandeira de Lima Sax** (Supervisora, Comisión Europea, EuropeAid, Derechos Humanos y Democracia) también accedió amablemente a revisar secciones relevantes de este informe.

Notas

- 1 www.unhchr.ch/development/approaches-04.html. Ver también E/CN.3/Sub.2/AC.4/2001/2.
- 2 UNICEF es un ejemplo de una agencia que ha desarrollado un enfoque basado en los derechos bastante completo para todas sus actividades de desarrollo. Santos Pais, M., *A Human Rights Conceptual Framework for UNICEF*, Florencia, Italia, UNICEF, 1999.
- 3 Ministerio de Asuntos Exteriores, *Review Report. Strategy for Danish Support to Indigenous Peoples*. Copenhagen, DANIDA, 2001, p. 170.
- 4 También se tomaron en cuenta otros instrumentos internacionales relevantes que han sido adoptados a nivel internacional o regional. Entre éstos se incluyen las Convenciones 'Centrales' de la OIT, especialmente la Convención sobre Discriminación (Empleo y Ocupación) de 1958, la Convención No. 111; el Proyecto de la Declaración Interamericana sobre los derechos de los Pueblos Indígenas (aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos en 1997).
- 5 El Primer Protocolo Facultativo (1966) faculta al Comité de Derechos Humanos, establecido de acuerdo al Pacto, recibir y considerar comunicaciones de individuos que aleguen ser víctimas de violaciones de cualesquiera de los derechos establecidos en el Pacto; el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destinado a abolir la pena de muerte, fue adoptado por la Asamblea General de la ONU en 1989.
- 6 El Artículo 27 del PIDCP estipula que: 'En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.'
- 7 E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/WP.1 (Comentario sobre la Declaración de los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas).
- 8 Obviamente, debe considerarse únicamente como un punto de partida; debe realizarse mayor análisis y reflexión sobre los instrumentos claves de derechos humanos, y sobre las prácticas de las agencias de desarrollo, involucrando a representantes de las minorías y los pueblos indígenas, y tomando en cuenta las conclusiones de los talleres y conferencias que se han llevado a cabo en el pasado. De ser apropiado, deberían elaborarse dos series de principios, uno para minorías y el otro para pueblos indígenas.
- 9 El taller fue copatrocinado por el Programa de Apoyo a la Biodiversidad, Programa de los Pueblos que Habitan los Bosques, International Work Group on Indigenous Affairs (IWGIA), la Alianza Mundial de Pueblos Indígenas-Tribales de los Bosques Tropicales y el World Wide Fund for Nature (WWF) – Dinamarca. La mesa redonda fue financiada por USAID.
- 10 Entrevista con Aklog Birara, Asesor sobre Igualdad Racial, Banco Mundial, 24 de mayo de 2002.
- 11 Uno de los revisores de este informe señaló, previo a su publicación, que es posible que la razón de esto sea que en realidad las minorías están menos necesitadas que los pueblos indígenas. Uno podría argumentar todo lo contrario: que las minorías están, en algunos casos, menos organizadas y tienen menos posibilidades de insistir sobre sus exigencias porque están más necesitadas, más destituidas y aisladas que los pueblos indígenas en general. En Ecuador, por ejemplo, la minoría afroecuatoriana es aún más pobre y más excluida socialmente que los pueblos indígenas (ver la sección II de este informe).
- 12 Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas.
- 13 Convención de la OIT concerniente a los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, No. 169, ratificada por 17 países en noviembre de 2002: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, Dominica, Ecuador, Fiji, Guatemala, Honduras, México, Los Países Bajos, Noruega, Paraguay, Perú, y Venezuela.
- 14 Para mayor información acerca de temas relacionados con la definición legal de minoría, o sobre las diferencias entre conceptos como 'asimilación' o 'integración', ver Thornberry, P., *International Law and the Rights of Minorities*, Oxford, Clare Press, 1991.
- 15 En el web site de MRG se señala que "Minority Rights Group International (MRG) concentra su trabajo en comunidades étnicas, religiosas o lingüísticas no-dominantes, que no necesariamente son minorías numéricas".
- 16 *Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations; Conclusions, Proposals and Recommendations*, UN Doc E/CN.4/Sub.2/1986/7 Add 4.
- 17 En su documento sobre el concepto de pueblos indígenas, presentado al Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas, Erica-Irene A. Daes identifica por lo menos dos factores que distinguen a los pueblos indígenas de las minorías: 'prioridad en el tiempo y relación con un territorio particular'. Daes, E-I., 'Standard-setting activities: evolution of standards concerning the rights of indigenous peoples,' Commission on Human Rights, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, Working Group on Indigenous Populations, 1996, p. 19. (E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2)
- 18 Esto, obviamente, hace que la terminología sea un asunto delicado. Por ejemplo, a nivel de la ONU, el Grupo que trabajó en el Proyecto de la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, durante muchos años fue llamado el 'Grupo de Trabajo de la ONU sobre las Poblaciones Indígenas' (no pueblos).
- 19 Thornberry, *op. cit.*, menciona, con toda razón, que 'existe un traslape claro entre el caso general de las minorías y el tema específico de los grupos indígenas' (p. 33). Los 'Derechos indígenas' son un concepto más amplio que 'derechos de las minorías', porque también refieren, entre otras cosas, a cuestiones como derechos a la tierra y auto-determinación.
- 20 Daes. *op. cit.*, p. 19. También añade que, por ejemplo, la definición de minorías de Capotorti no ayuda a distinguir entre los conceptos de 'indígena' y 'minoría'.
- 21 Inicialmente se recopiló un listado de estudios de caso potenciales contactando a profesionales del desarrollo de agencias no-gubernamentales bilaterales, multilaterales e internacionales, y a investigadores de instituciones académicas. Eventualmente, la investigadora en consulta con MRG seleccionó al proyecto SUBIR.
- 22 Un e-mail personal de Jorge Urquillas, de fecha 2 de mayo de 2002. Pocos días después, Jorge Orbe nos informó que

- podría organizarse una visita de campo; pero no en las fechas solicitadas (e-mail personal con fecha 6 de mayo de 2002).
- 23 Colchester, M. y Griffiths, T., *Indigenous Peoples, Forests and the World Bank: Policies and Practice*, agosto de 2002.
- 24 Sanjayan, M.A., Shen, S. y Jansen, M., *Experiences with Integrated Conservation and Development Projects in Asia*, World Bank Technical Paper 388, Washington, DC, Banco Mundial, 1997.
- 25 Newmark, W.D. y Hough, J.L., 'Conserving wildlife in Africa: Integrated Conservation and Development Projects and beyond', *BioScience*, vol. 50, no. 7, 2000, págs. 585-92
- 26 Por ejemplo, otro proyecto extremadamente interesante que fue pre-seleccionado como posible estudio de caso se encuentra implementado en Laos, fue rechazado exactamente por estas razones. Este era un proyecto de agua y salubridad dirigido a mujeres pobres de minorías; y originalmente estaba financiado por el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID), Reino Unido; Canadian Food for the Hungry International (CFHI) y Canadian International Development Agency (CIDA). Sin embargo, el plazo necesario para organizar el viaje de estudio (obtener una invitación oficial, obtener visas, organizar el viaje dentro del país, etc.) hubiera tomado varios meses.
- 27 Los bosques ecuatorianos tienen una de las tasas más altas de especies endémicas. Albergan a docenas de mamíferos y aves en severo peligro de extinción, incluyendo osos de anteojos, jaguares, ocelotes, tapires cordilleranos, monos araña de cabeza parda y monos capuchinos barbados. Entre las especies de aves se incluyen el Tucán de pecho blanco, el acestrura berlepschi de Esmeraldas, el guacamayo verde, águila crestada, águila arpía y el cóndor andino.
- 28 Mills Booth, E., *Starting with Behaviour: A Participatory Process for Selecting Target Behaviours in Environmental Programs*, USAID Documento Número: PN-ABY-389, 1996.
- 29 'Ecuador, protecting forest in danger', *World Rainforest Movement Bulletin*, no. 7, diciembre de 1997.
- 30 Una de las tres principales divisiones geográficas ecuatorianas, ubicada en la parte este del país.
- 31 Descripción en línea del proyecto SUBIR. www.ns.care.org.ec/subir (visitado el 1 de junio de 2002).
- 32 Gentry, A. y Dodson, C., 'Biological extinction of western Ecuador', *Annals of the Missouri Botanical Garden*, no. 78, págs. 273-95.
- 33 Citado en el *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador* de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos (Capítulo IX. Temas de Derechos Humanos de Especial Relevancia para los Habitantes Indígenas del País), 1997.
- 34 Enfermedades como la influenza, neumonía y enfermedades virales han cobrado una gran cantidad de vidas. *Ibíd.*
- 35 *Ibíd.*
- 36 MRG, *World Directory of Minorities*, Londres, MRG, 1997, *World Factbook 2001*, Washington, CIA.
- 37 Propuesta del proyecto, citada en la Fase I, Evaluación.
- 38 Ver el mapa en la página 12.
- 39 CARE-Ecuador, SUBIR, *Fase II*, Quito, Ecuador, CARE, 1997. Algunas de las razones para este cambio administrativo y geográfico que se mencionaron incluyen: la duplicidad de los procesos administrativos, tardanzas en los procesos de toma de decisiones, conflictos administrativos y esfuerzos aislados como resultado de 'la expansión geográfica y las dificultades logísticas de iniciar actividades simultáneamente en tres de las áreas protegidas más importantes'.
- 40 Mills Booth, *op. cit.*
- 41 Entrevistas con el personal de SUBIR, Ecuador, junio de 2002.
- 42 Basado en los estimados de organizaciones indígenas. Por mucho tiempo, las cifras oficiales de los censos han subestimado las cantidades, citando cifras de cerca del 10 por ciento. Ver Knapp, G., *Potential Ethnic Territories: Mapping Linguistic Data from Modern Andean Censuses*. Texas Papers on Latin America. Austin, Institute of Latin American Studies, University of Texas at Austin, 1989, págs. 89-113. Por ejemplo, para el censo de 1990 las organizaciones de indígenas y campesinos no colaboraron de cerca con el proceso, lo cual resultó en omisiones del censo estimadas en un 7 por ciento. Ver *Support for the Population and Housing Census and Strengthening of the National Statistics System*, Banco Interamericano de Desarrollo (ec-0197) <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/ec1296e.pdf>.
- 43 Para un estudio histórico de estas políticas ver Grijalva, A., *La Situación de la Justicia Indígena Tradicional en Ecuador*, Universidad Andina, Campus del Ecuador, 2000.
- 44 La tradición indígena de organizarse en líneas étnicas data del imperio inca y subsistió durante la época de la conquista. En tiempos modernos, esta tradición se ha mantenido viva e incluso se fomenta legalmente. En 1937, la presión de indígenas y campesinos llevó al legislativo ecuatoriano a pasar la Ley de Comunas, cuyo propósito es dar protección legal a las comunidades rurales organizadas en comunas de ataques y explotación de fuerzas externas. Como resultado, durante los tres primeros años posteriores a la entrada en vigencia de esta ley, 338 comunidades se organizaron legalmente en comunas. Ver Becker, M., 'Comunas and rural community organizations in Cayambe, Ecuador', documento presentado en ponencia en la reunión conjunta de 1997 de Midwest Association for Latin American Studies (MALAS) y el Illinois Council of Latinamericanists (ICLAS), Edwardville, IL y St. Louis, MO. Actualmente existen cerca de 2,300 organizaciones indígenas de base a nivel de la comunidad y 180 organizaciones a nivel regional, provincial o nacional. Ver Van Nieuwkoop, M. y Uquillas, J.E., *Defining Ethnodevelopment in Operational Terms: Lessons from the Ecuador Indigenous and Afro-Ecuadorian Peoples Project*, Washington, DC, Banco Mundial, 2000.
- 45 En 1989, varios pueblos indígenas se unieron en una organización sombrilla llamada la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). Desde su inicio, CONAIE ha encabezado una serie de movimientos sociales y políticos para proteger los derechos indígenas, sacando a la luz muchos de los problemas a que se enfrentan a diario los indígenas. También planificó un levantamiento de siete provincias durante el gobierno del Presidente Rodrigo Borja Cevallos (1988-94), apoderándose de pozos de petróleo y tomando a militares como rehenes. Entre sus demandas se incluía la devolución de varias tierras comunitarias tradicionales, el reconocimiento del Quenchara como idioma oficial, y compensación por los daños al medioambiente ocasionados por las empresas petroleras explotando la cuenca del Amazonas. Durante la presidencia de Sixto Durán Ballén (1992-6), CONAIE y otros movimientos indígenas organizaron demostraciones generalizadas en protesta contra una ley de desarrollo de la tierra. Más recientemente, el 21 de enero del año 2000, en el contexto de la severa recesión económica y como reacción a la decisión de sustituir la moneda nacional por el dólar estadounidense, pueblos indígenas, con el apoyo de funcionarios militares, y encabezados por CONAIE, irrumpieron en los palacios presidenciales y derrocaron al entonces presidente Mahuad en un golpe incruento. Gustavo Noboa, sucesor de Mahuad, continuó el proceso de dolarización.
- 46 El Artículo 1 de la Constitución estipula: 'El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico...'
- 47 Sin embargo, como señala un estudio reciente del Banco Interamericano de Desarrollo en relación con las cuestiones de titulación de tierras: 'existen inquietudes de que [este concepto] se basa en el contexto amazónico, en donde la afiliación territorial está relacionada con la identidad étnica

- y cultural, más que con la región de la *sierra* en donde las tierras indígenas están más fragmentadas y las afiliaciones étnicas son menos precisas'. Plant, R. Y Havlkof, S., *Land Titling and Indigenous Peoples*, Washington DC, IDB, 2001, p. 34.
- 48 Van Nieuwkoop y Ujillas, *op. cit.*
- 49 En Ecuador *parroquia* es la división administrativa más pequeña. El país está dividido en 22 provincias; cada provincia se divide en cantones y cada cantón se divide en parroquias.
- 50 Van Nieuwkoop y Ujillas, *op. cit.*
- 51 Documento de Evaluación del Banco Mundial para PRODEPINE, *Project Appraisal Document, Ecuador – Indigenous and Afro-Ecuadorian Peoples Development Project*, Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, Asociación de Desarrollo Internacional, Oficina Regional para Latinoamérica y el Caribe, Departamento de País III.
- 52 Encalada, E., García, F. e Ivarsdotter, K., *La participación de los pueblos indígenas y negros en el desarrollo del Ecuador*, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999. Los estimados varían entre 4,000 (ver <http://abyayala.native-web.org/ecuador/chachi/>) y 10,000 (entrevista con Freddy Pianchiche de FECHE, junio 2002).
- 53 *World Rainforest Movement (WRM) Bulletin* No. 29, diciembre de 1999.
- 54 Durante el último censo nacional, hubo una pregunta relacionada a origen étnico. Al momento de redactar este documento, todavía no estaban disponibles los resultados detallados del censo.
- 55 Independent Media Center, 'Consolidating the Afro-Ecuadorian voice: Guayaquil, August 2001', <http://www.indymedia.org/>
- 56 Entrevista con Inés Morales, Presidenta del Consejo Nacional de Palenques, junio de 2002.
- 57 El término cimarrón deriva de una raíz india arawakana (*taina*). Originalmente se refería a ganado doméstico que se había escapado a las montañas en la Hispaniola, poco después, se aplicó a los indios amerindios esclavos que habían escapado de los españoles en dicha isla caribeña. A finales de los 1530, la palabra se utilizaba principalmente para referirse a los afroamericanos fugitivos y ya tenía fuertes connotaciones de fiereza – de ser salvaje e indomable. Ver. Price, R. 'Maroons in the Americas: heroic pasts, ambiguous presents, uncertain futures', *Cultural Survival Quarterly*, vol. 25, no. 4, enero de 2002
- 58 Lane, K. y Romero, M. D., 'Miners and Maroons: freedom on the Pacific coast of Colombia and Ecuador', *Cultural Survival Quarterly*, vol. 25, no. 4, enero 2002.
- 59 De acuerdo a César Montúfar, politólogo de la Universidad Andina Simón Bolívar, el Ecuador es 'probablemente uno de los países más racistas de Sudamérica'. Citado por *BBC World News*, 'Ecuador's World Cup Goal', 12 de abril de 2002.
- 60 Okezi O., 'Invisibility and the Afro-Ecuadorian population: research report abstract', Georgetown University, School of Foreign Service, Center for Latin American Studies.
- 61 La evaluación no abordará otras cuestiones de importancia que deben mantenerse en mente a la hora de evaluar el trascendencia del proyecto en general, como su rentabilidad/eficacia.
- 62 Por ejemplo, a pesar de que se elaboró un formato para entrevistas, éste se utilizó de manera flexible en los casos en que ajustarse estrictamente al mismo no hubiese sido apropiado.
- 63 Toda la información relativa a las encuestas fue suministrada por Paulina Bacca (SUBIR).
- 64 Para poder recopilar una base de datos iniciales confiable y útil, deben aplicarse las siguientes reglas:
- (1) Debe elaborarse un cuestionario (o cualquier otra herramienta para la recopilación de datos, como criterios para entrevistas, criterios para discusiones con grupos muestra elegidos, etc.) de línea de base para evaluar las necesidades, con plena participación de interesados claves del programa: esto asegurará la plena propiedad de los datos recabados y por ende, la utilidad del ejercicio.
- (2) El cuestionario debe someterse a prueba con un pequeño grupo de personas (podrían ser colegas) para asegurarse que no es demasiado largo y que las preguntas son fáciles de responder.
- 65 Esta definición es una adaptación de: Lavergne, R. y Saxby, J., 'Capacity development: vision and implications', *Capacity Development*, Occasional Series No. 3, CIDA Policy Branch, enero de 2001; Lusthaus, C, Adrien, M.H., Andersen, G. y Carde, F., *Capacity Development: Definitions, Issues and Implications for Planning, Monitoring and Evaluation*, Ottawa, IDRC, 1999; Horton, D. (ed.), *Learning about Capacity Development through Evaluation: Perspectives and Observations from a Collaborative Network of National and International Organizations and Donor Agencies*, La Haya, International Service for National Agricultural Research, 2001.
- 66 Rhoades, R. E. y Stallings, J. (eds). *Integrated Conservation and Development in Tropical America: Experiences and Lessons in Linking Communities, Projects and Policies*, SANREM CRSP y SUBIR, 2001, p. 238. Debe notarse que el fortalecimiento de capacidades no era únicamente responsabilidad del componente de fortalecimiento organizativo de SUBIR. Por ejemplo, por medio de su componente de uso de la tierra, el proyecto proporcionó capacitación en técnicas agroforestales a jóvenes agricultores.
- 67 Por ejemplo, en planificación social se cubrieron los siguientes temas: diagnóstico participativo, planificación comunitaria, formulación y evaluación de proyectos, administración comunal de pequeñas empresas, relaciones humanas, contabilidad y liderazgo. Ver Rhoades y Stallings, *op. cit.*, p. 238
- 68 *Ibid.*
- 69 Esto se considera como un esfuerzo de fortalecimiento de capacidades siempre y cuando la titulación de tierras aumente el acceso a los recursos.
- 70 Además, la ley creó un número de ambigüedades no siempre tomó lo suficientemente en consideración las estructuras internas de las comunidades indígenas. Por ejemplo, la ley permite al estado expropiar tierras que han estado en barbecho por más de dos años. Este requisito es inconsistente con los sistemas indígenas de uso de la tierra en algunas regiones del país: los pueblos indígenas que viven en la selva amazónica limpian y cultivan pequeñas huertas de forma rotativa. Sus métodos de manejo y cosecha de los recursos de los bosques son consistentes con sus necesidades y con las características de la capa superior del suelo, que es poco profunda y poco apropiada para los métodos de cultivo intenso contemplados en la ley.
- 71 Por ejemplo, la comunidad de Playa de Oro (Provincia de Esmeraldas) estaba legalmente definida como una parroquia y no una 'comuna', lo que evitó que dicha comunidad obtuviera los títulos de sus tierras.
- 72 Feijóo, M.M., 'Community paralegals and land tenure', en Rhoades y Stallings, *op. cit.*
- 73 Entrevista con miembros del personal de SUBIR, junio de 2002.
- 74 Feijóo, *op. cit.*
- 75 Entrevista con evaluador, junio de 2002.
- 76 *La Hora*, 25 de febrero de 2002.
- 77 Entrevista con Luis López, Ecuador, junio de 2002.
- 78 Entrevista, Ecuador, junio de 2002.
- 79 Jara, M.L. 'The Community Forest Network: a tool for strengthening community capacity', en Rhoades y Stallings, *op. cit.* págs. 179–89.

- 80 'Análisis de las encuestas', marzo de 2002, Paulina Bacca, SUBIR/CARE, Ecuador.
- 81 Entrevista con Paulina Bacca, junio de 2002.
- 82 M.L. Jara explica que cada comunidad miembro de la RFC debe establecer un Comité Forestal, el cual está integrado por un administrador forestal, residentes de la comunidad que trabajan en el bosque, operadores de equipo (de sierras de cadena, etc.)... El Comité Forestal esta sujeto a un conjunto de regulaciones de operación que deben ser aprobadas por toda la comunidad y que cubren todos los aspectos relacionados con la tala de árboles. Entre estas regulaciones se incluyen: un plan administrativo, un plan de trabajo, reglamentos para la selección y apeo de los árboles, procedimientos contables para todas las fases de la actividad, etc. ... Las comunidades asociadas con la RFC forman una Empresa Comercial, un ente legal que funciona como una empresa en la cual los accionistas son las comunidades... Como Empresa Comercial, las estructuras de la RFC incluyen la Junta General de Accionistas, la Junta de Directores, un Presidente y Administrador o Gerente y personal administrativo y de apoyo.' Jara, *op. cit.* p. 187.
- 83 'Análisis de las encuestas', marzo de 2002, Paulina Bacca, SUBIR/CARE-Ecuador.
- 84 Entrevista con Paulina Bacca, Quito, Ecuador, junio de 2002.
- 85 Datos proporcionados por Jatun Sacha.
- 86 Entrevista con los líderes de la comunidad Guadal, Guadal, Ecuador, 25 de junio de 2002.
- 87 Por ejemplo: entrevistas con Freddy Pianchiche Anapa, Presidente de UONNE, e Inés Morales, Presidenta del Consejo Regional de Palenques; discusiones con grupos muestra elegidos en Guadal, Majua y San Miguel, junio de 2002.
- 88 Las Tablas 3 y 4 han sido adaptadas de un documento interno de SUBIR: *Sistematización de información de desarrollo y manejo existente en la región norte de la provincia de Esmeraldas*, Proyecto SUBIR, octubre de 2001.
- 89 Entrevista, Majua, Ecuador, junio de 2002.
- 90 Citado en la p. 1 de USAID, *Sustainable Uses for Biological Resources (SUBIR) Phase I Evaluation*, 1994.
- 91 Entrevistas con personal de SUBIR (P. Bacca y J. Zielinsky) Quito, Ecuador, junio de 2002.
- 92 Wells, M. y Brandon, K. *People and Parks: Linking Protected Area Management with Local Communities*, Washington, DC, Banco Mundial, WWF y USAID, 1992.
- 93 Citado por el WWF, *Integrated Conservation and Development*, Programa de capacitación KDP, Instituto Asiático de Tecnología, GPU. Box 4, Khlong Luang 12120, Tailandia, 1999.
- 94 Newmark y Hough mencionan, entre otras, las siguientes evaluaciones: Kiss, A. (ed.) *Living with Wildlife: Wildlife Resource Management with Local Participation in Africa*, Washington, DC, Banco Mundial, Technical Paper no. 130, 1990; Oates, J.F., 'The dangers of conservation by rural development – a case study from the forests of Nigeria' *Oryx*, vol. 29, 1995, págs. 115–22; Alpert, P., 'Integrated conservation and development projects', *BioScience*, vol. 46, 1996, págs. 845–55. Ver Newmark and Hough, *op. cit.*
- 95 Entrevistas con mujeres de Majua, Ecuador, junio de 2002.
- 96 Obviamente, estos principios no deberían ser los únicos que se utilicen en la evaluación de un proyecto, programa o políticas – también deben considerarse otros, tales como sostenibilidad o rentabilidad para poder obtener un panorama equilibrado. Sin embargo, éstos son de particular relevancia para todos los proyectos o políticas que afectan a minorías y/o pueblos indígenas.
- 97 Narayan, D., *The Contribution of People's Participation. Evidence from 121 Rural Water Supply Projects*, Washington, DC, Banco Mundial, 1995.
- 98 Picciotto, R., *Putting Institutional Economics to Work: From Participation to Governance*, Washington, DC, Banco Mundial (Documento de Discusión del Banco Mundial no.304) 1995.
- 99 Historias exitosas de prestatarios, Cumbre del Microcrédito (<http://www.Microcreditsummit.org/stories/alta.htm>). Web site visitado el 10 de agosto de 2002.
- 100 'Conclusiones y Recomendaciones, Conferencia 'Hablando Claro' (Puntos de vista de los indígenas sobre el desarrollo y la implementación de las políticas de la UE sobre pueblos indígenas), Bruselas 2002.
- 101 'Unconsolidated Working Group reports: notes from Working Group A', Conferencia Hablando Claro (Puntos de vista de los indígenas sobre el desarrollo y la implementación de las políticas de la UE sobre pueblos indígenas), Bruselas, 2002.
- 102 BID, *Summary of Evaluation Findings of 10 Projects that Include Indigenous People as Beneficiaries*, Washington, DC, BID (Oficina de Evaluación y Supervisión) 2002
- 103 Para mayor información sobre la Evaluación Rural Participativa y otros métodos y herramientas participativas ver Apéndice I de *The World Bank Participation Sourcebook*, Washington, DC, Banco Mundial, 1996.
- 104 Una excepción es la política holandesa que plantea la cuestión de la 'legitimidad de la representación', así como la conexión entre fomento de capacidades y participación. La política danesa menciona la cuestión de la marginalización de los pueblos indígenas a nivel nacional, lo cual resulta en la exclusión virtual de la participación a este nivel. Ver Ministerio de Asuntos Exteriores de Los Países Bajos, *Indigenous Peoples in the Netherlands Foreign Policy and Development Cooperation*, Development Cooperation Information Bulletin, No. 11 (E), Ministerio de Asuntos Exteriores, La Haya, 14 de mayo de 1993.
- 105 Mompoti, T. y Prinsen, G., 'Ethnicity and participatory development methods in Botswana: some participants are to be seen and not heard', *Development in Practice*, vol. 10, no. 5, noviembre de 2000.
- 106 IFAD, 'Valuing diversity in sustainable development – IFAD experiences with indigenous peoples un Latin America and Asia', borrador para discusión, Roma, 2002.
- 107 *Ibid.*
- 108 Naraya, *op. cit.*
- 109 Chakma, S., 'Integrated Community Development Programme in Jharkhan (antiguo Bihar) por Diakonia and Xavier Institute of Social Services'. Estudio de caso presentado en la Conferencia Hablando Claro (puntos de vista de indígenas sobre el desarrollo y la implementación de las políticas de la UE sobre pueblos indígenas) Bruselas, 2002. Los objetivos del programa eran mejorar el empoderamiento y el fomento de capacidades de los adivasis.
- 110 Narayan, *op. cit.*
- 111 Esta definición ha sido adaptada de Lavergne y Saxby, *op. cit.*; Lusthaus et al., *op. cit.*; Horton, *op. cit.*
- 112 Ministerio de Asuntos Exteriores de Los Países Bajos, 1993, *op. cit.*
- 113 *Ibid.*
- 114 Reddy, S. y Vandermoortele, J., *User-Financing of Basic Social Services*, UNICEF (Working Paper number EVL-97-001), 1997.
- 115 IFAD, *op. cit.*
- 116 Carino, J.K. y Dacanay, C., 'The impact of the Central Cordillera Agricultural Program (CECAP) on the indigenous people's communities in the Cordillera, Philippines' Estudio de caso presentado en la Conferencia Hablando Claro (puntos de vista de indígenas sobre el desarrollo y la implementación de las políticas de la UE sobre pueblos indígenas), Bruselas, 2002
- 117 Rifkin define el grado de participación en la fase de evaluación de las necesidades como uno de los cinco factores claves que pueden influenciar la participación de la comuni-

- dad. Rifkin, S. et al, 'Primary health care: on measuring participation', *Social Science Medicine*, vol. 26, no. 9, p. 938.
- 118 Esta ley fue promulgada por el Congreso de Filipinas.
- 119 Esta concepción del conocimiento está plasmada, de una u otra forma, no sólo en los instrumentos de políticas de muchas organizaciones internacionales, sino también en los sistemas jurídicos de muchos países democráticos.
- 120 Beltrán, J., 'Case Study 1' en J. Beltrán (ed), *Indigenous and Traditional Peoples in Protected Areas: Principles, Guidelines and Case Studies*, Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido, IUCN y WWF (Adrian Philips, Series Editor), 2000.
- 121 'El Proyecto ECOFAC y los pigmeos baka de la frontera oriental del la Reserva Biosfera Dja (provincia oriental, Camerún). Estudio de caso presentado en la Conferencia Hablando Claro (puntos de vista de indígenas sobre el desarrollo y la implementación de las políticas de la UE sobre pueblos indígenas) Bruselas, 2002.
- 122 XISS ofrece formación en trabajo social.
- 123 Chakma, *op. cit.*
- 124 Para más ejemplos sobre presas ver: Colchester, M., *Forest Peoples Programme Dams, Indigenous Peoples and Ethnic Minorities*, Preparado para la Comisión Mundial de Represas (CMR), Cape Town, Sudáfrica, Secretaría de la Comisión Mundial de Represas, 2000 (www.dams.org, información disponible en español)
- 125 Donais, T., 'Bangladeshi hill people struggle for survival', *Peace and Environment News*, marzo de 1996. Samaddar, R., 'Autonomy, self-determination and the requirements of minimal justice in South Asia', Comisión de Derechos Humanos, Sub-Comisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (Grupo de Trabajo sobre Minorías), 2001.
- 126 El enfoque de estos primeros documentos de políticas fue relativamente limitado – tanto en función de los grupos a que se orientaban (como los pueblos que habitan los bosques) como en el alcance de las acciones recomendadas (evitar o mitigar los efectos negativos). Ver, por ejemplo: Directiva Operativa OD 4.20 del Banco Mundial, Washington, DC, 1991. Eventualmente se produjeron versiones más recientes, las cuales procuraban no sólo mitigar o evitar las consecuencias negativas de las actividades de las agencias, sino también dirigir dichas actividades para que tengan un impacto positivo en pueblos indígenas y minorías. Banco Mundial, *Draft Operational Policies (OP 4.10)*; Banco Mundial, *Draft Bank Procedures (BP 4.10)*, Washington, DC, 2002. En los '90, las agencias bilaterales se unieron a los bancos multilaterales para producir principios de políticas completos que ligaran firmemente los derechos humanos al desarrollo. Ver, por ejemplo: Ministerio de Asuntos Exteriores, *Strategy for Danish Support to Indigenous Peoples*, Copenhague, DANIDA, 1994; Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, *op. cit.*
- 127 Ver, por ejemplo, Anderson, J., 'World Bank's Brazilian fiasco', *Washington Post*, 15 de mayo de 1986, pág. B 11.
- 128 Colchester, *op. cit.*, págs. 51–2
- 129 McCully, P., 'After the deluge: the urgent needs for reparations for dam victims', *Cultural Survival Quarterly*, vol. 23, no. 3, 1999.
- 130 Entrevista telefónica con Anne Deruyttere, junio de 2002.
- 131 'Case Study: Hill Areas Education Program – Thailand', ADB, *Health and Education Needs of Ethnic Minorities in the Greater Mekong Sub-Region*, Research Triangle Institute (RTI), Programs of Good Practice, 2000, p. 119–20.
- 132 Para mayor información sobre este tema, ver el excelente informe de la OIT *Challenging Discrimination in Employment: A Summary of Research and A Compendium of Measures*, Ginebra, OIT, 2000.
- 133 *Ibid.*, p. 11.
- 134 Por ejemplo: 'al discriminar en el reclutamiento, sobre bases irrelevantes como nacionalidad o raza, los patronos pueden pasar por alto a los candidatos mejor calificados para el trabajo. Si reclutaran únicamente sobre la base de aptitudes... no habría necesidad de sacrificar la productividad potencial' *Ibid.*, p. 12.
- 135 Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, *op. cit.*
- 136 Janet, S., *Evaluation of the Civic Participation Initiative: Program of the International Rescue Committee*, Nueva York, IRC, 2001.

Bibliografía

En relación con la sección II (evaluación de SUBIR)

CARE-Ecuador, *Sustainable Uses of Biological Resources (SUBIR), Phase II, Proposed Work Plan for 1999–2000 (July 1999–June 2000)*, 1999

Encalada, E., García, F., e Ivarsdotter, K., *La participación de los pueblos indígenas y negros en el desarrollo del Ecuador*, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

Mills Boort, E., *Starting with Behaviour: A Participatory Process for Selecting Target Behaviours in Environmental Programs*, Washington, DC, USAID (GreenCOM Project, Academy for Educational Development) Document Number: PN-ABY-389, 1996.

Rhoades, R.E. y Stallings, J. (eds), *Integrated Conservation and Development in Tropical America. Experiences and Lessons in Linking Communities, Projects and Policies*, SANMREM CRSP y CARE-SUBIR, 2001.

Tolisano, J. y Howard, A., *Una evaluación programática de las actividades propuestas para la fase III del paquete de resultados de SUBIR (Sustainable Uses for Biological Resources)*, USAID, Ecuador, 1997.

Tropical Research and Development: *Sustainable Uses for Biological Resources (SUBIR) Project. Phase I Evaluation*. Gainesville, FL: Tropical Research and Development, 1994, (Informe presentado a la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional/Ecuador).

En relación con la sección III

Alcorn, J.B., *Good Governance, Indigenous Peoples, and Biodiversity Conservation: Recommendations for Enhancing Results across Sectors*. Washington, DC, Programa de la Biodiversidad, 2001.

BAD, *Health and Education Needs of Ethnic Minorities in the Greater Mekong Sub-Region*, Manila, Research Triangle Institute (RTI), Programas de Buenas Prácticas, 2000.

BAD, *Policy on Indigenous Peoples*, Manila, Oficina del Medioambiente y Desarrollo Social, Documento Normativo, 1999.

Baker, J.L., *Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty: A Handbook for Practitioners*, Washington, DC, El Banco Mundial, 2000.

Banco Mundial, *Borrador de las políticas operativas, (OP 4.10)*, Washington, DC, 2002.

Banco Mundial, *Borrador de los reglamentos del Banco, (BP 4.10)*, Washington, DC, 2002.

Banco Mundial, *Norma Operativa, OD 4.20*, Washington, DC, 1991.

Barrow, E.G.C., *Involving Indigenous Peoples and Communities in Natural Resource Management in Africa – Some Lessons and Challenges*, Gland, Suiza, IUCN-EARO, 2000.

Beltrán, J. (ed.) *Indigenous and Traditional Peoples and Protected Areas: Principles, Guidelines and Case Studies*, Gland, Suiza y Cambridge, RU, IUCN y WWF, (Adrian Phillips, Series Editor), 2000.

BID, *Strategies and Procedures on Socio-Cultural Issues as related to the Environment*, Washington, DC, BID, 1990

BID, *Summary of Evaluation Findings of 10 Projects that include Indigenous People as Beneficiaries*, Washington, DC, BID (Oficina de Evaluación y Supervisión), 2002.

Clisby, S., *Ethnic Minorities and Indigenous Peoples in Latin America: An Exploration of Contemporary Commonalities of Experience*, Swansea, RU, Centro de Estudios para el Desarrollo de la Universidad de Gales, (Papers in International Development No. 23), 2000.

Colchester, M., (ed.), *A Survey of Indigenous Land Tenure: A Report for the Land Tenure Service of the Food and Agriculture Organisation*, Morton-in-Marsh, RU, Programa de los Pueblos que Habitan los Bosques, 2001.

Colchester, M., *Global Policies and Projects in Asia: Indigenous Peoples and Biodiversity Conservation*, Washington, DC, WWF (Programa de Apoyo a la Biodiversidad), 2001.

Colchester, M., *Dams, Indigenous Peoples and Ethnic Minorities*, Programa de los Pueblos que Habitan los Bosques, Preparado para la Comisión Mundial de Represas (WCD), Cape Town, Sudáfrica, Secretaría de la Comisión Mundial de Represas, 2000, www.dams.org

Comisión Europea, *Council Resolution: Indigenous Peoples within the Framework of the Development Co-operation of the Community and the Member States*, Bruselas, 1998.

Comisión Europea, *Working Document of the Commission on Support for Indigenous Peoples in the Development Co-operation of the Community and the Member States*, Bruselas, 1998.

Comisión Mundial de Represas, *Displacement, Resettlement, Rehabilitation, Reparation, and Development*, Cape Town, Sudáfrica, Secretaría de la Comisión Mundial de Represas, 2000 (www.dams.org)

Davis, S., *The World Bank and Indigenous Peoples*, Documento preparado para un panel de discusión sobre pueblos indígenas y minorías étnicas en la Conferencia sobre Derechos Humanos de la Iniciativa de Denver, Escuela de Derecho de la Universidad de Denver, Denver, CO, 16-17 de abril de 1993.

Deruyttere, A., *Indigenous Peoples and Sustainable Development: The Role of the Inter-American Development Bank*, Washington, DC, BID, 1997.

- Deruyttere, A., *The Indigenous Peoples' Fund: An Innovative Mechanism in Support of the Ethnodevelopment of the Indigenous Peoples of Latin America and the Caribbean*, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo (Sub-departamento de Sectores Productivos y Medioambiente, División de Protección al Medioambiente) 1994.
- Deruyttere, A., *Pueblos indígenas, globalización y desarrollo con identidad: algunas reflexiones de estrategia*, Washington, DC, BID, 2002.
- Downing, T.E. y García-Downing, C., 'Plan B: what is going to my people?', *Cultural Survival Quarterly*, Otoño 2001.
- Encalada, E., García, F., e Ivarsdotter, K., *La participación de los pueblos indígenas y negros en el desarrollo del Ecuador*, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.
- Galaty, J. 'Losing ground, indigenous rights and recourse across Africa', *Cultural Survival*, vol. 22, no. 4, 2002.
- Griffiths, T. y Colchester, M., *Indigenous Peoples, Forests and the World Bank: Policies and Practice*, Borrador para discusión, World Rainforest Movement, 2000.
- Griffiths, T. y Colchester, M., *Synthesis Paper – Indigenous Peoples, Forests and the World Bank: Policies and Practice*, Moreton-in-Marsh, RU, Programa de los Pueblos que Habitan los Bosques, 2000. (Borrador para discusión preparado para el Taller sobre Pueblos Indígenas, Bosques y el Banco Mundial: Políticas y práctica).
- IFAD, *Valuing Diversity in Sustainable Development – IFAD Experiences with Indigenous Peoples in Latin America and Asia* (Borrador para discusión), Roma, 2002.
- Iturralde, S., y Krotz, E. (eds) *Indigenous Development: Poverty, Democracy and Sustainability*, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 1996.
- IUCN, *Indigenous Peoples and Sustainability: Cases and Actions*, Utrecht, Los Países Bajos, International Books, 1997.
- Maybury-Lewis, D., 'Multilateral development banks and Indigenous Peoples' *Cultural Survival Quarterly*, vol. 10, no. 1, 1986.
- Mehta, L., y Stankovitch, M., *Conceptualisation of Free Prior Informed Consent* (Documento preparado para el estudio temático 1.2: Dams, Indigenous People and Vulnerable Ethnic Minorities), Cape Town, Comisión Mundial de Represas, 2002.
- Ministerio de Asuntos Exteriores de Los Países Bajos, *Progress Report on Indigenous Peoples in Dutch Foreign Policy and Development Cooperation*, Development Cooperation Information Bulletin, no. 11 (E), Ministerio de Asuntos Exteriores, La Haya, 14 de mayo de 1993.
- Ministerio de Asuntos Exteriores de Los Países Bajos, *Progress Report on Indigenous Peoples in Dutch Foreign Policy and Development Cooperation*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Departamento de Desarrollo Social e Institucional, División de Políticas Sociales, La Haya, 1998.
- Minority Rights Group (ed.) *No Longer Invisible: Afro-Americans Today*, Londres, RU, MRG, 1995.
- OIT, *Challenging Discrimination in Employment: A Summary of Research and Compendium of Measures*, Ginebra, OIT, 2000.
- Partridge, W.L., y Uquillas, J.E., *Including the Excluded: Ethnodevelopment in Latin America*, Washington, DC, Banco Mundial (Departamento Técnico para América Latina y el Caribe. Unidad del Medioambiente), 1996.
- Pirttijärvi, J., *Indigenous Peoples and Development in Latin America*, Universidad de Helsinki (Centro Iberoamericano), 1999.
- Plant, R., *Issues in Indigenous Poverty and Development*, Washington, DC, BID, 1998.
- Plant, R., y Hvalhof, S., *Land Titling and Indigenous Peoples*, Washington DC, BID, 2001 (Departamento para el Desarrollo Sostenible, Serie de Documentos Técnicos).
- Renshaw, J., *Social Investment Funds and Indigenous Peoples*, Washington, DC, BID, 2001 (Departamento para el Desarrollo Sostenibles, Serie de las Mejores Prácticas).
- Review of Activities of the United Nations System Relating to Indigenous Peoples: An Interactive Discussion. The World Bank and Indigenous Peoples*, Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, E/CN.19/2002/2/Add.12, 19 de abril de 2002.
- Riddel, R., *Minorities, Minority Rights and Development: An Issues Paper*, Londres, MRG, 1998.
- Schwartz, N., y Deruyttere, A., *Community Consultation, Sustainable Development and the Inter-American Development Bank, A Concept Paper*, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 1996.
- Thornberry, P., *International Law and the Rights of Minorities*, Oxford, Care Press, 1991.
- Tomaševski, K., *Minority Rights in Development Aid Policies: An Issues Paper*, Londres, MRG, 2000.
- Van Nieuwkoop, M., y Uquillas, J.E. *Defining Ethnodevelopment in Operational Terms: Lessons from the Ecuador Indigenous and Afro-Ecuadorian Peoples Project*, Washington, DC, Banco Mundial (Región de América Latina y el Caribe, Desarrollo medioambiental y socialmente sostenible, World Paper No. 6), 2000.
- Wolfensohn, J., *The Challenge of Inclusion*, Washington, DC, Banco Mundial (Ponencia en las reuniones anuales), 1997.

trabajando para proteger los derechos de las minorías y los pueblos indígenas

minority
rights
group
international

El objetivo de este documento de exposición de problemas es documentar las buenas prácticas de las agencias de desarrollo en relación con las minorías y los pueblos indígenas, utilizando un enfoque basado en los derechos.

A pesar de que algunas agencias de desarrollo han dado pasos para adoptar principios de políticas sobre pueblos indígenas (hasta ahora, casi ninguna lo ha hecho para minorías), sigue existiendo una brecha entre las políticas y su implementación con éxito.

Sin embargo, las buenas prácticas existen y este

documento de exposición de problemas ofrece ejemplos de todo el mundo. El estudio detallado del caso de Ecuador y el proyecto SUBIR (Usos Sostenibles de los Recursos Biológicos, por sus siglas en inglés), el cual tuvo impacto sobre las comunidades indígenas y afroecuatorianas, demuestra claramente el valor que tiene integrar las buenas prácticas al diseño de proyectos.

El informe muestra como las buenas prácticas, que respetan los derechos de las minorías y los pueblos indígenas, tienen un impacto positivo en su desarrollo humano y da sentido a las buenas políticas.