

I. INTRODUCCIÓN

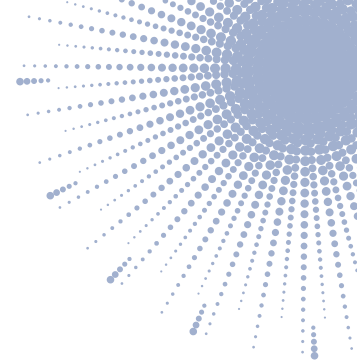
Los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) han definido como objetivos fundamentales de la Organización “mejorar la nutrición, aumentar la productividad agrícola, elevar el nivel de vida de la población rural y contribuir al crecimiento de la economía mundial.” Como organismo especializado de las Naciones Unidas, la FAO tiene que desempeñar una función primordial en promover una mayor seguridad alimentaria y reducir la pobreza. Desde hace tiempo, la FAO es consciente de que lograr estos objetivos exige la implicación de toda la sociedad; de hecho, en la actualidad existe un amplio consenso en que los esfuerzos de desarrollo deben incluir a los diversos agentes y partes interesadas.

Los pueblos indígenas¹ deben ser considerados como una parte interesada imprescindible en un programa de desarrollo configurado por un mandato de este tipo. Estimaciones recientes indican que, aunque los pueblos indígenas constituyen aproximadamente el 5 % de la población total del mundo, comprenden alrededor del 15 % de la población pobre mundial². Las adversidades afrontadas por los pueblos indígenas han aumentado en las últimas décadas, aunque también lo ha hecho el reconocimiento de su capacidad para contribuir al desarrollo sostenible y la ordenación de los recursos naturales. Proteger los sistemas de medios de subsistencia y el conocimiento especializado en posesión de estas comunidades invertirá la tendencia a la constante erosión de las culturas indígenas, pero también puede aportar nuevas soluciones a la lucha contra la inseguridad alimentaria y la malnutrición, la pobreza y la degradación ambiental.

En respuesta a las crecientes presiones y los rápidos cambios que tienen lugar en el mundo, la comunidad internacional ha instado a emprender esfuerzos más concertados para responder a las necesidades y demandas de los pueblos indígenas. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, adoptada por la Asamblea General en septiembre de 2007, ha supuesto un importante impulso para estos esfuerzos al instar a las autoridades nacionales a incrementar su actividad en este ámbito. La Declaración constituye en la actualidad la máxima norma internacional en esta área y, junto con el Convenio 169 (Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), es el instrumento internacional más poderoso y completo que reconoce la situación de los pueblos indígenas y defiende sus derechos más importantes. La responsabilidad de la FAO de respetar y aplicar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas queda expresada claramente en el Artículo 41:

1 Por motivos de simplificación se utiliza el término “pueblos indígenas” en todo el documento.

2 Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Departamento de Información Pública. 2006. Action Programme for Second Indigenous Decade Launched, as UN Forum Opens Two-Week Session at Headquarters [en línea]. Disponible en: www.un.org/News/Press/docs/2006/hr4888.doc.htm.



Los órganos y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales contribuirán a la plena realización de las disposiciones de la presente Declaración mediante la movilización, entre otras cosas, de la cooperación financiera y la asistencia técnica. Se establecerán los medios de asegurar la participación de los pueblos indígenas en relación con los asuntos que les conciernan.

En consonancia con su mandato que consiste en esforzarse por un mundo sin hambre ni malnutrición, y basándose en el máximo respeto de los derechos humanos universales, la FAO aplica la presente política para garantizar que se lleven a cabo todos los esfuerzos necesarios para respetar, incluir y promover las cuestiones relativas a los pueblos indígenas en su labor global. La política está motivada por el hecho fundamental de que las comunidades indígenas constituyen una parte importante de la población mundial expuesta a inseguridad alimentaria, que el respeto por los conocimientos, las culturas y las prácticas tradicionales indígenas contribuye al desarrollo sostenible y equitativo, y por el reconocimiento de los beneficios que se derivan de una colaboración más estrecha. A la vez, la política responde a la solicitud explícita formulada por el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, por organismos de las Naciones Unidas y por los propios pueblos indígenas para desarrollar un marco que garantice que las necesidades y problemas de los pueblos indígenas se traten eficazmente.

El objetivo de este documento normativo es proporcionar a la FAO un marco para orientar su labor sobre cuestiones relativas a los pueblos indígenas. Las actividades actuales, que no siguen una estrategia sistemática en relación con estos asuntos, se beneficiarán considerablemente de la definición de una dirección y un enfoque comunes. Al mismo tiempo, también es importante para los mismos pueblos indígenas, ayudar a comunicar y clarificar lo que éstas pueden esperar razonablemente de la Organización.

El documento destaca algunas de las principales áreas cubiertas por el mandato de la FAO y aborda los motivos así como las ventajas de una asociación entre la FAO y los pueblos indígenas. Es el resultado de una serie de consultas con líderes de pueblos indígenas, el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, el Grupo Interinstitucional de Apoyo sobre Cuestiones Indígenas y miembros del cuerpo profesional de la FAO. Así pues, el documento aborda un conjunto diverso de perspectivas y oportunidades factibles para la labor futura.

II. PUEBLOS INDÍGENAS Y DESARROLLO

De acuerdo con el consenso internacional³, la FAO se guiará por los siguientes criterios cuando trate asuntos relacionados con los pueblos indígenas⁴:

- La prioridad en el tiempo por lo que respecta a la ocupación y el uso de determinado territorio.
- La perpetuación voluntaria de la distinción cultural, que puede incluir aspectos del idioma, la organización social, la religión y los valores espirituales, los modos de producción, las leyes e instituciones.
- La conciencia de la propia identidad, así como su reconocimiento por otros grupos, o por las autoridades estatales, como una colectividad distinta.
- Una experiencia de sometimiento, marginación, desposeimiento, exclusión o discriminación, independientemente de que estas condiciones persistan o no⁵.

Principios básicos

Los pueblos indígenas del mundo son culturalmente distintos, aunque comparten algunos valores comunes y la percepción de perseguir un mismo objetivo en su demanda de unos derechos y una autonomía internacionalmente reconocidos. Estas similitudes se expresan en los siguientes principios y derechos fundamentales, que han sido formulados por representantes indígenas y se encuentran en el núcleo de la Declaración de las Naciones Unidas así como en otros instrumentos jurídicos y normativos internacionales. De esta forma, se facilita un marco internacional que orienta a los organismos de las Naciones Unidas. A este respecto, cuando se trabaja con los pueblos indígenas deben abordarse estos principios, que por tanto tienen que constituir la base de la labor de la FAO en este ámbito.

Libre determinación

Para los pueblos indígenas, el derecho al desarrollo se entiende como su derecho a decidir el tipo de desarrollo que tiene lugar entre su gente y en sus tierras y territorios, de acuerdo con sus propias prioridades y formas de concebir el bienestar. El derecho a la libre determinación se refiere precisamente al derecho de todos los pueblos a perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural.

³ Se incluye el Convenio 169 de la OIT (Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007), las Directrices sobre cuestiones relativas a los pueblos indígenas (2008) del GNUD (Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo), el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas y el Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas.

⁴ Son diversos los términos locales, nacionales y regionales que se utilizan para describir los pueblos indígenas: tribus, minorías étnicas, nacionalidades indígenas, Naciones Originarias, comunidades indígenas, montañeses y poblaciones de las tierras altas.

⁵ Estas características derivan principalmente de los Convenios 107 (Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1957) y 169 (Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989) de la OIT, y de J.R. Martínez Cobo. 1987. Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas. Naciones Unidas, Nueva York, aunque también de otras organizaciones internacionales y expertos jurídicos. En su conjunto, proporcionan la descripción más aceptada de pueblos indígenas.



Desarrollo con identidad

El “desarrollo con identidad” sostiene la idea de que las expresiones, valores y tradiciones socioculturales de los pueblos no deberían verse amenazados por el proceso de desarrollo. La identidad tiene una importancia fundamental para los pueblos indígenas, que perciben la seguridad de sus medios de subsistencia, el bienestar y la dignidad como vinculados indisolublemente a la continuación de sus tradiciones y la preservación de sus tierras y territorios ancestrales. Los pueblos indígenas tienen ideas opuestas de lo que constituye “pobreza” y “bienestar”. Para muchos de ellos, el bienestar es una condición con diferentes aspectos definida por un conjunto de experiencias humanas, que incluyen el bienestar social, mental, espiritual y cultural. Del mismo modo, la pobreza no puede definirse únicamente en términos de criterios materiales; una persona es pobre no sólo cuando los recursos son escasos, sino también cuando es incapaz de alcanzar un estilo de vida deseado. Por esta razón, los pueblos indígenas defienden una visión global del desarrollo y la seguridad de los medios de subsistencia, que vaya más allá de modelos basados únicamente en criterios económicos convencionales.

Consentimiento libre, previo e informado

El principio y derecho de un “consentimiento libre, previo e informado” exige que los Estados y las organizaciones de todo tipo y en todos los niveles obtengan la autorización de los pueblos indígenas *antes* de adoptar y ejecutar proyectos, programas o medidas legislativas y administrativas que puedan afectarles. Este principio hace hincapié en que los pueblos indígenas deben ser incluidas en los procesos consultivos, el tiempo necesario para estos procesos debe respetarse y la información sobre los posibles efectos de las actividades debe revelarse por adelantado. Las medidas legítimas de consulta garantizan que las actividades o acciones planificadas respondan a las preocupaciones e intereses de los pueblos indígenas, permitiendo de esta manera un proceso de desarrollo determinado libremente.

Participación e inclusión

Los pueblos indígenas reclaman el derecho a una participación plena y eficaz en todas las etapas de cualquier medida que pueda afectarles directa o indirectamente. En resumen, esto implica que no debe existir ningún acto de coacción, intimidación o manipulación por parte de Estados, gobiernos, inversores privados, instituciones financieras, organizaciones no gubernamentales (ONG) o profesionales de actividades de desarrollo. Antes lo contrario, los pueblos indígenas deben ser incluidas como partes interesadas competentes y legítimas en proyectos o iniciativas que afecten a su ámbito de existencia.

Derechos a la tierra y otros recursos naturales

Los derechos a la tierra y otros recursos naturales (agua, bosques, terrenos de pasto, etc.) tienen especial importancia para los pueblos indígenas ya que estos

sienten un apego espiritual por sus orígenes ancestrales y generalmente dependen de los recursos naturales para sobrevivir. Esta relación especial resulta fundamental para la continuación de los medios de subsistencia y las formas culturales indígenas. Con respecto a este principio, los pueblos indígenas tienen derecho a la propiedad, el uso, el desarrollo y el control de las tierras, territorios y recursos, tanto de aquellos poseídos por medio de formas tradicionales de propiedad, ocupación o uso, como de los que se han adquirido por cualquier otro modo⁶.

Derechos culturales

Los derechos culturales son fundamentales para los pueblos indígenas, ya que sus culturas son diferentes y se encuentran amenazadas por constantes cambios y presiones tendentes a la asimilación. A este respecto, los pueblos indígenas y los individuos que las integran tienen el derecho a no ser sometidos a una asimilación forzosa o a la destrucción de sus culturas, pero en cambio tienen el derecho a vivir de acuerdo con las tradiciones y las costumbres que subyacen a su integridad y forma de vida de conformidad con los principios universales de los derechos humanos. Las iniciativas de desarrollo deben garantizar que se tomen en consideración las idiosincrasias contextuales y las diversas expresiones socioculturales.

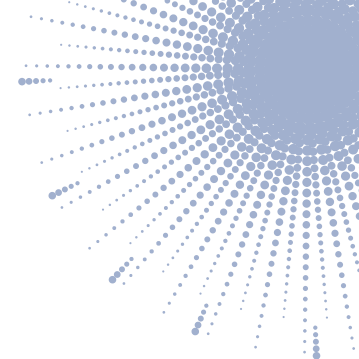
Derechos colectivos

Los derechos colectivos son indispensables para la supervivencia, el bienestar y el desarrollo íntegro de los pueblos indígenas como grupos humanos diferenciados. Estos derechos comprenden el reconocimiento de su historia, idioma, identidad y cultura particular, aunque también el de sus derechos colectivos a las tierras, territorios y recursos naturales que tradicionalmente han ocupado y utilizado. También se incluyen los conocimientos tradicionales compartidos por los pueblos indígenas.

Igualdad de género

La igualdad de género existe cuando las personas disfrutan de los mismos derechos, oportunidades y remuneraciones con independencia de su sexo. Reconocer las diferentes funciones, necesidades y prioridades de los hombres y las mujeres es fundamental para proteger y promover sus medios de subsistencia, y fortalecer su resistencia ante diversos tipos de situaciones desfavorables. A pesar de su importante contribución a la agricultura y la seguridad alimentaria familiar, en muchos países las mujeres indígenas se enfrentan a diversos niveles de discriminación por razón de su género y su origen étnico. Por consiguiente, promover la autonomía económica y social de las mujeres indígenas es fundamental para reducir la pobreza e impulsar el desarrollo.

⁶ Tal como se establece en el Artículo 26(1) de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.



III. JUSTIFICACIÓN DE LA POLÍTICA

El mandato de la FAO y los pueblos indígenas

Las razones para la colaboración con los pueblos indígenas se basan en el mandato de la FAO de lograr una seguridad alimentaria para todos. Una misión de desarrollo de este alcance no puede ignorar a los pueblos indígenas, que deben ser consideradas no sólo como *beneficiarios* de una asistencia muy necesaria para el desarrollo sino sobre todo como *asociados* en condiciones de igualdad en el ámbito del desarrollo.

Muchos pueblos indígenas son pobres desde un punto de vista económico y viven en entornos rurales remotos, marginales y expuestos a riesgos. Muchas están privadas de derechos humanos y ciudadanos, acceso a mercados, información y servicios básicos (como por ejemplo, sistemas de prestación de asistencia sanitaria), así como de oportunidades para participar en los procesos de adopción de políticas. Asimismo, estos grupos pueden verse excluidos de participar en actividades de desarrollo y, debido a los prejuicios o al aislamiento, quedar privados del acceso a servicios públicos y otras prestaciones para el desarrollo y la seguridad alimentaria. A menudo, las economías indígenas se basan en la subsistencia y se caracterizan por el acceso limitado a la tierra y otros recursos naturales. Incluso los pueblos indígenas que viven en zonas urbanas comparten muchos de estos problemas, ya que a menudo la migración no trae las oportunidades laborales y la seguridad económica esperadas.

En general, los pueblos indígenas se ven afectadas de forma desproporcionada por la degradación ambiental, la marginación político-económica y el desarrollo de actividades que afectan negativamente a sus ecosistemas, medios de subsistencia, patrimonio cultural y estado nutricional. Esta vulnerabilidad ante distintas adversidades implica que los pueblos indígenas exigen una atención específica para beneficiarse del desarrollo según sus propias condiciones. Establecer unos derechos inequívocos y jurídicamente sustentados, que garanticen el acceso a recursos como la tierra, el agua, la alimentación, las semillas y los sistemas ganaderos constituye una prioridad para la supervivencia de los medios de subsistencia indígenas. También son muy útiles unas inversiones adecuadas en medidas de conservación y tecnología. A este respecto, la FAO tiene una función importante que desempeñar.

Al mismo tiempo, los pueblos indígenas son proveedoras de valiosos conocimientos y habilidades que contribuyen al desarrollo sostenible y la gestión sostenible de los recursos naturales. Sus prácticas agrícolas, que en el pasado han demostrado una gran capacidad de adaptación y resistencia, siguen desempeñando una importante función en la aclimatación, conservación y adaptación de los recursos genéticos y la biodiversidad agrícola en todas las escalas (genes, especies, ecosistema y paisaje). Las prácticas de los pueblos indígenas en los ámbitos de la agricultura, la caza, la recolección, la pesca, la ganadería y la silvicultura integran a menudo

consideraciones de orden económico, ambiental, social y cultural. A la vez, muchos grupos han desarrollado sistemas de conocimiento, tecnologías e instituciones para la ordenación sostenible de la biodiversidad local. Las dietas tradicionales y los mecanismos de supervivencia han utilizado esta capacidad singular sobre todo en tiempos de dificultad, y han desempeñado una función fundamental en la capacidad de muchos pueblos indígenas para subsistir en condiciones extremas. Este hecho por sí solo representa una importante contribución al desarrollo histórico de los sistemas agrícolas y alimentarios del mundo. Utilizar los conocimientos especializados provenientes de este patrimonio cultural y estos legados históricos constituye un importante recurso para abordar los retos que afrontan la alimentación y la agricultura en la actualidad y en el futuro. Por consiguiente, resultan fundamentales los programas de desarrollo que aprovechan estos conocimientos del pasado y buscan la protección dinámica de los sistemas tradicionales ante pérdidas que no deberían producirse.

Un programa que tenga como objetivos la seguridad alimentaria, la ordenación sostenible de recursos naturales y la mitigación de la pobreza en el mundo debe tener en cuenta a los pueblos indígenas, y tratarlos como asociados de interés para la FAO. El nuevo Marco estratégico de la Organización, aprobado por la Conferencia de la FAO en 2008, como parte de un amplio proceso de reforma de la FAO, ofrece diversas oportunidades para integrar cuestiones relativas a los pueblos indígenas en el actual programa de trabajo de la FAO. El Marco establece diversos objetivos y funciones que deben constituir la base del programa general de la FAO para el período 2010-2019. Es importante resaltar que 3 de los 11 objetivos estratégicos del programa mencionan de forma *específica* a los pueblos indígenas. Estas referencias directas están relacionadas con cuestiones de ordenación sostenible de la tierra, el agua y los recursos genéticos, la nutrición y la biodiversidad, y el desarrollo de la silvicultura. Este tipo de menciones explícitas comprometen básicamente a los Estados Miembros y la Organización a una participación más profunda. (Para más detalles acerca de la pertinencia de las cuestiones sobre pueblos indígenas en relación con los objetivos estratégicos del Marco, véase el Anexo II.)

Así pues, el nuevo Marco estratégico constituye una excelente oportunidad para integrar de forma eficaz cuestiones relativas a pueblos indígenas dentro del nuevo proyecto de programa de trabajo de la FAO. Al mismo tiempo, es importante destacar que en el pasado la Organización ha cooperado con éxito con pueblos indígenas; actualmente, la colaboración es un hecho y las expectativas de mejorar la relación son realistas.

Áreas prioritarias de trabajo

La colaboración con pueblos indígenas debe formularse de acuerdo con los conocimientos y programas básicos de la FAO, que quedarán reflejados en los



términos de la cooperación. Los siguientes ámbitos prioritarios de trabajo han sido identificados como la base para una mayor colaboración. Son el resultado de un examen por temas de actividades pasadas y en curso de la FAO relacionadas con problemas de los pueblos indígenas, y por ello constituyen las plataformas más viables para reforzar la labor. (Para más información, véase el Anexo III.) No obstante, las áreas están fuertemente interrelacionadas, y por consiguiente deben abordarse de forma global y multidisciplinaria.

Recursos naturales, medio ambiente y recursos genéticos

El derecho a los recursos naturales (tierra, agua, pesca, bosques, recursos genéticos, biodiversidad, etc.) y su gestión sostenible es fundamental para el bien de las generaciones presentes y futuras, especialmente de aquellas que dependen del medio ambiente para su supervivencia diaria.

Cambio climático y bioenergía

Se necesitan medidas de adaptación y mitigación para contrarrestar los retos y vulnerabilidades relacionados con el cambio climático. El desarrollo de la bioenergía constituye una posible solución para abordar la sostenibilidad y la reducción de la pobreza. La FAO persigue este objetivo a través de iniciativas sostenibles de bioenergía a pequeña escala orientadas a los medios de vida, que pueden proporcionar un mayor acceso a servicios energéticos sostenibles y asequibles, mejorar los medios de subsistencia para la población rural e incrementar su resistencia a los efectos del cambio climático, sin consecuencias negativas en la producción de alimentos y el medio ambiente.

Tierra y territorios

El reconocimiento formal de derechos a la tierra, los territorios y otros recursos naturales constituye un factor que incide directamente en la mitigación del hambre y la pobreza rural. Para la mayoría de los pueblos indígenas en todo el mundo, el derecho a la tierra se encuentra gravemente amenazado por la expansión descontrolada de actividades relacionadas con la silvicultura, la minería y el turismo, y otras empresas comerciales. La importancia de la tierra para los pueblos indígenas convierte este ámbito en especialmente relevante.

Seguridad alimentaria, nutrición y el derecho a la alimentación

El derecho a una alimentación adecuada es un derecho humano fundamental, y como tal debe ser protegido especialmente para la población más vulnerable. La FAO lidera las iniciativas internacionales para garantizar la seguridad alimentaria, definida como una situación en la que todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos.

Sistemas de comunicación y conocimiento

La comunicación puede dar lugar a la creación de capacidad, la autonomía y el cambio social positivo. El acceso a la información, combinado con la preservación de los sistemas de técnicas y conocimientos tradicionales, puede aportar soluciones novedosas a la inseguridad alimentaria, proporcionando métodos eficaces para el desarrollo sostenible.

Diversidad biológica y cultural

La seguridad alimentaria depende de la constante disponibilidad y abundancia de recursos naturales, pero también de la supervivencia de los diversos sistemas culturales que los sustentan. La FAO protege la relación entre la diversidad biológica y cultural para asegurar más opciones en la mitigación del hambre. La búsqueda de una conservación dinámica de sistemas tradicionales fundamentados en el patrimonio cultural – ya sean agrícolas o basados en otros recursos naturales – es un elemento central de esta iniciativa.

Oportunidades económicas para medios de subsistencia sostenibles

Uno de los mayores obstáculos para abordar las necesidades de los pueblos indígenas y tribales es la falta de acceso a mercados, recursos financieros y fuentes estables de producción para mitigar la pobreza y la inseguridad alimentaria. Ofrecer oportunidades de generación de ingresos y crear capacidades a largo plazo para un empleo rural estable son los elementos centrales de la labor de la FAO y un objetivo de desarrollo sostenible y autónomo.

Las directrices de la FAO para la cooperación con los pueblos indígenas se enmarcan en los motivos fundamentales expresados en el presente documento, que constituyen las razones generales que subyacen al desarrollo de esta política. Cualquier actividad o área que afecte a comunidades indígenas debe guiarse por los principios expresados anteriormente en este documento.

IV. OBJETIVOS PARA LA COLABORACIÓN CON PUEBLOS INDÍGENAS



Los siguientes objetivos han sido formulados como la base a partir de la cual la FAO incrementará su compromiso para responder a las necesidades y problemas de los pueblos indígenas. Estos objetivos facilitan el camino para avanzar en el futuro y constituyen un compromiso para alcanzar unos resultados realistas, basados en los puntos fuertes y las ventajas comparativas de la Organización, en el marco de su mandato general para liberar del hambre a la humanidad.



OBJETIVOS PARA LA COOPERACIÓN CON PUEBLOS INDÍGENAS

.....

La FAO mejorará su entorno institucional y su capacidad para responder ante los pueblos indígenas y organizaciones, y colaborar con ellas.

.....

La FAO mejorará la capacidad de los gobiernos para integrar a los pueblos indígenas en el ámbito nacional e internacional, en cumplimiento de los derechos planteamientos de desarrollo de estos grupos.

.....

La FAO integrará las cuestiones relativas a los pueblos indígenas en aquellos ámbitos normativos y operacionales de su labor que afecten o apoyen a los pueblos indígenas y sus sistemas tradicionales de agricultura, alimentación y medios de subsistencia.

.....

La FAO facilitará la participación directa y eficaz de los pueblos indígenas en los programas y actividades actuales y futuros de la Organización que afecten a estas comunidades. La Organización apoyará entornos favorables para promover la inclusión de los pueblos indígenas en el diseño, ejecución y evaluación de políticas y programas que les conciernen o afectan.

.....





La FAO establecerá medidas para colaborar con pueblos indígenas y desincentivar los proyectos que tengan un efecto adverso en sus comunidades. Cuando exista un efecto o vínculo directo con cuestiones relativas a los pueblos indígenas, la Organización se atenderá a las disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas que hacen referencia al consentimiento previo, libre e informado.

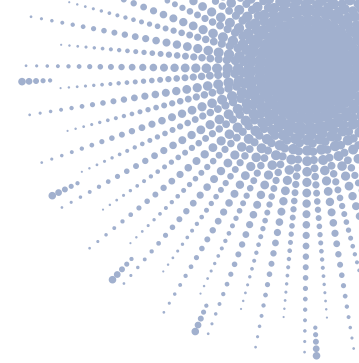
La FAO se dirigirá a las comunidades indígenas de un modo que permita responder a las prácticas alimentarias y agrícolas singulares, los sistemas de medios de subsistencia y las circunstancias socioculturales específicas de estos grupos, interactuar con estos elementos particulares y extraer enseñanzas de ellos, aprovechando así sus posibles contribuciones e incentivando activamente el “desarrollo con identidad”.

Las actividades de la FAO que afecten a los pueblos indígenas se orientarán por un enfoque basado en los derechos humanos para el desarrollo, fundado en la idea de que todo el mundo debe vivir con dignidad y conseguir las máximas normas de humanidad garantizadas por las leyes internacionales de derechos humanos. En concreto, se orientarán por los principios básicos expresados en este documento normativo y por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.



Los objetivos de la FAO para la colaboración con los pueblos indígenas se formulan teniendo en cuenta los conocimientos técnicos de la Organización y reconociendo los derechos de los pueblos indígenas en el marco de la ley internacional. Cuando los proyectos de la FAO afecten directamente a los pueblos indígenas, se buscará una consulta y un consentimiento libre, previo e informado. Al mismo tiempo, las actividades futuras *deben* ser coherentes con el mandato de la FAO en lo que respecta a la seguridad alimentaria y la nutrición; la Organización no participará en ningún programa considerado opuesto o ajeno a su objetivo final.

Los objetivos que se han formulado deben también examinarse teniendo en cuenta la condición de la FAO como organización intergubernamental. Cualquier actividad, especialmente a nivel nacional, debe ser ratificada por el gobierno afectado y la autoridad pertinente, que podrán influir en cualquier momento en el grado y posibilidades de cooperación con los pueblos indígenas. No obstante, dada la función de la FAO como foro neutral, y teniendo en cuenta su compromiso con los derechos humanos universales, resulta lógico que se otorgue una importancia especial al diálogo como método para el entendimiento común.



V. MECANISMOS PARA EJECUTAR LA POLÍTICA DE LA FAO SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS

La colaboración de la FAO con los pueblos indígenas se centrará en áreas que aprovechen actividades y formas de trabajo consolidadas de la Organización. Los mecanismos expuestos a continuación son coherentes con la *Política y estrategia de la FAO para la cooperación con las organizaciones no gubernamentales y con otras organizaciones de la sociedad civil*, para garantizar una complementariedad global entre las dos políticas. Se prevé una función dual: por un lado, aumentar la eficacia de la FAO al permitir a los gobiernos responder a las necesidades y demandas concretas de los pueblos indígenas y, por otro, incrementar la capacidad de los pueblos indígenas para mantener y fortalecer sus medios de subsistencia de acuerdo con las preferencias socioculturales. La FAO se esforzará por promover estas medidas entre sus asociados en todos los niveles. En última instancia, estas medidas están en consonancia con el mandato de la FAO que consiste en esforzarse por un desarrollo equitativo y sostenible.

A. Intercambio y análisis de información

La FAO actúa como una red de conocimiento para compartir saberes profesionales, sensibilizar a la opinión pública y asegurar que sus programas y actividades se basen en información completa y actualizada del mundo real. Para mejorar el intercambio y el análisis de información relativa a cuestiones sobre pueblos indígenas, la FAO incrementará su actividad en las siguientes áreas.

A.1 Sensibilización del público

Concienciar a la opinión pública acerca de las condiciones en las que viven los pueblos indígenas proporciona la base para incrementar la actividad y el compromiso. Como organización de intercambio de conocimientos, la FAO posee tanto los conocimientos técnicos como la capacidad de difundir la información que ayude al desarrollo de forma más general. La investigación y la divulgación son los puntos fuertes de la FAO y deben seguir siendo también elementos integrantes de esta política.

A.2. Comunicación y recopilación de datos

Recopilar datos desglosados sobre el origen étnico y el género, y producir pruebas cuantitativas y cualitativas sobre condiciones de vida y otros índices contribuirán de forma importante a convencer a los responsables de formular las políticas y los Estados Miembros para que se tomen más en serio los asuntos relativos a los pueblos indígenas. Desarrollar bases de datos para almacenar y compartir esta información también contribuirá a proporcionar una base común a partir de la cual se impulsen actividades de colaboración. Sin un conjunto fiable de datos y cifras es difícil determinar las prioridades del desarrollo y orientar eficazmente las actividades. Una buena comunicación e información incrementarán el entendimiento e incentivarán la actividad.

A.3. Investigación con comunidades indígenas

La FAO llevará a cabo estudios de medios de subsistencia entre pueblos indígenas que viven en los países en los que tiene actividades en curso. Una mayor

comprensión de los sistemas alimentarios y de medios de subsistencia indígenas contribuye a entender mejor las necesidades y preocupaciones concretas de los pueblos indígenas. Al mismo tiempo, la participación activa de las comunidades indígenas en la producción de estos conocimientos puede generar un sentimiento de identificación. Esto, a su vez, garantizará que los programas de desarrollo se adapten mejor a las necesidades particulares de una determinada comunidad y localidad. Con este tipo de información *a priori*, la FAO podría dar una mejor respuesta en momentos de crisis, interviniendo en consonancia con los principios que integran los derechos de los pueblos indígenas y la seguridad de los medios de subsistencia.

B. Diálogo sobre políticas y labor normativa

La FAO desempeña una importante función como foro internacional, que proporciona un lugar de encuentro en el que las principales partes interesadas pueden reunirse para debatir cuestiones y crear acuerdos relativos a la alimentación y la agricultura. Estas experiencias se utilizan para ayudar a los países a diseñar políticas, elaborar una legislación eficaz y crear estrategias nacionales para lograr el desarrollo rural y mitigar el hambre. La FAO también trabaja para establecer normas que protejan a las personas y los recursos contra prácticas perjudiciales o injustas. Se necesitan instrumentos normativos como los códigos y las convenciones para establecer parámetros y conductas aceptables. Para lograr que el diálogo sobre políticas y la labor normativa sean más completos, la FAO prestará una mayor atención a las siguientes áreas.

B.1. Diálogo

Es importante para la FAO establecer un diálogo con los pueblos indígenas para comunicar eficazmente qué puede hacer por ellas y qué iniciativas se pueden emprender conjuntamente, de acuerdo con las estipulaciones del mandato de la FAO y los límites operacionales. De la misma manera que resulta fundamental para la FAO definir su compromiso institucional ante los pueblos indígenas y aumentar su capacidad de respuesta a las necesidades de estas, también es importante aclarar a los pueblos indígenas qué pueden esperar de forma realista de la FAO. Este tipo de divulgación garantizará que la colaboración pueda establecerse en torno a unos objetivos y una comprensión comunes.

Para que pueda producirse este tipo de intercambio, es necesario disponer de un órgano representativo de los pueblos indígenas con los que se colabora. El Foro de la Sociedad Civil, que se celebró con ocasión de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en noviembre de 2009, sentó las bases de dicho órgano. Representantes de los pueblos indígenas debatieron la posibilidad de formar un comité de seguimiento para mejorar en el futuro tanto las consultas con organismos de las Naciones Unidas con sede en Roma como la representación ante ellos. La FAO acoge con agrado esta propuesta y, en el caso de que llegue a crearse el órgano de representación, considerará a este como una contraparte a través de la cual se podrá impulsar la asociación y el diálogo.



B.2. Participación/inclusión

Aumentar la participación en procesos de desarrollo constituye una pieza clave de los derechos de los pueblos indígenas. Para proyectos que impliquen o afecten a pueblos indígenas, la FAO facilitará la inclusión de representantes de pueblos indígenas en sus consultas y ciclos de programación, de acuerdo con el principio del “consentimiento libre, previo e informado”. Este compromiso también se ajusta a la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, cuya composición se ha ampliado para “asegurar que se escuchen las voces de todas las partes interesadas — especialmente las más afectadas por la inseguridad alimentaria”. Aquí se incluyen “organizaciones que representan a las familias de los pequeños agricultores, los pescadores artesanales, los cuidadores de ganado/pastores, las personas sin tierra, los pobres de los núcleos urbanos, los trabajadores del sector agrícola y alimentario, las mujeres, los jóvenes, los consumidores, *las poblaciones indígenas* [la cursiva es nuestra], así como las organizaciones no gubernamentales internacionales cuyos mandatos y actividades se concentran en las áreas de interés para el Comité”⁷. Esta importante reestructuración de la gobernanza mundial representa una oportunidad excepcional para los pueblos indígenas y aquellos que trabajan para ayudarlos.

Los procesos de consulta, organizados de forma periódica y eficaz, de múltiples partes interesadas con los Estados Miembros, instituciones de investigación, otros organismos de las Naciones Unidas, organizaciones del sector privado y grupos de la sociedad civil constituyen un medio para hacer partícipes a importantes agentes de desarrollo en un respetuoso intercambio de ideas y conocimientos especializados. En su calidad de foro neutral, la FAO debe garantizar que los pueblos indígenas y otras importantes partes interesadas participen en estos diálogos de forma que no queden excluidas de los procesos de desarrollo.

Un aumento de la participación de los pueblos indígenas en los comités, conferencias y conferencias regionales de la FAO les permitirá adquirir una mayor notoriedad en la labor técnica y la gobernanza de la Organización. Un posible punto de entrada para que los representantes de pueblos indígenas participen en los foros organizados por la FAO es a través del enlace interno de la FAO con la sociedad civil, que es el responsable de organizar consultas con organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones de la sociedad civil (OSC) y su acreditación. Otro posible canal de participación es a través del grupo interno de cooperación con el sector privado, en la misma oficina, cuya responsabilidad es facilitar vínculos entre la FAO y asociados privados, especialmente en relación con el enfoque de las cadenas de valor, el fomento de pequeñas y medianas empresas y la creación de oportunidades para generar ingresos, vínculos con los mercados y redes de comercio justo.

⁷ FAO, Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. 2009. Reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. FAO, Roma (Italia). Disponible en: www.csa-be.org/IMG/doc_CFS_Reform_Draft_plenary_17_10_09_final_clean_REV_2_2.doc.

También debe prestarse una atención especial a la participación de mujeres indígenas en este diálogo. En algunas regiones, las mujeres indígenas sufren discriminación por diversas causas atribuibles al género, el origen étnico y la condición socioeconómica. No obstante, son una fuente importante de valiosos conocimientos e información. También debe promoverse la participación de la juventud indígena en el diálogo.

B.3. Establecimiento de normas

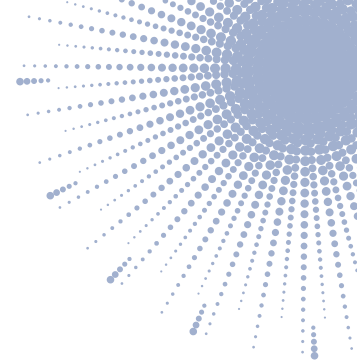
La FAO contribuye a la formulación de instrumentos internacionales que toman en consideración los derechos de los pueblos indígenas. Estos instrumentos pueden ser usados por los pueblos indígenas para defender sus derechos y necesidades. Por ejemplo, las *Directrices sobre el derecho a la alimentación*, aprobadas por el Consejo de la FAO en 2004, formula recomendaciones en materia de políticas para ayudar a las partes interesadas a aplicar el derecho a la alimentación a nivel nacional; estas recomendaciones contienen algunas referencias a los pueblos indígenas. El Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (TI/RFAA), de 2001, reconoce las contribuciones realizadas por los pueblos indígenas y las comunidades agrícolas locales a la conservación y el desarrollo de los recursos fitogenéticos que constituyen la base de la producción alimentaria y agrícola en el mundo entero. El TI/RFAA obliga a los gobiernos nacionales a promover los derechos de los agricultores, incluyendo la protección de sus conocimientos tradicionales, la distribución equitativa de los beneficios y la participación en procesos de adopción de decisiones pertinentes.

C. Programa de campo

El Programa de campo de la FAO se centra en conseguir, directamente sobre el terreno, las condiciones para la seguridad alimentaria y nutricional, y la mitigación de la pobreza. Para garantizar la eficacia de las actividades de campo en los Estados Miembros, la FAO prestará apoyo a las siguientes actividades.

C.1. Creación de capacidad para los pueblos indígenas

Dado que los pueblos indígenas se enfrentan frecuentemente a muchos obstáculos y riesgos, para fortalecer sus capacidades resulta imprescindible abordar los intensos cambios socioeconómicos, ecológicos y culturales. La ayuda de la FAO a las políticas y programas gubernamentales que proporcionan un apoyo directo a pueblos indígenas ya existe y constituye una buena base para la labor futura. Algunas de estas políticas y programas ayudan a reforzar los sistemas de medios de subsistencia autónomos y prácticas de producción sostenibles de los pueblos indígenas mediante medidas que mejoran su capacidad de trabajo. Por ejemplo, se han creado pequeñas empresas textiles que permiten a las comunidades indígenas obtener suficientes ingresos para satisfacer sus necesidades diarias. Otras intervenciones ayudan a los gobiernos a crear entornos institucionales que permiten a grupos desfavorecidos participar en actividades económicas más



lucrativas y sostenibles. Los ejemplos incluyen la identificación de productos de una calidad específica relacionados con el entorno geográfico y las tradiciones de pueblos indígenas, juntamente con actividades que añaden valor a estos productos y contribuyen a su preservación; el desarrollo de redes de comercio justo que ponen en contacto a pequeños productores con mercados locales; el apoyo a la producción y actividades comerciales de cooperativas; y la legislación nacional que refuerza el acceso individual o comunitario a la tierra y otros recursos productivos.

C.2. Creación de capacidad para el personal de la FAO

La creación de capacidad dentro de la FAO debe ir acompañada de iniciativas de sensibilización y labor técnica sobre el terreno. El personal de la FAO necesita desarrollar experiencias prácticas para comprender, analizar e integrar cuestiones relativas a pueblos indígenas en políticas y programas pertinentes. Las *Directrices sobre cuestiones relativas a los pueblos indígenas*, del GNUD, ofrecen una base para mejorar este tipo de participación; se elaboraron precisamente para guiar la integración de las cuestiones relativas a pueblos indígenas en los ciclos de proyecto y las estrategias, y por consiguiente deberían ser aplicadas de forma más sistemática por parte del personal de la FAO. Además, el personal puede utilizar el *Kit de recursos sobre cuestiones de la población indígena* y el *Módulo de capacitación sobre cuestiones de los pueblos indígenas* elaborados por las Naciones Unidas y sus asociados.

Otro elemento necesario de la creación de capacidad y la concienciación es el fomento de la sensibilidad intercultural e intracultural. Las personas que trabajan en el ámbito del desarrollo deben ser conscientes de la dinámica local y estar preparadas para adecuar las intervenciones en materia de desarrollo para evitar efectos negativos en las comunidades a las que pretenden ayudar, especialmente en grupos minoritarios como es el caso de los pueblos indígenas. Esta capacidad es absolutamente necesaria para que las intervenciones sean coherentes con las normas tradicionales y las preferencias socioculturales de los pueblos indígenas.

Los aspectos relativos al diálogo, técnicas de negociación, asistencia para políticas, defensa de intereses y mediación de conflictos también son muy importantes.

D. Movilización de recursos y aumento de la coordinación

La FAO no es una institución financiadora, pero actúa como intermediaria para garantizar que los fondos para el desarrollo se canalicen en la dirección correcta y se usen para mejorar las condiciones de aquellos que los necesitan. Por consiguiente, las principales responsabilidades de la FAO consisten en movilizar competencias técnicas en asociación con los donantes y las partes interesadas importantes. Para mejorar este proceso y asegurar que las iniciativas en materia de desarrollo se planteen de forma multidisciplinaria y global, la FAO aprovechará las relaciones establecidas con donantes, asociados sobre el terreno y otros organismos internacionales.

D.1. Colaboración en la movilización de recursos

Para mejorar los métodos de trabajo con los pueblos indígenas, la FAO tomará medidas en los siguientes ámbitos:

- *Programas ONG/FAO*: fomento de programas ejecutados en asociación con ONG/OSC indígenas en los que la FAO prestaría componentes de asistencia técnica/creación de capacidad.
- *Fuentes de financiación de las Naciones Unidas*: examen del interés del sistema de las Naciones Unidas en financiar la cooperación con ONG/OSC indígenas.
- *Relaciones FAO/gobiernos*: estudio de las posibilidades para futuros proyectos mediante la inclusión de debates sobre cuestiones de pueblos indígenas en las reuniones con donantes.
- *Programa de Cooperación Técnica*: prestación de asistencia técnica (con el respaldo de los gobiernos) en pro del fortalecimiento de las ONG/OSC; y hacerlas participar, cuando proceda, en la ejecución de actividades de desarrollo de carácter comunitario.
- *TeleFood*: utilización de los recursos movilizados a través de TeleFood para cofinanciar iniciativas a nivel comunitario.

D.2. Coordinación y cooperación dentro del sistema de las Naciones Unidas

Existen diversos organismos y mecanismos internacionales que reconocen a los pueblos indígenas como colectivos diferenciados con derechos concretos; la FAO desempeña una función permanente con estos grupos. Aumentar la autoridad y eficacia de estas instituciones facilitará las relaciones entre organismos y permitirá un enfoque más integrado en cuestiones que deben ser tratadas de forma conjunta. El Grupo Interinstitucional de Apoyo sobre Cuestiones Indígenas, por ejemplo, reúne a los principales agentes internacionales para apoyar el mandato del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas. Concretar el propio enfoque de la FAO fortalecerá su importante contribución al Grupo Interinstitucional de Apoyo sobre Cuestiones Indígenas y por consiguiente también reforzará la eficacia del Grupo dentro del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto. Este hecho, a su vez, consolidará los procesos institucionales a través de los cuales los pueblos indígenas pueden participar de forma más eficaz en iniciativas para el desarrollo.

Como parte del proceso de reforma de las Naciones Unidas, la aprobación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) también constituye un avance importante para mejorar la colaboración entre gobiernos nacionales, programas y organismos de las Naciones Unidas, incluyendo la FAO⁸. La presión para conseguir una mayor atención a las cuestiones relativas a los pueblos indígenas dentro del MANUD garantizará una respuesta más integrada del

⁸ El MANUD es un marco de planificación orientado a potenciar la eficiencia y la productividad general de intervenciones en materia de desarrollo, que se compone de objetivos y estrategias de cooperación comunes para todas las Naciones Unidas, un marco de recursos de programas y propuestas para el seguimiento, supervisión y evaluación.



sistema de las Naciones Unidas ante una cuestión que el consenso internacional ha considerado imperativa.

D.3. Colaboración dentro de la FAO

El Grupo de trabajo interdepartamental de la FAO sobre cuestiones indígenas será reforzado a fin de convertirse en una plataforma eficaz para promover un mayor compromiso de la FAO con los pueblos indígenas. El grupo de trabajo se compone de una red de centros de coordinación desde las diversas divisiones técnicas de la Organización. Los miembros intercambian información y apoyan la formulación de posturas coherentes y coordinadas de la FAO en relación con cuestiones sobre pueblos indígenas. En la actualidad, el grupo de trabajo funciona únicamente de manera oficiosa. Es necesario constituir el grupo de trabajo y definir sus funciones a fin de promover unas medidas más enérgicas y una mayor incorporación de cuestiones relativas a pueblos indígenas en toda la Organización.

Al mismo tiempo, esta labor se aprovechará de la mejora global de la comunicación dentro de la Sede de la FAO y en toda la Organización. Esto puede lograrse mediante la creación de centros de coordinación de grupos de trabajo en oficinas regionales y subregionales de la FAO, y la mejora de su capacidad para responder a las necesidades de los pueblos indígenas en los ámbitos nacional, subregional, regional e internacional. Procediendo de esta forma, se intensificará al mismo tiempo la colaboración con los pueblos indígenas.

Es imprescindible para la FAO promover entre el personal un mejor conocimiento de los pueblos indígenas, trabajar de forma más sistemática con estos grupos y sus organizaciones, y, tal como han hecho algunos organismos de las Naciones Unidas e instituciones multilaterales, aplicar estas políticas intersectoriales que orienten la manera en que los programas normativos y operacionales de la Organización tratan las características, necesidades y contribuciones específicas de los pueblos indígenas. También es necesario garantizar que los pueblos indígenas no se vean afectados negativamente por las posibles consecuencias indirectas de las iniciativas de desarrollo; lamentablemente, estos efectos negativos son frecuentes, y no menos intensos, en los medios de subsistencia de estos pueblos.

La FAO intentará realizar los esfuerzos necesarios para asignar en el futuro más recursos a las cuestiones relativas a pueblos indígenas, y estudiará la posibilidad de establecer un programa más coherente, que pueda reforzar las actividades relacionadas con estos asuntos y servir de plataforma para defender una mayor participación.

Dado el elevado nivel de diversidad entre los pueblos indígenas, las actuales políticas proporcionan un marco amplio y una dirección común para guiar las actividades de la Organización en este ámbito.

