



Consejo Económico y Social

Distr. general
18 de febrero de 2010
Español
Original: inglés

Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

Noveno período de sesiones

Nueva York, 19 a 30 de abril de 2010

Tema 3 del programa provisional*

Debate sobre el tema especial para el año: “Los pueblos indígenas: desarrollo con cultura e identidad: artículos 3 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas”

Pueblos indígenas: desarrollo con cultura e identidad a la luz de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas**

Documento de reflexión del Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas¹, consolidado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura²

* E/C.19/2010/1.

** Este documento se ha presentado con retraso debido a la complejidad de la coordinación de las contribuciones interinstitucionales.

¹ Para la elaboración de este documento se recibieron los aportes de los 14 miembros siguientes del Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas (ordenados por orden alfabético de la organización): la Coalición Internacional del acceso a la tierra; el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia; el Fondo de Población de las Naciones Unidas; el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola; la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación; la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura; la Organización Internacional del Trabajo; la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual; el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos; la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. La versión larga de este documento se publicó con la signatura E/C.19/2010/CRP.3 y puede consultarse en www.un.org/indigenous.

² División de las políticas culturales y del diálogo intercultural.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	3
II. Comprender las bases conceptuales y jurídicas del desarrollo con cultura e identidad.....	4
A. Situar a las personas en el centro: el paradigma del desarrollo humano.....	5
B. Dar cabida permanente a la cultura en la reflexión sobre el desarrollo.....	6
C. Establecer vínculos entre la diversidad cultural y la diversidad biológica para el desarrollo humano sostenible.....	7
D. Nexos con los derechos humanos y especial atención a las cuestiones de género, los niños y los jóvenes.....	9
III. Aplicar el concepto de desarrollo con cultura e identidad en las esferas de trabajo de las Naciones Unidas.....	11
A. Principales esferas programáticas de las Naciones Unidas para prestar apoyo al desarrollo con cultura e identidad: desde el desarrollo socioeconómico y el medio ambiente a la salud, la educación y la cultura.....	11
B. Evaluar los programas temáticos de las Naciones Unidas desde la perspectiva del desarrollo con cultura e identidad.....	14
C. Definir métodos adecuados de participación e instrumentos de programación en apoyo del desarrollo con cultura e identidad.....	15
IV. Poner en marcha el desarrollo con cultura e identidad, en particular en el plano nacional: procesos y desafíos.....	17
A. Directrices del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo sobre las cuestiones indígenas: guía para la aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.....	17
B. Consolidar, complementar y articular los instrumentos jurídicos pertinentes.....	18
C. Políticas sobre los pueblos indígenas a nivel de organizaciones de las Naciones Unidas: un factor positivo para el desarrollo con cultura e identidad.....	19
D. Desafíos para la promoción del desarrollo con cultura e identidad a través de la acción de las Naciones Unidas: análisis de la estructura actual de la ayuda al desarrollo.....	20
V. Conclusión.....	21

I. Introducción

1. Los miembros del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas eligieron el tema siguiente para su noveno período de sesiones anual: “Los pueblos indígenas: desarrollo con cultura e identidad: artículos 3 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas” por un lado, el artículo 3 de la Declaración establece el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y a perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural y, por otro, el artículo 32 subraya el derecho de los pueblos indígenas a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos. En otras palabras, la Declaración reconoce el derecho de los pueblos indígenas al desarrollo de conformidad con sus propias aspiraciones y necesidades, y proporciona una base para el “desarrollo con cultura e identidad”.

2. La expresión “desarrollo con cultura e identidad” ha ganado importancia en la labor del Foro Permanente desde la proclamación del Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (2005-2014). En la resolución 59/174, la Asamblea General de las Naciones Unidas afirmó que los Estados deberían, de conformidad con el derecho internacional, adoptar medidas positivas y concertadas para asegurar el respeto de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas tomando como base la igualdad y la no discriminación, y reconoció el valor y la diversidad de sus propias identidades, culturas y formas de organización social. La indivisibilidad de la cultura y el desarrollo se hizo explícita en el Programa de Acción oficial para el Decenio (A/60/270 y Add.1), en que se recomendaba que la cultura se integrara como requisito previo y como base para la elaboración de los proyectos de desarrollo, a fin de crear “desarrollo con identidad”, respetando el modo de vida de los pueblos y fomentando un desarrollo humano sostenible.

3. La génesis del enfoque de desarrollo con cultura e identidad va más allá de la historia reciente de la expresión. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la jurisprudencia y los comentarios generales de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos en respuesta a las demandas presentadas por los pueblos indígenas han contribuido enormemente a sentar las bases jurídicas de la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas y, por tanto, del desarrollo con cultura e identidad³. Del mismo modo, el Convenio de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de 1989 (OIT, Convenio núm. 169) recomendó el desarrollo de los pueblos indígenas, basado en la libre determinación y en el reconocimiento de su cultura e identidad. De hecho, el sistema de las Naciones Unidas ha dedicado un tiempo considerable a los debates sobre cultura y desarrollo en los últimos 40 años.

4. Desde la perspectiva de muchos pueblos indígenas, los paradigmas y prácticas de desarrollo “dominantes”, caracterizados por “su fuerte énfasis en el progreso económico sin la integración del desarrollo cultural, la justicia social y la sostenibilidad ambiental” han fracasado, ya que han socavado y negado las culturas y las concepciones del mundo de los pueblos indígenas, que las consideran incluso

³ Véase por ejemplo Corte Interamericana de Derechos Humanos *Comunidad Mayagna (Sumo) Awastzintzi Community c. Nicaragua*, Ser. C. (núm. 79) (2001).

un obstáculo⁴. Hoy día los pueblos indígenas siguen siendo objeto de grave discriminación en términos de acceso a servicios sociales básicos y representan un porcentaje desproporcionadamente elevado de los pobres del mundo. Muchas poblaciones han sufrido desplazamientos forzados en el pasado y hoy día siguen siendo particularmente vulnerables a los efectos de la globalización y el cambio climático.

5. Sin embargo, a pesar de estas múltiples amenazas, los pueblos indígenas han demostrado su capacidad para adaptarse a los cambios sin abandonar sus concepciones del mundo ni sus sistemas de conocimientos y prácticas particulares, que siguen permitiéndoles gestionar con eficacia los cambios de sus sociedades y entornos. Sus patrimonios culturales y su creatividad les proporcionan una base sólida para generar estrategias de desarrollo apropiadas desde el punto de vista cultural y ambiental. De hecho, el desarrollo con cultura e identidad insta a los pueblos indígenas a ser los creadores y los agentes de sus iniciativas de desarrollo. El que los pueblos indígenas estén al mando puede contribuir aún más al éxito de los proyectos de desarrollo, ya que es más factible que las comunidades indígenas afectadas los acepten, les presten apoyo y trabajen en pos de ellos, lo que, en última instancia, reduce la necesidad de intervención externa. El valor añadido de todos los enfoques del desarrollo endógenos es multifacético y presenta beneficios sociales, culturales, económicos y ambientales.

6. El presente documento es una contribución conjunta del Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas⁵ al debate sobre el desarrollo con cultura e identidad. Su objetivo es abordar este desarrollo desde una perspectiva interinstitucional, a fin de promover la reflexión y estimular nuevas ideas para que el sistema de las Naciones Unidas adopte medidas sobre el concepto y sus aplicaciones. El documento pone de relieve los fundamentos conceptuales y jurídicos del desarrollo con cultura e identidad en el discurso y los marcos normativos en materia de desarrollo de las Naciones Unidas, analiza los enfoques y las experiencias de desarrollo de las Naciones Unidas pertinentes, y evalúa las consecuencias para los procesos de programación, establecimiento de políticas y gobernanza del sistema de las Naciones Unidas. Por consiguiente, el documento procura abordar y proponer formas de superar los desafíos que se plantean al tratar de lograr un desarrollo con cultura e identidad en lo que respecta al tema complejo de la vulnerabilidad y fragilidad humana, cultural y ambiental.

II. Comprender las bases conceptuales y jurídicas del desarrollo con cultura e identidad

7. El desarrollo con cultura e identidad, por lo que respecta a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, es una noción compleja que está firmemente anclada en los acuerdos internacionales de derechos humanos, especialmente los acuerdos relativos a la cultura, como parte integrante de

⁴ Véase el informe del Seminario de Consultas y diálogo sobre el desarrollo basado en la libre determinación de los pueblos indígenas o el desarrollo con identidad, celebrado en Tivoli (Italia) del 14 al 17 de marzo de 2008 (E/C.19/2008/CRP.11).

⁵ El Grupo Interinstitucional de apoyo al Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas se creó para apoyar y promover el mandato del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas en el marco del sistema de las Naciones Unidas. Su mandato se amplió posteriormente para incluir el apoyo a los mandatos relacionados con los indígenas en todo el sistema intergubernamental.

los medios de vida sostenibles y el bienestar. El desarrollo con cultura e identidad, además, se encuentra en estrecha sintonía con la evolución del discurso relativo al desarrollo de las Naciones Unidas, que pasó de un modelo único de progreso económico a nociones más amplias de desarrollo humano y desarrollo sostenible, reconociendo cada vez más el valor y los principios de los vínculos existentes entre la diversidad cultural y la diversidad biológica, así como la obligación de respetar los derechos humanos y de responder a las aspiraciones de los individuos y las comunidades. Como se explica con mayor detenimiento más adelante, los marcos de desarrollo de las Naciones Unidas que reconocen y se basan en la cultura y la identidad se fundamentan inherentemente en los derechos humanos y tienen su raíz en un esfuerzo por humanizar el desarrollo. Estos marcos revelan una comprensión amplia y dinámica de la cultura, reconocen las interconexiones entre la diversidad cultural y la diversidad biológica, y promueven la igualdad entre los géneros; al mismo tiempo, requieren un verdadero diálogo con otras culturas para prosperar y regenerarse. De esta manera, las organizaciones de las Naciones Unidas, en lo que respecta a su mandato concreto, han aportado a lo largo de los años nuevas ideas y determinación al debate sobre el desarrollo⁶.

A. Situar a las personas en el centro: el paradigma del desarrollo humano

8. El surgimiento del paradigma del desarrollo humano en la década de 1980, que culminó en 1990 con el primer *Informe sobre el Desarrollo Humano*, marcó el comienzo de un giro en el discurso sobre el desarrollo internacional, el cuestionamiento de la preeminencia del crecimiento económico y una evolución constante hacia un enfoque más amplio centrado en el bienestar, en que las personas volvieron a constituir el centro del proceso⁷. Se fijó un nuevo programa mundial sobre el desarrollo humano y su medición y se propuso un nuevo conjunto de indicadores para este fin.

9. El paradigma del desarrollo humano hace hincapié en que el objetivo básico del desarrollo es ampliar las opciones de las personas y mejorar las capacidades y libertades del ser humano a fin de que las personas puedan disfrutar de una vida larga, saludable y creativa. El énfasis en la posibilidad de elegir, las libertades fundamentales y la participación en las decisiones que afectan la vida de la comunidad a la que uno pertenece es sin duda la esencia del desarrollo con cultura e identidad.

10. En las últimas décadas, se ha profundizado la comprensión del paradigma del desarrollo humano, principalmente mediante sus aplicaciones en la práctica, pero también estableciendo vínculos con los desafíos fundamentales de nuestro tiempo. El *Informe sobre el Desarrollo Humano* de 2004 relativo a la libertad cultural es un ejemplo digno de mención en que se articula la indivisibilidad entre el desarrollo, la cultura y la identidad en el examen de las cuestiones de los pueblos indígenas. En el

⁶ Véanse en particular los *Informes Mundiales sobre la Cultura*, los *informes sobre Desarrollo Humano*, los *informes sobre el estado de la población mundial*, *Cultural and Spiritual Values of Biodiversity: A complimentary Contribution to the Global Biodiversity Assessment* y los *informes "State of the World's Cities"*.

⁷ Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, "Orígenes del enfoque de Desarrollo Humano". Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/desarrollohumano/origenes/>.

informe se afirma que el desarrollo humano “requiere más que salud, educación, un nivel de vida digno y libertad política. El Estado debe reconocer y acoger las identidades culturales de los pueblos y las personas deben ser libres de expresar estas identidades sin ser discriminadas en otros aspectos de sus vidas⁸”. En otras palabras, los esfuerzos por humanizar el desarrollo requieren un compromiso mundial con la diversidad cultural, la tolerancia y el pluralismo como principios no negociables.

B. Dar cabida permanente a la cultura en la reflexión sobre el desarrollo

11. La Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales, celebrada en 1982, se convirtió en un punto de referencia para los debates sobre la indivisibilidad entre el desarrollo y la cultura, que definía a esta última en el sentido más amplio, el sentido antropológico del término, que abarca toda la gama de valores espirituales, materiales e intelectuales que caracterizan a un determinado grupo o sociedad⁹. En otras palabras, la cultura pasó a entenderse como todo lo que los seres humanos tienen y hacen para producir, relacionarse entre sí y adaptarse al entorno físico. Así, se pidió a la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo de las Naciones Unidas que diese cabida permanente a la cultura en la reflexión sobre el desarrollo y esta destacó que el desarrollo divorciado de su contexto humano y cultural es un desarrollo sin alma¹⁰.

12. La indivisibilidad entre la cultura y el desarrollo implica pues la aceptación de las dimensiones intangibles del desarrollo, el reconocimiento de que las personas, los valores, los sistemas de conocimientos y la capacidad de crear y aspirar forman parte integrante del desarrollo. La diversidad de estas visiones y expresiones, que no son estáticas, sino que están en constante evolución, se encarna en la “singularidad y la pluralidad de las identidades” de los grupos y sociedades que componen la humanidad, incluidos los pueblos indígenas. La diversidad cultural es, pues, “una de las raíces del desarrollo, entendido no solamente en términos de crecimiento económico, sino también como un medio para alcanzar una existencia más satisfactoria intelectual, emocional, moral y espiritual”¹¹.

13. Sin embargo, establecer un vínculo entre la cultura y el desarrollo implica retos para las sociedades contemporáneas, de hecho pluralistas, que son bien conocidos por los pueblos indígenas a saber: a) la “hiperculturización” de las cuestiones sociales, que hace de la cultura la única causa de todo tipo de problemas, b) las políticas de asimilación basadas en el supuesto de que las culturas son una amenaza para la unidad nacional, la cohesión social y el desarrollo y c) la segregación en el nombre del particularismo o el hecho de hacer hincapié en las diferencias hasta que resultan incompatibles con la vida pública¹². Además las

⁸ Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano, 2004: La libertad cultural en el mundo diverso de hoy* (Nueva York, 2004).

⁹ Véase *State of the World's Indigenous Peoples*, (publicación de las Naciones Unidas, número de venta 09.VI.13), cap. II.

¹⁰ Véase *Our Creative Diversity: Report of the World Commission on Culture and Development*, Paris, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1996.

¹¹ Véanse los artículos 1 y 3 de la Declaración Universal de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura sobre la diversidad cultural (2001).

¹² Intervención de Katérina Stenou, Directora de la División de las Políticas Culturales y del diálogo intercultural y punto focal de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación,

culturas indígenas, pueden correr graves riesgos de folclorización, momificación y comercialización.

14. Los avances conceptuales que reconocen la indivisibilidad entre la cultura y el desarrollo han encontrado eco en la esfera normativa. La Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural (2001) de la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura de las Naciones Unidas (UNESCO), así como los convenios conexos¹³, han conjugado de hecho la política de identidad con la economía del desarrollo humano sostenible y prestado apoyo a las personas y comunidades, así como a los Estados-naciones, en la promoción de su propio desarrollo en sus propios términos. Los pueblos indígenas y sus derechos humanos, culturas y sistemas de conocimientos ocupan un lugar importante en estos instrumentos normativos. Junto con el proyecto de disposiciones de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) para la protección de las expresiones culturales tradicionales y las expresiones del folclore y para la protección de los conocimientos tradicionales¹⁴, constituyen hitos importantes en la promoción del desarrollo con cultura e identidad.

15. Al reconocer que la relación entre cultura y desarrollo no es de dicotomía, sino de indivisibilidad, el discurso y los marcos normativos de las Naciones Unidas se integran en los sistemas holísticos de pensamiento de los pueblos indígenas, que consideran que “la cultura es el desarrollo y el desarrollo es la cultura”¹⁵. Por lo tanto, no existe una vía prescrita para el desarrollo de una sociedad, no hay un modelo único al que deban plegarse las estrategias de desarrollo, como se recalcó en el último informe mundial sobre la diversidad cultural y el diálogo intercultural¹⁶.

C. Establecer vínculos entre la diversidad cultural y la diversidad biológica para el desarrollo humano sostenible

16. Aunque el debate sobre la cultura y el desarrollo ha logrado situar al ser humano en el centro de la agenda de desarrollo, la naturaleza se ha seguido considerando como “algo aparte”. Este antropocentrismo fue puesto en tela de juicio

la Ciencia y la Cultura (UNESCO) para el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas, en la mesa redonda titulada “Development with Culture and Identity in Light of the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples”, organizada por la UNESCO el 15 de septiembre de 2008.

¹³ La Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (2005); la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (2003); la Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático (2001); el Convenio para la protección del patrimonio mundial cultural y natural (1972); la Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales (1970); la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado (1954); y la Convención Universal sobre Derecho de Autor (1952 y 1971).

¹⁴ Puede consultarse en www.wipo.int.

¹⁵ Véase Victoria Tauli-Corpuz, “The concept of indigenous peoples’ self-determined development or development with identity and culture: challenges and trajectories”, documento encargado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2008.

¹⁶ Véase Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Invertir en la diversidad cultural y el diálogo intercultural*, Informe mundial núm. 2 (París, 2009).

en los debates sobre los vínculos entre la diversidad cultural y la diversidad biológica, en particular desde el punto de vista de los pueblos indígenas.

17. Para muchos pueblos indígenas, el desarrollo con cultura e identidad debe necesariamente tener en cuenta también los vínculos entre la diversidad cultural y la diversidad biológica. Si bien la corriente principal del desarrollo ha supuesto tradicionalmente la explotación en gran escala de los recursos naturales, los pueblos indígenas han desarrollado relaciones sostenibles con su entorno natural. Como se afirma inequívocamente en el número de *Poverty in Focus* sobre el tema “Indigenizar el Desarrollo”, la naturaleza no puede considerarse simplemente “un supermercado al servicio del hombre”¹⁷. A lo largo de la historia, los pueblos indígenas han desarrollado cosmologías complejas en que el respeto de la interdependencia entre los seres humanos y la naturaleza es un valor fundamental, y en que el bienestar de la comunidad, el equilibrio y la armonía se han priorizado sobre el crecimiento y la tecnología.

18. Estos vínculos entre la diversidad cultural y la diversidad biológica se han articulado cada vez más claramente en los debates sobre el desarrollo sostenible, como fue el caso recientemente en el contexto del cambio climático, y se ha señalado especialmente que las necesidades del presente deben abordarse sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades¹⁸. La reducción de la diversidad, en sus manifestaciones culturales y biológicas, representa una amenaza para la estabilidad y la sostenibilidad mundiales, y vuelve más y más vulnerables al mundo y a sus habitantes. Cada vez más, la diversidad cultural y biológica se consideran como fuerzas colectivas de desarrollo ya que, juntas, son cruciales para asegurar la resistencia de los sistemas sociales y ecológicos¹⁹.

19. En el artículo 8 j) del Convenio sobre la Diversidad Biológica, adoptado en 1992 durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, se insta a las partes a respetar, preservar y mantener los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales pertinentes para la conservación de la diversidad biológica, promover su aplicación más amplia, con la aprobación de quienes posean esos conocimientos, y fomentar que los beneficios derivados de la utilización de la diversidad biológica se compartan equitativamente. La conservación, el uso sostenible y la distribución equitativa de los beneficios que ofrece la naturaleza son también los pilares de las sociedades indígenas.

20. Los mecanismos establecidos para responder al cambio climático, como, por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (UN-REDD), ofrecen nuevas oportunidades para tratar las cuestiones que preocupan a los pueblos indígenas en

¹⁷ Véase Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, “Indigenizar el desarrollo”, *Poverty in Focus*, núm. 17 (Brasilia, mayo de 2009).

¹⁸ Véase también el informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo titulado *Nuestro futuro común* (A/42/427, anexo).

¹⁹ Véase Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Cultural Diversity and Biodiversity for Sustainable Development: A Jointly Convened UNESCO and UNEP High-Level Roundtable Held on 3 September 2002 in Johannesburg during the World Summit on Sustainable Development* (Nairobi, PNUMA, 2003).

relación con el clima. Una mayor claridad con respecto a la propiedad de la tierra puede hacer que esos mecanismos beneficien efectivamente a los pueblos indígenas.

21. Es preocupante, sin embargo, observar que el discurso sobre el desarrollo sostenible y los enfoques de conservación del medio ambiente suelen promover una imagen unidimensional de los pueblos indígenas como custodios de la naturaleza, lo que trae a colación nuevamente el mito del “buen salvaje”²⁰. En la práctica, el desarrollo sostenible ha tratado de mitigar los efectos negativos de las concepciones tradicionales del desarrollo en vez de cuestionar radicalmente sus principios, sus procesos y su lógica. Al proponer el desarrollo con cultura e identidad, los pueblos indígenas alientan a la comunidad internacional a seguir replanteándose la diversidad y sostenibilidad bioculturales, y declaran con firmeza que la diversidad es una condición importante para el logro de un desarrollo resistente y sostenible desde el punto de vista ambiental, social, cultural y económico²¹.

D. Nexos con los derechos humanos y especial atención a las cuestiones de género, los niños y los jóvenes

22. Lo que se suele olvidar todavía en los debates sobre el desarrollo es que, durante décadas, los instrumentos internacionales de derechos humanos proporcionaron un exhaustivo marco jurídico internacional de obligaciones, cuyo cumplimiento los Estados han acordado voluntariamente y que establece los parámetros de lo que los gobiernos pueden y no pueden hacer en nombre del desarrollo. Estos instrumentos de derechos humanos, elaborados por las Naciones Unidas en las últimas cinco décadas, han abierto un espacio conceptual considerable en que se pueden conjugar los derechos humanos y el desarrollo, creando lo que hoy se conoce como la interpretación común de las Naciones Unidas de un enfoque de la cooperación para el desarrollo basado en los derechos humanos, aprobado en 2003 por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Este enfoque, que aborda cuestiones de cultura y género, tiene como objetivo promover y proteger los derechos humanos, reducir la desigualdad y aprovechar a fondo la participación sustantiva de los que están más afectados, incluidos los niños. De hecho, los vínculos entre la cultura, el género y los derechos humanos son parte integrante del desarrollo con cultura e identidad, y hace falta prestarles atención si es que se desea que progrese la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Las mujeres, los niños y los jóvenes se mencionan explícitamente en varios artículos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, puesto que con frecuencia han sido víctimas de múltiples tipos de discriminación y no siempre han recibido la atención especial que merecen como agentes fundamentales en materia de desarrollo con cultura e identidad (véase CRC/C/GC/11).

23. El derecho a la libre determinación está reconocido en el artículo 1 común al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en la Declaración de las Naciones

²⁰ Véase José Pimenta, “Aprovecharse del Desarrollo: el Método Ashaninka” en “Indigenizar el desarrollo” (nota 17).

²¹ Véase Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, “Links between biological and cultural diversity: concepts, methods and experiences”, informe de un seminario internacional (París, 2008).

Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. En virtud de este derecho, las personas pueden buscar libremente su desarrollo económico, social y cultural. También pueden ejercer su “derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales”²², que apunta a la importancia del acceso, el uso y el control de las tierras, los territorios y los recursos para la libre determinación. En cuanto al Convenio núm. 169 de la OIT, este se refiere en detalle al derecho de los pueblos indígenas al desarrollo y destaca cómo deben promoverlo los Estados, basándose en el respeto del derecho de los pueblos indígenas a decidir sus propias prioridades y la importancia de los conceptos de consulta, consentimiento y participación. Por consiguiente, de acuerdo con el marco normativo internacional de derechos humanos, el desarrollo está lejos de ser un concepto de modelo único.

24. Dos pilares normativos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas sustentan el concepto de desarrollo con cultura e identidad: el conjunto de derechos que define la participación efectiva de los pueblos indígenas y el conjunto de derechos que define los derechos culturales de los pueblos indígenas²³. Nueve párrafos del preámbulo y 15 artículos operativos de la Declaración se refieren a la consulta, cooperación y participación de los pueblos indígenas en un Estado democrático y, esencialmente, sientan las bases para una interacción equitativa con los pueblos indígenas. Además, a través de sus 17 artículos sobre la cultura, la Declaración pone de manifiesto que los derechos culturales no se limitan simplemente a los derechos que se refieren a la cultura, sino que incluyen todos los derechos humanos que protegen y promueven la identidad cultural de los individuos y sus comunidades.

25. Se ha argumentado, sin embargo, que los derechos culturales pueden en realidad entrar en conflicto con otros derechos humanos. Este argumento se basa en una confusión conceptual entre derechos culturales y prácticas, costumbres y prejuicios culturales que atentan contra la dignidad humana, como, por ejemplo, la mutilación genital femenina o la purificación de las viudas. La Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural es clara al respecto, ya que reafirma que “los derechos culturales son parte integrante de los derechos humanos, que son universales, indisociables e interdependientes” y que “nadie puede invocar la diversidad cultural para vulnerar los derechos humanos garantizados por el derecho internacional, ni para limitar su alcance”. En otros instrumentos de alcance mundial figuran disposiciones similares.

26. Por consiguiente, los Estados están obligados a respetar las obligaciones asumidas en el plano internacional con respecto a los derechos humanos, incluida la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas, en particular las mujeres, los jóvenes y los niños indígenas, en el establecimiento de políticas y programas de desarrollo, aun cuando esas voces reflejen diferentes visiones y perspectivas culturales con respecto al desarrollo humano. Por consiguiente, la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

²² Véase el artículo 4 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

²³ El artículo 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y el artículo 5 de la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura contienen normas internacionales de derechos humanos relativas a los derechos culturales.

requiere nuevos enfoques de desarrollo que respeten las culturas de los pueblos indígenas en marcos más amplios de derechos humanos, y alienten la creación de asociaciones auténticas.

III. Aplicar el concepto de desarrollo con cultura e identidad en las esferas de trabajo de las Naciones Unidas

27. Los distintos principios y dimensiones del desarrollo con cultura e identidad no sólo son parte integrante del discurso y los instrumentos jurídicos de las Naciones Unidas relativos al desarrollo, sino que además se aplican concretamente en diversos ámbitos de la labor de las entidades de las Naciones Unidas. Dada la magnitud de la labor realizada por las Naciones Unidas al respecto, la tarea de hacer un análisis completo desde una perspectiva de desarrollo con cultura e identidad iría mucho más allá del alcance del presente documento. Por otra parte, no existe aún ningún instrumento que permita realizar un análisis sistemático desde una perspectiva de este tipo, ni una forma de establecer criterios para determinar qué se puede considerar como mejores prácticas. Sin embargo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas constituye un punto de partida útil para una perspectiva de programación analítica, y el examen que se presenta a continuación puede contribuir a una reflexión sobre lo que suponen las mejores prácticas en el ámbito del desarrollo con cultura e identidad y qué problemas persisten.

A. Principales esferas programáticas de las Naciones Unidas para prestar apoyo al desarrollo con cultura e identidad: desde el desarrollo socioeconómico y el medio ambiente a la salud, la educación y la cultura

28. Las Naciones Unidas tienen una considerable variedad de proyectos de desarrollo y de experiencias con los programas que reflejan los principios y los problemas del desarrollo con cultura e identidad, como se examinó en la sección II. Algunos de ellos se presentan a continuación y corresponden a los seis ámbitos del mandato del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas: a) desarrollo económico y social, b) medio ambiente, c) salud, d) educación, e) la cultura y f) derechos humanos. Estos ejemplos de buenas prácticas en el ámbito del desarrollo con cultura e identidad fueron elegidos por los miembros del Grupo de Apoyo Interinstitucional para incluirlos en el presente documento y solo permiten entrever el trabajo que se está realizando²⁴.

29. Deben sostenerse los medios de vida de los pueblos indígenas, incluidos los sistemas alimentarios y la soberanía alimentaria, dado que constituyen la fuente fundamental de su identidad, supervivencia y desarrollo económico. Algunos ejemplos concretos son, por ejemplo, la labor de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) para la creación de un entorno propicio a la seguridad alimentaria y la sostenibilidad de los medios de vida a través

²⁴ Para más detalles sobre los proyectos presentados por las organizaciones de las Naciones Unidas, sírvase referirse a la versión completa del presente documento y sus anexos, disponibles en www.un.org/indigenous.

del fomento de la capacidad de las organizaciones rurales indígenas²⁵ y el considerable apoyo prestado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) a los proyectos que responden a la demanda para el empoderamiento económico de las comunidades indígenas a través de sus proyectos financiados con préstamos y subvenciones y el innovador Fondo de Apoyo a los Pueblos Indígenas²⁶.

30. Es necesario abordar los problemas relacionados con el acceso a las tierras, los territorios y los recursos, y su protección. Muchos proyectos y programas en este ámbito apoyan y facilitan los procesos de consulta, diálogo y negociación entre las comunidades indígenas, los gobiernos y terceros. La FAO, por ejemplo, elaboró un método llamado desarrollo territorial participativo y negociado para las zonas con usos múltiples, y que compiten entre sí, de la tierra y los recursos naturales. El método facilita el diálogo entre los diferentes agentes interesados a fin de promover un enfoque negociado para el desarrollo territorial. El enfoque ha sido utilizado con éxito para defender los derechos e intereses de los pueblos indígenas en diversas partes del mundo²⁷. El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y la Red Mundial de instrumentos relacionados con la tierra están preparando actualmente una guía normativa sobre la tierra para los pueblos indígenas en las ciudades. Se espera que esta guía resulte útil a quienes formulan políticas en todo el mundo como una herramienta para apoyar el acceso de los pueblos indígenas a la tierra y a la seguridad de la tenencia en las zonas urbanas. En el plano interinstitucional, la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra²⁸ y sus plataformas regionales en Asia, América Latina y África, han dado prioridad a los derechos territoriales de los pueblos indígenas y prestan apoyo al levantamiento de mapas de los territorios indígenas, la innovación para garantizar los derechos territoriales de los pueblos indígenas frente a la creciente presión comercial sobre sus tierras y la libre determinación de las autonomías territoriales indígenas en el marco de la evolución de un Estado democrático.

31. Es necesario promover el uso sostenible de los recursos naturales y la protección de la biodiversidad, sobre todo teniendo en cuenta que las tierras y los territorios tradicionales de los pueblos indígenas acogen la mayor parte de la diversidad biológica del planeta. Esta ha sido una esfera de interés del proyecto de sistemas de conocimientos locales e indígenas (LINKS) de la UNESCO que tiene por objeto establecer un diálogo entre los titulares de conocimientos tradicionales, los especialistas en ciencias naturales y sociales, los administradores de recursos y los encargados de la adopción de decisiones a fin de mejorar la conservación de la biodiversidad y garantizar un papel activo y equitativo a las comunidades locales en la gestión de los recursos²⁹. El Programa sobre el Hombre y la Biosfera de la UNESCO es un programa intergubernamental que también colabora estrechamente

²⁵ Véase <http://www.fao.org/gender/gender-home/es/> y <http://www.fao.org/economic/esw/esw-home/esw-indigenous-peoples/es/>.

²⁶ Véase <http://www.ifad.org/english/indigenous/grants/s/index.htm>.

²⁷ Véase www.fao.org/sd/dim_pe2/pe2_050402a1_en.htm.

²⁸ La Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra es una alianza mundial de organizaciones que reúne a miembros del sistema de las Naciones Unidas (el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, el Programa Mundial de Alimentos, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Banco Mundial), con una amplia variedad de organizaciones de la sociedad civil, incluidas organizaciones de pueblos indígenas.

²⁹ Véase www.unesco.org/links.

con las comunidades indígenas y locales para mejorar la relación entre las personas y el medio ambiente, de conformidad con el principio del uso sostenible y la conservación de la diversidad biológica. La iniciativa de Sistemas Importantes del Patrimonio Agrícola Mundial apoyada por la FAO constituye otro ejemplo instructivo³⁰.

32. Es necesario dar voz a los conocimientos, las experiencias y las perspectivas de los pueblos indígenas a fin de elaborar estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático y apoyar las medidas para garantizar la resistencia. Por ejemplo, el foro “En primera línea frente al cambio climático”³¹, iniciativa conjunta de la UNESCO y las secretarías del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, da voz a las comunidades indígenas y apoya proyectos locales impulsados por la demanda. El objetivo del programa “Muchas voces fuertes”³² de la Base de Datos sobre Recursos Mundiales del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) consiste en apoyar el intercambio de conocimientos y experiencias sobre el cambio climático entre el Ártico y los pequeños Estados insulares en desarrollo, y ayudar a los pueblos de ambas regiones a apoyarse mutuamente para que sus opiniones se escuchen a nivel local, regional y nacional.

33. Es necesario promover políticas y medidas para la realización del derecho a una vivienda adecuada, especialmente en contextos de desplazamiento y migración urbana. A este respecto, ONU-Hábitat proporciona orientaciones a quienes toman las decisiones para la aplicación de políticas y programas en que los pueblos indígenas contribuyan al mejoramiento de sus condiciones de vida en las zonas urbanas, basándose en sus conocimientos y costumbres, y promoviendo así su derecho a una vivienda adecuada³³.

34. Es necesario promover y aplicar enfoques de la atención de salud y la prevención de enfermedades que tengan en cuenta cuestiones culturales y de género, se basen en los conocimientos de los pueblos indígenas y respondan a sus necesidades específicas. El Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) aplican enfoques respecto de la salud sexual y reproductiva que tienen en cuenta las cuestiones culturales³⁴. En particular, la UNESCO, el UNFPA y el UNICEF proponen enfoques atentos a las cuestiones culturales en materia de prevención y cuidado del VIH y el SIDA en el contexto del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), que aprovechan los activos locales y tienen en cuenta las creencias, las prácticas y las sensibilidades indígenas con respecto a la enfermedad, el sexo y la reproducción. Trabajan con comunidades y adolescentes indígenas en distintas partes del mundo³⁵.

³⁰ Véase [ftp.fao.org/sd/SDA/GIAHS/GIAHS-sns-ES_strategicframework_dft2-rev-8_March-051.pdf](ftp://ftp.fao.org/sd/SDA/GIAHS/GIAHS-sns-ES_strategicframework_dft2-rev-8_March-051.pdf).

³¹ Véase www.climatefrontlines.org.

³² Véase www.manystrongvoices.org.

³³ Véase en particular: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, *Housing Indigenous Peoples in Cities: Policy Guide to Housing for Indigenous Peoples in Cities* (Nairobi, 2009).

³⁴ Para un ejemplo concreto, véase el caso del centro médico Jambi Huasi health en Otavalo (Ecuador) en www.unfpa.org/video/2005/jambi_huasi.htm.

³⁵ Para más detalles sobre la labor de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura sobre la cultura, el VIH y el SIDA, véase http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=33522&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

35. Es necesario promover la educación en la lengua materna y la educación intercultural que respetan los derechos del niño y los principios de no discriminación en la educación³⁶ a fin de hacer frente al doble reto de apoyar y promover el mantenimiento, el uso y la supervivencia de las culturas, las tradiciones y la identidad indígenas y proporcionar los conocimientos y las habilidades que permiten a los pueblos indígenas participar plenamente y en condiciones de igualdad en la comunidad nacional e internacional. Ejemplos en este ámbito son las iniciativas del UNICEF para la producción y difusión de material educativo bilingüe basado en las formas indígenas de expresión creativa, y el apoyo de la UNESCO a los programas que incorporan el conocimiento tradicional y el lenguaje indígena local en los programas escolares³⁷.

36. Es importante defender la capacidad creativa de los pueblos indígenas, que tiene múltiples formas, tangibles e intangibles, y se regenera a través de la invención contemporánea, por lo que aporta una notable contribución al patrimonio común de la humanidad. Estas expresiones son parte integrante de la identidad cultural y social de las comunidades indígenas y locales puesto que incorporan conocimientos y habilidades y transmiten valores y creencias fundamentales. Teniendo en cuenta que la “cultura” para los pueblos indígenas representa todo un estilo de vida que surge de sus medios de vida y sus relaciones con la tierra, los proyectos en este ámbito suelen guardar relación con una amplia gama de cuestiones de desarrollo. La UNESCO trabaja con los pueblos indígenas en todos los ámbitos del patrimonio y las expresiones culturales, incluso la defensa de las lenguas indígenas, el patrimonio intangible de los pueblos indígenas y la protección de los lugares sagrados y los paisajes culturales de los indígenas³⁸. La OMPI, por su parte, tiene un amplio programa para la protección de las expresiones culturales tradicionales y los conocimientos tradicionales contra la apropiación y uso indebidos³⁹.

B. Evaluar los programas temáticos de las Naciones Unidas desde la perspectiva del desarrollo con cultura e identidad

37. Lo que tienen en común los distintos ejemplos mencionados anteriormente es que consideran la situación específica, los valores socioculturales, el patrimonio, los activos y las perspectivas de los pueblos indígenas como un punto de partida para la intervención. De este modo, representan un cambio en el enfoque del desarrollo, que pasa de utilizar un criterio único aplicable a todos y basado en el déficit, a formas de abordar las cuestiones críticas del desarrollo adaptadas a cada caso y diversificadas, en consonancia con el desarrollo con cultura e identidad. Los ejemplos de apoyo a

³⁶ Véase la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) y la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (1960).

³⁷ Véase, for ejemplo, el proyecto titulado “Village-level documentation and transmission of local environmental knowledge, Solomon Islands” que puede consultarse en www.unesco.org/links.

³⁸ Véase particularmente: Robert Wild y Christopher McLeod, eds., *Sacred Natural Sites: Guidelines for Protected Area Managers*, Best Practice Protected Area Guidelines Series, núm. 16 (Gland, (Suiza), Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza; París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 2008); y Thomas Schaaf y Cathy Lee, eds. *Conserving Cultural and Biological Diversity: The Role of Sacred Natural Sites and Cultural Landscapes*, actas del simposio internacional celebrado en Tokio del 30 de mayo al 2 de junio de 2005 (París, UNESCO, 2006).

³⁹ Véase <http://www.wipo.int/tk/es/folklore/culturalheritage>.

medios de vida sostenibles y sistemas alimentarios representan en particular formas de dejar de reducir a los pueblos indígenas a víctimas de la pobreza y de avanzar hacia el reconocimiento de su liderazgo en la búsqueda de sus propias soluciones y en la conducción de su propio desarrollo socioeconómico basado en sus perspectivas, instituciones y visión del mundo.

38. Sin embargo, gran parte de las actividades de desarrollo de las Naciones Unidas en el ámbito de los servicios públicos, incluida la salud, la vivienda y la educación, parecen centrarse en que los servicios sean más accesibles y relevantes para los pueblos indígenas y no, como se estipula en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, en reforzar las instituciones propias de los pueblos indígenas. Las perspectivas con respecto a esta cuestión también pueden variar según si las comunidades indígenas siguen viviendo colectivamente en sus tierras ancestrales (o en las tierras que les fueron asignadas en el marco de un desplazamiento) o si ya no viven la vida comunitaria sino están más dispersas, a menudo en las ciudades. Los estudios indican que, al parecer, hay una mayor disposición a incluir a los pueblos indígenas en la planificación y gestión de los asuntos relacionados con la naturaleza y el medio ambiente que en la planificación de los espacios urbanos y las comunidades. Se requieren más investigaciones para tener una idea más completa de cómo las Naciones Unidas han logrado apoyar las instituciones propias de los pueblos indígenas en diversos ámbitos y contextos programáticos.

39. De hecho, incluso si se analizan los proyectos y programas en que la cultura está en el centro de la intervención, el cumplimiento del principio de desarrollo con cultura e identidad no es evidente ni automático. Ha habido casos de proyectos de patrimonio cultural, por ejemplo, en que se utilizaron enfoques de defensa o conservación en nombre de la comunidad interesada en vez de con ella. Del mismo modo, los proyectos de promoción de las expresiones culturales de los pueblos indígenas pueden no respetar sus derechos si quienes dirigen la producción de las expresiones culturales de los pueblos indígenas no son indígenas y luego las hacen pasar como si fueran su propiedad intelectual.

40. El desarrollo con cultura e identidad, se puede argumentar, es en esencia un enfoque transversal e intersectorial en que el éxito de su aplicación depende más de los procesos que de las cuestiones que trata.

C. Definir métodos adecuados de participación e instrumentos de programación en apoyo del desarrollo con cultura e identidad

41. Todas las organizaciones de las Naciones Unidas tienen experiencia en el desarrollo de instrumentos, metodologías, mecanismos y capacidades que permiten a los pueblos indígenas expresar y comunicar su visión del mundo, su identidad, sus derechos y aspiraciones en el contexto de las decisiones que afectan al desarrollo de sus comunidades, incluidos mecanismos de consulta y diálogo para la comunicación y la negociación con los gobiernos y con terceros.

42. El levantamiento participativo de mapas, por ejemplo, cada vez más utilizado por las organizaciones de las Naciones Unidas en sus actividades de desarrollo con los pueblos indígenas, podría considerarse la piedra angular de la aplicación del

desarrollo con cultura e identidad, ya que vuelve explícitos los bienes socioculturales y los conocimientos de una comunidad indígena. Se trata de una actividad que puede reforzar el entendimiento de una comunidad de sus tradiciones, recursos e instituciones culturales específicos a fin de que sus miembros estén mejor preparados para expresar sus derechos, visiones y prioridades cuando se enfrentan con las intervenciones de desarrollo iniciadas por terceros, ya sea en el ámbito del uso de la tierra, la educación, la salud o la prevención de conflictos. En cualquier caso, como ya se reconoce ampliamente, el levantamiento participativo de mapas debe responder a una demanda, debe contextualizarse y debe realizarse con el acuerdo y bajo el control de la comunidad para evitar los riesgos que suponen los enfoques extractivos y dirigidos desde afuera, como los riesgos de folclorización o la violación de los derechos humanos de los pueblos. El levantamiento de mapas poco ético y mal concebido puede exponer a las comunidades, sus conocimientos y el medio ambiente natural a la explotación y el abuso. Convendría seguir analizando casos concretos de levantamiento participativo de mapas desde la perspectiva del desarrollo con cultura e identidad a fin de mejorar aún más la labor de las Naciones Unidas en esta esfera.

43. Las distintas “perspectivas culturales” creadas en el sistema de las Naciones Unidas son otro ejemplo de los instrumentos transversales utilizados para garantizar que la programación para el desarrollo respete los principios del desarrollo con cultura e identidad. El UNFPA, por ejemplo, creó su propia perspectiva cultural, que consiste en un instrumento analítico y de programación para analizar, comprender y utilizar valores, activos y estructuras culturales positivos en los procesos de planificación y programación⁴⁰. La UNESCO ha elaborado su perspectiva de programación en que se tiene en cuenta la diversidad cultural, que consiste en un marco analítico basado en los principios consagrados en la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural de la UNESCO. Su objetivo es aumentar el compromiso con la diversidad cultural, los derechos culturales y el diálogo intercultural.

44. La comunicación para el desarrollo es otro enfoque genérico de desarrollo que atañe a los pueblos indígenas ya que hace hincapié en la necesidad de apoyar los sistemas de comunicación recíproca que propicien el diálogo y permitan que las comunidades expresen sus aspiraciones e intereses y participen en las decisiones que se relacionan con su desarrollo. Mientras que los organismos se centran en diferentes dimensiones y hacen participar a los pueblos indígenas en diversos grados, la FAO es conocida, en particular, por su experiencia en el apoyo a la comunicación de los pueblos indígenas para el desarrollo como elemento estratégico para apoyar los medios de vida sostenibles y el desarrollo autónomo. Las plataformas constituyen un canal para el intercambio de conocimientos, propuestas y mecanismos para facilitar la coordinación y la cooperación entre las diferentes partes interesadas, mientras se busca un terreno común con los pueblos indígenas. Al mismo tiempo, tienden a favorecer, organizar y promover las agendas políticas y programas en materia de comunicación para el desarrollo de los pueblos indígenas. Algunas organizaciones de las Naciones Unidas están realizando un análisis de los diferentes enfoques de la comunicación para el desarrollo que podría proporcionar información útil sobre las posibilidades que ofrece para poner en práctica el desarrollo de la cultura y la identidad (véase A/63/180). En términos generales, la

⁴⁰ Véase www.unfpa.org/culture/culture.htm.

sensibilización acerca de la situación específica de los pueblos indígenas y sus problemas de desarrollo, así como los beneficios globales del mantenimiento de la diversidad cultural y biológica, debe continuar siendo una parte integrante de las estrategias de comunicación de todas las organizaciones de las Naciones Unidas.

45. El análisis anterior ha puesto de manifiesto lo difícil y complejo que resulta determinar en qué medida los proyectos y programas de las Naciones Unidas reflejan los principios del desarrollo con cultura e identidad, en particular el principio de libre determinación. Convendría considerar la posibilidad de elaborar un instrumento de programación concreto para el desarrollo con cultura e identidad a fin de alentar y orientar a los agentes de desarrollo en el análisis de sus programas. De hecho, los avances que se lograrán en la puesta en práctica del desarrollo con cultura e identidad dependerán fundamentalmente de cómo se aborde el desarrollo y no simplemente de la elección de la cuestión objeto de una determinada intervención.

IV. Poner en marcha el desarrollo con cultura e identidad, en particular en el plano nacional: procesos y desafíos

46. El desarrollo con cultura e identidad es un proyecto ambicioso que requiere esfuerzos, procesos y metodologías específicos para aplicarlo de manera efectiva, sobre todo en el plano nacional. En particular, se requieren entornos institucionales, de gobernanza y normativos más propicios, así como voluntad política, conocimientos y capacidades específicos y recursos financieros adecuados. De lo contrario los esfuerzos que se realicen en pro del desarrollo con cultura e identidad tendrán sólo limitadas posibilidades de éxito, y sus efectos podrían dispersarse, y quedar afuera de las prioridades y estrategias nacionales de desarrollo más amplias.

47. El Grupo Interinstitucional de apoyo, en estrecha consulta con el Foro Permanente, ha identificado una serie de ideas y procesos que sugieren de qué manera el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto podría hacer avanzar la idea de desarrollo con cultura e identidad, teniendo en cuenta también los desafíos.

A. Directrices del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo sobre las cuestiones indígenas: guía para la aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

48. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo adoptó las directrices sobre las cuestiones relativas a los pueblos indígenas⁴¹ en 2008, dando una respuesta interinstitucional al marco normativo general previsto en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Junto con el plan de acción para la puesta en marcha y la aplicación, las directrices proporcionan la guía general para la puesta en práctica del desarrollo con cultura e identidad a nivel de país. Su propósito es contribuir a que el sistema de las Naciones Unidas incorpore e integre las cuestiones de los pueblos indígenas en los procesos para las actividades y los programas operacionales en el plano nacional.

⁴¹ Véase http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/UNDG-Directrices_pueblos_indigenas.pdf.

49. Las directrices sobre las cuestiones relativas a los pueblos indígenas del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo resaltan una serie de cuestiones metodológicas relacionadas entre sí que podrían ser cruciales para poner en marcha el desarrollo con cultura e identidad a nivel nacional, en particular el respeto por el principio del consentimiento libre, previo e informado, y su aplicación; la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en todas las etapas de las intervenciones para el desarrollo que les afecten directa o indirectamente; y los datos e indicadores desglosados sobre la situación de los pueblos indígenas.

50. Un ejemplo sintomático de la colaboración interinstitucional es la creación de mecanismos de consulta y participación para interactuar con los pueblos indígenas a nivel regional y nacional. Algunos ejemplos son el grupo consultivo de dirigentes indígenas del UNICEF en la región de América Latina y el Caribe, un mecanismo que se utiliza ahora en todo el sistema de las Naciones Unidas en esa región, las consultas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con las comunidades indígenas en los países de América Latina, y los mecanismos institucionalizados de participación establecidos por la OMPI y el PNUMA. Otros organismos como el FIDA y el ONU-Hábitat están planificando la creación de foros de participación.

51. La multiplicación de las actividades de los equipos de las Naciones Unidas en los países para crear capacidad en relación con las cuestiones de los pueblos indígenas es otro producto reciente de las directrices sobre las cuestiones relativas a los pueblos indígenas del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y su plan de acción. Ya se han puesto en marcha actividades de formación en Nepal, Filipinas y el Ecuador, que se proseguirán en los próximos años. Además, a petición del Gobierno, se impartió un curso para funcionarios gubernamentales en el Ecuador, centrado en el desarrollo, los pueblos indígenas y la interculturalidad. La secretaria del Foro Permanente reunió a diferentes organismos para preparar material sobre las cuestiones de los pueblos indígenas y su correspondiente módulo de formación. En junio de 2009, la secretaria del Foro Permanente organizó también un curso de capacitación para instructores sobre las cuestiones de los pueblos indígenas, en cooperación con el Centro de Formación de la OIT en Turín (Italia). Otros instrumentos incluyen la guía de la OIT para la aplicación de los derechos de los pueblos indígenas y el nuevo sitio web de capacitación en línea con un curso de una semana de duración sobre los derechos de los pueblos indígenas.

52. El desarrollo de plataformas de comunicación en línea, como la mencionada plataforma de comunicación de los pueblos indígenas de América Latina y la comunidad de práctica sobre las cuestiones de los pueblos indígenas, es otro ámbito dinámico de aplicación de las Directrices del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Estas plataformas constituyen un conducto para el intercambio de conocimientos, propuestas y mecanismos para la coordinación y la cooperación entre los diferentes agentes dedicados a los problemas de los pueblos indígenas.

B. Consolidar, complementar y articular los instrumentos jurídicos pertinentes

53. Pese a que, en gran medida, se dispone de marcos normativos internacionales para el desarrollo con cultura e identidad (véase secc. II), hace falta seguir promoviendo la ratificación, la aplicación efectiva y el control de los principales

instrumentos normativos, tanto los que se centran directamente en los derechos de los pueblos indígenas como los que están orientados hacia aspectos específicos del desarrollo con cultura e identidad.

54. Con respecto al Convenio núm. 169 de la OIT, la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas puede dar un nuevo impulso a su ratificación⁴². En cuanto a las convenciones sobre la cultura¹³ y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, el número extraordinario de ratificaciones de esos instrumentos, y el brevísimo tiempo en que se lograron, demuestran el compromiso de la comunidad internacional de dar un mayor reconocimiento en las políticas nacionales a la diversidad cultural y biológica. El reto actual consiste en encontrar y prestar apoyo a las formas y los medios que pueden utilizarse para que estos instrumentos promuevan de la mejor manera posible los derechos de los pueblos indígenas en sus contextos específicos. De hecho, a la luz de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, hace falta realizar más investigaciones y actividades de promoción para articular eficazmente los distintos instrumentos relacionados con el desarrollo con cultura e identidad y sus consecuencias para los pueblos indígenas.

55. Los marcos jurídicos existentes para el desarrollo con cultura e identidad podrían complementarse en el futuro con nuevos mecanismos normativos. A este respecto, son significativas las negociaciones que se están celebrando en el Comité Intergubernamental sobre Propiedad Intelectual y Recursos Genéticos, Conocimientos Tradicionales y Folclore de la OMPI con respecto al proyecto de disposiciones para mejorar la protección de los conocimientos y las expresiones culturales tradicionales contra la apropiación y el uso indebidos. Se ha concedido la condición de observador en el Comité Intergubernamental de la OMPI a los representantes de los pueblos indígenas que lo han solicitado, y muchos han recibido asistencia económica de un fondo especial de contribuciones voluntarias para participar. Otro ejemplo es el debate celebrado recientemente en la UNESCO sobre la evaluación de los aspectos técnicos y jurídicos de un posible instrumento normativo internacional para la protección de las lenguas indígenas y las lenguas en peligro de extinción.

C. Políticas sobre los pueblos indígenas a nivel de organizaciones de las Naciones Unidas: un factor positivo para el desarrollo con cultura e identidad

56. La elaboración de políticas, estrategias y directrices sobre los pueblos indígenas por los distintos organismos es otro progreso institucional importante desde la perspectiva del desarrollo con cultura e identidad. Estas políticas reflejan la aplicación de los principios de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en el contexto del mandato, la estrategia y la intervención de organizaciones específicas. Se ha logrado dar mayor visibilidad a las cuestiones indígenas en las organizaciones y establecer el entorno necesario para propiciar la formulación de proyectos y programas pertinentes, la creación de redes y la identificación de los presupuestos específicos. Para los organismos el propio

⁴² Véase el informe de la reunión extraordinaria del Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas sobre la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, celebrada en Ginebra los días 26 y 27 de febrero de 2008 (E/C.19/2008/CRP.7).

proceso de elaboración de estas políticas, que requiere la movilización de altos directivos dedicados y amplias consultas con los Estados miembros, es un medio valioso para forjar un compromiso político y crear capacidad con respecto a las cuestiones de los pueblos indígenas.

57. El FIDA, que en septiembre de 2009, tras un largo proceso, adoptó con éxito su política de actuación en relación con las cuestiones indígenas, es un ejemplo reciente de este tipo de proceso de elaboración. Cabe señalar que esta política considera el patrimonio cultural y la identidad de los pueblos indígenas como activos y rinde pleno homenaje al principio del consentimiento libre, previo e informado⁴³.

58. Existen otros ejemplos, como la política operacional revisada del Banco Mundial y las normas de procedimiento del Banco Mundial sobre pueblos indígenas (2005), la política sobre pueblos indígenas del Banco Interamericano de Desarrollo (2006), “El PNUD y los pueblos indígenas: Una política de compromiso” (2001) y la política del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (2009). La FAO y el UNICEF están también en el proceso de formulación de políticas, mientras que el PNUMA y el UN-REDD han establecido nuevas directrices sobre cómo trabajar con los pueblos indígenas. La UNESCO publicó un manual titulado “La UNESCO y los pueblos indígenas: colaboración para la diversidad cultural” (2004). El mayor desafío, sin embargo, consistirá en asegurar que el personal y las partes interesadas estén debidamente informados y capacitados para poner en práctica estas políticas.

D. Desafíos para la promoción del desarrollo con cultura e identidad a través de la acción de las Naciones Unidas: análisis de la estructura actual de la ayuda al desarrollo

59. Las respuestas institucionales a los problemas de los pueblos indígenas han adquirido importancia a nivel de las Naciones Unidas, pero aún se siguen planteando obstáculos graves que impiden la participación efectiva de los pueblos indígenas en los procesos de gobernanza. Si bien estos obstáculos suelen ser ajenos al control directo de las Naciones Unidas, existen varias medidas que los organismos pueden tomar para crear un entorno propicio que permita hacerles frente. Estas cuestiones se tratan a continuación mediante un análisis de los desafíos planteados por la estructura de la ayuda al desarrollo.

60. La Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda (2005), que es un acuerdo internacional cuyo propósito es incrementar los esfuerzos dirigidos a lograr la armonización, alineación y gestión de la ayuda, junto con el Programa de Acción de Accra (2008), ponen de relieve que la ejecución debe realizarse por conducto de los sistemas nacionales y que las condiciones deben derivarse de las políticas de los propios países en desarrollo. Hay una serie de riesgos en materia de apoyo a las cuestiones de los pueblos indígenas relacionados con los principios de la Declaración de París. Si tenemos en cuenta, por ejemplo, que muchos países en desarrollo, particularmente en África y Asia, no reconocen de manera oficial mediante leyes o políticas los derechos de los pueblos indígenas, existe el riesgo inherente de agravar la exclusión de los pueblos indígenas en el proceso de desarrollo si no se establecen salvaguardas concretas. La participación de muchos

⁴³ Véase www.ifad.org/gbdocs/eb/97/e/EB-2009-97-R-3-REV-1.pdf.

pueblos indígenas en el parlamento, las estructuras de gobernanza y los procesos de adopción de decisiones nacionales es muy escasa o inexistente. A menudo sus necesidades y prioridades no se reflejan en las políticas y planes de desarrollo, ni se benefician proporcionalmente de los esfuerzos para reducir la pobreza. Además, los donantes suelen tener una capacidad limitada o dudan en comprometerse a participar en un diálogo normativo sobre las cuestiones de los pueblos indígenas y pueden no respetar sus propias políticas institucionales en materia de apoyo a los pueblos indígenas si los países receptores se muestran renuentes. Además, la falta de una política o estrategia común de apoyo a los pueblos indígenas (en el contexto de los compromisos estipulados en la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra) podría socavar el valor de las políticas de los distintos donantes con respecto al apoyo a los pueblos indígenas. Por último, en muchos países no se dispone de datos adecuados sobre los pueblos indígenas y las oficinas nacionales de estadística no siempre tienen la capacidad necesaria para proporcionar datos desglosados. De hecho, la nueva estructura de la ayuda no ofrece garantías de que la “eficacia” no ponga en peligro el enfoque del desarrollo de los pueblos indígenas basado en los derechos.

61. En febrero de 2007, el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) aprobó un documento de política orientada a la acción sobre los derechos humanos y el desarrollo, en que reconocía que el marco internacional de derechos humanos y la Declaración de París deberían reforzarse y beneficiarse mutuamente. Es evidente que esta idea constituye un punto de partida para la inclusión de los derechos de los pueblos indígenas en la cooperación para el desarrollo. Un reto clave desde la perspectiva del desarrollo con cultura e identidad, sin embargo, es que, si bien la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas fue aprobada por una abrumadora mayoría y presenta instrumentos de derechos humanos fundamentales para enmarcar la colaboración con respecto a las cuestiones de los pueblos indígenas, son muchos los gobiernos que aún no la aplican para establecer las normas de sus políticas nacionales y la cooperación para desarrollo. Existe pues la necesidad de establecer un diálogo permanente entre los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, los países en desarrollo, el sistema de las Naciones Unidas y los pueblos indígenas sobre la manera de garantizar que se tengan en cuenta y se apoyen los derechos y las aspiraciones de los pueblos indígenas en el marco de un programa para aumentar la eficacia de la ayuda. En este sentido, sería importante destacar los múltiples beneficios de los enfoques del desarrollo impulsados por los interesados.

V. Conclusión

62. El presente documento se propuso iniciar la reflexión y el diálogo sobre el desarrollo con cultura e identidad desde una perspectiva interinstitucional a fin de promover la reflexión y fomentar ideas para la acción en el sistema de las Naciones Unidas en materia de desarrollo con cultura e identidad y sus aplicaciones. Con este fin, se analizan en el documento los fundamentos teóricos y jurídicos del desarrollo con cultura e identidad en el discurso de las Naciones Unidas sobre el desarrollo y sus marcos normativos, así como sus consecuencias para el sistema de las Naciones Unidas en materia de procesos de programación, políticas y gobernanza.

63. De esta reflexión surgieron una serie de mensajes clave, a saber:

a) Las intervenciones de desarrollo tienen por finalidad lograr beneficios, pero, de hecho, pueden resultar perjudiciales para la población o comunidad a las que se destinan si se basan en ideas preconcebidas de lo que constituye “progreso”. Pueden perpetuar los prejuicios, la exclusión y los desequilibrios de poder existentes, lo que, en última instancia, socava las culturas de los pueblos afectados. Los pueblos indígenas están particularmente familiarizados con estos efectos negativos de los programas de desarrollo;

b) Los pueblos indígenas han desarrollado métodos eficaces para la gestión y el cuidado de sus entornos, sus medios de vida y su bienestar. Cuentan también con estrategias para hacer frente al cambio social y ambiental. Estas capacidades constituyen activos valiosos para el desarrollo humano sostenible. Es necesario el compromiso de los agentes del desarrollo, a todos los niveles, para aceptar plenamente la diversidad y las características distintivas mediante el reconocimiento de los pueblos indígenas como creadores y agentes de las iniciativas de desarrollo. Estos enfoques endógenos pueden contribuir a la eficacia y la sostenibilidad de los programas de desarrollo si se basan en estrategias adaptadas a las necesidades locales y apropiadas desde el punto de vista ambiental y cultural que tengan más probabilidades de ser apoyadas y mantenidas por la población y las comunidades de que se trate;

c) Está claro que el desarrollo con cultura e identidad se basa en avances conceptuales cruciales y adelantos jurídicos con respecto a las actividades para el desarrollo de las Naciones Unidas, a los que adhiere y entre los que crea sinergias, vinculando de manera efectiva los principios de desarrollo humano, la sostenibilidad (tanto urbana como rural), y la diversidad de género, cultural y biológica en el marco más amplio de los derechos humanos;

d) El desarrollo con cultura e identidad, como enfoque específico del desarrollo plasmado en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, exige encontrar nuevas maneras de abordar el desarrollo que hagan hincapié en la participación plena y la necesidad de disponer de nuevos arreglos institucionales y de gobernanza;

e) Además del muy necesario compromiso institucional, un enfoque del desarrollo con cultura e identidad requerirá un verdadero diálogo intercultural entre los socios indígenas y no indígenas para reforzar el respeto mutuo y el aprecio de sus concepciones del mundo, valores, culturas e instituciones socioeconómica respectivos. Estos elementos proporcionan una reserva valiosa de conocimientos y conceptos acerca del bienestar y, por ende, constituyen un recurso dinámico para el desarrollo sostenible.

64. En base a estos mensajes clave, se pueden determinar los siguientes ámbitos de acción prioritarios:

a) La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas establece un marco general y fundamental para el desarrollo con cultura e identidad, por lo que es necesario integrarla en todas las políticas y programas de las Naciones Unidas a fin de poner en práctica el nuevo enfoque;

b) Es necesario aplicar las Directrices del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, así como el plan de acción, ya que proporcionan una guía útil

para que las Naciones Unidas puedan promover la aplicación del desarrollo con cultura e identidad, especialmente a nivel de país;

c) Un problema para todos los esfuerzos que se realizan para promover el desarrollo con cultura e identidad es el hecho de que, aunque actualmente la estructura de la ayuda reconoce el enfoque de la cooperación para el desarrollo basado en los derechos humanos, en realidad los derechos consagrados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas no se respetan sistemáticamente. Por lo tanto, sería importante que todas las partes interesadas, incluidas las Naciones Unidas, siguieran dialogando con los gobiernos a fin de que los esfuerzos para promover el desarrollo con cultura e identidad reciban el apoyo que necesitan;

d) Hacer progresar el desarrollo con cultura e identidad mediante la acción de las Naciones Unidas requerirá una evaluación cuidadosa desde la perspectiva de los principios y las normas fundamentales, como la libre determinación, los derechos culturales y la diversidad cultural y biológica. En otras palabras, el desarrollo con cultura e identidad es un enfoque ambicioso y difícil; los programas y proyectos de desarrollo no pueden ser considerados automáticamente como ejemplos de buenas prácticas de desarrollo con cultura e identidad por el mero hecho de que se ocupan de cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas.

65. De importancia crucial es que el presente documento pone de manifiesto varias cuestiones que deben ser objeto de mayor reflexión y un diálogo permanente a fin de seguir perfeccionando el concepto de desarrollo con cultura e identidad que se encuentra en transformación, a saber:

a) El desarrollo con cultura e identidad se sustenta en una base jurídica compleja que conecta diferentes normas de derechos humanos y principios éticos, que son indivisibles. Por consiguiente, el desarrollo con cultura e identidad no puede equipararse simplemente con la libre determinación en términos absolutos, y los enfoques de desarrollo que tienen en cuenta las diferencias culturales no garantizan el cumplimiento automático del concepto de desarrollo con cultura e identidad. Encontrar el equilibrio entre el derecho a la libre determinación y otros derechos y principios fundamentales del desarrollo con cultura e identidad es un desafío constante y podría convertirse en un nuevo tema en que los pueblos indígenas y las organizaciones de las Naciones Unidas podrían centrar las investigaciones realizadas en colaboración y orientadas hacia la acción;

b) Pueden surgir tensiones entre las cosmovisiones holísticas de los pueblos indígenas, para las que el ser humano y la naturaleza son inseparables, y la visión antropocéntrica en que se basa gran parte del discurso de las Naciones Unidas sobre el desarrollo, que hace hincapié en los enfoques centrados en los seres humanos. Los debates y la labor sobre los vínculos entre la diversidad cultural y la diversidad biológica han abierto nuevas oportunidades para que las Naciones Unidas llenen este vacío, pero hace falta un mayor diálogo intercultural en el marco del desarrollo con cultura e identidad;

c) Las identidades indígenas, como todas las identidades, son complejas, fluidas y de naturaleza múltiples, por lo que no pueden limitarse a una sola definición. Por lo tanto, todos los interesados deben prestar atención para no homogeneizar las culturas y las identidades de los pueblos indígenas. Convendría seguir estudiando el lugar que ocupan la pluralidad de identidades y las múltiples

afiliaciones culturales de los individuos y comunidades indígenas, como, por ejemplo, los que viven en las zonas urbanas, en el contexto de la política y la programación para el desarrollo con cultura e identidad.

66. Se espera que el presente documento aporte un nuevo impulso al debate sobre el desarrollo con cultura e identidad como un horizonte para la cooperación para el desarrollo con los pueblos indígenas, gracias a una articulación más amplia de los conceptos, las normas y las prácticas relativas a este nuevo enfoque.
