

BORRADOR de la Política de USAID para Asuntos sobre Pueblos Indígenas

**** BORRADOR 08-10-18 ****

Exención de responsabilidad

Esta publicación fue producida y publicada en inglés por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

USAID no ha verificado y no garantiza la exactitud de ninguna traducción a un segundo idioma.

Este borrador de la política del Gobierno de los Estados Unidos se facilita para propósitos de su análisis y la obtención de comentarios. El borrador está sujeto a su revisión. Las personas que reciban este borrador acuerdan y aceptan que no deben, en ninguna circunstancia, mostrarlo o divulgar su contenido a terceros sin el permiso de USAID. El borrador y todas sus copias son propiedad de USAID y se le deben devolver si así se solicita.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	1
I. INTRODUCCIÓN	3
II. IDENTIFICACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	5
III. LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y EL DESARROLLO	8
IV. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA	11
V. PRINCIPIOS OPERATIVOS	13
VI. LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y EL CICLO DE UN PROGRAMA	21
VII. CONCLUSIÓN	32

RESUMEN EJECUTIVO

Esta Política para Asuntos sobre Pueblos Indígenas ofrece a USAID las condiciones necesarias para fortalecer y ampliar el apoyo que la Agencia ha brindado durante décadas a los pueblos indígenas de todo el mundo. La política ofrece orientación para lograr una sólida participación y colaboración con los pueblos indígenas, a fin de contribuir a que los programas de USAID estén mejor alineados con las prioridades de estos pueblos, garantizando al mismo tiempo que las actividades de desarrollo no ocasionen daños.

La política también se ha diseñado con el fin de abordar los retos comunes que enfrentan los profesionales de la Agencia, tales como la forma de determinar si un grupo específico es indígena, o cómo comunicarse con los pueblos indígenas de una forma culturalmente apropiada que les permita contribuir al proceso de diseño de un programa o incluso a su ejecución.

El propósito general de esta política es **aumentar el impacto y la sostenibilidad de los programas de USAID, al cerciorarse de que su personal y las contrapartes ejecutoras respeten los derechos de los pueblos indígenas y los hagan partícipes como verdaderos socios en los procesos de desarrollo.** La política ayudará a garantizar la sostenibilidad de los programas de USAID, tal como se expone en el Marco de políticas de la Agencia, el cual señala que las soluciones de desarrollo de cada país deben evitar que se ocasionen daños, apoyar la pertenencia local, monitorear y evaluar los resultados y la eficacia, y reconocer que el desarrollo es sistémico. La política también busca aumentar el grado al que USAID establece alianzas con los pueblos indígenas para lograr objetivos comunes de desarrollo. Las alianzas de trabajo son uno de los pilares fundamentales del apoyo que la Agencia ofrece en el recorrido hacia la autosuficiencia y esta política constituye un importante recurso para los esfuerzos de USAID destinados a ayudar a los países a lograr avances en ese recorrido.

La política se ha trazado tres objetivos:

- 1) Fortalecer la participación de los pueblos indígenas para garantizar que los programas de USAID estén alineados con sus prioridades de desarrollo y para salvaguardarlos contra daños;
- 2) Aumentar la integración de los asuntos sobre pueblos indígenas en todos los sectores y promover enfoques de desarrollo intersectoriales; y
- 3) Empoderar a los pueblos indígenas para que ejerzan sus derechos, participen en los procesos de toma de decisiones que les afectan y pongan en práctica un desarrollo basado en la autodeterminación.

A fin de prestar asistencia a las misiones para lograr avances relativos a estos objetivos, la política también incluye cinco principios operativos, a saber:

Borrador de la Política de USAID para Asuntos sobre Pueblos Indígenas
** Versión previa a la adopción del documento final**

- *Identificar a los pueblos indígenas:* la política ofrece criterios que se pueden usar para ayudar a las unidades operativas a establecer si un grupo determinado es indígena.
- *Analizar asuntos sobre los pueblos indígenas:* la política ofrece orientación para comprender mejor a los pueblos indígenas, e incluye referencias sobre recursos relevantes, tal como una versión comentada del análisis de desarrollo inclusivo (IDA, por sus siglas en inglés), que ayudará a los profesionales a plantear y desarrollar soluciones para los problemas que enfrentan los pueblos indígenas.
- *Hacer partícipes a los pueblos indígenas:* la política fomenta de manera enfática la colaboración directa del personal de USAID con los pueblos indígenas y las contrapartes ejecutoras a lo largo de todo el ciclo de un programa.
- *Salvaguardar los derechos y el bienestar de los pueblos indígenas:* la política ofrece orientación para garantizar que las actividades de la Agencia no ocasionen daños. En particular, la política incluye recomendaciones relativas a la identificación de los impactos sociales y a la obtención del consentimiento libre, previo e informado (CLPI) de los pueblos indígenas con relación a una actividad prevista. No obstante, los Estados Unidos no interpreta que el CLPI requiere un consentimiento en sí, en el sentido de transmitir a los pueblos indígenas un derecho de veto real en ese contexto. La política incluye enlaces a los lineamientos de la Agencia para la evaluación de impacto social y a consideraciones más detalladas sobre el CLPI que se encuentran en el Manual de consulta sobre pueblos indígenas.
- *Establecer alianzas con los pueblos indígenas:* la política destaca el hecho de que las alianzas con las comunidades y los líderes locales no solo son esenciales para prestar asistencia a los países en su recorrido hacia la autosuficiencia, sino que también las alianzas más eficaces son aquellas en las que todas las partes cuentan con una autoridad auténtica para la toma de decisiones y la capacidad de influir en los resultados de un proyecto o actividad. La política ofrece lineamientos útiles para establecer alianzas eficaces con los pueblos indígenas y para aprovechar las ventajas de las herramientas y los métodos con los que cuenta la Agencia, tal como la creación conjunta del diseño de las actividades.

Además de establecer los objetivos y principios para las labores de la Agencia con los pueblos indígenas, la política va un paso más allá y ayuda a las unidades operativas a aplicar estos lineamientos, ilustrando de qué manera los principios, las herramientas y los recursos planteados se pueden aplicar en cada etapa del ciclo de un programa. Esta sección muestra cómo los profesionales pueden fortalecer su colaboración o alinear de mejor forma la programación con las prioridades de los pueblos indígenas en cada una de las etapas de este ciclo, aun cuando esa colaboración no se haya considerado a nivel de la Estrategia de cooperación para el desarrollo del país (CDCS, por sus siglas en inglés). La política también ilustra cómo operacionalizar los elementos clave de su enfoque para no

ocasionar daños, a fin de alinearlos con las labores que ya se están realizando para mitigar los impactos ambientales (por ejemplo, el proceso de evaluación de impacto ambiental de la Agencia).

La orientación que ofrece esta política está de conformidad con las normas internacionales pertinentes sobre la programación del desarrollo en aquellas situaciones en que se identifica a los pueblos indígenas como partes interesadas de un proyecto. La política también busca establecer una nueva norma en el ámbito mundial para una participación y colaboración genuina con los pueblos indígenas, que no solo profundizará el impacto y la sostenibilidad de la programación de USAID, sino que también contribuirá al progreso de los países socios en su recorrido hacia la autosuficiencia.

I. INTRODUCCIÓN

En el ámbito mundial, hay más de 370 millones de personas indígenas que ocupan aproximadamente el 20 por ciento de los territorios del planeta¹. Muchas de estas personas viven en los países donde trabaja USAID y resultan afectadas por las actividades de la Agencia. Para los fines de esta política, se deben aplicar los siguientes criterios para determinar si un grupo es indígena:

- a) su propia identificación como un grupo indígena social y cultural distinto, así como el reconocimiento de esta identidad por parte de otros;
- b) la continuidad histórica con las sociedades precoloniales y/o anteriores a los colonos;
- c) su apego colectivo a los territorios y los recursos naturales circundantes;
- d) sistemas sociales, económicos o políticos que son distintos a los de la sociedad convencional;
- e) una lengua o un dialecto distinto;
- f) a menudo, forman grupos no dominantes de la sociedad; y/o
- g) deciden mantener y reproducir sus entornos y sistemas ancestrales como comunidades y pueblos distintos.

El hecho de trabajar con los pueblos indígenas ofrece una importante oportunidad para fomentar el objetivo de USAID de ayudar a los países a que sean autosuficientes, puedan planificar, financiar y aplicar soluciones a sus propios problemas de desarrollo y, al hacerlo, puedan lograr y mantener una prosperidad inclusiva, así como su libertad, paz y resiliencia. Los pueblos indígenas son custodios de una amplia variedad de ecosistemas críticos y de gran parte de la diversidad biológica del planeta. Se reconoce que sus medios de vida y estrategias tradicionales para la gestión de recursos se encuentran entre los más sostenibles que existen. Sus sistemas de conocimientos tradicionales pueden realizar importantes contribuciones a sus propios países, así como, en general, a la salud y a la seguridad alimentaria en el ámbito mundial. Los conocimientos tradicionales

¹Esta cifra, que se cita comúnmente, puede consultarse en <https://www.culturalsurvival.org/is/sues>, así como en <https://www.iwgia.org/en/indigenous-world>.

también son valiosos para buscar estrategias eficaces, tales como técnicas de adaptación, para responder a los desafíos que se originan a partir del cambio climático mundial.

Al mismo tiempo, los pueblos indígenas se encuentran entre las poblaciones más marginadas del mundo, y a menudo enfrentan una exclusión sistemática de los sistemas sociales, económicos y políticos de sus países. Todo esfuerzo de desarrollo que pueda afectar a los pueblos indígenas debe considerar y abordar los retos y las desventajas particulares que estos enfrentan, así como las contribuciones singulares que pueden realizar para fomentar la misión de USAID. Resulta esencial hacer partícipes a los pueblos indígenas como verdaderos socios en los procesos de desarrollo para evitar y resolver conflictos, fortalecer la gobernabilidad democrática y los derechos humanos, reducir la pobreza y gestionar el medio ambiente de manera sostenible.

La Política de USAID para Asuntos sobre Pueblos Indígenas fortalecerá la forma en que la Agencia diseña y administra los programas. La política tiene la finalidad de garantizar que cada uno de los proyectos y de las actividades de USAID que incide en las vidas, los territorios, los recursos y/o los medios de vida de los pueblos indígenas los haga partícipes de forma directa y significativa en su diseño, ejecución, monitoreo y evaluación, a fin de garantizar que sus comunidades se beneficien y se les permita llevar a la práctica un desarrollo basado en la autodeterminación. El Marco de políticas de USAID reconoce que el apoyo a los actores del desarrollo local, así como las alianzas con los líderes locales que comparten la visión y los valores de la Agencia, son elementos importantes para ayudar a los países a alcanzar su autosuficiencia. **Esta política busca profundizar el impacto y la sostenibilidad de la asistencia que ofrece USAID al hacer partícipes de forma eficaz a los pueblos indígenas como socios locales fundamentales, y esto impulsará los esfuerzos de la Agencia para promover la autosuficiencia en los países donde trabaja USAID.**

Esta política ofrece un enfoque práctico para alinear los programas de USAID que afectan a los pueblos indígenas con sus propias prioridades para el desarrollo, al igual que con sus intereses y derechos. Asimismo, la política ofrece orientación para promover un recorrido hacia la autosuficiencia de un país, aprovechando las oportunidades para establecer alianzas eficaces y adaptadas a los contextos, para que empoderen a los actores y fortalezcan los sistemas en el ámbito local². Además, la política respalda los amplios compromisos de la Agencia con relación al desarrollo inclusivo³ y ofrecerá orientación

² Además de destacarse en el Marco de políticas de la Agencia, el enfoque sobre la pertenencia local se promueve en el Marco de USAID sobre sistemas locales para apoyar un desarrollo sostenido y en la Política operacional sobre el ciclo de programas de USAID (Capítulo 201 de ADS): “La sostenibilidad y el éxito a largo plazo de la asistencia para el desarrollo requieren en última instancia la pertenencia local... USAID debe identificar las prioridades y perspectivas de las partes interesadas locales y responder a ellas... Estos procesos deben incluir a las poblaciones más pobres y marginadas y... se deben diseñar de manera que estén alineados con las prioridades de los actores locales”.

³ Tal como se expresa en la Política sobre igualdad de género y empoderamiento de la mujer, la Política sobre la juventud en el desarrollo, la Visión para la acción LGBT, la Política sobre no discriminación de los beneficiarios y la Política sobre discapacidad de USAID. Estas políticas ofrecen orientación para los enfoques de desarrollo inclusivo que se plantean en diferentes secciones de este documento.

sobre cómo cumplir con los compromisos específicos del Gobierno de los Estados Unidos de hacer partícipes a los pueblos indígenas como socios en el desarrollo y de defender y promover sus derechos⁴.

Esta política se ha trazado tres objetivos:

- 1) Fortalecer la participación de los pueblos indígenas para garantizar que los programas de USAID estén alineados con sus prioridades de desarrollo y salvaguardarlos contra daños;
- 2) Aumentar la integración de los asuntos sobre pueblos indígenas en todos los sectores y promover enfoques de desarrollo intersectoriales; y
- 3) Empoderar a los pueblos indígenas para que ejerzan sus derechos, participen en los procesos de toma de decisiones que les afectan y pongan en práctica un desarrollo basado en la autodeterminación.

Antes de detallar más a fondo estos objetivos y los principios operativos que los acompañan, se expondrán en esta política los criterios que aplicará USAID para identificar a los pueblos indígenas y describir los retos y las oportunidades que estos pueblos enfrentan actualmente. La política ilustrará de qué manera los profesionales en el campo del desarrollo pueden lograr avances con respecto a estos objetivos a lo largo de todo el ciclo de un programa (véase la sección VI). En este documento, se hará referencia a otras herramientas que respaldan la ejecución, las cuales se encuentran en la sección dedicada a los pueblos indígenas en la página de Internet de la Agencia, disponible en www.usaid.org/indigenous⁵.

II. IDENTIFICACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

A veces, la identificación de los pueblos indígenas puede plantear ciertos retos y dificultades. Las culturas cambian en el transcurso del tiempo y, sin embargo, los pueblos que no son indígenas a menudo asocian la hibridez cultural de estos pueblos con una degradación de su autenticidad o su pureza (Baker *et al.*, 2013), pese a que esos cambios fueron ocasionados por la asimilación forzosa en muchos contextos (Niezen, 2003). Con

⁴ Muchos otros documentos sobre políticas de USAID también identifican de forma explícita a los pueblos indígenas como partes interesadas, y requieren que se preste especial atención a su situación frecuente como grupo históricamente marginado. El Marco estratégico para la salud mundial requiere que se preste “más atención a las necesidades singulares sobre la salud que enfrentan los pueblos indígenas”, mientras que la Estrategia de educación incluye el compromiso de lograr “mejores oportunidades para grupos históricamente marginados, incluyendo las poblaciones de minorías étnicas, indígenas, multilingües... [y] rurales”. La Política sobre biodiversidad hace hincapié en la formación de alianzas “con las comunidades y los pueblos indígenas” y en la promoción de “la inclusión [y] la equidad social” como dos de sus principios rectores. La Estrategia sobre agua y desarrollo y la Estrategia sobre cambio climático y desarrollo de USAID afirman igualmente la importancia de trabajar con los pueblos indígenas.

⁵**Esta página de Internet aún no ha obtenido todas las aprobaciones del caso ni está funcionando totalmente, pero lo estará para el momento en que se lance esta política.

frecuencia, los pueblos indígenas deben cumplir con las expectativas externas sobre la “indigeneidad” para lograr su reconocimiento como indígenas; no obstante, se les critica cuando las expresiones o las manifestaciones de identidad parecen ser teatrales o dan lugar a que se favorezca a algunas comunidades en comparación con otras similares en cuanto a los reclamos de sus derechos (Ludlow *et al.*, 2016).

Los grupos indígenas no son un grupo monolítico y resulta esencial reconocer que hay muchas voces diferentes dentro de cada comunidad. Es importante abordar esta heterogeneidad en la programación de USAID. Esta agencia ha elaborado un análisis de desarrollo inclusivo (IDA, por sus siglas en inglés)⁶, en el que se han incluido comentarios para ayudar a las unidades operativas a comprender mejor a los pueblos indígenas en particular. Esta versión comentada del IDA representa un recurso útil para comprender la dinámica sociopolítica dentro y entre las comunidades y las organizaciones indígenas.

Criterios para la identificación de los pueblos indígenas

USAID procura alinear sus prácticas de desarrollo con normas y mejores prácticas internacionales que sean adecuadas y pertinentes para la identificación de los pueblos indígenas. Durante décadas, los donantes internacionales, los bancos multilaterales de desarrollo, las Naciones Unidas y las empresas privadas han colaborado para elaborar lineamientos para identificar a los pueblos indígenas, con el fin de velar por que se respeten sus derechos de forma adecuada. Por consiguiente, USAID aplica un conjunto de criterios para identificarlos, en lugar de utilizar una definición fija. Los criterios que se exponen a continuación se elaboraron en consulta con los pueblos indígenas, el asesor para asuntos sobre pueblos indígenas de la Agencia y otros expertos en derechos de los pueblos indígenas. Los criterios son deliberadamente amplios e inclusivos, a fin de garantizar que las unidades operativas (OU, por sus siglas en inglés) de la Agencia puedan identificar los intereses o derechos específicos que pueden estar presentes entre las partes interesadas indígenas. Esto ayudará a fundamentar la manera en que las unidades operativas se relacionan con esas partes interesadas a lo largo de todo el ciclo de un programa y también aumentará el grado de sensibilización acerca de los posibles derechos que se deben considerar en cada caso. Los criterios también se basan en aquellos establecidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNU DPI), con una limitación⁷, y en la Norma de Desempeño 7 de la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés)⁸.

⁶ Incluiremos un enlace a la versión comentada del IDA, que estará disponible en www.usaid.gov/indigenous cuando la página de Internet ya esté funcionando totalmente (antes del lanzamiento de la política).

⁷ Como se afirmó en 2010, “Los Estados Unidos apoya la Declaración, la cual—si bien no es jurídicamente vinculante ni es una afirmación del derecho internacional actual—tiene una considerable fuerza moral y política”. Anuncio del respaldo de los Estados Unidos a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, reimpresso en *DIGEST OF UNITED STATES PRACTICE IN INTERNATIONAL LAW 264* (Elizabeth R. Wilcox ed., 2010), disponible en <https://www.state.gov/documents/organization/179316.pdf>. Esto se reafirmó nuevamente en 2017.

⁸ Véase el Marco ambiental y social del Banco Mundial, Norma ambiental y social 7: Pueblos indígenas/comunidades locales tradicionales históricamente desatendidas en el África Subsahariana, en la pág.

Borrador de la Política de USAID para Asuntos sobre Pueblos Indígenas
** Versión previa a la adopción del documento final**

Los pueblos indígenas reciben diferentes nombres en diferentes lugares. Los términos “tribus de montaña”, “aborígenes”, “primeras naciones”, “tribus desfavorecidas”, “nativos”, “agropastoralistas” y “pastoralistas” son términos que se utilizan para describirlos. Para tener en cuenta esta diversidad, USAID identifica a los pueblos indígenas como grupos sociales y culturales diferenciados que poseen, en diferentes grados, las características siguientes:

- a) su propia identificación como un grupo indígena social y cultural distinto, así como el reconocimiento de esta identidad por parte de otros;
- b) la continuidad histórica con las sociedades precoloniales y/o anteriores a los colonos;
- c) su apego colectivo a los territorios y los recursos naturales circundantes;
- d) sistemas sociales, económicos o políticos que son distintos a los de la sociedad convencional;
- e) una lengua o un dialecto distinto;
- f) a menudo, forman grupos no dominantes de la sociedad; y/o
- g) deciden mantener y reproducir sus entornos y sistemas ancestrales como comunidades y pueblos distintos.

No todos los pueblos indígenas comparten todas estas características. Se facilitarán lineamientos de ejecución regionales para ayudar a las misiones y otras unidades operativas a determinarlas. Las labores de USAID con los pueblos indígenas deben llevarse a cabo con sensibilidad en torno a la dinámica histórica y política de una región y un país determinados. En aquellas situaciones en que los países no reconocen a los pueblos indígenas o sus derechos, si un grupo cumple con los criterios de USAID descritos anteriormente, las unidades operativas deben abordar los objetivos de la política y aplicar las mejores prácticas expuestas en las secciones V y VI en lo que se refiera a la gestión de la programación y los recursos de USAID⁹.

La comprensión de los asuntos indígenas desde el punto de vista social, cultural, ambiental y jurídico¹⁰ ayuda a profundizar el impacto y la sostenibilidad de la programación de USAID, garantiza que las actividades no ocasionen daños y mitiga el riesgo de conflictos que pueden surgir debido a un desacuerdo en las expectativas o a malentendidos sobre las actividades de desarrollo financiadas por los donantes. Se deben realizar todos los esfuerzos posibles para identificar si los pueblos indígenas son partes interesadas de un proyecto, al igual que para comprender sus prioridades de desarrollo. Una herramienta útil para determinar quiénes son las partes interesadas de un proyecto es la “Hoja informativa de conformidad ambiental: Participación de las partes interesadas en el proceso de impacto ambiental y social” (*Environmental Compliance Factsheet: Stakeholder Engagement in the Environmental and Social Impact Process*) de USAID¹¹.

⁹ Se facilitarán los lineamientos de ejecución regionales a fin de prestar asistencia a las misiones y otras unidades operativas (OU), es decir, a todas las OU de USAID, para establecer estas determinaciones, con base en los enfoques regionales.

¹⁰ Se debe consultar a los Oficiales Legales Residentes (RLO, por sus siglas en inglés) de USAID con respecto a todos los asuntos jurídicos.

¹¹ Véase http://www.usaidgems.org/Documents/SocialImpacts/Stakeholder_Engagement_052016.pdf.

Para evaluar las características para la identificación que se describieron en los párrafos anteriores y determinar hasta qué punto están presentes, considérese el uso de la versión comentada del IDA de USAID¹². El análisis también ofrece orientación para comprender el impacto que supone determinar si un grupo es o no indígena (lo que incluye el panorama jurídico y político que impulsa la determinación y los incentivos para su reconocimiento o no).

Además de esta política, los profesionales deben examinar las salvaguardias que reflejan las mejores prácticas internacionales, tales como la Salvaguardia Ambiental y Social (ESS, por sus siglas en inglés) 7 del Banco Mundial¹³ y la Norma de Desempeño 7 de IFC¹⁴. El asesor para asuntos sobre pueblos indígenas de USAID también está disponible para ayudar a las unidades operativas a aplicar los criterios indicados.

III. LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y EL DESARROLLO: RETOS Y OPORTUNIDADES

Retos:

Con anterioridad, los pueblos indígenas no han podido beneficiarse de las intervenciones de desarrollo, en parte debido a factores determinantes históricos tales como marginación, aislamiento geográfico y otros retos complejos. Estos pueblos han debido desplazarse de sus tierras ancestrales, han sido víctimas de represión por parte de las instituciones y las costumbres tradicionales, y han sido sometidos a una asimilación cultural forzosa¹⁵, como resultado de políticas de desarrollo deficientes de muchos gobiernos y donantes. De una forma más amplia, se ha negado a los pueblos indígenas el reconocimiento de la tenencia legítima de sus tierras y recursos naturales como parte de su propiedad consuetudinaria en todo el mundo (Larson *et al.*, 2010). Se calcula que los pueblos indígenas poseen derechos de propiedad en solo un quinto de las zonas sujetas a su uso consuetudinario, por lo que el 80 por ciento de las tierras y los territorios consuetudinarios son objeto de inseguridad y apropiación (Oxfam *et al.*, 2016). Los derechos inseguros de tenencia han contribuido al surgimiento de altos niveles de conflicto entre los pueblos indígenas y las poblaciones no indígenas (por ejemplo, Hussein *et al.*, 1999, Benjaminsen y Ba, 2009), lo que incluye casos de desplazamiento, que a su vez han contribuido al empobrecimiento, la falta de empleo, la carencia de viviendas, la inseguridad alimentaria, el aumento de la morbilidad y la desarticulación de las comunidades (Cernea, 1997).

¹²En esta nota al pie se dirigirá a los lectores a www.usaid.gov/indigenous para que consulten la versión comentada del IDA cuando la página de Internet ya esté activa.

¹³Véase: <http://documents.worldbank.org/curated/en/383011492423734099/pdf/114278-WP-REVISED-PUBLIC-Environmental-and-Social-Framework.pdf>.

¹⁴Véase:

https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/sustainability-at-ifc/policies-standards/performance-standards/ps7.

¹⁵ Coates, Kenneth. 2004. *A Global History of Indigenous Peoples: Struggle and Survival*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Del mismo modo, a menudo, los proyectos de conservación se han visto perjudicados por la violencia hacia los pueblos indígenas o por la expulsión de estos pueblos de sus territorios^{16,17} (por ejemplo, Chatty y Colchester, 2008). Las actividades de desarrollo, tales como grandes proyectos de infraestructura y de extracción de recursos, continúan ocasionando efectos devastadores en las vidas de las comunidades indígenas. Aunque los pueblos indígenas solo equivalen a un 5 por ciento de la población del planeta, ellos representaron el 40 por ciento de los defensores ambientales asesinados en 2015 y 2016, y el 25 por ciento en 2017¹⁸. Estas amenazas directas se ven exacerbadas por factores adicionales como el VIH/SIDA, la urbanización y la migración internacional, y una brecha digital cada vez más amplia¹⁹. También es importante reconocer el impacto psicosocial de los conflictos continuos y la falta de reconocimiento de las atrocidades cometidas en el pasado o de la violencia a la que hacen frente muchas comunidades. Por último, los pueblos indígenas pueden ser más vulnerables que la mayoría de la población a las amenazas climáticas, debido a aspectos geográficos físicos (muchos viven en territorios que están más expuestos a las amenazas climáticas).

Los “patrones mundiales (o sus restos históricos) de invasión, ocupación, cambio cultural impuesto y marginación política” compartidos en torno a los pueblos indígenas²⁰ han dado origen a que se reconozca cada vez más que estos pueblos se encuentran entre las poblaciones más marginadas del mundo. En la mayoría de los países donde trabaja USAID y hay grandes poblaciones indígenas, estos pueblos se han ido quedando rezagados en una amplia variedad de indicadores de desarrollo, en comparación con la población general: a menudo, los pueblos indígenas enfrentan niveles más elevados de pobreza, tienen menos acceso a la educación y a la atención de la salud (incluso en las zonas urbanas) y viven menos años^{21,22,23}. En lo que respecta a la educación, con frecuencia, los niños indígenas presentan un rendimiento escolar deficiente, bajos niveles de alfabetización y altas tasas de deserción escolar (Larsen, 2003, Hall y Patrinos, 2006, DeVoe y Darling-Churchill, 2008), mientras que las mujeres y las niñas indígenas son las que muestran el mayor nivel de retraso (UNESCO, 2010b). Estos resultados deficientes se deben en parte a que, por lo general, los pueblos indígenas no han participado en el diseño de los planes de estudios o en la definición de normas (King y Schielmann, 2004)

¹⁶ Neumann, Roderick. 2002. *Imposing Wilderness: Struggles over Livelihood and Nature Preservation in Africa*. Berkeley, California: University of California Press.

¹⁷ Macekura, Stephen J. 2015. *Of Limits and Growth: The Rise of Global Sustainable Development in the Twentieth Century*. Nueva York: Cambridge University Press.

¹⁸ Tal como se ha documentado en los informes anuales de *Global Witness* sobre las amenazas contra los defensores ambientales, disponibles en <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/defenders-earth/>

¹⁹ “Who is Getting Left Behind in The Internet Revolution?”, *Science*, 9 de setiembre de 2016.

²⁰ Niezen, Ronald. 2003. *The Origins of Indigenism: Human Rights and the Politics of Identity*. Berkeley, California: University of California Press.

²¹ Freire, Germán, Schwartz Orellana, S., Zumaeta Aurazo, M., Costa, D., Lundvall, J., Viveros Mendoza, M., Lucchetti, L., Moreno Herrera, L., Sousa, L. 2015. *Indigenous Latin America in the Twenty-First Century: The First Decade*. Washington, D.C.: Grupo Banco Mundial.

²² Anderson, I., Robson, B., Connolly, M., Al-Yaman, F., Bjertness, E., King, A., Yap, L. 2016. “Indigenous and Tribal Peoples' Health (The Lancet-Lowitja Institute Global Collaboration): A Population Study”. *Lancet*, 388(10040), 131-157.

²³ Hall y Patrinos 2012, págs. 32, 51 y 59.

y a menudo las comunidades se han resistido a aceptar una educación que no respeta sus conocimientos, valores y medios de vida tradicionales (Larsen, 2003). En cuanto a la salud, los datos disponibles sugieren que los pueblos indígenas muestran indicadores mucho peores que los promedios nacionales y regionales. Por ejemplo, entre las poblaciones indígenas de varios países, las tasas de mortalidad infantil fueron por lo menos el doble de altas, las tasas de malnutrición infantil también fueron considerablemente más altas y la expectativa de vida de los niños fue cinco años menos que las que presentaron las poblaciones de referencia (Anderson *et al.*, 2016).

Oportunidades:

A pesar de los retos que enfrentan los pueblos indígenas y sus culturas, ellos realizan una enorme contribución al desarrollo mundial. Los conocimientos indígenas han impulsado el progreso humano de formas transformadoras, como por ejemplo con la domesticación del maíz y la papa (Mangelsdorf, 1986, Spooner *et al.*, 2005), así como otras contribuciones más sutiles. Por ejemplo, el 25 por ciento de los medicamentos modernos se derivó de plantas que los pueblos indígenas utilizaron inicialmente y de forma tradicional²⁴ y casi el 75 por ciento de los medicamentos de venta con receta que se usan para combatir el cáncer se derivó de plantas, muchas de las cuales se descubrieron mediante la medicina tradicional (Prasad y Tyagi, 2015).

Los diversos enfoques de conservación de los pueblos indígenas han ayudado a mantener la cobertura forestal y el hábitat para la biodiversidad de sus territorios²⁵. Asimismo, se recurre cada vez más a los pueblos indígenas como líderes para reducir las emisiones de carbono y proteger los servicios de los ecosistemas²⁶. Estos pueblos también son los custodios de gran parte del patrimonio cultural y lingüístico de la humanidad; el 5 por ciento de la población del mundo, en gran parte indígena, habla el 96 por ciento de las lenguas que se utilizan actualmente²⁷.

El vínculo entre las lenguas indígenas y la biodiversidad es profundo: la identificación y la clasificación de plantas y animales, así como la asignación de sus nombres respectivos y sus ecologías, constituyen la base de investigaciones científica y de la conservación. En este sentido, los conocimientos indígenas tradicionales han sido y continúan siendo esenciales para la agricultura y la seguridad alimentaria mundial, las innovaciones en materia de salud y medicina, y la conservación y la gestión del medio ambiente, así como para que las sociedades sean resilientes y diversas.

²⁴ <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/2003/fs134/en/>

²⁵ Véanse las publicaciones de la Iniciativa para los Derechos y Recursos [INSERT LINK], el Instituto de Recursos Mundiales [INSERT LINK] y <https://grist.org/article/indigenous-people-can-manage-their-forests-better-than-anyone-else/>.

²⁶ Ding, H, et. al. 2016. *Climate Benefits, Tenure Costs: The Economic Case for Securing Indigenous Land Rights in the Amazon*. Washington, D.C.: Instituto de Recursos Mundiales. Disponible en <http://www.wri.org/publication/climate-benefits-tenure-costs>

²⁷ UNESCO. 2003. “Vitalidad y peligro de desaparición de las lenguas”. Documento presentado por el Grupo especial de expertos sobre las lenguas en peligro convocado por la UNESCO ante la Reunión Internacional de Expertos sobre el programa de la UNESCO “Salvaguardia de las Lenguas en Peligro”, UNESCO, París, del 10 al 12 de marzo de 2003.

Compromiso de USAID

Para USAID, la inclusión de los pueblos indígenas ofrecerá una oportunidad para abordar los retos singulares que enfrentan los pueblos históricamente desatendidos. Con la participación de los pueblos indígenas a lo largo de todo el proceso de desarrollo será posible lograr efectos más profundos y sostenibles de los programas, gracias a las soluciones diversas e innovadoras que aportan estas alianzas.

IV. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA

El propósito de la política es aumentar el impacto y la sostenibilidad de los programas de USAID, *al cerciorarse de que su personal y las contrapartes ejecutoras respeten los derechos de los pueblos indígenas y los hagan partícipes como verdaderos socios en los procesos de desarrollo.* Tanto el propósito como los objetivos de la política ayudarán a garantizar la sostenibilidad de los programas de USAID, tal como se expone en el Marco de políticas de la Agencia, el cual indica que las soluciones de desarrollo de cada país deben evitar que se ocasionen daños, apoyar la pertenencia local, monitorear y evaluar los resultados y la eficacia —modificando nuestros programas con base en esto— y reconocer que el desarrollo es sistémico²⁸. Los siguientes son los tres objetivos que se ha trazado la política:

1) Fortalecer la participación de los pueblos indígenas para garantizar que los programas de USAID estén alineados con sus prioridades de desarrollo y para salvaguardarlos contra daños.

Como cualquier otra población, los pueblos indígenas tienen prioridades de desarrollo para sus comunidades, aunque a menudo carecen de un mecanismo para que los gobiernos, las empresas y los donantes conozcan tales prioridades y las tengan en cuenta. Los pueblos indígenas poseen una inmensa cantidad de conocimientos relevantes para el desarrollo. Sin embargo, los programas de desarrollo cuyo fin es brindar asistencia a estos pueblos, no recurren a este acervo de conocimientos. Esta política busca reforzar el enfoque de USAID de prestar apoyo a un recorrido hacia la autosuficiencia, en varios niveles, tales como el ámbito nacional, el sistema subnacional, el nivel organizacional e incluso el plano individual. Para los pueblos, las comunidades y las organizaciones indígenas, esto supone reforzar su papel en la determinación y la gestión de su propio desarrollo. Este objetivo busca profundizar la comunicación bidireccional entre los profesionales en el campo del desarrollo (USAID y las contrapartes ejecutoras) y los pueblos indígenas, mediante la realización de consultas continuas, culturalmente apropiadas, durante todo el plazo de una intervención. Es fundamental escuchar primero las voces de los pueblos indígenas y luego **identificar metas de desarrollo compartidas (o divergentes) antes de que USAID decida las metas finales y los enfoques más apropiados para lograrlas.** Tal como se describe más detalladamente en las secciones V y VI, esta participación más profunda se debe establecer durante todo el ciclo de un programa.

Además de lograr mejores resultados en cuanto al desarrollo, este objetivo busca salvaguardias más adecuadas contra el riesgo de ocasionar daños, al velar por que las

²⁸ <https://programnet.usaid.gov/module/new-usaid-policy-framework-2018>.

unidades operativas de USAID comprendan y reconozcan los derechos de los pueblos indígenas y cuenten con una mayor capacidad para diseñar programas que respeten y refuercen esos derechos. La participación sostenida de las partes interesadas, las alianzas, los procesos de consulta y las evaluaciones de impacto ambiental que incorporan consultas regulares permiten que las comunidades desempeñen un papel activo en la identificación y la mitigación de posibles daños. Esta participación también fundamenta los programas, para así garantizar que los derechos no resulten afectados adversamente.

2) Aumentar la integración de los asuntos sobre pueblos indígenas en todos los sectores y promover enfoques de desarrollo intersectoriales.

A menudo, los pueblos indígenas se encuentran entre los grupos más empobrecidos y desfavorecidos de la sociedad. La programación de USAID debe procurar salvar la brecha de desarrollo en cada uno de los sectores donde trabaja la Agencia, al velar por que los asuntos sobre pueblos indígenas se integren y se aborden en todos los programas que pueden o deben afectarles.

Además de la realización de intervenciones integrales, esta política exhorta a los proyectos independientes que aplican enfoques intersectoriales a que aborden las causas de la marginación. Los inextricables retos de desarrollo que enfrentan los pueblos indígenas son el resultado de una confluencia de factores que a menudo están relacionados con el aislamiento geográfico, las barreras lingüísticas, la discriminación o la estigmatización social, la acumulación limitada de bienes o activos y factores históricos y socioeconómicos. La falta de inclusión en la sociedad de la mayoría de la población puede impedir que los países alcancen su pleno potencial y sean completamente autosuficientes. Para lograr mejoras multidimensionales en el bienestar y la protección social de los pueblos indígenas se requiere lo siguiente: i) una comprensión más profunda de la interconexión entre estos factores que impulsan la marginación, y ii) el establecimiento de programas específicos que adopten un enfoque sistémico para analizarlos y abordarlos. Estos programas específicos, tales como el Programa Afrocolombiano e Indígena de USAID en Colombia, tuvieron en cuenta varios elementos que actúan como obstáculos para el empoderamiento y el bienestar, lo que incluye el acceso a oportunidades económicas y a servicios gubernamentales, la capacidad del gobierno para prestar apoyo a las comunidades indígenas y la sensibilización en torno al valor de la diversidad étnica. Esos enfoques pueden fundamentarse en un análisis de desarrollo inclusivo, el cual ayuda a identificar los enfoques sistémicos que a menudo no se detectan en los análisis sectoriales específicos, lo cual daría origen a la elaboración de soluciones de desarrollo que trasciendan los sectores y profundicen el impacto generado.

3) Empoderar a los pueblos indígenas para que ejerzan sus derechos, participen en los procesos de toma de decisiones que les afectan y pongan en práctica un desarrollo basado en la autodeterminación.

Esta política busca promover el empoderamiento de los pueblos indígenas y su visión del desarrollo. Tal como se destaca en el presente documento, un elemento impulsor de la marginación y la vulnerabilidad entre los pueblos indígenas es el hecho de que a menudo se les excluye de las decisiones críticas que afectan sus derechos, territorios o bienestar físico. Estas barreras en cuanto a la participación política y de otros tipos, al igual que en

los procesos de toma de decisiones, pueden obedecer a diversos factores, entre los que se incluyen la economía política de esa exclusión (especialmente en lo que respecta a la dinámica del poder dentro del gobierno y los sectores extractivos), barreras lingüísticas, aislamiento geográfico, enfoques de negociación y comunicación culturalmente diferentes y amenazas relacionadas con la seguridad, entre otros.

Para los fines de esta política, en el plano individual, el empoderamiento y la autosuficiencia se logran cuando los hombres y las mujeres indígenas adquieren el poder necesario para actuar libremente, ejercer sus derechos y lograr avances en sus propias prioridades de desarrollo, como integrantes plenos de la sociedad en un plano de igualdad. Si bien con frecuencia el empoderamiento es un proceso interno —y las personas se empoderan a sí mismas—, las culturas, las sociedades y las instituciones crean condiciones para facilitar o menoscabar las posibilidades de ese empoderamiento. Este objetivo refleja y amplía el apoyo que USAID ha brindado durante décadas a programas que empoderan a los pueblos indígenas para negociar, promover y defender sus derechos, por lo general, mediante una mejor gobernabilidad de las tierras y los recursos, la gestión y la mitigación de conflictos y la ejecución de programas de inclusión social.

Las prioridades primordiales de USAID relativas a este objetivo son consolidar las lecciones aprendidas en varios sectores de la Agencia con los que se trabaja en torno al empoderamiento y los derechos, ofrecer a las misiones las herramientas necesarias para comprender mejor la economía política de los derechos de los pueblos indígenas y aumentar el apoyo destinado a empoderar a los pueblos indígenas para que participen en los procesos de toma de decisiones. El empoderamiento es esencial para garantizar que los pueblos indígenas puedan controlar de manera sostenible sus propios recursos y su trayectoria del desarrollo. Este es un elemento clave para ayudar a los países a lograr la autosuficiencia en el nivel más básico.

V. PRINCIPIOS OPERATIVOS

Para lograr los tres objetivos descritos anteriormente, las unidades operativas de USAID deben adoptar los siguientes cinco principios operativos: **identificar, analizar, hacer partícipes, salvaguardar y establecer alianzas**. Estos principios deben integrarse en todo el ciclo de un programa, tal como se describe más detalladamente en la sección VI. Se debe tener presente que estos principios operativos también están alineados con los principios estipulados en el capítulo 201 de ADS: Política operacional del ciclo de un programa.

1) Identificar a los pueblos indígenas

En primer lugar, las unidades operativas de USAID deben determinar si un grupo étnico u otra población marginada del país receptor cumpliría o no las condiciones para que se le considere como indígena, de conformidad con los criterios establecidos en la sección II de esta política. Además de aplicar estos criterios, se exhorta a las misiones o a otras unidades operativas a que se comuniquen con líderes u organizaciones indígenas y diferentes miembros de las comunidades indígenas, así como con antropólogos y otros expertos en este tema, para solicitar asistencia para determinar qué poblaciones del país

se podrían considerar como indígenas. En aquellos casos en que la información sea incoherente o incierta, se puede solicitar más apoyo al asesor para asuntos sobre pueblos indígenas de USAID.

Al intentar determinar quién es indígena, es importante tener en cuenta a las partes interesadas pertinentes de un proyecto, tanto dentro como fuera de la ubicación geográfica específica donde se ejecuta este proyecto o la actividad de desarrollo (a nivel nacional, regional o subregional). USAID considera que las partes interesadas son “aquellos que se ven afectados, de manera positiva o negativa, por un resultado en materia de desarrollo o que tienen un interés o pueden influir en un resultado en materia de desarrollo” (según la definición del capítulo 201 de ADS). Además, USAID sugiere que una identificación inicial de las partes interesadas debe suponer la selección de grupos tan ampliamente como sea posible, lo cual se puede redefinir posteriormente, a fin de identificar cuáles de esos grupos son indígenas mediante otros análisis y evaluaciones de las partes interesadas, así como a través de consultas con los pueblos indígenas²⁹.

Esta política se debe aplicar a todos los países y contextos en los que se identifiquen pueblos indígenas, incluso en aquellos países que no reconocen oficialmente a los pueblos indígenas que viven dentro de sus límites geográficos.

2) Analizar asuntos sobre los pueblos indígenas

Una vez que se haya identificado a los pueblos indígenas, muy probablemente durante la elaboración de una Estrategia de cooperación para el desarrollo de la región o del país (RDCCS/CDCS, por sus siglas en inglés), recomendamos que las misiones de USAID analicen: i) cómo y cuándo (durante el ciclo del programa) se debe hacer a las partes interesadas participar, y ii) qué asuntos, objetivos de desarrollo, proyectos o actividades son más relevantes para los pueblos indígenas. Esto puede llevarse a cabo de varias formas. Un paso inicial recomendado es realizar un análisis teórico para garantizar que la unidad operativa tenga acceso a los datos demográficos básicos sobre los pueblos indígenas. Esto puede incluir la revisión de la puntuación que ha obtenido el país en la medición de la igualdad entre distintos grupos sociales³⁰. El análisis documental también debe incluir un estudio sobre el marco jurídico pertinente, en consulta con los Oficiales Legales Residentes (RLO, por sus siglas en inglés). Las unidades operativas deben determinar si se requieren otros análisis más detallados, tal como un análisis de desarrollo inclusivo más sólido, el cual puede consultarse en www.usaid.gov/indigenous³¹. Este análisis se ha diseñado para complementar el análisis de género obligatorio que se incluye en el capítulo 205 de ADS. También se debe tener presente que en la sección 205.3.2 de ADS se recomienda que el análisis de género requerido no trate a las mujeres y a los hombres como categorías monolíticas.

²⁹ Para consultar una orientación más detallada, véase “USAID Environmental Compliance Factsheet: Stakeholder Engagement in the Environmental and Social Impact Assessment Process”, en http://www.usaidgms.org/Documents/SocialImpacts/Stakeholder_Engagement_052016.pdf.

³⁰ Las mediciones y la información al respecto pueden consultarse en <https://www.usaid.gov/selfreliance/what-self-reliance-metrics>

³¹ La página de Internet aún se encuentra en desarrollo y se aprobará y se lanzará junto con la publicación de la política.

Borrador de la Política de USAID para Asuntos sobre Pueblos Indígenas
** Versión previa a la adopción del documento final**

En www.usaid.gov/indigenous³² hay disponible una versión comentada del IDA, la cual incluye orientación detallada sobre cómo aplicarlo para mejorar el análisis de los asuntos sobre pueblos indígenas. El IDA será esencial para ayudar a identificar las causas de la marginación, los impactos de la exclusión/marginación, los posibles puntos iniciales para abordar las causas o promover la inclusión, y las oportunidades adecuadas para establecer alianzas con los pueblos indígenas u otro tipo de participación de estos pueblos en los procesos de desarrollo. El IDA también puede ayudar a las unidades operativas a comprender las diferencias y la dinámica dentro de las comunidades indígenas y sus implicaciones en la toma consuetudinaria de decisiones. Este análisis se puede realizar en cualquier etapa del ciclo de un programa y puede fomentar los propósitos de colaboración, aprendizaje y adaptación (CLA, por sus siglas en inglés) de una misión. La versión comentada del IDA también ayudará a las unidades operativas a prestar apoyo a los esfuerzos de los gobiernos locales para distribuir de manera equitativa los beneficios del desarrollo, incluso mediante el uso de recursos internos. El hecho de velar por la inclusión de los pueblos indígenas ayudará a lograr un nivel suficiente para alcanzar resultados de desarrollo para los miembros más marginados de la sociedad.

Si bien uno de los objetivos primordiales de esta política es ayudar a las unidades operativas a comprender mejor diversos asuntos sobre los pueblos indígenas, reviste igual importancia considerar de qué formas la participación de estos pueblos y el apoyo al desarrollo pueden afectar a las comunidades no indígenas cercanas. Aunque es importante reconocer los derechos diferenciados de los pueblos indígenas, las unidades operativas deben tener presente que el apoyo a las comunidades indígenas se puede percibir como algo injusto en aquellas situaciones en que las comunidades no indígenas no compartan esos beneficios. La versión comentada del IDA³³ ofrece orientación para mapear las relaciones entre las comunidades indígenas y no indígenas, y también puede facilitar un marco para establecer medidas de mitigación para abordar las posibles áreas de conflictos. Puede ser aconsejable mantener un cierto grado de consultas con las comunidades cercanas como parte del IDA, a fin de identificar los posibles puntos de tensión o conflicto y así obtener más información para el enfoque de USAID sobre la participación de las comunidades indígenas. En aquellas situaciones en que ya se sepa que existen tensiones o conflictos, se exhorta a las unidades operativas a aplicar el Marco de evaluación de conflictos para identificar los factores impulsores de estos, fundamentar el diseño del proyecto y cerciorarse de que la programación de la misión no exacerbará las tensiones existentes³⁴.

De conformidad con el Objetivo 1, las evaluaciones deben analizar múltiples sectores para ayudar a las misiones y a otras unidades operativas a identificar enfoques sistémicos e intersectoriales para abordar los retos complejos que enfrentan los pueblos indígenas. Los resultados se deben usar para fundamentar las RDCS, las CDCS, los documentos de evaluación de proyectos (PAD) y el diseño de las actividades.

³² La página de Internet aún se encuentra en desarrollo y se aprobará y se lanzará junto con la publicación de la política.

³³ Puede consultarse en www.usaid.org/indigenous (una vez que se haya lanzado la página de Internet).

³⁴ Véase el Marco de evaluación de conflictos (*Conflict Assessment Framework 2.0*) de la Agencia en https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnady739.pdf.

3) Hacer partícipes a los pueblos indígenas

En aquellos casos en que es probable que la programación de USAID para el desarrollo pueda beneficiar o afectar de algún otro modo a los pueblos indígenas, además de tener en cuenta las metas del gobierno receptor y de priorizar las tareas que estos han presentado³⁵, las misiones y otras unidades operativas deben comunicarse directamente con los pueblos indígenas con relación a sus propias prioridades de desarrollo, capacidades y enfoques preferidos. Este principio operativo es esencial para lograr avances en el Objetivo 2. Un primer paso esencial para establecer una comunicación bidireccional puede incluir conversaciones informales con los pueblos indígenas.

Además de las comunicaciones informales, USAID recomienda que se realicen consultas formales con los pueblos indígenas en diferentes puntos dentro de todo el ciclo de un programa. Las consultas deben cumplir con ciertas normas para la participación de la comunidad. Estas se establecen en el Manual de consulta sobre los pueblos indígenas³⁶ de USAID. Por ejemplo, las misiones deben colaborar con los pueblos indígenas a través de sus mecanismos consuetudinarios de toma de decisiones, garantizando al mismo tiempo que se incluya a los miembros que posiblemente estén marginados en la comunidad (por ejemplo, es importante reconocer que para lograr la participación de las mujeres indígenas y de los hombres o los jóvenes y los ancianos indígenas puede ser necesario aplicar enfoques diferenciados). El análisis de desarrollo inclusivo³⁷ también puede ser una herramienta útil para identificar y comprender estos procesos internos y matices culturales.

Elementos esenciales de una consulta adecuada

- Identificación de los pueblos indígenas de acuerdo con las normas de USAID.
- Comunicación con las partes interesadas en las primeras etapas del proceso y con frecuencia.
- Consultas de buena fe mediante instituciones representativas y de conformidad con los mecanismos tradicionales de toma de decisiones.
- Las partes interesadas deben tener una oportunidad significativa para influir en el proceso de planificación y desarrollo.
- Reconocimiento de que los pueblos indígenas no son grupos monolíticos, sino que incluyen una gran diversidad de partes interesadas. Las consultas deben tener en cuenta esta diversidad.

Las misiones también deben establecer un entorno de confianza mutua, garantizar que las consultas se lleven a cabo de buena fe y establecer procedimientos o “reglas de participación” que se acuerden mutuamente. Las consultas también deben ofrecer a los pueblos indígenas una oportunidad significativa para influir en el diseño del programa. En aquellos casos en que los pueblos indígenas formen parte de un grupo más amplio de

³⁵ Artículo 102 de la Ley de Asistencia Exterior de 1961, con sus enmiendas, 22 U.S.C. 2151-1.

³⁶ Disponible en www.usaid.gov/indigenous (el enlace estará activo antes del lanzamiento de la política).

³⁷ Disponible en www.usaid.gov/indigenous (el enlace estará activo antes del lanzamiento de la política).

actores no indígenas dentro de un proyecto, será esencial determinar si ese proyecto generará un impacto diferente en las partes interesadas indígenas y, en el caso de que se identifiquen esos efectos y sean negativos, será fundamental trabajar con estas partes interesadas para establecer medidas de mitigación eficaces. Las consultas y/o un IDA son dos enfoques importantes para evaluar esos impactos diferentes, en caso de que los pueblos indígenas representen un subconjunto dentro de un grupo más amplio de partes interesadas. También se debe tener en cuenta que la colaboración con los pueblos indígenas garantizará que el diseño de un programa se dirija de forma más directa a abordar las necesidades de los pueblos indígenas, con lo que se lograrán resultados más profundos y sostenidos.

El propósito de una consulta es que exista un flujo de información de doble vía, que facilite la comprensión mutua sobre la posible programación y, si se realiza en las primeras etapas, sobre la formulación de los objetivos de desarrollo y las actividades. Esto también ayuda tanto a USAID como a las comunidades que probablemente resulten afectadas a identificar daños posibles y a tener en cuenta enfoques de mitigación del riesgo mediante la realización de una evaluación del impacto social. Esto constituye un elemento importante para reforzar las salvaguardias de la Agencia en el marco del Objetivo 2. Este punto se describe más detalladamente con relación al principio operativo de *salvaguardar*, el cual se expone a continuación.

4) Salvaguardar los derechos y el bienestar de los pueblos indígenas

Tal como se describe en el Objetivo 2 y en el principio operativo de *hacer partícipes*, así como en el Manual de consulta sobre los pueblos indígenas de USAID, la participación continua de las partes interesadas y la realización de consultas ayudan tanto a USAID como a las comunidades indígenas a identificar los posibles impactos de una actividad o de un proyecto que se esté proponiendo. Resulta fundamental diseñar formas de salvaguardia contra los posibles daños. Eso supone tomar los pasos que se señalan a continuación³⁸:

- Paso 1: Cuando se identifique a los pueblos indígenas como partes interesadas de un proyecto o actividad de USAID³⁹, las unidades operativas deberán elaborar por escrito una evaluación de los posibles impactos que ese proyecto o actividad puede generar en las partes interesadas indígenas. Esta evaluación por escrito se debe realizar en las etapas más tempranas del proceso de diseño del proyecto o de la actividad (cuando se conozcan la ubicación y las probables partes interesadas de ese proyecto o actividad). Las unidades operativas pueden aplicar diferentes enfoques para evaluar los posibles impactos, tales como realizar consultas con los pueblos indígenas, llevar a cabo una evaluación de impacto social o incluir preguntas sobre los posibles impactos en los pueblos indígenas dentro de un estudio ambiental

³⁸ Los programas mundiales y regionales deben coordinarse con las misiones bilaterales, a fin de velar por que se haga partícipes de forma adecuada a las comunidades locales en el diseño y la ejecución de los programas. Esta participación debe empezar en la etapa de diseño, idóneamente como parte del proceso de consenso y aceptación (véase la sección 201.3.3.6 de ADS).

³⁹ Para consultar material de orientación de la Agencia sobre cómo determinar quiénes son las partes interesadas de un proyecto, véase

“http://www.usaidgems.org/Documents/SocialImpacts/Stakeholder_Engagement_052016.pdf”.

inicial⁴⁰. Esta evaluación se debe realizar en estrecha colaboración con las propias partes interesadas indígenas.

- Paso 2: Si se identifican posibles impactos adversos, las unidades operativas deben trabajar con los pueblos indígenas para establecer medidas destinadas a minimizar o mitigar los efectos que se hayan identificado, documentar las medidas de mitigación de estos efectos en la evaluación de impacto social (EIS) u otros documentos del proyecto/de la actividad, y monitorear los posibles impactos durante todo el plazo del proyecto.
- Paso 3: En el caso de que existan riesgos de impactos adversos en los derechos, los medios de vida, la cultura, las tierras y los territorios, los recursos naturales o los lugares sagrados o bien, de reubicación, las unidades operativas deben obtener el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) de las comunidades indígenas para la ejecución del proyecto o de la actividad (con la inclusión de medidas de mitigación), de conformidad con las normas internacionales.

En términos generales, las normas o mejores prácticas internacionales señalan que las consultas deben ofrecer una valiosa oportunidad para que los pueblos indígenas manifiesten su acuerdo o desacuerdo con un proyecto propuesto, así como para influir en la planificación y/o el diseño de la actividad. A esto se le denomina generalmente “consentimiento libre, previo e informado” (o CLPI): la idea de que, antes de que se pueda llevar a cabo una acción que podría afectar de forma positiva o negativa a una persona o comunidad, esa persona o comunidad debe dar su aprobación para que se lleve a cabo esa actividad (“consentimiento”). No obstante, los Estados Unidos no interpreta que el CLPI requiera un consentimiento en sí, en el sentido de transmitir a los pueblos indígenas un derecho de veto real con respecto al programa, el proyecto o la actividad.

El consentimiento limitado carecería de sentido si no se ofreciera a la persona o al grupo en cuestión información completa acerca de la actividad propuesta y sus posibles impactos (“informado”) antes de que se inicie la actividad (“previo”). También es esencial que no haya ninguna presión o coerción para aceptar la actividad (“libre”). Aunque por lo general se considera que la obligación de obtener el CLPI de los pueblos indígenas corresponde a los gobiernos nacionales, esto también constituye una buena práctica entre los entes donantes. Generalmente, las organizaciones dedicadas al desarrollo reconocen su importancia para la participación de los pueblos indígenas cuando es probable que se generen impactos importantes, como consecuencia de una actividad de desarrollo (por ejemplo, el reasentamiento).

Tal como se detalla en el Manual de consulta sobre los pueblos indígenas de USAID, si una unidad operativa decide llevar a cabo el proceso de CLPI, este se debe obtener de conformidad con los procesos y las instituciones decisorias que se han acordado, a través de los líderes reconocidos y los mecanismos consuetudinarios de toma de decisiones, garantizando al mismo tiempo que se incluya a los miembros que posiblemente estén

⁴⁰ Para consultar material de orientación de la Agencia sobre la realización de un estudio ambiental inicial, véase “<http://www.usaidgems.org/Assistant/EDTIEEHome.htm#process>”.

marginados en la comunidad. El consentimiento debe ser claro y la misión debe documentarlo. Asimismo, este consentimiento puede expresarse de diferentes formas, ya sea por escrito o verbalmente (por ejemplo, en este último caso, podría consistir en el voto afirmativo en una asamblea comunitaria). En el caso de que existan motivos para creer que la presencia de otras personas podría afectar la capacidad de ciertos subgrupos para expresar sus preferencias, deben aplicarse medidas al respecto (como votaciones anónimas) cuando ello sea posible.

Cabe señalar que pueden surgir riesgos de impactos adversos en cualquier momento durante el plazo de un programa. Por lo tanto, las misiones y las contrapartes ejecutoras deben continuar monitoreando las actividades, tanto nuevas como existentes, a fin de evaluar esos riesgos (tal como se describe en la orientación para la evaluación de impacto social). Si surgen nuevos riesgos que podrían afectar los derechos o los medios de vida de las comunidades indígenas, se les debe ofrecer nuevamente la oportunidad de modificar el programa o de rechazar su continuación.

¿Qué es una evaluación de impacto social (EIS)?

Los impactos sociales son cambios en las condiciones de la línea de base que surgen a partir de una acción de USAID, para las personas y las comunidades en cuanto a la forma en que viven, trabajan, juegan, se relacionan entre sí, se organizan y realizan gestiones como miembros de su sociedad. Esos cambios pueden manifestarse en las formas de vida, la cultura, la comunidad, los sistemas políticos, el medio ambiente, la salud y el bienestar de las personas, así como en sus derechos personales y de propiedad, y sus temores y aspiraciones. Cuando sean partes interesadas de un proyecto, debe realizarse una EIS con los pueblos indígenas, a fin de identificar los posibles impactos de los programas de USAID (tanto positivos como negativos), establecer una línea de base de los elementos sociales que pueden resultar afectados y, cuando los impactos puedan ser adversos, definir de forma colaborativa sus medidas de mitigación (de forma similar al proceso que aplica USAID para los impactos ambientales). Durante el plazo de un proyecto, la EIS ofrece un marco para hacer partícipes a las partes interesadas indígenas y monitorear los posibles impactos en el transcurso del tiempo.

Las actividades de desarrollo que afectan a los pueblos indígenas pueden experimentar contratiempos tanto inesperados como evitables. Por ejemplo, una comunidad puede haber tenido una experiencia negativa con una contraparte ejecutora, o bien, puede considerarse que un socio del sector privado es una amenaza para una comunidad, o un grupo puede estar enfrentando reclamaciones contrapuestas sobre la tierra, con lo que se dificulta la identificación de las partes interesadas adecuadas. Se deben aplicar procedimientos de diligencia debida para identificar los posibles riesgos relacionados con la posesión o los títulos de las tierras, las contrapartes ejecutoras y los socios/afiliados del sector privado. Estos procedimientos pueden llevarse a cabo como parte de las consultas o de la evaluación de impacto social que se describen en la sección VI. La misión y la contraparte ejecutora deben utilizar la información recopilada en cualquier iniciativa de diligencia debida para evaluar los riesgos de impactos adversos y para la reputación de USAID.

Los programas de USAID tienen la finalidad de prestar asistencia mediante la aplicación de un enfoque de “no ocasionar daños”, lo que significa que procuran mitigar los posibles impactos adversos de la asistencia que prestan. Cuando los pueblos indígenas son las partes interesadas de una intervención de USAID, esos daños pueden incluir la exacerbación de conflictos, tensiones entre las comunidades a causa de lo que se percibe como una distribución no equitativa de la asistencia, o la creación o el aumento de tensiones entre las comunidades indígenas y el gobierno (cuyos puntos de vista también se deben considerar) o con el sector privado (por ejemplo, con relación a la extracción de recursos naturales). Esos posibles daños deben tenerse en cuenta en todos los análisis que lleva a cabo USAID, tales como los IDA, las EIS y el Marco de evaluación de conflictos. Se deben utilizar estas evaluaciones para colaborar de forma directa con los pueblos indígenas, a fin de identificar tanto los elementos impulsores como las posibles medidas de mitigación.

5) Establecer alianzas con los pueblos indígenas

El Marco de políticas de USAID hace hincapié en la importancia fundamental de las alianzas para lograr la autosuficiencia. Las alianzas eficaces representan una parte importante de los avances hacia la autosuficiencia y a menudo son necesarias para apoyar una mejora sostenida de los resultados en materia de desarrollo. Una alianza exitosa garantizará que USAID coordine sus actividades con las contrapartes del proyecto en un plano de igualdad, y que base todas las interacciones en el respeto mutuo, una visión común, contribuciones compartidas y la responsabilidad conjunta en el logro de todas las metas en común⁴¹. Un elemento crítico para materializar esta visión es trabajar con los líderes y las comunidades indígenas locales. Esta política representa el inicio de una nueva era en el establecimiento de alianzas con los pueblos indígenas, ya que está alineada con el cambio que está experimentando la Agencia para aumentar la colaboración y diversificar sus alianzas mediante reformas que las facilitarán, lo que incluye una mayor utilización de la creación conjunta del diseño de los programas.

A menudo, los pueblos indígenas son la mejor fuente de conocimiento para identificar enfoques de desarrollo eficaces destinados a abordar los retos que enfrentan tanto las comunidades indígenas como la sociedad en general. Se exhorta firmemente a las misiones y a otras unidades operativas a promover la pertenencia local, invitando a los pueblos indígenas a ser socios en el proceso de desarrollo. Un ejemplo claro de esto ha sido el uso de los conocimientos de los pueblos indígenas para identificar, abordar y gestionar de manera adaptable los riesgos climáticos. Esto no solo ofrece una valiosa oportunidad para establecer alianzas, sino que también permite mitigar el riesgo de mejor forma (lo que refuerza aún más el Principio IV).

Las alianzas pueden incluir la participación y la creación conjunta con los pueblos indígenas en todas las etapas del proceso de diseño del proyecto, tales como la elaboración de metodología para un análisis de desarrollo inclusivo, el diseño de los procesos de consulta, la elaboración de descripciones y del alcance del trabajo del programa, así como el diseño de las comunicaciones dirigidas específicamente a grupos indígenas. Debido a que algunas de estas actividades podrían estar relacionadas con adquisiciones, se exhorta a las unidades

⁴¹ <https://programnet.usaid.gov/module/new-usaid-policy-framework-2018>.

operativas a trabajar con los RLO y con la Oficina de Adquisiciones y Asistencia para determinar el nivel adecuado de participación (tal como se expone más detalladamente en la sección IV). Esto supondría además la inclusión de los pueblos indígenas como socios fundamentales en el proceso de monitoreo y evaluación. Cabe señalar que hay profesionales indígenas especializados en desarrollo, y las unidades operativas deberán considerar la posibilidad de incluir a estos expertos en los procesos de desarrollo.

Como un elemento precursor de las alianzas (y con miras a facilitar su establecimiento), USAID también debe considerar la posibilidad de ofrecer apoyo o el aumento de capacidades a las organizaciones indígenas, al incluir este enfoque como uno de los componentes de una actividad más amplia. Este apoyo se debe diseñar de forma tal que aborde las prioridades identificadas por las mismas organizaciones de pueblos indígenas, pero que el mismo no busca excluir los aportes o insumos del gobierno receptor, de conformidad con la Ley de Asistencia Exterior. Las misiones y otras unidades operativas también deben realizar todos los esfuerzos posibles para facilitar subvenciones o subadjudicaciones directas para las organizaciones de pueblos indígenas, a fin de que lleven a cabo actividades en sus territorios y/o que los beneficien. En aquellos casos en que las unidades operativas participen en actividades que fomenten las capacidades de las organizaciones de pueblos indígenas mediante un mecanismo de subadjudicaciones, estas deben procurar iniciar una transición de las organizaciones indígenas para que pasen a ser receptoras directas del financiamiento de USAID en el futuro⁴². También se debe incluir texto a esos efectos en las subadjudicaciones de las contrapartes ejecutoras, con el fin de aumentar el número de organizaciones de pueblos indígenas que reúnan las condiciones necesarias para recibir subvenciones directas de USAID.

En aquellos contextos en que no haya organizaciones de pueblos indígenas, las alianzas con estos pueblos pueden facilitarse al trabajar con organizaciones socias que hayan ayudado a promover los intereses de las comunidades. Esas organizaciones deben contar con un sólido historial de trabajo con las comunidades indígenas de la región, así como con la confianza y el apoyo de las comunidades indígenas con las que USAID busca establecer alianzas.

VI. LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y EL CICLO DE UN PROGRAMA

Se exhorta firmemente a las misiones y a las unidades operativas de USAID a que trabajen y establezcan alianzas con los pueblos indígenas en todas las etapas del proceso de desarrollo. En esta sección se presenta una hoja de ruta para integrar los cinco principios operativos en cada una de las etapas del ciclo de un programa, a fin de promover este objetivo de la política. No todas las misiones o unidades operativas establecerán el mismo grado de alianza con los pueblos indígenas. Es muy aconsejable que las misiones cuyos proyectos presenten la posibilidad de generar efectos significativos en los pueblos indígenas observen esta política. Las misiones que no realicen numerosas actividades que afectan a los pueblos indígenas dentro de sus carteras de proyectos deben realizar sus mejores esfuerzos para

⁴² Véase la sección 303.3.6.5(b)(3) de ADS para más orientación sobre cómo incluir texto sobre la transición de las adjudicaciones en la documentación de un proyecto.

Borrador de la Política de USAID para Asuntos sobre Pueblos Indígenas
** Versión previa a la adopción del documento final**

asignar con eficacia su tiempo y recursos, con el propósito de incluir a los pueblos indígenas en los procesos de desarrollo y mitigar el riesgo de que surjan impactos adversos.

Una nota sobre recursos financieros

Esta política no establece un porcentaje mínimo obligatorio de un proyecto o actividad que se deba dedicar al análisis de los pueblos indígenas o a su participación. No obstante, se exhorta firmemente a las unidades operativas a que dediquen una cantidad determinada de recursos financieros a las consultas, los análisis de desarrollo inclusivo y las evaluaciones de impacto social a nivel de las CDCS, los documentos de evaluación de proyectos (PAD, por sus siglas en inglés) y/o las actividades. Si se determina que es probable que los pueblos indígenas resulten afectados por una actividad o un programa, se exhorta a las unidades operativas a que requieran que las contrapartes ejecutoras destinen recursos financieros para hacer partícipes a los pueblos indígenas y para monitorear los impactos sociales durante el plazo de la actividad. Los cálculos independientes de gastos del gobierno deben incluir fondos para los pueblos indígenas, según se requiera y con base en las conclusiones de todos los análisis respectivos.

En esta política, se destaca la importancia de la participación de los pueblos indígenas y el establecimiento de alianzas con estos durante todo el ciclo de un programa. Las herramientas y los enfoques que se detallan en esta política se pueden aplicar en cualquier punto del ciclo del programa, ya sea que la misión haya contemplado o no consideraciones relativas a los pueblos indígenas en la fase de la RDCS o la CDCS, siempre que entre las partes interesadas de un proyecto de USAID se encuentren los pueblos indígenas. En la tabla siguiente se presenta una reseña útil sobre los tipos de enfoques de participación y comunicación que deben aplicar las misiones y otras unidades operativas. En el resto de esta sección se ilustran los momentos adecuados dentro del ciclo del programa en que pueden aplicarse.

Enfoques y herramientas de comunicación y participación

Participación	Definición	Objetivos
Conversaciones informales	Un intercambio de información entre USAID y los pueblos indígenas/ partes interesadas del proyecto que pueden permitir que USAID aprenda acerca de los intereses/prioridades del grupo, pero aún no incluye ningún detalle concreto sobre la actividad o el programa de USAID que se está proponiendo.	Son necesarias para el contacto inicial con los pueblos indígenas, como partes interesadas del proyecto. Aunque pueden ofrecer información pertinente a USAID sobre el proyecto, por lo general, las partes interesadas aún no están informadas acerca del proyecto y, por lo tanto, no constituyen una consulta adecuada. Fases del ciclo del programa: Durante el plazo del proyecto, pero en general antes de la fase de la CDCS o de los PAD.
Análisis de desarrollo inclusivo (IDA)	El análisis de desarrollo inclusivo es una herramienta analítica que ayuda a perfilar el contexto donde hay personas marginadas mediante lo siguiente: 1) identificación,	La versión comentada del análisis de desarrollo inclusivo ⁴³ se elaboró con el fin de prestar asistencia a las unidades operativas (OU) para que utilicen el IDA en el análisis de los asuntos sobre pueblos indígenas. El IDA puede ayudar a las OU a identificar los elementos impulsores de la marginación entre los pueblos indígenas y ayudar a las misiones

⁴³ La versión comentada del IDA ofrece orientación para que las unidades operativas lo apliquen de forma tal que ayude a las misiones a analizar más adecuadamente los asuntos más comunes que surgen cuando se trabaja con pueblos indígenas. La versión comentada del IDA está disponible en www.usaid.gov/indigenous (la página aún no está activa, pero lo estará para la fecha de lanzamiento de la política).

*Borrador de la Política de USAID para Asuntos sobre Pueblos Indígenas
* Versión previa a la adopción del documento final**

	<p>comprensión y explicación de las brechas que existen entre los grupos de personas marginadas y la población general, y consideración de los impactos diferenciados de las políticas y los programas;</p> <p>2) identificación de los procesos y obstáculos estructurales que excluyen a determinadas personas de la plena participación en la sociedad y los programas de desarrollo;</p> <p>3) análisis de las diferencias en cuanto al acceso a los activos, recursos, oportunidades y servicios; y</p> <p>4) formulación de recomendaciones específicas sobre cómo incluir a los grupos marginados en los programas de desarrollo y diseño de esos programas para reducir las privaciones y empoderar a los grupos marginados.</p>	<p>a desarrollar intervenciones eficaces para abordar estos elementos impulsores. Más específicamente, el IDA puede ayudar a mapear la relación entre los pueblos indígenas y la mayoría de la población, así como a determinar el grado al que se les excluye de los procesos políticos, la prestación de servicios u otros procesos de toma de decisiones (por ejemplo, en comparación con el sector privado). El IDA también puede ayudar a las OU a analizar el panorama jurídico para los pueblos indígenas y a examinar los criterios para la identificación de estos pueblos, comprendiendo a la vez el impacto jurídico y político de esas determinaciones. El IDA puede ayudar a identificar las prioridades esenciales de desarrollo de los pueblos indígenas y a comprender los asuntos más críticos que estos enfrentan, tales como la inseguridad de los títulos colectivos de propiedad de la tierra, la usurpación de territorios o los efectos del cambio climático. Este análisis puede combinar investigaciones documentales y recopilación de datos con entrevistas, reuniones de grupos focales, conversaciones y consultas, entre otras formas de participación. Las consultas formales pueden aportar información para el IDA y también pueden recibir información del IDA (ya que se realizan consultas durante todo el plazo del proyecto).</p> <p>Fases del ciclo del programa: El IDA debe realizarse a nivel de la CDCS o los PAD y se debe actualizar a nivel del diseño y la ejecución de las actividades, en particular una vez que se haya determinado la ubicación geográfica del proyecto y las partes interesadas indígenas específicas.</p>
<p>Consultas formales</p>	<p>Las consultas generan un flujo de información bidireccional en el que USAID comparte los detalles de una actividad con los pueblos indígenas/las partes interesadas y estas brindan una retroalimentación fundamentada sobre las actividades antes de su ejecución. En algunos países, los gobiernos tienen la obligación de consultar a los pueblos indígenas antes de poder ejecutar una actividad que afecte sus derechos o intereses.</p>	<p>Las consultas ofrecen a las partes interesadas un espacio para debatir aspectos de un proyecto con USAID y/o las contrapartes ejecutoras, de forma tal que les permita elaborar respuestas contextualizadas con relación a ese proyecto. Se trata de un debate basado en sus derechos, el cual supone un flujo de información bidireccional que permite que USAID comprenda las prioridades de las partes interesadas para el desarrollo, determinar si las intervenciones propuestas están alineadas con estas y si las partes interesadas apoyan la intervención. Esto también ayuda a identificar oportunidades para incorporar conocimientos indígenas en el diseño del programa y a identificar posibles enfoques para establecer alianzas. Se deben mantener las consultas durante todo el plazo del proyecto y/o la actividad. Las consultas constituyen un valioso enfoque de monitoreo, evaluación y aprendizaje durante el plazo de un proyecto/actividad, ya que permiten que los encargados de gestionar el programa obtengan retroalimentación y realicen ajustes regulares en la programación.</p> <p>Fases del ciclo del programa: Se pueden llevar a cabo como parte del análisis de desarrollo inclusivo o la evaluación de impacto social, o bien como un proceso independiente. Idóneamente, las consultas deben llevarse a cabo durante todo el ciclo del programa.</p>
<p>Consentimiento libre, previo e informado (CLPI)</p>	<p>El principio del consentimiento libre, previo e informado (o CLPI) se refiere a la idea de que, antes de que se pueda llevar a cabo una acción que podría afectar de manera positiva o negativa a una persona o comunidad, esa persona o comunidad debe dar su aprobación para que se lleve a cabo tal actividad (“consentimiento”). No obstante, el consentimiento carecería de sentido si no se ofreciera a la persona o al</p>	<p>El CLPI es una de las más altas norma de consulta con las partes interesadas indígenas, en la que los pueblos indígenas deben otorgar su <i>consentimiento</i> libre, previo e informado antes de que pueda llevarse a cabo alguna actividad de desarrollo. Aunque no es obligatorio, el CLPI constituye un importante medio para garantizar que los programas de USAID no ocasionen daños, en particular en aquellos casos en que es probable que sus actividades generen efectos considerables en los pueblos indígenas, sus territorios, sus recursos, etc. No obstante, los Estados Unidos no interpreta que el CLPI requiera un consentimiento en sí, en el sentido de crear un derecho de veto para los pueblos indígenas.</p>

Borrador de la Política de USAID para Asuntos sobre Pueblos Indígenas
** Versión previa a la adopción del documento final**

	grupo información completa acerca de la actividad propuesta y sus posibles impactos (“informado”) antes de que se inicie la actividad (“previo”). También es esencial que no haya ninguna presión o coerción para aceptar la actividad (“libre”).	Fases del ciclo del programa: Se llevaría a cabo tan pronto como se haya determinado la ubicación del proyecto y se hayan identificado los posibles impactos específicos en los territorios, derechos o recursos de pueblos indígenas (por ejemplo, mediante una evaluación de impacto social —EIS). Las unidades operativas deben consultar más orientación al respecto en el Manual de consulta.
Evaluación de impacto social (EIS)	La evaluación de impacto social incluye los procesos de análisis, monitoreo y gestión de las consecuencias sociales intencionales y no intencionales, tanto positivas como negativas, de las intervenciones previstas (políticas, programas, planes, proyectos) y todos los procesos de cambio social que suponen esas intervenciones ⁴⁴ .	Su finalidad es identificar los posibles impactos (positivos y negativos) en los pueblos indígenas que podría ocasionar una actividad de desarrollo propuesta. Se deben realizar consultas con los pueblos indígenas a fin de fundamentar la evaluación de impacto e identificar las posibles medidas de mitigación de los riesgos, especialmente aquellas basadas en los conocimientos indígenas. La EIS ofrece una estructura útil para realizar consultas regulares durante el plazo del proyecto/de la actividad, con el propósito de monitorear y evaluar continuamente los riesgos. Esto se podría combinar con los objetivos más generales de una consulta. Fases del ciclo del programa: La EIS se puede realizar al mismo tiempo que el estudio ambiental inicial, durante la fase de los PAD o de la actividad. Se debe actualizar regularmente durante el ciclo del programa, por medio de consultas regulares.
Creación conjunta	La creación conjunta es un enfoque de diseño que reúne a las personas con miras a generar de forma colectiva un resultado con un valor mutuo, aplicando un proceso participativo que presupone cierto grado de poder compartido y de toma de decisiones. Es un proceso con un plazo limitado que se centra en generar un resultado específico. La creación conjunta es una técnica que se puede aplicar en diversos puntos dentro del ciclo del programa ⁴⁵ .	La creación conjunta va un paso más allá de las consultas, y los pueblos indígenas actúan en un plano de igualdad con USAID en el proceso de diseño, durante el cual se les confiere una autoridad genuina para la toma de decisiones. Fases del ciclo del programa: Se exhorta a las misiones a que trabajen con sus oficinas de OAA y el laboratorio de la Agencia para la innovación en el desarrollo para realizar un proceso de creación conjunta que cumpla con los reglamentos sobre adquisiciones.
Establecimiento de alianzas	En una verdadera alianza de trabajo con USAID, los pueblos indígenas actúan en un plano de igualdad para el diseño de una actividad y/o en la ejecución y el proceso de monitoreo y evaluación. En una alianza significativa, se confiere a los pueblos indígenas una autoridad genuina para la toma de decisiones.	Una alianza de trabajo ofrece un alto nivel de participación continua. USAID puede aliarse con los pueblos indígenas para hacerlos partícipes en el diseño del programa, o como socios ejecutores de la actividad (se deben consultar regularmente a los RLO y a la OAA si se adopta un enfoque para establecer alianzas, debido a que la Agencia no cuenta con una orientación formal al respecto). La característica esencial de una alianza es la autoridad compartida para la toma de decisiones. Fases del ciclo del programa: Si una unidad operativa determina que es adecuado establecer una alianza para una intervención, esta se debe analizar antes del lanzamiento del diseño del proyecto/actividad, para garantizar la pertenencia y la aceptación de todos los socios desde las etapas más tempranas de la toma de decisiones. La alianza se mantiene hasta la finalización de la intervención.

⁴⁴ <http://www.iaia.org/wiki-details.php?ID=23>.

⁴⁵ Véase la ayuda adicional de USAID para una creación conjunta: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/Co-Creation-Discussion-Note-Final-External-May-31-2017.pdf>.

Estrategia de cooperación para el desarrollo de la región o del país (RDCS/CDCS)

En las primeras etapas de la elaboración de una RDCS/CDCS, una misión debe identificar si existen en las regiones o en los países receptores poblaciones que se deben considerar como indígenas, según los criterios expuestos en esta política. Se exhorta a las unidades operativas a que, una vez que la misión haya identificado el área para la ejecución de la RDCS/CDCS, lleven a cabo un **análisis de desarrollo inclusivo (IDA)** centrado específicamente en los pueblos indígenas. El IDA debe tener en cuenta el género y la edad, así como otras características demográficas, y también deberá incluir el análisis de un marco jurídico, una revisión teórica de los datos/la información existente, y datos cualitativos y cuantitativos de base sobre los líderes y las organizaciones de los pueblos indígenas, así como de otros asuntos afines. El IDA se podría llevar a cabo a un nivel regional para la misión, a nivel de las RDCS/CDCS, al igual que para sectores específicos a nivel de los PAD. Las consultas son un mecanismo importante a través del cual se puede realizar el IDA, además de otras entrevistas y conversaciones interpersonales.

Una nota sobre las lenguas indígenas

A menudo, las lenguas pueden crear obstáculos para lograr una sólida participación de los pueblos indígenas. En algunos casos, hay una gran cantidad de lenguas y dialectos locales y los costos o los arreglos logísticos de interpretación pueden ser enormes. En otros casos, la relación costo-beneficio de la contratación de intérpretes para una reunión breve puede no tener mucho sentido. Se recomienda firmemente que las unidades operativas identifiquen las lenguas o los idiomas para comunicarse con los pueblos indígenas que sean partes interesadas de una actividad de USAID. Las unidades operativas pueden mantener una lista de intérpretes de cada una de las lenguas, a quienes se puede contratar para tareas específicas o bien para tareas predeterminadas más prolongadas. Obsérvese que no siempre habrá disponibles intérpretes al inglés y puede ser necesario depender de una segunda traducción de la lengua mayoritaria de un país al inglés. Esas inversiones valen la pena en aquellos casos en que no sería posible comunicarse de otro modo con las partes interesadas relevantes del proyecto. Las misiones tal vez encuentren útil hacer ajustes según las necesidades especiales de los pueblos indígenas, tales como discapacidad auditiva y de otros tipos.

También reviste importancia considerar el hecho de que las lenguas indígenas representan una forma de ver e interpretar el mundo, por lo que a veces la traducción resulta difícil, si no imposible. Para muchos conceptos occidentales, algunas lenguas indígenas no tienen palabras equivalentes, y viceversa. Es importante que se procure captar estas diferencias en las formas de entender el mundo, ya que pueden surgir malentendidos durante las consultas.

A nivel de las RDCS/CDCS, las unidades operativas deben determinar si la programación intersectorial para el desarrollo puede o no dirigirse a los pueblos indígenas, o si otros programas contemplados en la estrategia podrían afectarles de algún otro modo.

A nivel de la RDCS/CDCS (y durante todo el plazo del ciclo del programa), las misiones deben tener en cuenta la dinámica del poder que se determina en función de la identidad indígena y otras características tales como sexo, edad, estado civil, discapacidad, identidad o expresión de género, afiliación religiosa o étnica, casta y raza, entre otras. Tanto el IDA como la EIS (a nivel de los documentos de evaluación del proyecto —PAD— o del

diseño de la actividad) serán esenciales para identificar la dinámica del poder positiva o negativa que se deberá abordar mediante las intervenciones de USAID, lo que ofrece oportunidades para sostener y profundizar los impactos del proyecto.

Documentos de evaluación de proyectos (PAD, por sus siglas en inglés)

Si es probable que los pueblos indígenas sean partes interesadas de un programa o actividad que abarcan los PAD de una unidad operativa, es esencial que el **Plan de diseño del proyecto** (PDP, por sus siglas en inglés, según se describe en el capítulo 201, sección 201.3.3.8, de ADS) incluya sólidas consultas para hacer partícipes a las partes interesadas indígenas. El PDP representa una valiosa oportunidad para incorporar estas consideraciones con respecto al análisis y la participación en el ciclo del programa, ya que este “define el propósito preliminar del proyecto y una hoja de ruta para los pasos analíticos y otros requeridos para completar los PAD”⁴⁶. Las misiones deben considerar la inclusión de los estudios siguientes: un IDA adicional por sector, una evaluación de impacto social (EIS), consultas (relacionadas con el IDA y la EIS o como un proceso separado), y el diseño conjunto o la creación conjunta con los pueblos indígenas (o el establecimiento de una alianza de forma más general) que se está proponiendo. El PDP debe buscar la incorporación de las múltiples formas de participación que se describen en la tabla anterior de enfoques y herramientas de comunicación y participación. El PDP también debe señalar qué otras oficinas de la misión tendrán que abordar asuntos sobre los pueblos indígenas en sus procesos de diseño del proyecto, y contemplar si se pueden realizar estudios conjuntos.

Si se conoce la zona de ejecución específica (o la región o subregión) en la etapa de diseño del proyecto, y si se identifica a los pueblos indígenas como partes interesadas de un proyecto o actividad de USAID⁴⁷, las unidades operativas deben elaborar por escrito una evaluación de los posibles impactos que ese proyecto o actividad puede generar en las partes interesadas indígenas. Esta evaluación por escrito se debe llevar a cabo en las etapas más tempranas del proceso de diseño de los PAD (si se conoce tanto la ubicación como las posibles partes interesadas del proyecto). Las unidades operativas pueden aplicar diferentes enfoques para evaluar los posibles impactos, tales como realizar consultas con los pueblos indígenas, realizar una evaluación de impacto social, o incluir preguntas pertinentes sobre los posibles impactos en los pueblos indígenas en un estudio

⁴⁶ Cabe señalar también que los planes sobre la participación de las partes interesadas están incluidos en el ciclo del programa, según la **sección 201.3.3.12 de ADS: Plan para hacer partícipes a los actores locales (Plan for Engaging Local Actors)**: en esta sección se describe una estrategia para garantizar que exista una participación inclusiva, significativa y coherente de los actores locales relevantes durante todo el proceso de diseño y/o ejecución del proyecto, con el fin de promover la sostenibilidad mediante la pertenencia local. Entre los actores locales se incluyen personas y entidades del sistema local—tales como el gobierno del país socio, la sociedad civil y el sector privado, entre otros—que generan conjuntamente resultados que afectan la consecución del propósito del proyecto. El logro de la sostenibilidad y la pertenencia local en el diseño y ejecución subsiguientes de proyecto se deben basar en una comprensión de estos actores, sus interrelaciones y los incentivos que los impulsan. El uso de análisis de los sectores y las partes interesadas, solicitudes de información (RFI, por sus siglas en inglés), conferencias, estudios, redes sociales, etc. pueden resultar útiles para garantizar que este proceso de participación capte toda la variedad de actores que son importantes para los resultados del proyecto.

⁴⁷ Para consultar material de orientación sobre cómo determinar quiénes son las partes interesadas de un proyecto, véase “___”.

ambiental inicial. Esta evaluación se debe realizar en estrecha colaboración con las mismas partes interesadas indígenas. Si todavía no se conoce la zona de ejecución específica en la etapa de los PAD, la evaluación por escrito se debe llevar a cabo en la fase de diseño de la actividad.

En aquellos casos en que los impactos del proyecto se relacionen con la gobernabilidad de la tierra o cuando el reasentamiento de los pueblos indígenas pueda representar un problema, se insta a las unidades operativas a examinar los “Lineamientos operativos de USAID para inversiones responsables basadas en la tierra” (*USAID Operational Guidelines for Responsible Land-Based Investment*)⁴⁸ y los “Lineamientos de USAID sobre el desplazamiento y el reasentamiento obligatorios” (*USAID Guidelines on Compulsory Displacement and Resettlement*)⁴⁹.

Si una unidad operativa tiene conocimiento de algún conflicto que involucre a los pueblos indígenas en la región de interés del proyecto, puede ser útil que esta aplique un **marco de evaluación de conflictos**⁵⁰, el cual podría ofrecer un análisis exhaustivo de los elementos impulsores y los factores de mitigación del conflicto. Esta información se podría utilizar para complementar otros análisis y fundamentar el diseño del proyecto, reduciendo al mínimo los posibles efectos negativos del conflicto en las comunidades indígenas. Idóneamente, esto también contribuiría a las capacidades locales para establecer la paz.

Si se conoce el área de ejecución específica (o la región o subregión) en la etapa de diseño del proyecto, también es altamente recomendable que la misión identifique los posibles riesgos relacionados con los derechos legítimos de tenencia, así como proyectos de desarrollo anteriores que puedan haber generado impactos adversos en el medio ambiente o en las comunidades y que puedan afectar las percepciones acerca de la intervención propuesta. En las dos secciones siguientes se plantean otras recomendaciones con relación a la diligencia debida.

Diseño de las actividades

Cuando se identifica a los pueblos indígenas como partes interesadas del proyecto, se exhorta a las unidades operativas de USAID a que diseñen actividades que hagan partícipes a los pueblos indígenas, aborden los desafíos que enfrentan sus comunidades (en la medida en que esos retos se encuentren dentro del ámbito de control de la Agencia) y les establezcan alianzas con estos pueblos en el proceso de desarrollo. Se debe prestar especial atención a las oportunidades que se presenten para integrar los asuntos sobre pueblos indígenas en todos los sectores, desarrollar enfoques intersectoriales para abordar estos asuntos y apoyar actividades que los empoderen. Si la evaluación por escrito de los posibles impactos no se completó en la etapa de los PAD, esta deberá realizarse durante el diseño de las actividades. Además, si la unidad operativa todavía no ha realizado consultas ni llevado a cabo una EIS o un IDA (ya sea con relación a la evaluación por escrito o como guía para el diseño de las actividades), es fundamental que la misión los realice durante la fase de diseño de las actividades.

⁴⁸ https://www.land-links.org/wp-content/uploads/2016/09/USAID_Operational_Guidelines_updated-1.pdf

⁴⁹ https://www.land-links.org/wp-content/uploads/2016/09/USAID_Land_Tenure_Guidelines_CDR.pdf

⁵⁰ Véase https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnady739.pdf

También, podría resultar útil que la oficina de programas de una misión incluya la participación o consulta como un paso requerido en la lista de verificación previa a las obligaciones o en la hoja de actividades de adquisición de la misión. Estos pasos también se podrían detallar en la orden de desarrollo inclusivo de la misión, de haberla, o en el plan de diseño del proyecto descrito anteriormente.

El proceso de consulta busca ser un medio para informar a las comunidades acerca de las actividades planificadas y para obtener su retroalimentación e insumos para el diseño. De conformidad con las mejores prácticas, USAID debe realizar consultas en esta etapa para determinar si una comunidad está interesada en establecer una alianza más plena con USAID, o si cuenta con la capacidad respectiva, con relación al diseño, a la creación de un diseño conjunto y/o a la ejecución de las actividades del proyecto. En ese caso, USAID debe trabajar con la comunidad para elaborar un plan para este tipo de participación.

Si una unidad operativa identifica posibles impactos adversos en los derechos, los medios de vida, la cultura, las tierras y los territorios, los recursos naturales o los lugares sagrados, o si es probable que se realice una reubicación, esta unidad debe obtener el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) de las comunidades indígenas para la ejecución del proyecto o la actividad (con la inclusión de medidas de mitigación), de conformidad con las normas internacionales. Esta norma se antepone a las consultas con los pueblos indígenas y puede obtenerse orientación adicional al respecto en el principio operativo V expuesto anteriormente, así como en el Manual de consulta⁵¹. No obstante, nuevamente, el CLPI no crea un derecho de veto con relación a la ejecución de la actividad o del proyecto.

Convocatoria

Un medio esencial para fortalecer la programación de USAID relativa a los pueblos indígenas es incluir en las convocatorias componentes específicos, resultados esperados y/o intervenciones ilustrativas relacionados con los pueblos indígenas y su bienestar. Si se identificaron riesgos para los pueblos indígenas en una EIS durante el diseño del proyecto (PAD) y/o de las actividades, la convocatoria debe reflejar estos riesgos y solicitar que la propuesta incluya un plan para elaborar medidas de mitigación en consulta con los pueblos indígenas (si la unidad operativa aún no lo ha hecho). Al establecer los requisitos para que un proponente sea satisfactorio, las unidades operativas deben solicitar una copia de la política sobre pueblos indígenas o la política/el enfoque de desarrollo inclusivo de ese proponente. Las unidades operativas también podrían contemplar la posibilidad de incluir los elementos siguientes en los posibles criterios de evaluación: la integración efectiva de los pueblos indígenas y sus asuntos en la propuesta presentada, enfoques claramente definidos para la realización de consultas durante todo el ciclo del programa, una clara comprensión de los riesgos para los pueblos indígenas y las medidas de mitigación adecuadas, planes para establecer alianzas con los pueblos indígenas en la planificación, la toma de decisiones y la ejecución de las labores del proyecto y una capacidad comprobada para crear y mantener esa alianza (ya sea de forma directa o a través de otras organizaciones).

⁵¹ Disponible en www.usaid.gov/indigenous (cuando la página de Internet ya esté activa).

Es importante recordar que la consulta con los pueblos indígenas durante el diseño del alcance del trabajo o de una descripción del programa en general no infringe los reglamentos sobre adquisiciones (a menos que una organización indígena tenga la intención de ser un posible oferente). La participación en una conversación informada con las posibles partes interesadas para garantizar que el diseño de la actividad, el programa o el proyecto reflejen sus prioridades, intereses y preocupaciones es algo claramente diferente al hecho de compartir el alcance del trabajo o la descripción del programa con los posibles proponentes o licitantes, y no representa una ventaja injusta. Las unidades operativas siempre deben consultar a su RLO y la Oficina de Adquisiciones y Asistencia (OAA, por sus siglas en inglés) para garantizar que estas distinciones queden claras⁵².

En ciertas situaciones, como en América Latina, habrá muchas organizaciones de pueblos indígenas que podrán estar interesadas en responder a una convocatoria de USAID, ya sea de forma directa o como socio de un proponente u oferente principal. En este caso, las unidades operativas deben contemplar la posibilidad de publicar una “solicitud de información” (RFI, por sus siglas en inglés) en la que se divulgue públicamente la descripción de un programa, proyecto o actividad antes de que se publique la convocatoria oficial, a fin de ofrecer a todas las partes interesadas, en un plano de igualdad, la oportunidad de examinar el diseño y formular comentarios. También en este caso, será importante trabajar con los RLO y la OAA de la misión para garantizar la conformidad con ADS. Un proceso idóneo para una solicitud de información incluiría una conferencia organizada por la misión en la que se ofrezca a las partes interesadas la oportunidad de expresar sus preocupaciones y participar en un diálogo en torno a las actividades propuestas. Estas conferencias se organizarían en el plano subnacional y en las lenguas indígenas adecuadas para así aumentar el grado de accesibilidad.

También se deben aplicar procesos de diligencia debida para identificar los posibles riesgos relacionados con las contrapartes ejecutoras, los socios del sector privado y otros afiliados de USAID (incluidos los subdonatarios). En el caso de que las contrapartes, los socios o los afiliados sean entidades gubernamentales u organizaciones de la sociedad civil o del sector privado, será importante considerar, en consulta con los RLO, si esas entidades tienen o no un conflicto de intereses que podría afectar adversamente a los pueblos indígenas de forma no permisible en el plano jurídico. Puede ser posible recopilar esta información durante el IDA, la EIS o las consultas, pero quizás sea necesario realizar investigaciones específicas adicionales.

Ejecución

Si corresponde, USAID debe instar a las contrapartes ejecutoras a que presenten un plan para establecer alianzas con los pueblos indígenas durante el plazo del programa, proyecto o actividad, como parte del plan de trabajo y en un anexo más detallado. Este plan debe incluir una descripción sobre la forma en que la contraparte ejecutora hará partícipes a las partes interesadas indígenas en la definición del plan de trabajo, de qué

⁵² Esta orientación se obtuvo gracias al respaldo de DRG/OAA en Washington. Solicitaremos referencias de apoyo sobre ADS para velar por la conformidad.

manera se seguirán realizando consultas con estas partes interesadas y cómo incluirán a los pueblos indígenas en el proceso de monitoreo y evaluación. Específicamente, el plan debe incluir un mecanismo por medio del cual los socios y las comunidades puedan enviar retroalimentación o alertar a USAID sobre preocupaciones relativas a la ejecución de las actividades. Este plan también debe establecer el enfoque de las contrapartes con respecto a la participación, de qué manera identificarán los procesos de toma de decisiones indígenas y las estructuras de liderazgo para establecer una base sólida para lograr una alianza significativa. Si corresponde, los documentos del proyecto también deben incluir una referencia clara sobre los riesgos identificados en la EIS y las medidas de mitigación necesarias para disminuirlos. Se deben elaborar enfoques de mitigación por medio de un proceso de diseño conjunto con las contrapartes ejecutoras y los pueblos indígenas, aprovechando específicamente lo que las comunidades ya están haciendo y lo que saben que dará resultados.

Si en la EIS o las consultas se identifica la probabilidad de que se generen impactos adversos para las comunidades indígenas, se debe aplicar un proceso de consentimiento libre, previo e informado (CLPI) tan pronto como se conozcan el lugar propio de la ejecución, los riesgos específicos y las partes interesadas determinadas. A veces, esto sucederá después de la adjudicación del proyecto. Si la misión, en consulta con el/la RLO, determina que es probable que se requiera la obtención del CLPI, es importante incluir este requisito y los fondos pertinentes para este proceso en la adjudicación. El/la AOR/COR de USAID debe supervisar muy de cerca este proceso e instar el uso del Manual de consulta sobre los pueblos indígenas de USAID, como mínimo. Si no se otorga el CLPI para un proyecto o una actividad, la contraparte ejecutora debe volver a revisar las medidas de mitigación propuestas con las comunidades que posiblemente resulten afectadas para comprobar si el ajuste de esas medidas permitiría obtener el consentimiento de la comunidad. En última instancia, si no se otorga el CLPI, se espera que la contraparte ejecutora identifique un nuevo sitio para el proyecto o la actividad que se está proponiendo. Si no hay una opción adecuada en cuanto al lugar de ejecución, USAID y la contraparte ejecutora deben revisar el alcance del proyecto o de la actividad si la Agencia considera que es la mejor decisión con respecto a todos los criterios pertinentes de asistencia para el desarrollo.

Retos relativos a la participación para los mecanismos gestionados regionalmente y centralizados

Una sólida participación de los pueblos indígenas durante el proceso de diseño del proyecto o de las actividades puede resultar algo abrumador para aquellas unidades operativas de USAID que tienen mecanismos gestionados regionalmente o centralizados. Se insta a esas unidades operativas a incluir tiempo adicional en el cronograma de adquisiciones para permitir viajes a las regiones en que se llevarán a cabo las actividades, a fin de consultar a las partes interesadas del proyecto, especialmente en aquellos casos en que estas partes interesadas sean pueblos indígenas. Esto podría suponer que se deba ampliar el cronograma con uno o dos meses adicionales para incluir el tiempo necesario para los viajes y las consultas. En el caso de que no sea posible establecer una participación sólida (o además de tal participación), los directores de los proyectos deben considerar la posibilidad de realizar un proceso de solicitud de información (RFI, por sus siglas en inglés), mediante el cual se pueda compartir la descripción o el alcance del trabajo de un proyecto

con las posibles partes interesadas, y se reúna e incorpore su retroalimentación en el diseño, según corresponda. Además, estas unidades operativas deben asegurarse de que la convocatoria para el envío de propuestas o las solicitudes requieran que los posibles contratistas o donatarios presenten un plan y un presupuesto claros (incluidos fondos para los viajes) para la participación de los pueblos indígenas. Esto ayudará a cerciorarse de que las contrapartes ejecutoras harán partícipes de forma directa a los pueblos indígenas de toda la región o el mundo. Si esto se establece desde el inicio, será más factible para las contrapartes ejecutoras hacer partícipes a los pueblos indígenas en el diseño de las actividades y los planes de trabajo.

Monitoreo, evaluación y aprendizaje

Las consultas ofrecen una valiosa oportunidad para monitorear el impacto de una actividad en el transcurso del tiempo y para reunir información dirigida a ajustar o modificar la programación de forma receptiva. Debido a que incluye un plan para realizar consultas durante todo el plazo de una actividad, una EIS adecuada constituye un marco adecuado para las labores de monitoreo y aprendizaje. Esto resulta especialmente importante para verificar si la intervención tal como se realizó es congruente con las prioridades y las necesidades de los pueblos indígenas en materia de desarrollo. Las consultas de la EIS también aportan información importante para evaluar el desempeño de las actividades.

Las comunidades indígenas pertinentes deben ser partícipes en la identificación de los elementos impulsores de la marginación política, social y económica, y pueden ayudar a diseñar los programas y a definir el éxito. En particular, las misiones deben incluir a los pueblos indígenas en la identificación de los resultados adecuados del proyecto, así como de los indicadores para medir los avances alcanzados en la consecución de esos objetivos. El proceso de consulta debe representar una excelente oportunidad para emplear enfoques participativos con miras a definir los resultados de las actividades.

Se insta firmemente a las unidades operativas a que recopilen datos desglosados (en función de la identidad indígena) durante todo el proceso de monitoreo y evaluación, a fin de que los oficiales puedan lograr una comprensión más profunda sobre la brecha existente en los indicadores socioeconómicos y de bienestar entre los pueblos indígenas y otras poblaciones. Esos indicadores pueden servir como una medición para un programa específico, o bien actuar como indicadores contextuales que ayuden a las unidades operativas a comprender los cambios en el contexto durante el plazo de una intervención de USAID. Como siempre sucede con la recopilación de datos, es esencial tener en cuenta consideraciones relativas a la seguridad. Se debe prestar especial atención al hecho de evaluar si es seguro obtener y registrar cierta información acerca de los pueblos indígenas.

También es importante que las contrapartes ejecutoras se relacionen con los pueblos indígenas como participantes activos en el proceso de monitoreo y evaluación. Para ello, podría ser necesario prestar asistencia para que los pueblos indígenas interesados desarrollen esas capacidades.

También se recomienda que las misiones y las unidades operativas que gestionan actividades regionales o en el ámbito mundial establezcan un mecanismo para obtener retroalimentación continua y directa de los pueblos indígenas, las contrapartes y las

dependencias gubernamentales afectadas por la programación de USAID. Ese mecanismo debe establecer un vínculo directo entre USAID y la comunidad indígena. Todos los miembros de la comunidad —no solo los representantes seleccionados— deben poder acceder al mecanismo.

VII. CONCLUSIÓN

Esta política marca el inicio de una nueva era en los esfuerzos de USAID para establecer alianzas con los pueblos indígenas. Las alianzas serán uno de los pilares fundamentales del apoyo que la Agencia ofrece en el recorrido hacia la autosuficiencia. La política y los documentos de orientación afines ofrecen un marco para la participación de los pueblos indígenas, a fin de garantizar que la programación de USAID esté alineada, en la mayor medida posible, con las propias prioridades de desarrollo de los pueblos indígenas, lo cual dará origen a un mayor grado de autosuficiencia a través de resultados más profundos y sostenidos. Las herramientas para esta participación —entre las que se incluyen un Manual de consulta, una versión comentada del análisis de desarrollo inclusivo y orientación para la evaluación de impacto social— ayudarán a las unidades operativas a velar por que las actividades de la Agencia no ocasionen daños, fomentando a la vez alianzas con líderes y comunidades indígenas que les confieran una autoridad significativa para la toma de decisiones, ayuden a aprovechar el potencial de los conocimientos tradicionales sobre el desarrollo y permitan lograr un desarrollo más inclusivo.

Esta política será un recurso importante para fomentar el Marco de políticas de la Agencia, el cual busca poner fin a la necesidad de recurrir a asistencia exterior, al prestar apoyo a las comunidades para que sean autosuficientes; es decir, para que puedan lograr y mantener la prosperidad, la libertad, la paz y la resiliencia de manera inclusiva y mediante el uso de sus propios recursos⁵³. La Agencia reconoce que los países que logran un crecimiento estable a largo plazo son aquellos que se desarrollan de forma inclusiva al ampliar el acceso equitativo a las oportunidades y los recursos económicos⁵⁴. La labor de USAID para abordar asuntos sobre pueblos indígenas ha demostrado que estos son socios esenciales para reducir las brechas en los indicadores de salud y educación, abordar los conflictos persistentes (especialmente aquellos relacionados con los recursos naturales), preservar la biodiversidad y promover enfoques tradicionales para crear una mayor resiliencia ante las crisis.

Para velar por que las unidades operativas cuenten con la capacidad técnica necesaria para aplicar los enfoques de participación, de establecimiento de alianzas y de no ocasionar daños que se detallan en esta política, se darán a conocer lineamientos tanto regionales como específicos para diferentes sectores en www.usaid.gov/indigenous. Se seguirán ofreciendo sesiones de capacitación regionales y en las misiones, así como asistencia técnica en los lugares de ejecución a cargo del asesor de USAID para asuntos sobre pueblos indígenas.

⁵³ <https://programnet.usaid.gov/module/new-usaid-policy-framework-2018>

⁵⁴ <https://programnet.usaid.gov/module/new-usaid-policy-framework-2018>

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anderson, I., Robson, B., Connolly, M., Al-Yaman, F., Bjertness, E., King, A., Yap, L. 2016. "Indigenous and Tribal Peoples' Health (The Lancet-Lowitja Institute Global Collaboration): A Population Study". *Lancet*, 388(10040), 131-157. doi:10.1016/s0140-6736(16)00345-7
- Benjaminsen, T. A. y Ba, B. 2009. "Farmer–herder conflicts, pastoral marginalisation and corruption: a case study from the inland Niger delta of Mali". *The Geographical Journal*, 175(1), 71-81.
- Cernea, M. 1997. "The risks and reconstruction model for resettling displaced populations". *World development*, 25(10), 1569-1587.
- Chatty, Dawn y Colchester, Marcus, 2008. *Conservation and Mobile Indigenous Peoples: Displacement, Forced Settlement and Development*. Berghahn Books.
- DeVoe, J.F. y Darling-Churchill, K.E. 2008. *Status and Trends in the Education of American Indians and Alaska Natives: 2008* (NCES 2008-084). Centro Nacional de Estadísticas de la Educación, Instituto de Ciencias de la Educación, Departamento de Educación de los Estados Unidos, Washington, D.C.
- Ding, H. et. al., 2016. *Climate Benefits, Tenure Costs: The Economic Case For Securing Indigenous Land Rights in the Amazon*. Washington, D.C.: Instituto de Recursos Mundiales. Disponible en: <http://www.wri.org/publication/climate-benefits-tenure-costs>
- Freire, Germán, Schwartz Orellana, S., Zumaeta Aurazo, M., Costa, D., Lundvall, J., Viveros Mendoza, M., Lucchetti, L., Moreno Herrera, L., Sousa, L. 2015. *Indigenous Latin America in the Twenty-First Century: The First Decade*. Washington, D.C.: Grupo Banco Mundial.
- Global Witness*. 2016. "On Dangerous Ground: 2015's Deadly Environment: The Killing and Criminalization of Land and Environmental Defenders Worldwide". Londres: *Global Witness*.
- Hall, Gillette y Harry Anthony Patrinos. 2006. *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America 1994-2004*. Nueva York, NY: Palgrave Macmillan.
- Hall, Gillette y Harry Anthony Patrinos. 2012. *Indigenous Peoples, Poverty, and Development*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Hussein, K., Sumberg, J. y Seddon, D. 1999. "Increasing violent conflict between herders and farmers in Africa: claims and evidence". *Development policy review*, 17(4), 397-418.
- King, Linda y Schielmann, Sabine. 2004. *The Challenge of Indigenous Education: Practice and Perspectives*. París: UNESCO.
- Larsen, Peter Bille. 2003. "Indigenous and Tribal Children: Assessing Child Labour and Education Challenges". Documento de trabajo conjunto del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) y el Programa INDISCO. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Borrador de la Política de USAID para Asuntos sobre Pueblos Indígenas
** Versión previa a la adopción del documento final**

Larson, A.M. y J. Lewis-Mendoza. 2012. “Decentralisation and Devolution in Nicaragua’s North Atlantic Autonomous Region: Natural Resources and Indigenous Peoples’ Rights.” *International Journal of the Commons* 6(2): 179–199.

Macekura, Stephen J. 2015. *Of Limits and Growth: The Rise of Global Sustainable Development in the Twentieth Century*. Nueva York: Cambridge University Press.

Niezen, Ronald. 2003. *The Origins of Indigenism: Human Rights and the Politics of Identity*. Berkeley, California: University of California Press.

Oxfam, Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, Iniciativa para los Derechos y Recursos. 2016. *Common Ground. Securing Land Rights and Safeguarding the Earth*. Oxford: Oxfam.

UNESCO. 2003. “Vitalidad y peligro de desaparición de las lenguas”. Documento presentado por el Grupo especial de expertos sobre las lenguas en peligro convocado por la UNESCO ante la Reunión Internacional de Expertos sobre el programa de la UNESCO “Salvaguardia de las Lenguas en Peligro”, UNESCO, París, del 10 al 12 de marzo de 2003.