



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE



**USAID**

# POLÍTICA PARA PROMOVER LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

MARZO DE 2020

*En la portada: (Izquierda) REINO DE TAILANDIA: un beneficiario de USAID aprende sobre resiliencia ante el cambio climático cerca de Chiang Rai, Tailandia. (Derecha arriba) REPÚBLICA DE COLOMBIA: el empoderamiento de las mujeres es esencial para la promoción de la inclusión socioeconómica de los Pueblos Indígenas en Colombia. (Derecha abajo) REPÚBLICA DE KENIA: USAID apoya a las mujeres de las conservaciones comunitarias del norte de Kenia para mejorar la conservación de la vida silvestre, promover la coexistencia pacífica y crear oportunidades económicas.*

# Índice

Mensaje del administrador..... 3

Resumen ejecutivo..... 4

I. Introducción..... 6

II. Identificación de los Pueblos Indígenas..... 8

III. Los Pueblos Indígenas y el desarrollo: Retos y oportunidades ..... 10

IV. Objetivos de la política..... 12

V. Principios operativos..... 16

VI. Los Pueblos Indígenas en el ciclo de un programa de USAID ..... 24

VII. Conclusión..... 34

Lista de acrónimos y siglas..... 35

Glosario..... 36

Notas al final del texto ..... 38

Referencias ..... 40



# Mensaje del administrador

Es un gran honor y un placer dar a conocer la Política para Promover los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Con esto da inicio una nueva era para tomar en consideración e incorporar de forma más eficaz las perspectivas de los Pueblos Indígenas en el diseño y la implementación de nuestra asistencia.

Si bien es innovadora en cuanto a sus detalles, esta política refleja el compromiso permanente de nuestra Agencia de apoyar el desarrollo inclusivo y sostenible, y promover la dignidad humana al proteger y empoderar a las poblaciones vulnerables, mientras se salvaguardan los entornos en los que viven.

Los Pueblos Indígenas se encuentran entre las poblaciones más marginadas en casi todos los países donde viven. Con frecuencia, son discriminados y excluidos sistemáticamente de la igualdad de acceso al estado de derecho y los beneficios del desarrollo. Además, en los últimos años ha surgido una tendencia preocupante de amenazas y ataques violentos contra las personas de las comunidades que defienden sus tierras y culturas ante las demandas en pugna por los recursos.

No obstante, la vocación que demuestran estos grupos para proteger sus territorios, su patrimonio cultural y sus tradiciones contra las persecuciones ilustra su potencial singular como socios en la conservación y la gestión de los recursos naturales. La colaboración eficaz con los Pueblos Indígenas no solo impulsa su bienestar, sino que también contribuye a lograr resultados más amplios del desarrollo al promover la democracia, al apoyar los derechos humanos y una gobernanza al servicio de los ciudadanos, y al aumentar la prosperidad de forma sostenible. El recorrido de una nación hacia la autosuficiencia sólo puede tener éxito en la medida en la que todos los segmentos de su sociedad sean respetados en un plano de igualdad y se les trate con dignidad.

Las labores con los Pueblos Indígenas son un imperativo práctico y moral en la promoción de sociedades pacíficas, inclusivas y democráticas en los países en los que trabajamos. Tenemos mucho que aprender de ellos. Por favor lea la nueva política y póngala en práctica en su trabajo.



Mark A. Green  
Administrador de USAID

*Página opuesta: REPÚBLICA DE KENIA: una mujer masái con sus vacas lecheras.*

# Resumen ejecutivo

La Política para Promover los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>1</sup> (PRO-IP, por sus siglas en inglés) ofrece a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) las condiciones propicias para fortalecer y ampliar el apoyo que durante décadas hemos brindado a los Pueblos Indígenas del mundo. La política ofrece orientación para lograr una sólida participación y la colaboración con los Pueblos Indígenas, a fin de contribuir a que los programas de USAID se alineen con las propias prioridades de estas comunidades, mientras al mismo tiempo se vela por salvaguardar a nuestro personal y a las contrapartes ejecutoras de los efectos adversos no intencionales. No todas las unidades operativas (OU, por sus siglas en inglés) de USAID tendrán el mismo nivel de colaboración con los Pueblos Indígenas, pero aquellas cuyos proyectos tengan la posibilidad de generar efectos significativos en estos Pueblos deben observar la política. Las unidades operativas que no realicen numerosas actividades que incidan en los Pueblos Indígenas deben hacer lo posible por 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 generar efectos adversos.

La política aborda los retos comunes que enfrentan los profesionales de la Agencia, tales como la forma de determinar si podemos considerar a un grupo específico como “Pueblo Indígena” o cómo comunicarse con estos de una forma culturalmente adecuada que les permita contribuir al diseño y la ejecución de nuestros proyectos y actividades. Esta política es pertinente a todas las actividades que financia y/o ejecuta USAID.

El propósito general de esta política es **aumentar “el impacto medible y la sostenibilidad de los programas de USAID, asegurándose de que nuestro personal y las contrapartes ejecutoras hagan partícipes a los Pueblos Indígenas como socios significativos<sup>2</sup> en los procesos de desarrollo, los salvaguarden de los daños y aumenten sus capacidades para promover sus derechos, para determinar sus propias prioridades y para fomentar su autosuficiencia.”** La política ayudará a garantizar la sostenibilidad de los programas de USAID, tal como se expone en el Marco de políticas de la Agencia,<sup>a</sup> el cual señala que las soluciones de desarrollo de cada país deben mitigar posibles riesgos, apoyar la pertenencia local,



monitorear y evaluar los resultados y la eficacia, y reconocer que el desarrollo es sistémico. USAID utilizará su poder de convocatoria para crear espacios para la participación y la colaboración de los Pueblos Indígenas en el diálogo en torno al desarrollo entre los donantes, los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado. Las alianzas de trabajo son un pilar fundamental del apoyo que ofrece la Agencia en el recorrido hacia la autosuficiencia<sup>b</sup> y esta política constituye un recurso importante para nuestros esfuerzos destinados a ayudar a las comunidades a lograr avances en ese recorrido.

## La política tiene cuatro objetivos:

1. Fortalecer la participación de los Pueblos Indígenas para salvaguardarlos de los daños, y apoyar sus prioridades de desarrollo y su autosuficiencia.
2. Aumentar la integración de los asuntos de los Pueblos Indígenas en todos los sectores de la cartera de inversiones de USAID y promover enfoques intersectoriales de desarrollo.
3. Empoderar a los Pueblos Indígenas y sus organizaciones representativas para que defiendan y ejerzan sus derechos, y pongan en práctica un desarrollo basado en la autodeterminación.<sup>3</sup>
4. Fomentar un entorno habilitante en el que los Pueblos Indígenas puedan promover y ejercer sus derechos.



REPÚBLICA DE KENIA: pastora en el condado de Isiolo, Kenia.

A fin de prestar asistencia a las misiones para que promuevan estos objetivos, la política también incluye **cinco principios operativos**, a saber:

- **Identificar a los Pueblos Indígenas:** la política ofrece criterios para ayudar a las unidades operativas de USAID a establecer si un grupo determinado es un “Pueblo Indígena”.
- **Analizar oportunidades y retos de los Pueblos Indígenas:** la política ofrece orientación para comprender mejor a los Pueblos Indígenas, e incluye referencias sobre recursos relevantes que ayudarán a los profesionales a desarrollar soluciones para las prioridades, las oportunidades y los retos que enfrentan estos pueblos.
- **Hacer partícipes a los Pueblos Indígenas:** la política fomenta enfáticamente la colaboración directa del personal de USAID y las contrapartes ejecutoras con los Pueblos Indígenas a lo largo de todo el ciclo de un programa, a menos que las propias comunidades hayan decidido rechazar su contacto con el mundo exterior.
- **Salvaguardar los derechos y el bienestar de los Pueblos Indígenas:** la política requiere que las unidades operativas de USAID tengan en cuenta el posible impacto de los programas de la Agencia en los Pueblos Indígenas, e incluye recomendaciones para realizar consultas significativas<sup>2</sup> y obtener su consentimiento libre, previo e informado (CLPI).
- **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 apoyar el recorrido hacia la autosuficiencia,<sup>3</sup> 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 enfoques y los resultados del desarrollo.

Además de establecer los objetivos y los principios para las labores de la Agencia con los Pueblos Indígenas, la política brinda orientación práctica para ayudar a las unidades operativas de USAID en su ejecución. La política ilustra de qué forma nuestras unidades operativas pueden aplicar los principios, las herramientas y los recursos planteados en cada etapa del ciclo de un programa de la Agencia, y también plantea cómo implementar los elementos esenciales de su enfoque de salvaguardia, el cual sigue de cerca los procesos de USAID para mitigar el impacto ambiental de nuestras inversiones.

La orientación que ofrece esta política está alineada con las normas internacionales pertinentes sobre la programación del desarrollo en el contexto de aquellos países en los que se identifica a los Pueblos Indígenas como partes interesadas. La política también busca establecer una nueva norma para colaborar y establecer alianzas con estos pueblos, lo cual profundizará el impacto cuantificable y la sostenibilidad de las inversiones de USAID.

# I. Introducción

En todo el mundo, hay más de 370 millones de Pueblos Indígenas<sup>c,d</sup> que ocupan aproximadamente el 20% del territorio del planeta. Los Pueblos Indígenas viven en casi todos los países donde trabaja USAID y nuestras actividades repercuten en muchos de ellos. Para los fines de esta política, USAID considera que los Pueblos Indígenas son grupos sociales y culturales diferenciados que poseen las características que se describen más detalladamente en la sección II.

El hecho de trabajar con los Pueblos Indígenas es un componente importante del objetivo de USAID de apoyar la dignidad humana y el deseo innato de las comunidades de forjar su propio futuro prometedor, a medida que avanzan en el recorrido hacia la autosuficiencia. Los Pueblos Indígenas son custodios de una amplia variedad de ecosistemas esenciales y de gran parte de la diversidad biológica del planeta. Sus medios de vida y estrategias tradicionales para la gestión de recursos se encuentran entre los más sostenibles que existen. Sus sistemas de conocimiento tradicional pueden realizar importantes contribuciones a sus propios países, así como, en general, a la salud, la agricultura y la seguridad alimentaria en todo el mundo. El conocimiento tradicional también es valioso para buscar estrategias eficaces para responder a los retos de adaptación al 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 podría afectarlos debe considerar y abordar los retos y las desventajas particulares que estos pueblos enfrentan, así como las oportunidades y las contribuciones singulares que pueden realizar para fomentar la misión de USAID y el recorrido hacia la autosuficiencia. Resulta esencial hacer partícipes a los Pueblos Indígenas como socios en el proceso de desarrollo, a fin de evitar y resolver conflictos, fortalecer la gobernabilidad democrática que esté al servicio de los ciudadanos, promover los derechos humanos y la libertad religiosa, reducir la pobreza y gestionar el medio ambiente de manera sostenible.

La política PRO-IP de USAID está destinada a fortalecer la forma en que diseñamos y gestionamos los programas que financiamos para beneficiar a los Pueblos Indígenas de una

forma más eficaz. Asimismo, la política busca garantizar que cada proyecto y actividad de USAID que incida en las vidas, los territorios, los recursos y/o los medios de vida de los Pueblos Indígenas los haga partícipes de manera directa y significativa<sup>2</sup> en su diseño, ejecución, monitoreo y evaluación. Es importante reconocer que USAID no efectúa ninguna determinación con respecto al estado legal, social o cultural de los Pueblos Indígenas.

Esta política se basa en la amplia experiencia de USAID en cuanto a su apoyo a los derechos y los intereses de los Pueblos Indígenas, y también se alinea con nuestro enfoque estratégico actual para mejorar vidas y construir comunidades a través de la asistencia prestada a los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado en el recorrido hacia la autosuficiencia. Tal como se define en el Marco de políticas de la Agencia,<sup>a</sup> “la autosuficiencia supone la capacidad de planificar, financiar y ejecutar soluciones a los retos locales de desarrollo, y un compromiso para que estas se completen de forma eficaz, inclusiva y con responsabilidad.” El Marco de políticas<sup>a</sup> identifica que la capacidad y el compromiso surgen de forma ascendente; es decir, desde las personas y las instituciones dentro de un país. Esta política busca apoyar la capacidad de los Pueblos Indígenas y sus organizaciones para determinar y ejecutar soluciones ante los retos y las oportunidades locales de desarrollo que estos han definido, así como fomentar un mayor apoyo de otros actores (*por ejemplo*, el gobierno, el sector privado, la sociedad civil y la población en general).

Además, la política brinda orientación para promover el desarrollo de los Pueblos Indígenas con base en la autodeterminación, creando alianzas efectivas y específicas que empoderen a los actores locales y fortalezcan las instituciones en ese ámbito.<sup>4</sup> Esta política apoya los compromisos generales de la Agencia con el desarrollo inclusivo<sup>5</sup> y ofrecerá orientación a USAID 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 derechos.<sup>6</sup> Para ayudar a salvaguardar a los Pueblos Indígenas de los daños, la política también establece un marco para que las misiones de USAID tengan presentes los posibles efectos adversos durante el ciclo de un programa

### La política tiene cuatro objetivos:

1. Fortalecer la participación de los Pueblos Indígenas para salvaguardarlos de los daños, y apoyar sus prioridades de desarrollo y su autosuficiencia.
2. Aumentar la integración de los asuntos de los Pueblos Indígenas en todos los sectores de la cartera de inversiones de USAID y promover enfoques intersectoriales de desarrollo.
3. Empoderar a los Pueblos Indígenas y sus organizaciones representativas para que defiendan y ejerzan sus derechos, y pongan en práctica un desarrollo basado en la autodeterminación.<sup>3</sup>
4. Fomentar un entorno propicio en el que los Pueblos Indígenas puedan promover y ejercer sus derechos.

Antes de detallar más estos objetivos y los principios operativos que los acompañan, esta política describe los criterios que aplicará USAID para identificar a los Pueblos Indígenas, al igual que los retos y las oportunidades que estos pueblos enfrentan actualmente. La política ilustra de qué manera el personal de USAID y las contrapartes ejecutoras pueden fomentar estos objetivos a lo largo del ciclo de un programa. En el documento y en la página de Internet de la Agencia sobre los Pueblos Indígenas<sup>7</sup> se hace referencia a otras herramientas para respaldar la ejecución. La política también incluye un glosario de términos de uso frecuente para ayudar a establecer una base común, a fin de comprender los puntos clave establecidos en el documento.



REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO: Pueblos Indígenas beneficiarios del programa de medios de vida CARPE establecen componentes para la conservación de la biodiversidad y los bosques.

## II. Identificación de los Pueblos Indígenas

La identificación de los Pueblos Indígenas puede plantear ciertos retos. No todos los países donde trabaja USAID reconocen los derechos o incluso la existencia de estos pueblos. La política ofrece a las misiones de USAID un enfoque coherente para identificar y trabajar con los Pueblos Indígenas, a fin de aumentar el impacto medible y la sostenibilidad de nuestros programas.

Los Pueblos 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. La Agencia ha elaborado un análisis de desarrollo inclusivo (IDA, por sus siglas en inglés)<sup>8</sup> con comentarios<sup>9</sup> para ayudar a nuestras unidades operativas a identificar y comprender mejor a los Pueblos Indígenas.

Esta versión comentada del IDA representa un recurso útil para comprender la dinámica sociopolítica dentro y entre las organizaciones y las comunidades Indígenas.

### **Criterios para identificar a los Pueblos Indígenas**

Los Pueblos Indígenas reciben diferentes nombres en diferentes lugares. Todos los términos como “tribus de montaña”, “aborígenes”, “primeras naciones”, “tribus registradas”, “nativos”, “minorías étnicas”, “agropastoralistas” y “pastoralistas” se utilizan para describirlos. Para incluir esta diversidad, USAID procura alinear nuestras prácticas de desarrollo con las normas y mejores prácticas internacionales que sean adecuadas para la identificación de estos pueblos. Ante la falta de una sola definición de “Pueblos Indígenas” según el derecho internacional, los donantes internacionales, los bancos multilaterales de desarrollo, las Naciones Unidas (ONU) y las empresas privadas han colaborado durante décadas para elaborar directrices para la identificación de los Pueblos Indígenas, así como para ayudar a garantizar que se respeten sus derechos de forma adecuada. Por consiguiente, en lugar de utilizar una definición fija, USAID aplica un conjunto de criterios para identificar a los Pueblos Indígenas, elaborados en consulta con las propias comunidades, el asesor principal de USAID para asuntos de Pueblos Indígenas y otros expertos en derechos Indígenas. Estos criterios también se basan en aquellos establecidos en la Declaración

de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI)<sup>10</sup> y en la Norma de Desempeño 7 de la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés).<sup>6</sup> Los criterios son intencionalmente amplios e inclusivos, a fin de garantizar que las unidades operativas de la Agencia puedan identificar los intereses o los derechos específicos de aquellas partes interesadas que sean Pueblos Indígenas. Esto ayudará a orientar la forma en la que las unidades operativas de USAID se relacionan con los Pueblos Indígenas a lo largo del ciclo de un programa y también aumentará el grado de sensibilización acerca de los posibles derechos que nuestros programas deben tener en cuenta en cada caso. En la revisión de los criterios siguientes, las unidades operativas deben recordar que USAID no efectúa determinaciones con respecto a la situación legal, social o cultural de los Pueblos Indígenas. En consecuencia, estos criterios no deben leerse de forma tal que se deduzca que las poblaciones mayoritarias no son o no se les puede identificar como Pueblos Indígenas.

USAID utiliza los siguientes criterios para identificar a los Pueblos Indígenas:

- a. Su propia identificación como un grupo social y cultural diferenciado;
- b. El reconocimiento de esta identidad por parte de otros;
- c. La continuidad histórica con las sociedades precoloniales y/o anteriores a los colonos;
- d. Su apego colectivo a los territorios y sus recursos naturales;
- e. Instituciones sociales, económicas o de gobernanza que son consuetudinarias y distintivas;
- f. Un idioma, lengua o dialecto distinto; y/o
- g. Su decisión de mantener y reproducir sus entornos y sistemas ancestrales como comunidades y pueblos distintivos.

No todos los Pueblos Indígenas comparten todas estas características. La programación de USAID se alinea con las normas internacionales al reconocer que las comunidades y los



REINO DE TAILANDIA: actividad de adaptación y resiliencia ante el cambio climático en Mekong, Chiang Rai, Tailandia.

Pueblos Indígenas pueden estar, y a menudo están, presentes en localidades que no son sus territorios tradicionales, debido a sus reasentamientos y desplazamientos forzados, y por la emigración voluntaria hacia zonas urbanas. De forma similar, la Agencia reconoce que es posible que los Pueblos Indígenas no hablen idiomas diferentes o tradicionales, porque los gobiernos podrían haberlo prohibido en algún momento, o bien, porque la educación en un idioma dominante u oficial nacional podría haber superado sus idiomas.

Cuando cualquier combinación de varias de estas características sea pertinente, USAID supondrá que existe la presencia de Pueblos Indígenas. En aquellos casos en los que la información sea incongruente o incierta, las unidades operativas deben consultar con el asesor principal de USAID para asuntos de Pueblos Indígenas, a fin de obtener mayor orientación y una determinación sobre la necesidad de recopilar más evidencia o de realizar más investigaciones o análisis. Debido a las circunstancias especialmente desafiantes de los Pueblos Indígenas que viven en las zonas urbanas, los programas de desarrollo pueden mejorar considerablemente sus resultados programáticos, identificando y haciendo partícipes a los miembros de las comunidades de Pueblos Indígenas en las ciudades, a fin de fundamentar intervenciones más adecuadas y específicas desde el punto de vista cultural.

La comprensión de las prioridades, las oportunidades y los retos sociales, culturales, ambientales y legales de los Pueblos Indígenas<sup>11</sup> ayuda a velar por que las actividades los salvaguarden de los riesgos que suponen los efectos adversos y también mitiga el riesgo de que surja algún conflicto debido a un desacuerdo en las expectativas o por malentendidos en torno a las actividades de desarrollo financiadas por los donantes. Las unidades operativas de USAID y las contrapartes ejecutoras deben hacer todo lo posible para determinar si los Pueblos Indígenas son partes interesadas en los proyectos y hacerlos partícipes en las etapas iniciales del ciclo de un programa. Una herramienta útil para identificar

a las partes interesadas 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)*<sup>f</sup> de USAID.

Tal como se estableció en la sección IV, cuando las unidades operativas identifican a los Pueblos Indígenas como partes interesadas, deben realizar un análisis para tener presente el posible impacto que un proyecto o actividad podría generar en estas comunidades.

Las unidades operativas de USAID y las contrapartes ejecutoras deben trabajar con los Pueblos Indígenas con un alto grado de sensibilidad en torno a la dinámica histórica y política de cierta región y/o un país determinado, y tener presente especialmente la naturaleza y el impacto de la exclusión socioeconómica y legal. Esta política es pertinente a todos los países y contextos, incluso en situaciones en las que los gobiernos y sistemas jurídicos no reconozcan formalmente a los Pueblos Indígenas o sus derechos.

Para evaluar las características descritas anteriormente y determinar el grado al que están presentes, las unidades operativas de USAID deben usar la versión comentada del IDA de la Agencia<sup>7</sup>, que también ofrece orientación para comprender el impacto que supone una determinación de USAID sobre si un grupo es un Pueblo Indígena o no (incluido el panorama legal y político, en el plano tanto local como nacional, que impulsa la determinación y los incentivos en el país socio para reconocerlos o no).

Además de esta política, los profesionales deben examinar las salvaguardias que reflejan las mejores prácticas internacionales, como la Salvaguardia Ambiental y Social (ESS, por sus siglas en inglés)<sup>7e</sup> del Banco Mundial y la Norma de Desempeño 7 de IFC.<sup>e</sup>

### III. Los Pueblos Indígenas y el desarrollo: Retos y oportunidades

#### Retos

Los Pueblos Indígenas pueden sufrir daños desproporcionados debido a los esfuerzos de desarrollo mal planificados. Además, a menudo se les excluye del acceso, en un plano de igualdad, de los beneficios hasta de las inversiones de desarrollo mejor ejecutadas. Esto obedece, al menos en parte, a la marginación histórica, al aislamiento geográfico, a los prejuicios culturales, al racismo y a otros retos complejos. Los gobiernos han desplazado forzosamente a los Pueblos Indígenas de sus tierras ancestrales, han reprimido sus instituciones, costumbres, lenguas y religiones tradicionales, y han forzado su asimilación cultural.<sup>h</sup> En términos más generales, los sistemas jurídicos de todo el mundo les han negado el reconocimiento de la tenencia legítima de sus tierras y recursos naturales, cuya propiedad es consuetudinaria.<sup>i</sup> Se estima que los Pueblos Indígenas poseen derechos de propiedad en tan solo una quinta parte de las áreas de uso consuetudinario, por lo que un 80% de sus tierras y territorios queda a merced de la inseguridad, las invasiones y las apropiaciones.<sup>j</sup> La inseguridad de los derechos de tenencia ha contribuido a que surjan altos niveles de conflictos entre los Pueblos Indígenas y otras comunidades,<sup>k,l</sup> incluidos incidentes de desplazamiento, lo que ha contribuido a un mayor grado de empobrecimiento, desempleo, falta de viviendas, hambre e inseguridad alimentaria, así como al aumento de la morbilidad y desarticulación de la comunidad.<sup>m</sup>

En ciertos casos, los donantes han exacerbado esta dinámica. Por ejemplo, con frecuencia, los grandes proyectos de infraestructura, agricultura y extracción de recursos generan efectos devastadores en las vidas y las tierras de los Pueblos Indígenas. A veces, los proyectos de conservación de la biodiversidad que buscan proteger los recursos naturales y fomentar el desarrollo local originan involuntariamente violencia contra los Pueblos Indígenas o su expulsión de sus territorios.<sup>n,o,p</sup> Los procesos de diligencia debida y/o los marcos reglamentarios inadecuados para evaluar la tenencia legítima de la tierra pueden dar origen a la suposición de que las tierras estériles pueden venderse o que se puede obtener autorización para realizar tareas de desarrollo cuando, de hecho, son territorios tradicionales

de los Pueblos Indígenas. Estos conflictos pueden evitarse mediante una planificación adecuada, la comprensión de la historia y el contexto local, y la participación de las comunidades.

Si bien los Pueblos Indígenas representan solo el 5% de la población de la Tierra, estos representan más del 40% de los defensores del medio ambiente asesinados en 2015 y 2016, y el 25% de los activistas ambientales asesinados en 2017.<sup>q</sup> Es importante reconocer que, con frecuencia, estos asesinatos se dirigen a los líderes de los Pueblos Indígenas que se manifiestan en contra de proyectos de desarrollo que amenazan sus derechos y sus medios de vida. Los daños menos directos, como la transmisión de enfermedades, la urbanización, la migración transfronteriza e interna, y la ampliación de la brecha digital pueden empeorar la situación.<sup>r</sup> También es importante reconocer el impacto psicosocial de los conflictos continuos y la falta de compensación y reparación por las atrocidades cometidas en el pasado, o de la violencia que enfrentan muchas comunidades. Por último, los Pueblos Indígenas también pueden ser más vulnerables que la población dominante ante las amenazas climáticas y a los eventos meteorológicos, porque a menudo dependen de su entorno como medio de vida y viven en territorios más expuestos a los desastres naturales.

En la mayoría de los países en los que trabaja USAID, los Pueblos Indígenas están rezagados con respecto a la población general en una amplia variedad de indicadores de desarrollo: a menudo, padecen niveles más elevados de pobreza, desnutrición y mortalidad infantil;<sup>s</sup> tienen menos acceso a la educación y a la atención de la salud (incluso en las zonas urbanas) y viven menos años.<sup>t,u</sup> En lo que respecta a la educación, los niños en los Pueblos Indígenas suelen tener un rendimiento escolar deficiente, un bajo nivel de alfabetización y altas tasas de deserción escolar.<sup>v,w,x</sup> En parte, estos resultados deficientes obedecen a que a menudo los gobiernos no han hecho partícipes a los Pueblos Indígenas en el diseño de los planes de estudio o en la definición de las normas,<sup>y</sup> y con frecuencia las comunidades se han resistido a una educación que no respeta sus conocimientos, valores, lenguas y medios de vida tradicionales.<sup>z</sup>

En cuanto a la salud, los datos disponibles sugieren que estos pueblos casi siempre muestran indicadores mucho peores que los promedios nacionales y regionales. Por ejemplo, entre los Pueblos Indígenas de varios países, las tasas de mortalidad infantil son al menos el doble de altas, la prevalencia de desnutrición infantil es considerablemente más alta y la expectativa de vida de los niños es de cinco años menos que las de las poblaciones de referencia.<sup>†</sup>

### Oportunidades

A pesar de los retos que enfrentan los Pueblos Indígenas y sus culturas, estas comunidades realizan una enorme contribución al desarrollo mundial. Los conocimientos de estos pueblos han impulsado el progreso humano de formas transformadoras, como con la domesticación del maíz y la papa,<sup>z,aa</sup> así como otras contribuciones más sutiles en la promoción de medios de vida sostenibles.<sup>12</sup> Además, el 25% de los medicamentos recetados en Norteamérica provienen de plantas que fueron primero utilizadas por

los Pueblos Indígenas tradicionalmente<sup>ab</sup> y casi el 75% 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.<sup>ac</sup>

Los diversos enfoques de conservación establecidos por los Pueblos Indígenas han ayudado a mantener la cobertura boscosa y el hábitat para la biodiversidad de sus territorios.<sup>ad,ae,af</sup> Cada vez más, el mundo reconoce a las comunidades de los Pueblos Indígenas como líderes en la reducción de las emisiones de carbono y la protección de los servicios de los ecosistemas.<sup>ag</sup> Estos pueblos también son los custodios de gran parte del patrimonio cultural y lingüístico de la humanidad; solo el 5% de la población del mundo, en gran parte Indígena, habla el 96% de las lenguas del mundo.<sup>ag</sup> Los conocimientos tradicionales de los Pueblos Indígenas han sido y continúan siendo esenciales para la agricultura y la seguridad alimentaria mundial, las innovaciones en materia de salud y medicina, la conservación y la gestión ambiental, y el mantenimiento de sociedades resilientes y diversas.



REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL: las alianzas de USAID con el sector privado ofreció tecnología innovadora para mejorar una economía de pesca sostenible para los Pueblos Indígenas brasileños.

## IV. Objetivos de la política

El propósito de esta política es **aumentar el impacto medible y la sostenibilidad de los programas de USAID, al asegurarse de que nuestro personal y las contrapartes ejecutoras hagan partícipes a los Pueblos Indígenas como socios en un plano de igualdad en los procesos de desarrollo, los salvaguarden de los daños y fortalecer sus capacidades para promover y proteger sus derechos, y para determinar sus propias prioridades de desarrollo.**

La política ayudará a garantizar la sostenibilidad de nuestros programas, tal como se expone en el Marco de políticas de USAID, el cual señala que la Agencia debe mitigar los posibles riesgos, apoyar la pertenencia local, monitorear y evaluar los resultados y la eficacia, modificar nuestros programas en este sentido y reconocer que el desarrollo es sistémico.<sup>3</sup>

**Los cuatro objetivos de la política PRO-IP son los siguientes:**

### **1. Fortalecer la participación de los Pueblos Indígenas para salvaguardarlos de los daños, y apoyar sus prioridades de desarrollo y autosuficiencia.**

Como cualquier otra población, los Pueblos Indígenas tienen prioridades de desarrollo para sus comunidades, aunque a menudo carecen de un mecanismo para darlas a conocer e incidir en los gobiernos, las empresas y los donantes para que las tengan en cuenta. Estos pueblos poseen una inmensa cantidad de conocimientos relevantes para el desarrollo que, con frecuencia, no aprovechan los programas que buscan ayudarlos. Esta política fortalecerá el apoyo de USAID en el recorrido de los Pueblos Indígenas hacia la autosuficiencia.<sup>3</sup> Para los Pueblos, las comunidades y las organizaciones Indígenas, esto supone reforzar su papel en la determinación y la gestión de su propio futuro. Este objetivo busca profundizar la comunicación bidireccional entre USAID (y sus contrapartes ejecutoras) y los Pueblos Indígenas mediante la realización de consultas continuas y culturalmente adecuadas durante todo el plazo de un proyecto o una actividad. Resulta fundamental escuchar primero las voces de los Pueblos Indígenas y luego **identificar metas compartidas o divergentes para una actividad de desarrollo, a fin de llegar a un consenso sobre los objetivos y enfoques para lograrlas.** Tal como se describe más detalladamente en las secciones V y VI, las unidades operativas de USAID deben buscar esta colaboración más profunda durante todo el ciclo de un programa.

Además de lograr mejores resultados medibles en cuanto al desarrollo, este objetivo busca prevenir el riesgo de ocasionar daños al velar por que las unidades operativas de USAID comprendan y reconozcan a los derechos de los Pueblos Indígenas, y que nuestro personal cuente con una mayor capacidad de diseñar programas que refuercen el respeto y el reconocimiento de estos derechos. Cuando los Pueblos Indígenas sean partes interesadas en ciertas actividades, las unidades operativas de USAID deberán realizar un análisis que tenga en cuenta el posible impacto de las actividades de desarrollo propuestas y que suponga la participación directa de los Pueblos Indígenas afectados. Las alianzas, los procesos de consulta y las evaluaciones de impacto social (EIS)<sup>3</sup> participativas que incorporan consultas regulares permiten que las comunidades desempeñen un papel activo en la identificación y la mitigación del posible impacto adverso.

No obstante, debemos reconocer que algunas comunidades de Pueblos Indígenas prefieren permanecer aisladas. USAID debe comprender y apoyar la decisión de algunos de estos pueblos de estar sin ningún contacto con el mundo exterior. En tales casos, las unidades operativas de USAID deben apoyar a las instituciones gubernamentales que tienen la responsabilidad de proteger a los Pueblos Indígenas contra las amenazas e interferencias externas.

### **2. Aumentar la integración de los asuntos de los Pueblos Indígenas en todos los sectores de la cartera de inversiones de USAID y promover enfoques intersectoriales de desarrollo.**

En general, los Pueblos Indígenas se encuentran entre los miembros más empobrecidos y desfavorecidos de la sociedad. La programación de USAID debe esforzarse por abordar este reto en cada sector en el que trabajamos, velando por la integración de las oportunidades y los retos de estos pueblos en todos los programas que podrían o deberían afectarlos. Si bien los programas independientes para abordar los asuntos de los Pueblos Indígenas son fundamentales, la Agencia puede ampliar nuestra inclusión de estos pueblos al tenerlos en cuenta en el proceso de diseño de **todos** los programas. Esta integración plena en cuanto al crecimiento económico, la seguridad alimentaria, la infraestructura, la salud, la educación, la colaboración con el sector privado y otros tipos de



REPÚBLICA DE COLOMBIA: iniciativas en La Guajira, Colombia, para preservar el patrimonio cultural de los palabreros wayú.

programación puede aumentar la cantidad de asistencia general que podría beneficiar a los Pueblos Indígenas.

Además de las intervenciones integrales, esta política fomenta los proyectos independientes que utilizan enfoques intersectoriales para abordar las oportunidades y los problemas de los Pueblos Indígenas, incluidas las causas fundamentales de la marginación. Los retos de desarrollo que enfrentan estos pueblos son el resultado de una confluencia de factores que generalmente están relacionados con el aislamiento geográfico, las barreras lingüísticas, la discriminación estructural y otras formas de discriminación o de estigmatización social, y la imposición histórica y continua de proyectos de desarrollo a gran escala que infringen sus derechos y menoscaban sus medios de vida. El logro de mejoras multidimensionales en el bienestar de los Pueblos Indígenas requiere (i) una mayor comprensión de la interconexión entre estos elementos impulsores de la marginación; y (ii) el establecimiento de programas exclusivos que incluyan un enfoque sistemático para analizar y abordar estos elementos. Actividades tales como el Programa Afrocolombiano e Indígena de USAID en Colombia, tienen en cuenta múltiples obstáculos para el empoderamiento y el bienestar, lo que incluye el acceso a oportunidades económicas y servicios gubernamentales, la capacidad del gobierno de apoyar a las comunidades de

los Pueblos Indígenas y el grado de sensibilización acerca del valor de la diversidad étnica. Un IDA puede fundamentar estos enfoques, al ayudar a identificar retos que los análisis específicos por sector a menudo no detectan y puede dar origen a soluciones de desarrollo que trasciendan los sectores y profundicen el impacto generado.

### **3. Empoderar a los Pueblos Indígenas y sus organizaciones representativas para que defiendan y ejerzan sus derechos, y pongan en práctica un desarrollo basado en la autodeterminación.**

Esta política busca empoderar a los Pueblos Indígenas para que logren sus propias aspiraciones. Tal como se destaca en este documento, un elemento impulsor importante de la marginación y la vulnerabilidad de los Pueblos Indígenas es su exclusión de aquellas decisiones esenciales que inciden en sus derechos, territorios o bienestar físico. Estas barreras para los procesos políticos, otras formas de participación y la toma de decisiones pueden derivarse de diversos factores, entre ellos la dinámica de poder dentro del gobierno y el sector privado, las barreras lingüísticas, el aislamiento geográfico, el racismo, los enfoques culturalmente distintos para la negociación y la comunicación, y las amenazas a la seguridad, entre otras cosas.



*ESTADO INDEPENDIENTE DE PAPÚA NUEVA GUINEA: trabajadores de un vivero de manglares explican su funcionamiento a los visitantes.*

Para efectos de esta política, los programas de USAID fomentan la autosuficiencia de los Pueblos Indígenas cuando los ayudan a adquirir el poder necesario para actuar libremente, defender y ejercer sus derechos, y promover sus propias prioridades de desarrollo como miembros plenos de la sociedad, en un plano de igualdad. USAID debe reconocer a los Pueblos Indígenas como grupos distintos, los cuales cuentan con sus propias instituciones y mecanismos para la toma de decisiones colectivas.

En efecto, tal como se describe en el Marco de políticas de USAID,<sup>a</sup> una de las principales formas en las que la Agencia apoya la democracia, la prosperidad, la dignidad humana y las capacidades institucionales es en la inversión en el desarrollo inclusivo, la cohesión social, la igualdad y el empoderamiento. Esto incluye la promoción de procesos inclusivos y el amplio acceso a las oportunidades existentes. **USAID se esfuerza por fortalecer las capacidades de los Pueblos Indígenas, sus representantes y organizaciones aliadas para planificar, financiar y aplicar soluciones a sus propios retos del desarrollo local.** Este objetivo refleja y se basa en el financiamiento que USAID ha ofrecido durante décadas a programas que empoderan a los Pueblos Indígenas. Tales esfuerzos permitieron aumentar las capacidades y prestar otro

tipo de apoyo a los Pueblos Indígenas para que defendieran y negociaran sus derechos, generalmente a través de una mejor gobernanza comunitaria de la tierra y los recursos, gestionando y mitigando conflictos, y promoviendo la inclusión social.

Las prioridades principales de USAID en el marco de este objetivo son consolidar las lecciones aprendidas en las diversas unidades operativas que trabajan en el empoderamiento y los derechos, así como ofrecer a nuestras misiones de campo las herramientas necesarias para comprender los derechos de los Pueblos Indígenas y ampliar el apoyo para empoderarlos, a fin de que participen en los procesos de toma de decisiones y desarrollen, ejecuten, monitoreen y evalúen los programas de desarrollo que nosotros y otros donantes estamos financiando. El empoderamiento es esencial para garantizar que los Pueblos Indígenas puedan controlar de manera sostenible sus propios recursos y su trayectoria de desarrollo. Este es un elemento clave para ayudar a las comunidades a lograr la autosuficiencia en el nivel más básico. Para alcanzar este objetivo, es fundamental que las unidades operativas de USAID aumenten su financiamiento directo a las organizaciones locales de los Pueblos Indígenas, tal como se describe más detalladamente en la sección V a continuación.

#### **4. Fomentar un entorno propicio en el que los Pueblos Indígenas puedan promover y ejercer sus derechos.**

Con frecuencia, las comunidades de los Pueblos Indígenas enfrentan obstáculos culturales, legales, sociales e institucionales para la consecución de sus derechos. Este objetivo busca velar por que las instituciones y los sistemas políticos, económicos y sociales que determinan el recorrido del desarrollo de los Pueblos Indígenas sean más equitativos, inclusivos y accesibles.

Uno de los principios fundamentales que sustentan el enfoque de USAID para fomentar la autosuficiencia es aumentar la sostenibilidad de nuestros resultados programáticos, en parte mediante la comprensión del contexto en el que operan nuestros programas, y la variedad de actores e interacciones que pueden originar un cambio significativo<sup>2</sup> y duradero.<sup>4</sup> Una compleja red de actores y organizaciones, desde los gobiernos hasta el sector privado, la sociedad civil y la población en general, interactúan y van dando forma tanto a los retos del desarrollo como a sus soluciones. Para generar resultados positivos y medibles para el desarrollo, USAID debe promover instituciones cohesivas e inclusivas, ya sea en la educación intercultural, la atención de la salud, la democracia, los derechos y la

gobernanza, la seguridad alimentaria u otros sectores. USAID debe utilizar nuestro poder de convocatoria para reunir a las comunidades de los Pueblos Indígenas, los gobiernos de los países receptores, el sector privado y la sociedad civil, a fin de eliminar los obstáculos para la consecución de los derechos de estos pueblos, promover la adhesión a las normas internacionales sobre derechos humanos y mejorar la capacidad de los gobiernos de estos países para hacer partícipes a los Pueblos Indígenas como socios en su recorrido hacia la autosuficiencia. Por ejemplo, las misiones de USAID podrían apoyar la elaboración de leyes y reglamentos locales y nacionales para ayudar a los gobiernos a cumplir sus obligaciones en virtud del derecho internacional y/o nacional de reconocer los derechos de los Pueblos Indígenas, incluidos sus sistemas consuetudinarios o tradicionales de tenencia de la tierra. Esta asistencia también podría apoyar el fortalecimiento de los marcos reglamentarios para las evaluaciones del impacto ambiental y social que incluyan la participación de estos pueblos mediante consultas y el consentimiento libre, previo e informado (CLPI). Los programas financiados por USAID también deben centrarse en las capacidades de las instituciones gubernamentales encargadas de la participación y la prestación de servicios a los Pueblos Indígenas, y respetar la decisión de aquellos que viven en un aislamiento voluntario.



REPÚBLICA UNIDA DE TANZANIA: Teresa Oloitai vende maíz en el mercado masái en Tanzania.

## V. Principios operativos

Para lograr los cuatro objetivos descritos anteriormente, las unidades operativas de USAID deben adoptar los siguientes cinco principios operativos: **identificar, analizar, hacer partícipes, salvaguardar y establecer alianzas**. Las oficinas y las misiones de USAID deben integrar estos principios en todo el ciclo de un programa, tal como se describe más detalladamente en la sección VI. Se debe tener en cuenta que estos principios operativos también se alinean con los del capítulo 201 del Sistema Automatizado de Directrices (ADS, por sus siglas en inglés) de USAID y se complementan con la Política operativa del ciclo de un programa. Los principios operativos que se plantean a continuación no ocurren necesariamente en un orden secuencial y las unidades operativas de USAID deben aplicarlos en todo el ciclo de un programa y en todas las oportunidades.

### I. Identificar a los Pueblos Indígenas

En primer lugar, las unidades operativas de USAID deben identificar si un grupo étnico u otra población marginada de un país cumpliría con 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, las misiones u otras unidades operativas deben comunicarse con los líderes, las

organizaciones y diferentes miembros de las comunidades de los Pueblos Indígenas, así como con antropólogos u otros expertos en este tema, para buscar asistencia y determinar qué poblaciones del país se podrían considerar como Indígenas. En aquellos casos en los que la información sea incongruente o incierta, las unidades operativas deben consultar con el asesor principal de USAID para asuntos de Pueblos Indígenas, a fin de obtener más apoyo.

Al intentar determinar quién reúne las condiciones para que se le considere como Pueblo Indígena, las unidades operativas de USAID deben tener en cuenta a las partes interesadas pertinentes, tanto dentro como fuera de la ubicación geográfica específica donde nuestros socios proponen ejecutar un proyecto o actividad de desarrollo, considerando el posible impacto a corto y largo plazo (en el ámbito nacional, regional y 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 interés o pueden influir en este” (según la definición del capítulo 201 del ADS). Además, USAID sugiere que la identificación inicial de las partes interesadas debe abarcar a la mayor variedad de grupos posible, que luego una unidad operativa puede redefinir para identificar cuáles de estos grupos

### ANÁLISIS DE LOS MARCOS JURÍDICOS PERTINENTES SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Los derechos de los Pueblos Indígenas se enuncian en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) y se reafirman en diversos convenios internacionales, tales como el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales (Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo) y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. En el ámbito regional, estos derechos se pueden plantear en instrumentos como la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En los países que han ratificado convenios o tratados relacionados con los derechos de los Pueblos Indígenas, se debe analizar el marco jurídico interno, a fin de determinar los mecanismos para el ejercicio y la aplicación de esos derechos. Asimismo, los derechos de los Pueblos Indígenas pueden consagrarse en las constituciones, las leyes y los reglamentos, o bien, en políticas o procesos específicos. Entre los ejemplos relativos a los derechos de los Pueblos Indígenas se incluyen las leyes que exigen las consultas o el consentimiento libre, previo e informado; las leyes que establecen un ministerio o una oficina para asuntos de los Pueblos Indígenas, las leyes que rigen los derechos de estos pueblos a la tierra y los recursos (que se encuentran en las políticas o los reglamentos sobre el uso de la tierra) y/o los reglamentos forestales que rigen la relación de los Pueblos Indígenas con las zonas boscosas. Estas leyes también pueden existir en países que no han ratificado los tratados pertinentes.



REPÚBLICA DEL PARAGUAY: Zunilda Arce y mujeres de la comunidad Ita Guasu participan en la creación del plan de desarrollo para su comunidad.

son Pueblos Indígenas mediante análisis, evaluaciones y consultas adicionales con las partes interesadas y las propias comunidades de los Pueblos Indígenas.<sup>f</sup>

Esta política es pertinente a todos los países y contextos, incluidos aquellos gobiernos y sistemas jurídicos que no reconocen oficialmente a los Pueblos Indígenas que viven dentro de sus límites geográficos.

## 2. Analizar los retos y las oportunidades de los Pueblos Indígenas

Una vez que las misiones de USAID u otras unidades operativas identifiquen a los Pueblos Indígenas como partes interesadas, deben analizar lo siguiente: (i) cómo y cuándo hacerlos partícipes durante el ciclo de un programa; y (ii) qué asuntos, objetivos de desarrollo, proyectos y/o actividades son más relevantes para ellos. Un paso inicial recomendado es realizar un análisis teórico para garantizar que la unidad operativa tenga acceso a datos demográficos básicos sobre los Pueblos Indígenas. Esto debe incluir la revisión de la hoja de ruta de autosuficiencia del país, incluida la puntuación que ha obtenido en la medición de la igualdad entre distintos grupos sociales<sup>b</sup> y otras mediciones secundarias pertinentes, y realizar un análisis de los marcos jurídicos relevantes, en consulta con la Oficina del Asesor General (GC, por sus siglas en inglés) y el Oficial Legal Residente (RLO, por sus siglas en inglés). Las unidades operativas de USAID deben determinar

si se requieren otros análisis más detallados, incluido un IDA más sólido. Este debe complementar el análisis de género obligatorio que se describe en el capítulo 205 del ADS.

En la página de Internet de USAID sobre Pueblos Indígenas<sup>7</sup> hay disponible una versión comentada del IDA, la cual incluye orientación detallada sobre cómo aplicarlo para mejorar el análisis de las oportunidades y los retos de estos pueblos. El IDA será esencial para ayudar a identificar las causas fundamentales de la marginación, los impactos de la exclusión/marginación, los posibles puntos iniciales para abordar las causas fundamentales o promover la inclusión, y las oportunidades adecuadas para trabajar con los Pueblos Indígenas o hacerlos partícipes para promover su autosuficiencia. La versión comentada del IDA ayudará a las unidades operativas de USAID a trazar el estado económico, legal y social diferenciado de los Pueblos Indígenas, así como de sus instituciones, costumbres, cultura, religión e idioma. El análisis también ofrece orientación a las unidades operativas para comprender la experiencia previa de cada grupo con las actividades de desarrollo y los actores, y su relación con las autoridades gubernamentales y la economía predominante. Esta información es esencial para hacer partícipes adecuadamente a los Pueblos Indígenas desde el punto de vista cultural, al igual que para buscar enfoques participativos para el diseño de proyectos y actividades que tengan en cuenta la economía política de cierto grupo y su ubicación.

Las unidades operativas de USAID pueden realizar estos análisis en cualquier etapa del ciclo de un programa y deben fomentar las metas de colaboración, aprendizaje y adaptación (CLA, por sus siglas en inglés) de una misión. Al ofrecer un marco para la comprensión de las leyes internas, las estructuras de tenencia de la tierra, y los derechos y la propiedad de los recursos naturales, la versión comentada del IDA también ayudará a las unidades operativas a apoyar los esfuerzos de los gobiernos nacionales y locales para distribuir los beneficios del desarrollo de forma equitativa, incluso mediante la movilización de recursos internos. El hecho de velar por la inclusión de los Pueblos Indígenas ayudará a lograr un nivel adecuado de esta distribución, al ofrecer resultados medibles del desarrollo para algunos de los miembros más marginados de la sociedad.

De conformidad con el enfoque del Marco de políticas de USAID,<sup>a</sup> las unidades operativas también deben considerar las formas en las que la participación de los Pueblos Indígenas y el apoyo que se les presta pueden incidir en las comunidades cercanas. Las unidades operativas de USAID deben dirigir recursos para abordar las oportunidades y los retos que enfrentan estos pueblos, pero, al mismo tiempo, deben prestar atención a la forma en que los grupos cercanos perciben ese apoyo. La versión comentada del IDA<sup>7</sup> ofrece orientación para trazar las relaciones entre los Pueblos Indígenas y las comunidades cercanas, y puede facilitar un marco para establecer medidas de mitigación y realizar consultas, a fin de abordar los posibles puntos de tensión y áreas de conflicto. En situaciones en las que ya se conozca la existencia de tensiones o conflictos, las unidades operativas de USAID deben aplicar el marco de evaluación de conflictos para identificar sus elementos impulsores, fundamentar el diseño de proyectos y actividades, y cerciorarse de que nuestra programación no exacerbe las tensiones existentes.<sup>ah</sup>

De acuerdo con el objetivo 2 antes expuesto, las evaluaciones deben contemplar a todos los sectores para ayudar a las unidades operativas de USAID a identificar enfoques sistémicos e intersectoriales para abordar las oportunidades y los retos complejos que enfrentan los Pueblos Indígenas. Los resultados de estas evaluaciones deben fundamentar las estrategias de cooperación para el desarrollo de la región o del país (RDCS/CDCS, por sus siglas en inglés) y el diseño de proyectos y actividades. Las unidades operativas deben consultar a expertos de las comunidades de Pueblos Indígenas con tanta frecuencia como sea posible.

### **3. Hacer partícipes a los Pueblos Indígenas**

En aquellos casos en los que sea probable que la programación de USAID para el desarrollo pueda beneficiar o afectar de algún otro modo a los Pueblos Indígenas, nuestras unidades operativas deben comunicarse con estos pueblos para comprender sus aspiraciones, prioridades, capacidades y enfoques preferidos. Este principio operativo es esencial para promover una participación objetiva de los Pueblos Indígenas, no solo a fin de permitirnos identificar posibles riesgos, sino también para velar por que nuestro diseño de proyectos y actividades aborde sus necesidades de forma más directa.

Un primer paso esencial para hacer partícipes a los Pueblos Indígenas debe incluir conversaciones informales con ellos. Esto ayudará a las unidades operativas de USAID a reunir información contextual importante, y un nivel de colaboración más profundo ayudará a lograr metas más técnicas. USAID recomienda que nuestras unidades operativas también interactúen de manera formal, tal como a través de consultas estructuradas en diferentes puntos dentro del ciclo de un programa. El objetivo de una consulta es generar un flujo de información bidireccional que facilite la comprensión mutua sobre una posible programación y, si se lleva a cabo lo suficientemente temprano, sobre la formulación de objetivos de desarrollo y actividades. Las consultas deben acatar las normas para la participación comunitaria que se establecen en el Manual sobre consultas de USAID.<sup>7</sup> Por ejemplo, las unidades operativas de USAID deben hacer partícipes a los Pueblos Indígenas a través de sus propios mecanismos de toma de decisiones, garantizando al mismo tiempo que se incluya a los miembros que posiblemente estén marginados en la comunidad. La participación de mujeres y hombres (o de jóvenes y ancianos) en las comunidades podría requerir enfoques diferentes. Por ejemplo, los derechos de las mujeres para la toma de decisiones podrían ser especialmente débiles debido a diversos factores, tales como las normas culturales que privilegian la toma de decisiones por parte de los hombres o que no consideran la carga de trabajo de una mujer o su acceso a la educación. El IDA<sup>7</sup> también puede ser una herramienta útil para identificar y comprender estos procesos internos y los matices culturales, al igual que para ayudar a las unidades operativas de USAID a abordar estas desigualdades de forma tal que no debilite las estructuras jerárquicas tradicionales en el diseño o la ejecución de proyectos y actividades.

El personal de USAID y las contrapartes ejecutoras deben trabajar con los representantes de los Pueblos Indígenas para comprender las diferencias culturales, tales como las



REPÚBLICA DE PERÚ: los miembros de la comunidad de Cacataibo cosechan shiringa para crear cuero vegetal para carteras y bolsos.

### ELEMENTOS ESENCIALES DE UNA CONSULTA SIGNIFICATIVA<sup>2</sup> CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS

- Comunicación con las partes interesadas en las primeras etapas y de forma continua durante todo el ciclo de un programa.
- Comunicación clara en un lenguaje fácil de entender para todas las partes, con traducción disponible en las lenguas locales.
- Consultas de buena fe mediante instituciones representativas y de conformidad con los propios mecanismos de toma de decisiones de las comunidades.
- Flujo bidireccional de información que facilite la comprensión mutua de la programación futura o actual, y que dé origen a opiniones informadas de las partes interesadas sobre los posibles efectos.
- Oportunidades para que las partes interesadas incidan en el proceso de planificación y desarrollo.
- Reconocimiento de que los Pueblos Indígenas no son grupos monolíticos, sino que incluyen a diversas partes interesadas, tales como mujeres, jóvenes, personas con discapacidades, etc. Las consultas deben tener en cuenta esta diversidad.
- Reconocimiento de que las consultas en entornos restrictivos pueden poner en peligro a los participantes, y aplicación de las salvaguardias adecuadas.<sup>14</sup>

distintas maneras de entender un cronograma, el espacio, las comunicaciones, etc. El establecimiento de procedimientos o “normas de participación” de mutuo acuerdo ofrecerá un marco para la conversación y la interacción que sean culturalmente adecuadas para ambas partes. Las unidades operativas de USAID también deben generar un clima de confianza mutua, garantizar que las consultas sean transparentes y que se proceda de buena fe. En los casos en los que los Pueblos Indígenas hayan establecido sus propios protocolos y políticas con relación a las consultas y el CLPI, estos deben constituir la base de la colaboración con ellos. Para ayudar a que la información fluya en ambos sentidos, el personal de USAID y las contrapartes ejecutoras deben compartir los resultados con las partes interesadas, incluidos los resultados de los análisis o los procesos de toma de decisiones en los que esa colaboración haya ejercido influencia.

### 4. Salvaguardar los derechos y el bienestar de los Pueblos Indígenas

Tal como se describe en el objetivo 1 y en el principio operativo 3, la participación activa y las consultas continuas con las partes interesadas ayudan tanto a USAID como a las comunidades de los Pueblos Indígenas a identificar el posible impacto de una actividad o un proyecto propuesto. Esto resulta fundamental para diseñar formas de salvaguardia ante los posibles daños.

Esto supone tomar los pasos<sup>15</sup> siguientes:

- Paso 1: Cuando USAID identifique a los Pueblos Indígenas como partes interesadas de un proyecto o actividad que financia la Agencia,<sup>f</sup> las unidades operativas pertinentes deben elaborar por escrito un análisis sobre el posible impacto que la inversión podría generar en los Pueblos Indígenas. La unidad operativa en cuestión debe llevar a

## ¿QUÉ ES UNA EVALUACIÓN DEL IMPACTO SOCIAL (EIS)?

Los impactos sociales son cambios en las condiciones básicas que surgen de una acción de USAID. Estos repercuten en las personas y las comunidades en cuanto a la forma en la que viven, trabajan, juegan, se relacionan entre sí, se organizan y realizan gestiones como miembros de su sociedad. Una EIS evalúa los cambios en esas condiciones básicas.<sup>aj</sup> Esos cambios pueden ser distintos en cada grupo social de la comunidad (tales como mujeres y niñas, hombres y niños, y otros) y pueden incluir la forma de vida de las personas, su cultura, su comunidad, sus sistemas políticos, el medio ambiente, la salud y el bienestar, sus derechos personales y de propiedad, sus temores y aspiraciones. Cuando se lleva a cabo una EIS, se debe realizar en colaboración con los Pueblos Indígenas que sean partes interesadas de un proyecto, a fin de identificar los posibles efectos de los programas de USAID (tanto positivos como negativos), establecer una línea de base sobre los elementos sociales que pueden resultar afectados y, cuando los efectos puedan ser adversos, definir de forma colaborativa sus medidas de mitigación (de forma similar al proceso que aplica USAID para el impacto ambiental).

Cabe señalar que pueden surgir nuevos riesgos de efectos adversos en cualquier momento durante el plazo de un programa. Por lo tanto, las misiones y las contrapartes ejecutoras deben seguir monitoreando las actividades, con el propósito de evaluar esos riesgos de forma continua (tal como se describe en los lineamientos para la EIS). Los Pueblos Indígenas están mejor situados para identificar los posibles efectos y las medidas de mitigación, y, por lo tanto, deben ser partícipes del proceso de la EIS durante el ciclo de un programa.

cabo este análisis en las etapas más tempranas del proceso de diseño (cuando se conozcan ubicación y las probables partes interesadas de un proyecto o actividad) a través de la participación de los Pueblos Indígenas afectados. Las unidades operativas de USAID pueden usar diferentes enfoques para comunicarse con las comunidades afectadas, lo que incluye realizar consultas con los Pueblos Indígenas, llevar a cabo una evaluación de impacto social (EIS), o bien, incluir preguntas sobre el posible impacto en los Pueblos Indígenas en un estudio ambiental inicial.<sup>aj</sup>

- Paso 2: Si una unidad operativa identifica posibles impactos adversos según el paso 1, USAID debe consultar a los Pueblos Indígenas para instaurar medidas, a fin de comprender estos posibles impactos y establecer ciertas medidas de mitigación. La EIS y otros documentos de proyectos/ actividades deben documentar estas medidas y la unidad operativa debe monitorearlas durante el plazo que dure el proyecto.
- Paso 3: Cuando los Pueblos Indígenas estén presentes o haya un vínculo colectivo con el área del proyecto **y** existan (i) riesgos de posibles efectos adversos en sus derechos humanos, medios de vida y/o cultura; (ii) posibilidades de efectos adversos en sus tierras y territorios, recursos naturales o sitios sagrados (ya sea que la tierra esté bajo un título de propiedad tradicional o se base en la utilización y la ocupación consuetudinarias), o

(iii) amenazas que puedan dar lugar a la reubicación física de esas tierras, **entonces** las unidades operativas deben obtener el consentimiento libre, previo e informado (según se describe a continuación) de las propias comunidades de los Pueblos Indígenas para la ejecución del proyecto o actividad (incluidas las medidas de mitigación), de conformidad con las normas internacionales.



REPÚBLICA DE INDONESIA: una mujer papuana y su bebé al frente de una clínica del sector público en una de las zonas más remotas de la provincia de Papúa.

## ¿QUÉ ES EL CONSENTIMIENTO LIBRE, PREVIO E INFORMADO (CLPI)?

Las normas internacionales estipulan que las consultas deben ofrecer una oportunidad significativa<sup>2</sup> para que los Pueblos Indígenas manifiesten su acuerdo o desacuerdo con un proyecto propuesto, así como una oportunidad significativa de incidir en la planificación y/o el diseño de la actividad. Con frecuencia, a esto se le denomina “consentimiento libre, previo e informado” (CLPI): la idea de que, antes de que se tome una acción que podría incidir de forma positiva o negativa en una persona o comunidad, estas deben aprobarla para que se lleve a cabo esa actividad (“consentimiento”).

El consentimiento carecería de sentido si no se ofreciera a la persona o al grupo en cuestión información completa sobre la actividad propuesta y sus posibles impactos (“informado”) antes de que se inicie la actividad (“previo”). También es esencial que las comunidades de Pueblos Indígenas no estén bajo ninguna presión o coerción para aceptar la actividad (“libre”). Aunque por lo general la obligación de obtener el CLPI de los Pueblos Indígenas corresponde a los gobiernos nacionales, esto también constituye una buena práctica entre los donantes. Las organizaciones dedicadas al desarrollo reconocen la importancia de hacer partícipes a los Pueblos Indígenas cuando sea probable que se generen impactos significativos como resultado de una actividad de desarrollo, incluso en los territorios o los recursos naturales de los Pueblos Indígenas, o en casos en los que pueda haber un reasentamiento físico.

Tal como se detalla en el *Manual sobre consultas* de USAID, si una unidad operativa decide llevar a cabo un proceso de CLPI, debe hacerlo en virtud de las instituciones y los procesos acordados para la toma de decisiones, a través de líderes reconocidos y de los mecanismos para la toma de decisiones que sean propios de la comunidad. La unidad operativa debe hacer todo lo posible para garantizar la inclusión de los miembros de la comunidad que posiblemente estén marginados, especialmente las mujeres, los jóvenes y las personas con discapacidades. La versión comentada del IDA es una herramienta útil para ayudar a identificar marcos jurídicos, instituciones, mecanismos, líderes tradicionales, grupos marginados, etc. Después de que una unidad operativa lleva a cabo un IDA, se necesita una mayor interacción para alcanzar las “normas de participación” acordadas para el proceso de CLPI, incluida una comprensión clara de sus resultados.

En su anuncio sobre el respaldo a la DNUDPI, Estados Unidos establece que “se entiende que las disposiciones de la declaración sobre el consentimiento libre, previo e informado exigen un proceso de consulta significativa<sup>2</sup> con los líderes [tradicionales], pero no necesariamente la aceptación de esos líderes, antes de que se adopten las medidas que se aborden en esas consultas.”<sup>16</sup> Tal como se indica en el Marco de políticas de USAID,<sup>3</sup> la Agencia debe reducir al mínimo el riesgo de que nuestro programa ocasione daños no intencionales, lo que incluye, cuando sea pertinente, “procurar obtener el consentimiento libre, previo e informado de los Pueblos Indígenas afectados para las actividades que puedan generar impactos adversos.” En tales circunstancias, las unidades operativas no deben continuar con una actividad cuando es probable que se producirán impactos negativos significativos y no se cuente con el consentimiento de la comunidad.

Si una consulta o un proceso de CLPI debe llevarse a cabo en un entorno restrictivo, la unidad operativa de USAID debe tener presente si existen riesgos para la seguridad de los participantes y tomar las medidas correspondientes para salvaguardarlos de los daños.<sup>17</sup> El consentimiento puede expresarse de diferentes formas, ya sea por escrito o verbalmente (*por ejemplo*, una decisión afirmativa tomada en una asamblea comunal). También es posible que la presencia de otros actores (*por ejemplo*, el gobierno o el sector privado) incida en la capacidad de los participantes de debatir libremente. Las unidades operativas de USAID deben diseñar medidas para mitigar esta influencia, en colaboración con los propios Pueblos Indígenas.

Las actividades de desarrollo que inciden en los Pueblos Indígenas pueden experimentar contratiempos, tanto inesperados como evitables. Por ejemplo, una comunidad puede haber tenido una experiencia negativa con una contraparte ejecutora, puede percibir a un socio del sector privado como una amenaza, o bien, estar enfrentando reclamaciones contrapuestas sobre la tierra, con lo que se dificulta la identificación de las partes interesadas adecuadas para su participación. Además de tener en cuenta los posibles daños sociales y ambientales, las unidades operativas de USAID deben llevar a cabo la diligencia debida para identificar los posibles riesgos relacionados con la posesión o el título de propiedad de las tierras, las contrapartes ejecutoras y los socios/afiliados del sector privado. Esta diligencia debida puede ser parte de las consultas o de la EIS, como se describe en la sección VI a continuación. La unidad operativa y las contrapartes ejecutoras deben utilizar toda la información recopilada en cualquier ejercicio de diligencia debida para evaluar los riesgos de los posibles efectos adversos y para la reputación de USAID y el Gobierno de los Estados Unidos.

Los programas financiados por USAID deben monitorear y mitigar cualquier posible impacto adverso de la asistencia que suministren. Cuando los Pueblos Indígenas son partes interesadas en una intervención de USAID, estos daños pueden incluir la exacerbación de un conflicto, la perturbación de los medios de vida, daños a las tierras y los recursos de la comunidad, mayores tensiones intercomunales causadas por la percepción de una distribución no equitativa de la asistencia, o la creación/el recrudecimiento de tensiones entre los Pueblos Indígenas y el gobierno nacional o local, o el sector privado (*por ejemplo*, relacionado con la extracción de recursos naturales). Las unidades operativas de USAID deben considerar esos posibles daños en toda la variedad de análisis que lleve a cabo la Agencia, incluidos los análisis escritos sobre los posibles impactos, los IDA, las EIS y los marcos de evaluación de conflictos. Las unidades operativas deben utilizar esas evaluaciones para colaborar de forma directa con los Pueblos Indígenas, a fin de identificar tanto los elementos impulsores de posibles conflictos como las posibles medidas de mitigación.

## **5. Establecer alianzas con los Pueblos Indígenas**

El Marco de políticas de USAID<sup>a</sup> hace hincapié en la importancia fundamental de las alianzas para lograr y mantener resultados medibles del desarrollo y la autosuficiencia. El Marco de políticas<sup>a</sup> instruye a la Agencia

### **RESPECTO A LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO**

Los Pueblos Indígenas que viven en aislamiento voluntario y están en las etapas iniciales de contacto se encuentran en una situación particular de vulnerabilidad. El contacto no deseado puede dar lugar a conflictos y suele generar efectos adversos importantes en sus vidas, culturas y medios de sustento. Debido a que muchas de estas comunidades no han desarrollado inmunidad a enfermedades comunes en la población general, este contacto también supone importantes riesgos para la salud. En los países receptores donde los Pueblos Indígenas viven en aislamiento voluntario y están en las etapas iniciales de contacto, USAID debe apoyar los esfuerzos por reconocer, respetar y proteger sus tierras y territorios, su salud y sus culturas. La Agencia no debe financiar ni apoyar proyectos que podrían dar origen a un contacto no deseado o generar posibles efectos negativos en las tierras y los recursos de los Pueblos Indígenas.

que diversifique nuestros socios y modelos de alianzas, e identifica en particular la importancia de establecer alianzas con grupos comunitarios y organizaciones locales de la sociedad civil, debido a su legitimidad entre las poblaciones locales, su comprensión más profunda de las necesidades locales y su función como parte fundamental de la rendición de cuentas y la inclusión. El trabajo con los líderes de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales es un elemento esencial para lograr esta visión. Esta política marca una nueva era para las alianzas de USAID con los Pueblos Indígenas, ya que se alinea con los cambios de la Agencia para aumentar la colaboración y la diversidad de nuestras alianzas a través de varias reformas, incluido un mayor uso de la creación conjunta del diseño de proyectos y actividades.

A menudo, los Pueblos Indígenas son la mejor fuente de conocimiento para identificar enfoques de desarrollo eficaces, a fin de abordar los retos que enfrentan tanto ellos como la sociedad en general. Las unidades operativas de USAID deben invitar a los Pueblos Indígenas a ser socios en el proceso de desarrollo y velar por la participación de diversos segmentos de sus comunidades, tales como las mujeres y los jóvenes. Un ejemplo claro de esto ha sido

el uso del conocimiento de estos pueblos 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 mejor los riesgos (lo que refuerza aún más el principio operativo 4).

Las alianzas pueden incluir la participación y la creación conjunta con los Pueblos Indígenas en todas las etapas del proceso de diseño de proyectos y actividades, incluida la elaboración de una metodología para un IDA, el diseño de procesos de consulta, la elaboración de convocatorias, las descripciones de programas y el ámbito del trabajo (SOW, por sus siglas en inglés), la revisión de propuestas o documentos conceptuales (con las salvaguardias correspondientes contra conflictos de intereses) y el diseño de comunicaciones que se dirijan a los propios Pueblos Indígenas. Debido a que en algunas de estas actividades las contrataciones podrían ser un elemento clave, las unidades operativas de USAID deben trabajar con el RLO correspondiente y la Oficina de Adquisiciones y Asistencia (OAA, por sus siglas en inglés) —dentro de la Oficina de Servicios de Gestión— a fin de determinar el nivel adecuado de colaboración (tal como se expone más detalladamente en la sección VI a continuación). Además, esto debe incluir a los Pueblos Indígenas como socios fundamentales en el proceso de los programas de monitoreo y evaluación. En cada oportunidad, las unidades operativas deben contemplar la posibilidad de incorporar a profesionales expertos en desarrollo en los procesos de diseño, revisión, valoración y evaluación.

Para facilitar las alianzas y ubicar sus carteras, las unidades operativas de USAID también deben ofrecer financiamiento o

el desarrollo de capacidades en especie para las organizaciones de los Pueblos Indígenas. Este apoyo debe abordar las prioridades identificadas por las propias organizaciones, aunque no debe excluir los aportes del gobierno receptor; de conformidad con la Ley de Asistencia Exterior y sus enmiendas. Con carácter prioritario, las unidades operativas deben facilitar subvenciones o subadjudicaciones directas para las organizaciones de Pueblos Indígenas para que lleven a cabo actividades en sus territorios y/o para que resulten beneficiados. En aquellos casos en los que las unidades operativas colaboren en actividades que aumenten las capacidades de las organizaciones de los Pueblos Indígenas mediante un mecanismo de subadjudicaciones, las UO deben ayudar a que estas organizaciones lleguen a ser receptoras directas del financiamiento de USAID lo antes posible, incluso mediante el uso de subvenciones y adjudicaciones de transición bajo un contrato.<sup>18</sup> El texto de esas transiciones debe formar parte de aquellas adjudicaciones y subadjudicaciones de las contrapartes ejecutoras que se refieran a las comunidades de los Pueblos Indígenas, a fin de aumentar el número de organizaciones de estos pueblos que reúnen las condiciones necesarias para recibir adjudicaciones directas de USAID.

En aquellos contextos en los que no haya organizaciones de Pueblos Indígenas, las unidades operativas de USAID deben trabajar con las organizaciones aliadas que han ayudado a promover los intereses de las comunidades. Estas organizaciones deben tener un sólido historial de trabajo con los Pueblos Indígenas en el país o la región en cuestión, y contar con la confianza y la aprobación de las comunidades con las que USAID busca trabajar.



REINO DE TAILANDIA: Pobladores de varias aldeas cerca de Chiang Rai, Tailandia, aprenden sobre la adaptación al cambio climático.

## VI. Los Pueblos Indígenas en el ciclo de un programa de USAID

Las unidades operativas de USAID trabajan 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 los objetivos de esta política. No todas las unidades operativas de USAID tendrán el mismo nivel de colaboración con los Pueblos Indígenas, pero aquellas cuyos proyectos tengan la posibilidad de generar efectos significativos en estos pueblos deben observar la política. Las unidades operativas que no realicen numerosas actividades que incidan en los Pueblos Indígenas deben esforzarse por asignar con eficacia su tiempo y recursos, a fin de incluir a los Pueblos Indígenas en los procesos de desarrollo y mitigar el riesgo de generar efectos adversos.

En esta política se destaca la importancia del diálogo, la participación y las alianzas con los Pueblos Indígenas durante todo el ciclo de un programa de USAID. Las herramientas y los enfoques detallados en esta política son pertinentes para cualquier punto del ciclo de un programa, ya sea que una unidad operativa haya tenido en cuenta o no a los Pueblos Indígenas en una estrategia de cooperación para el desarrollo de la región (RDCCS) o en una estrategia de cooperación de desarrollo del país (CDCS), siempre que estos pueblos sean partes interesadas en un proyecto financiado por USAID. En la tabla siguiente se presenta una reseña útil sobre los tipos de enfoques de participación, salvaguardias y comunicación que deben aplicar las unidades operativas. En el resto de esta sección se ilustran los momentos adecuados dentro del ciclo de un programa en que las unidades operativas los pueden aplicar. Se debe tener en cuenta que todas las unidades operativas deben cumplir con todos los requisitos del ADS de USAID en todos los enfoques, tal como el capítulo 205 de este.

### UNA NOTA SOBRE LOS RECURSOS FINANCIEROS

Esta política no establece un porcentaje mínimo obligatorio de ningún proyecto o actividad que se deba dedicar al análisis de los Pueblos Indígenas o a su participación. Sin embargo, se recomienda firmemente que las OU destinen recursos financieros a las consultas, los IDA y las EIS a nivel de las CDCS, los proyectos y/o las actividades. Las unidades operativas deben tener en cuenta que, a menudo, los Pueblos Indígenas están ubicados lejos de las capitales nacionales y regionales. Por consiguiente, se debe incluir en el presupuesto tanto el tiempo como los recursos financieros necesarios. Tal como se mencionó anteriormente, la obtención del CLPI es una buena práctica con la que resulta posible lograr un impacto significativo en los Pueblos Indígenas. A fin de asegurar un proceso confiable y de alta calidad, los recursos adicionales se deben incluir en el presupuesto tan pronto como sea posible dentro del ciclo de un programa.

También se recomienda que las OU requieran que las contrapartes ejecutoras destinen recursos financieros para hacer partícipes a los Pueblos Indígenas y monitorear los impactos sociales durante el plazo de la actividad. Los cálculos independientes de gastos del gobierno deben incluir fondos para la participación de los Pueblos Indígenas, según se requiera y con base en las conclusiones de todos los análisis.

**Tabla 1: Enfoques y herramientas de comunicación y participación**

Participación	Definición	Objetivos
Conversaciones informales	Una conversación informal es un intercambio de información entre USAID y los Pueblos Indígenas como partes interesadas, la cual puede permitir que USAID aprenda acerca de los intereses/las prioridades del grupo, pero aún no incluye ningún detalle concreto sobre la actividad o el programa propuesto por USAID.	<p>Las conversaciones informales son necesarias para el contacto inicial con los Pueblos Indígenas como partes interesadas. Si bien este proceso podría ofrecerle a USAID información pertinente para comenzar a diseñar un proyecto, por lo general, las partes interesadas aún no están informadas sobre todos sus detalles y, por lo tanto, no constituye una consulta adecuada.</p> <p><b>Fases del ciclo de un programa:</b> Las consultas informales deben realizarse antes de la fase de la estrategia de cooperación de desarrollo del país (CDCS) y el diseño de un proyecto o una actividad.</p>
Análisis de desarrollo inclusivo (IDA)	Un IDA es una herramienta analítica que ayuda a perfilar el contexto donde hay personas marginadas mediante lo siguiente: 1) identificación, 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; 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; 3) análisis de las diferencias en cuanto al acceso a los activos, recursos, oportunidades y servicios; y 4) formulación de recomendaciones específicas sobre cómo incluir a los grupos marginados en los programas de desarrollo, y diseño de estos programas para reducir las privaciones y empoderar a los grupos marginados.	<p>La versión comentada del IDA ayuda a las unidades operativas de USAID a usar este análisis para examinar los retos y las oportunidades de los Pueblos Indígenas. El IDA puede ayudar a las unidades operativas a identificar los elementos impulsores de la marginación entre los Pueblos Indígenas y a desarrollar intervenciones eficaces para abordarlos y promover la autosuficiencia. Más específicamente, el IDA puede ayudar a perfilar la relación entre los Pueblos Indígenas y la población dominante, así como el grado en el que los procesos políticos, la prestación de servicios sociales básicos u otros procesos de toma de decisiones (por ejemplo, en comparación con el sector privado) excluyen a las comunidades de Pueblos Indígenas. El IDA puede ayudar a las unidades operativas a analizar los criterios para identificar a los Pueblos Indígenas, trazar su panorama legal y comprender el impacto jurídico y político de tales determinaciones. El análisis también puede ayudar a identificar las prioridades esenciales de desarrollo de los Pueblos Indígenas y a comprender los problemas más críticos que enfrentan, tales como la inseguridad de los títulos colectivos de propiedad de la tierra, la usurpación de sus territorios, o las amenazas climáticas y los desastres naturales. Este análisis puede combinar investigaciones documentales y la recopilación de datos con ejercicios de participación en persona, como entrevistas, grupos focales, conversaciones y consultas. Las consultas formales pueden aportar información al IDA, al igual que recibir información de este análisis (puesto que se realizan consultas durante todo el plazo de un proyecto o actividad).</p> <p><b>Fases del ciclo de un programa:</b> Las unidades operativas deben llevar a cabo un IDA en la etapa de la CDCS o del diseño del proyecto, y deben actualizarlo durante el diseño y la ejecución de las actividades, especialmente después de identificar la ubicación geográfica de un proyecto y las partes interesadas específicas que sean Pueblos Indígenas.</p>

Participación	Definición	Objetivos
Consultas formales	<p>Las consultas formales generan un flujo de información bidireccional, mediante el cual USAID comparte los detalles de una actividad con los Pueblos Indígenas/las partes interesadas y estas brindan libremente una retroalimentación fundamentada sobre la actividad antes de su ejecución. Las consultas también son mecanismos importantes para identificar posibles impactos positivos o negativos, y desarrollar medidas de mitigación. (Consulte la sección V para conocer los elementos esenciales de una consulta significativa<sup>2</sup>).</p>	<p>Las consultas formales ofrecen a las partes interesadas un espacio para debatir un proyecto con USAID y/o las contrapartes ejecutoras, de forma tal que les permita elaborar respuestas contextualizadas. Se trata de debates bidireccionales que facilitan el intercambio de información y que le permite a USAID comprender las prioridades de desarrollo de las partes interesadas, determinar si las intervenciones propuestas se ajustan a estas y si las partes interesadas apoyan las intervenciones. También ayudan a identificar oportunidades para incorporar el conocimiento de los Pueblos Indígenas en el diseño de proyectos y actividades, y a identificar posibles enfoques para establecer alianzas. Las unidades operativas de USAID deben realizar consultas formales durante el plazo de un proyecto o una actividad. Las consultas constituyen un valioso enfoque de monitoreo, evaluación y aprendizaje durante el plazo de un proyecto o una actividad, ya que permiten que los encargados de gestionar el programa obtengan retroalimentación y efectúen ajustes regulares a las inversiones de la Agencia.</p> <p><b>Fases del ciclo de un programa:</b> Las consultas formales son una herramienta importante para fundamentar un análisis por escrito sobre el impacto posible de un proyecto o una actividad. Las unidades operativas de USAID pueden realizarlas como parte de un IDA o una evaluación de impacto social (EIS), o como un proceso independiente, idóneamente durante todo el ciclo de un programa.</p>
Consentimiento libre, previo e informado (CLPI)	<p>El principio del CLPI se refiere a la idea de que, antes de que se pueda realizar una acción que podría incidir de forma positiva o negativa en los Pueblos Indígenas, la persona o comunidad debe dar su aprobación para que tal actividad se realice ("consentimiento"). No obstante, la persona o comunidad debe tener información completa acerca de la actividad; de otra forma, el consentimiento carecería de sentido, ya que no estaría basado en una información adecuada sobre la actividad propuesta y su posible impacto ("informado"). La comunidad debe dar su consentimiento antes de que se inicie la actividad ("previo"). También es esencial que no se ejerza ninguna presión ni coerción en la comunidad para que acepte la actividad ("libre").</p>	<p>El CLPI es una norma de consulta con los Pueblos Indígenas para que otorguen el consentimiento libre, previo e informado antes de que se realicen las actividades de desarrollo. Si bien el CLPI no es obligatorio, el proceso para obtenerlo es un medio importante para garantizar que los programas de USAID se salvaguarden del riesgo de impactos adversos, especialmente en los casos en los que sea probable que las actividades financiadas por USAID generen impactos significativos en los Pueblos Indígenas y sus territorios, recursos y/o medios de vida.</p> <p><b>Fases del ciclo de un programa:</b> El CLPI se debe obtener tan pronto como una unidad operativa de USAID haya propuesto la ubicación de un proyecto o una actividad, e identificado posibles impactos específicos en los territorios, derechos o recursos de los Pueblos Indígenas (<i>por ejemplo</i>, mediante un IDA o una EIS participativa). Las unidades operativas deben recurrir al <i>Manual sobre consultas</i> de USAID para obtener más orientación.</p>

Participación	Definición	Objetivos
Evaluación de impacto social (EIS)	Una EIS 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 actividades) y todos los procesos de cambio social que suponen estas intervenciones. <sup>aj</sup>	<p>Una EIS puede ayudar a identificar los posibles impactos (positivos o negativos) en los Pueblos Indígenas y que podrían derivarse de una actividad de desarrollo propuesta. Las unidades operativas de USAID deben llevar a cabo consultas con los Pueblos Indígenas para fundamentar la EIS e identificar las posibles medidas de mitigación de los riesgos, en particular las que se basan en los conocimientos de los Pueblos Indígenas. Una EIS ofrece una estructura útil para realizar consultas regulares durante el plazo de un proyecto/actividad con el propósito de monitorear/evaluar continuamente los riesgos.</p> <p><b>Fases del ciclo de un programa:</b> Las unidades operativas pueden llevar a cabo una EIS al mismo tiempo que el estudio ambiental inicial durante el diseño de un proyecto o actividad. Una EIS es una herramienta esencial para elaborar un análisis por escrito de los posibles impactos y las unidades operativas deben actualizarla con regularidad durante el ciclo de un programa a través de consultas regulares.</p>
Creación conjunta	La creación conjunta es un enfoque para el diseño de proyectos y actividades que reúne a las personas con miras a generar de forma colectiva un resultado con un valor mutuo, al aplicar un proceso participativo que presupone cierto grado de toma de decisiones y poder compartido. Es un proceso con un plazo limitado que se centra en generar un resultado específico. La creación conjunta es una técnica que se puede usar en distintos momentos durante el ciclo de un programa de USAID. <sup>ak</sup>	<p>La creación conjunta va un paso más allá de las consultas. Los Pueblos Indígenas actúan en un plano de igualdad con USAID en el proceso de diseño y tienen una autoridad genuina para tomar decisiones durante el proceso.</p> <p><b>Fases del ciclo de un programa:</b> Las misiones deben trabajar con la Oficina de Adquisiciones y Asistencia (OAA) —dentro de la Oficina de Servicios de Gestión (M)— el Laboratorio de la Agencia para la Innovación en el Desarrollo (que se transformará en la Oficina para el Desarrollo, la Democracia y la Innovación en el año fiscal 2020) y la oficina regional pertinente, a fin de llevar a cabo un proceso de creación conjunta que cumpla con los reglamentos sobre adquisiciones.</p>
Alianzas	En una verdadera alianza con USAID, los Pueblos Indígenas actúan en un plano de igualdad para el diseño de un proyecto o actividad, y/o en su ejecución, monitoreo y evaluación. En una alianza, los Pueblos Indígenas tienen una autoridad genuina para tomar decisiones.	<p>Una alianza ofrece un alto nivel de participación continua, y puede suponer la negociación y la firma de un memorándum de entendimiento formal. USAID puede trabajar con los Pueblos Indígenas para colaborar en el diseño de un proyecto o actividad, o como la contraparte ejecutora de esta. (La unidad operativa debe consultar con regularidad al RLO correspondiente y a la M/OAA si se adopta un enfoque de alianzas, ya que la Agencia no cuenta con una orientación formal al respecto).</p> <p><b>Fases del ciclo de un programa:</b> Si una unidad operativa determina que es adecuado establecer una alianza para cierta intervención, debe analizar este plan antes del lanzamiento del diseño de un proyecto/una actividad, a fin de garantizar la aceptación de todos los socios desde las etapas iniciales de la toma de decisiones. La alianza continúa hasta la conclusión de una intervención (lo que podría extenderse más allá del final del financiamiento de USAID).</p>

## Estrategias de cooperación de desarrollo de la región o del país

En las etapas iniciales de la elaboración de una RDCS/CDCS, una misión debe identificar si hay o no poblaciones en la región o en el país receptor que se deban considerar como Pueblos Indígenas, en función de los criterios de esta política. Una vez que se haya identificado el área de ejecución de la RDCS/CDCS, la misión debe realizar un IDA, centrado específicamente en los Pueblos Indígenas. El IDA deberá tener en cuenta el sexo, la edad y otras características demográficas, y deberá incluir un mapeo de los marcos jurídicos relevantes para los Pueblos Indígenas, un análisis documental de la información/los datos existentes, y datos cualitativos y cuantitativos formativos sobre los líderes, las organizaciones, las aspiraciones, los retos y las oportunidades de los Pueblos Indígenas. La misión podría llevar a cabo el IDA en un nivel más amplio para la RDCS/CDCS y para los sectores específicos en el ámbito del proyecto. Las consultas formales e informales son componentes importantes de un IDA, además de otras entrevistas y conversaciones.

A nivel de la RDCS/CDCS, las unidades operativas de USAID deben determinar si la programación intersectorial para el desarrollo se dirigirá o no a los Pueblos Indígenas, o si otros programas contemplados en la RDCS o la CDCS podrían afectar a las comunidades de estos pueblos.

A nivel de la RDCS/CDCS (y durante todo el plazo del ciclo de un programa), las unidades operativas deben tener en cuenta las dinámicas de poder, influenciadas por la identidad y otras características de los Pueblos Indígenas, tales como sexo, edad, estado civil, discapacidad, identidad o expresión de género, afiliación religiosa/étnica, casta y raza. Tanto un IDA como una EIS (al diseñar un proyecto o actividad) serán esenciales para identificar las dinámicas de poder positivas o negativas que las intervenciones financiadas por USAID deben abordar para profundizar y mantener el impacto medible.

## Diseño de los proyectos

Si los Pueblos Indígenas podrían tener la posibilidad de ser partes interesadas de una actividad o un programa incluido en los documentos de evaluación de proyectos (PAD, por sus siglas en inglés)<sup>19</sup> de una unidad operativa de USAID, es esencial que el plan de diseño del proyecto (PDP) (según se describe en el capítulo 201, sección 201.3.3.8,

## UNA NOTA SOBRE LAS LENGUAS DE LOS PUEBLOS 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 para comunicarse con los Pueblos Indígenas que sean partes interesadas de cualquier 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 colaboraciones predeterminadas más prolongadas. Obsérvese que no siempre habrá disponibles intérpretes en inglés y podría ser necesario depender de una segunda interpretación de la lengua dominante de un país al inglés. Esas inversiones valen la pena en aquellos casos en los que no sería posible comunicarse de otro modo con las partes interesadas relevantes. Las unidades operativas tal vez encuentren útil efectuar ajustes según las necesidades especiales de los Pueblos Indígenas, tales como discapacidad auditiva y de otros tipos.

También es importante considerar el hecho de que las lenguas de los Pueblos Indígenas representan una forma de ver e interpretar el mundo, por lo que a veces la traducción resulta difícil. Muchos conceptos del desarrollo no tienen palabras equivalentes en algunas lenguas 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.

del ADS) prevea la realización de sólidas consultas para colaborar con estos pueblos. El PDP representa una valiosa oportunidad para incorporar estas consideraciones analíticas y participativas en el ciclo de un programa de la Agencia, ya que este “define el propósito preliminar del proyecto



REPÚBLICA UNIDA DE TANZANIA: Milka modera un debate sobre normas de género durante la reunión de un club en la escuela secundaria de Mang'ola, donde vive el pueblo hadza en Karatu, Tanzania.

propuesto, y describe los pasos analíticos y otros que son necesarios para completar el diseño.<sup>120</sup> Las misiones deben considerar la incorporación de otros IDA por sector, una EIS, consultas formales e informales (relacionadas con el IDA y/o la EIS, o como un proceso separado) en el PDP, así como la creación o el diseño conjunto propuesto (o una alianza de forma más general) con los Pueblos Indígenas. El PDP debe buscar incorporar las múltiples formas de participación, las cuales se describen en la tabla anterior de enfoques y herramientas de comunicación y participación. También debe identificar qué otras oficinas de la misión tendrán que incluir a los Pueblos Indígenas en sus procesos de diseño del proyecto (como salud y agricultura) y planificar estudios conjuntos, de ser posible.

Si se conoce la zona específica de ejecución (región o subregión) en la etapa de diseño del proyecto y si los Pueblos Indígenas son partes interesadas en una actividad o un proyecto financiado por USAID,<sup>f</sup> las unidades operativas deben realizar un análisis por escrito sobre el posible impacto que ese proyecto/actividad podría generar en las partes interesadas que sean Pueblos Indígenas. Este análisis debe basarse en la participación directa de estos pueblos, realizarse en las primeras etapas del proceso de diseño del proyecto (si se conocen la ubicación y sus posibles partes interesadas). Las unidades operativas pueden aplicar diferentes enfoques para evaluar el posible impacto, tales como realizar consultas formales e informales con los Pueblos Indígenas, llevar a cabo una EIS o incluir preguntas pertinentes sobre los posibles impactos en estos pueblos dentro de un estudio ambiental inicial. Las unidades operativas deben realizar este análisis en estrecha coordinación con los propios Pueblos Indígenas. Si la unidad

operativa no conoce la zona específica de ejecución en la etapa de diseño del proyecto, deberá realizar el análisis por escrito cuando diseñe las actividades específicas.

En aquellos casos en los que el posible impacto de un proyecto o actividad se relacione con la gobernanza o la propiedad de la tierra, o cuando pueda llevarse a cabo el reasentamiento de los Pueblos Indígenas, las unidades operativas de USAID deberán examinar las directrices operativas para una inversión responsable basada en la tierra<sup>al</sup> y las directrices sobre el desplazamiento y el reasentamiento obligatorios<sup>am</sup> de la Agencia. Al planificar proyectos y actividades que podrían afectar a los Pueblos Indígenas, las unidades operativas deben identificar los posibles riesgos relacionados con los derechos de tenencia legítima, así como los proyectos de desarrollo anteriores que pudieron haber generado un impacto adverso en el medio ambiente o las comunidades, lo cual podría influir en las percepciones locales y nacionales en torno a la intervención propuesta. A continuación, se incluyen otras recomendaciones sobre la diligencia debida.

Si una unidad operativa tiene conocimiento sobre algún conflicto que involucre a los Pueblos Indígenas en la región de interés del proyecto, esta debe realizar una evaluación de conflicto<sup>ah</sup> para ofrecer un análisis exhaustivo de los elementos impulsores y sus factores de mitigación. Esta información complementa otros análisis y puede fundamentar el diseño de un proyecto al identificar formas de minimizar los posibles efectos negativos del conflicto en las comunidades y contribuir a las capacidades locales sobre el mantenimiento de la paz.

## Diseño de las actividades

Cuando los Pueblos Indígenas son partes interesadas en una actividad financiada por USAID, las unidades operativas deben hacerlos partícipes, abordar sus retos y oportunidades en la mayor medida posible, y establecer alianzas con ellos para la promoción de su autosuficiencia. Las unidades operativas deben prestar especial atención a las oportunidades de integración de los puntos de vista, los retos y las oportunidades de los Pueblos Indígenas en todos los sectores, desarrollando enfoques intersectoriales y apoyando actividades que los empoderen. Si una unidad operativa no ha completado el análisis por escrito sobre el posible impacto para la fase de diseño del proyecto, debe hacerlo durante el diseño de las actividades secundarias. Además, si la unidad operativa todavía no ha realizado consultas ni ha llevado a cabo una EIS o un IDA (ya sea con relación al análisis por escrito o para guiar el diseño de una actividad), esta debe realizarlos durante la fase de diseño de las actividades.

Las oficinas de programas deben incluir la participación y/o consultas con los Pueblos Indígenas como un paso necesario en la lista de verificación previa a las obligaciones o en la hoja de actividades de adquisición de las misiones y oficinas, y en las órdenes de desarrollo inclusivo de la misión y los PDP.

El proceso de consulta es un medio para informar a las comunidades de los Pueblos Indígenas acerca de las actividades planificadas y para obtener su retroalimentación y aportes a su diseño. De conformidad con las mejores prácticas, las



REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL: demostración de un líder yawanawá sobre la cosecha forestal para destacar los aportes de las comunidades que habitan en los bosques de este país.

unidades operativas de USAID deben realizar consultas en esta etapa para determinar si una comunidad está interesada y/o puede trabajar más plenamente con USAID en el diseño, la creación conjunta y/o la ejecución de las actividades de un proyecto. En ese caso, las unidades operativas deben trabajar con las comunidades de los Pueblos Indígenas para elaborar un plan para esa colaboración. En los casos en los que los Pueblos Indígenas o las comunidades ya tengan protocolos y una visión para su participación, las unidades operativas deben considerarlos como punto de partida para debates futuros.

Si una unidad operativa identifica posibles impactos adversos en los derechos, medios de vida, cultura, tierras y territorios, recursos naturales o sitios sagrados de los Pueblos Indígenas, o si es probable que se lleve a cabo una reubicación, esta debe buscar el CLPI de las comunidades antes de la ejecución de un proyecto o una actividad (incluidas las medidas de mitigación), de conformidad con las normas internacionales (y tal como se describe en la sección sobre ejecución a continuación). Esta norma se antepone a las consultas con los Pueblos Indígenas y puede obtenerse orientación adicional al respecto en el principio operativo IV expuesto anteriormente, así como en el *Manual sobre consultas*<sup>7</sup> de USAID.

## Convocatorias

Un medio esencial para fortalecer la programación de USAID para los Pueblos Indígenas es incluir en las convocatorias componentes específicos, resultados esperados y/o intervenciones ilustrativas que se relacionen con los Pueblos Indígenas y su bienestar. Si se identificaron riesgos para estos pueblos en una EIS durante el diseño de un proyecto y/o una actividad, la convocatoria debe reflejar esos riesgos y solicitar que las propuestas o los documentos conceptuales incluyan un plan para establecer medidas de mitigación, en consulta con los propios Pueblos Indígenas (si la unidad operativa aún no lo ha hecho). Al establecer los requisitos para posibles contrataciones, las unidades operativas de USAID deben solicitar una copia de la política sobre Pueblos Indígenas o la política/el enfoque de desarrollo inclusivo del proponente en el documento de convocatoria o el proceso de creación conjunta. Las unidades operativas también podrían contemplar la posibilidad de incluir los siguientes elementos en los posibles criterios de evaluación: la integración efectiva de los Pueblos Indígenas, así como de sus retos y oportunidades en la solicitud; enfoques claramente definidos para las consultas durante todo el ciclo de un programa de USAID, una clara comprensión de los riesgos para los Pueblos Indígenas y ejemplos de medidas de mitigación, planes para trabajar con

los Pueblos Indígenas en el diseño, la toma de decisiones y la ejecución; la transición de la gestión de las actividades y el financiamiento para las organizaciones locales de Pueblos Indígenas durante el plazo de la adjudicación, y la capacidad comprobada de crear y mantener esas alianzas (ya sea de forma directa o a través de otras organizaciones), etc.

En todas las regiones y los países en los que trabaja USAID, las organizaciones de los Pueblos Indígenas preferirían ejecutar directamente los programas que incidan en ellos o en sus territorios, en lugar de ser subcontratadas por una contraparte internacional. Es esencial que las unidades operativas de USAID ofrezcan financiamiento directo a las organizaciones de los Pueblos Indígenas. Este es un paso clave para velar por que las comunidades y las organizaciones de estos pueblos puedan lograr sus propias prioridades de desarrollo y avanzar en su recorrido hacia la autosuficiencia. Las unidades operativas pueden y deben poner a disposición de las organizaciones de los Pueblos Indígenas una asistencia adecuada para fortalecer sus capacidades, a fin de ayudarlas a competir y gestionar el financiamiento directo de USAID.

Las consultas con los Pueblos Indígenas durante el diseño del ámbito de trabajo o de la descripción de un programa en general **no** infringen los reglamentos federales sobre adquisiciones, a menos que una organización de Pueblos Indígenas involucrada 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 un proyecto o actividad refleje sus prioridades, intereses, aspiraciones y preocupaciones es algo claramente diferente al hecho de compartir el ámbito de trabajo o la descripción de un programa con los posibles oferentes o licitantes de forma que les otorgaría una ventaja injusta. Las unidades operativas de USAID siempre deben consultar con el correspondiente RLO o GC y la M/OAA para garantizar que estas distinciones queden claras.

En ciertas situaciones, como en América Latina, muchas organizaciones de Pueblos Indígenas podrían estar interesadas en responder a una convocatoria de USAID, ya sea de forma directa o como contrapartes de un solicitante 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) para divulgar la descripción de un proyecto o una actividad antes de que se publique la convocatoria oficial, a fin de ofrecer a todas las partes interesadas la misma oportunidad de examinar el diseño y efectuar comentarios. Las unidades operativas deben trabajar

con el RLO o GC y la M/OAA para garantizar el cumplimiento del ADS y de los reglamentos federales. El proceso ideal de una RFI incluiría una conferencia organizada por la misión para ofrecer a las partes interesadas la oportunidad de expresar sus inquietudes y participar en un diálogo en torno a las actividades propuestas, idóneamente fuera de la capital y en las lenguas correspondientes para aumentar la accesibilidad.

Las unidades operativas de USAID también deben aplicar el proceso de diligencia debida para identificar los posibles riesgos relacionados con las contrapartes ejecutoras públicas y sin fines de lucro, las empresas del sector privado u otros afiliados de USAID (incluidas las contrapartes y los subcontratistas). En el caso de que la contraparte o el afiliado sea una entidad gubernamental, una organización de la sociedad civil o del sector privado, las unidades operativas deberán considerar, en consulta con el RLO o GC, si estas presentan o no un conflicto de intereses que podría repercutir adversamente en los Pueblos Indígenas de forma no permisible en el plano jurídico. Las unidades operativas podrían reunir esta información durante un IDA o una EIS, o durante consultas formales e informales; sin embargo, podría ser necesario realizar una investigación específica.

## Ejecución

USAID debe recomendar a las contrapartes ejecutoras que presenten un plan para trabajar con las organizaciones de los Pueblos Indígenas, y transferirles fondos y responsabilidades de gestión durante el plazo de un proyecto o actividad, como parte del plan de trabajo y en un anexo más detallado. Este plan debe incluir una descripción de la forma en la que la contraparte ejecutora hará partícipes a los Pueblos Indígenas como partes interesadas en la definición del plan de trabajo, de qué manera se seguirán realizando consultas con estos pueblos y cómo incluirán a los Pueblos Indígenas en las tareas de monitoreo y la evaluación. Específicamente, el plan debe incluir un mecanismo mediante el cual los socios y las comunidades puedan enviar retroalimentación o alertar a las unidades operativas de USAID sobre preocupaciones relacionadas con la ejecución del proyecto o de la actividad. Este plan también debe establecer el enfoque de las contrapartes con respecto a la participación, incluida la forma en la que identificarán los procesos de toma de decisiones de los Pueblos Indígenas y las estructuras de liderazgo para establecer una base sólida, a fin de lograr una alianza significativa.<sup>2</sup>

Si corresponde, los documentos del proyecto también deben incluir una referencia clara a los riesgos identificados en un IDA y/o una EIS y las medidas de mitigación necesarias para disminuirlos. Las unidades operativas deben elaborar enfoques de mitigación por medio de un proceso de diseño conjunto con las contrapartes ejecutoras y los Pueblos Indígenas, y apoyarse considerablemente en lo que las comunidades ya están haciendo y lo que saben que dará resultados. Para facilitar una mejor ejecución y una gestión adaptativa, las unidades operativas deben establecer mecanismos para obtener una retroalimentación continua y directa de los Pueblos Indígenas afectados por la programación de USAID.

Si una unidad operativa identifica posibles impactos adversos en los derechos, medios de vida, cultura, tierras y territorios, recursos naturales o sitios sagrados de los Pueblos Indígenas, o si es probable que se lleve a cabo una reubicación, esta debe procurar el CLPI de las propias comunidades. Las unidades operativas deben comenzar el proceso de CLPI tan pronto como tengan conocimiento sobre los riesgos específicos, las partes interesadas y la ubicación de la implementación. Si una unidad operativa, en común acuerdo con el RLO o GC, determina que el CLPI es necesario, se debe incluir este requisito y el financiamiento correspondiente para este proceso en la adjudicación. El RLO competente o el representante oficial de contratos de USAID debe monitorear de cerca el proceso de CLPI y hacer cumplir el uso del *Manual sobre consultas* de USAID como mínimo. Si un proyecto o actividad no obtiene el CLPI, la unidad operativa deberá revisar las medidas de mitigación propuestas con las comunidades que posiblemente resulten afectadas para determinar si un ajuste de tales medidas daría origen a que la comunidad otorgue su consentimiento. En última instancia, si la unidad operativa no obtiene el CLPI, debe identificar un nuevo sitio para la actividad o el proyecto propuesto. Si la unidad operativa no puede encontrar un sitio alternativo adecuado, debe revisar el alcance del proyecto o la actividad, lo que podría incluir la finalización de la adjudicación y/o la reprogramación del financiamiento.

### **Monitoreo, evaluación y aprendizaje**

Las consultas formales e informales 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 una EIS adecuada incluye un plan para realizar consultas durante todo el plazo de una actividad, esta constituye un marco apropiado para las labores de monitoreo

y aprendizaje. Esto es especialmente importante para verificar si la intervención tal como se realizó es congruente con las prioridades, las necesidades, los retos, las aspiraciones y las oportunidades de desarrollo de los Pueblos Indígenas. Las consultas de la EIS también aportan información importante para evaluar el desempeño de una actividad.

### **RETOS DE LA PARTICIPACIÓN EN MECANISMOS GESTIONADOS REGIONAL Y CENTRALMENTE**

Una sólida participación de los Pueblos Indígenas durante el proceso de diseño de los proyectos y las actividades puede resultar abrumadora para aquellas unidades operativas de USAID que tengan mecanismos gestionados regional o centralmente. Se recomienda a estas unidades operativas que incorporen tiempo adicional en el cronograma de contratación para permitir viajes a las regiones en las que se llevarán a cabo las actividades, a fin de consultar a las partes interesadas, especialmente en aquellos casos en los que estas sean Pueblos Indígenas.

En el caso de que no sea posible establecer una participación sólida (o además de tal participación), los directores de los proyectos deben contemplar seriamente la posibilidad de realizar un proceso de solicitud de información (RFI), mediante el cual se pueda compartir la descripción o el ámbito del trabajo de un proyecto con las posibles partes interesadas, y se obtenga y se incorporen sus comentarios en el diseño, según corresponda. En los casos en los que un proceso de RFI no sea posible, las unidades operativas con mecanismos gestionados regional o centralmente pueden solicitar a las misiones ejecutoras que colaboren con las partes interesadas Indígenas después de que esa misión haya recibido fondos gestionados regional o centralmente. Todas las unidades operativas deben asegurarse de que las convocatorias para presentar propuestas o solicitudes requieran que los posibles contratistas o donatarios presenten un plan y un presupuesto claros (incluidos los presupuestos para viajes) para la participación de los Pueblos Indígenas. Esto permitirá que las contrapartes ejecutoras colaboren directamente con los Pueblos Indígenas de toda la región o del mundo. Si se establece esta participación desde el inicio, será más factible para las contrapartes ejecutoras colaborar con los Pueblos Indígenas en el diseño de las actividades y los planes de trabajo.

Las unidades operativas de USAID deben involucrar a las comunidades de los Pueblos Indígenas pertinentes para identificar los elementos impulsores de la marginación política, social, cultural y económica, así como para ayudar a diseñar programas y a definir el éxito. En particular, las unidades operativas deben incluir a los Pueblos Indígenas en la identificación de resultados adecuados y medibles de los proyectos y las actividades, así como de indicadores para medir los avances hacia su consecución. El proceso de consulta podría ofrecer una excelente oportunidad para emplear enfoques participativos para la definición de los resultados.

Las unidades operativas deben recopilar datos desglosados (incluso por identidad de los Pueblos Indígenas) durante todo el proceso de monitoreo y evaluación, a fin de que nuestro personal y las contrapartes ejecutoras puedan lograr una comprensión más completa sobre las brechas existentes en los indicadores socioeconómicos y de bienestar entre los Pueblos Indígenas y otras poblaciones. Esos indicadores pueden servir de parámetro 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 financiada por USAID. Como siempre sucede con la recopilación de datos, es esencial tener en cuenta consideraciones relativas a la seguridad: las unidades operativas deben prestar especial atención al hecho de evaluar si es seguro obtener y registrar cierta información acerca de los Pueblos Indígenas.<sup>21</sup>

Las unidades operativas de USAID deben trabajar con las contrapartes ejecutoras para hacer que los Pueblos Indígenas

sean partícipes activos en el proceso de monitoreo y evaluación. Para ello, podría ser necesario prestar asistencia financiera y técnica para el desarrollo de esas capacidades entre los Pueblos Indígenas interesados, lo cual debe formar parte de los presupuestos de los proyectos y las actividades.

Las unidades operativas que gestionan proyectos o actividades que incluyen a los Pueblos Indígenas como partes interesadas deben establecer un mecanismo para obtener una retroalimentación continua y directa de ellos, así como de las contrapartes y las dependencias gubernamentales afectadas por la programación financiada por USAID. Este mecanismo debe establecer un vínculo directo entre USAID y las comunidades, y debe ser accesible para todos los miembros de una comunidad, no solo para los representantes escogidos. Los mecanismos de retroalimentación pueden ayudar a fortalecer el impacto y los resultados de las actividades y los proyectos financiados por USAID, y son un instrumento eficaz para la identificación temprana, la evaluación y la resolución de quejas. Las unidades operativas deben informar al asesor principal de USAID para asuntos de Pueblos Indígenas acerca de las situaciones que requieran medidas correctivas antes de aplicarlas. El asesor principal trabajará con los líderes de las unidades operativas pertinentes para monitorear el progreso al respecto. Las unidades operativas deben documentar cuidadosamente cualquier desacuerdo que surja durante la ejecución de un proyecto o una actividad que afecte a los Pueblos Indígenas, así como los avances logrados hacia la resolución de los problemas mediante la negociación y una mayor colaboración con las partes interesadas.



REPÚBLICA DE INDONESIA: los asmat de Papúa, famosos por sus elaborados grabados en madera, dependen de los árboles a su alrededor como medio de vida.



REPÚBLICA UNIDA DE TANZANIA: los miembros de la comunidad de la tribu hadzabe en Mang'ola, Tanzania, se reúnen para examinar diferentes técnicas de paternidad, con el fin de velar por el apoyo a la educación de sus hijos.

## VII. Conclusión

Esta política marca el inicio de una nueva era en los esfuerzos de USAID para trabajar directamente con los Pueblos Indígenas. Las alianzas son uno de los pilares fundamentales del apoyo de la Agencia en el recorrido hacia la autosuficiencia.<sup>b</sup> 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 el mayor grado posible, con las propias prioridades y aspiraciones de los Pueblos Indígenas, lo cual dará origen a una mayor autosuficiencia a través de resultados más profundos y sostenidos. Las herramientas para esta participación, entre las que se incluyen el *Manual sobre consultas* de USAID, una versión comentada del IDA y lineamientos para la EIS, ayudarán a las unidades operativas a velar por que las actividades de la Agencia salvaguarden de daños a las partes interesadas, fomentando a la vez alianzas con los líderes y comunidades de los Pueblos Indígenas que les confieran de autoridad significativa<sup>2</sup> para la toma de decisiones, ayuden a revelar los conocimientos tradicionales sobre el desarrollo, den lugar a un desarrollo más inclusivo y promuevan la autosuficiencia.

Esta política será un recurso importante para promover los esfuerzos de la Agencia para apoyar a los gobiernos, a la sociedad civil y al sector privado en su recorrido hacia la autosuficiencia,<sup>b</sup> y para materializar nuestra misión de

“promover y demostrar valores democráticos en el exterior, y fomentar un mundo libre, pacífico y próspero.”<sup>a,an</sup> La Agencia reconoce que los países que logran un crecimiento estable a largo plazo son aquellos que se desarrollan de forma inclusiva, al aumentar el acceso equitativo a las oportunidades y los recursos económicos.<sup>a</sup> La labor de USAID en cuanto a las oportunidades y los retos de los Pueblos Indígenas ha demostrado que estos son socios esenciales para mejorar los indicadores de salud, seguridad alimentaria y educación, así como para abordar los conflictos persistentes (especialmente aquellos relacionados con los recursos naturales), preservar la biodiversidad, impulsar la producción agrícola (en particular mediante el uso del conocimiento tradicional relacionado con los cultivos, el ganado y la pesca) y promover enfoques tradicionales para aumentar la resiliencia ante las crisis.

Para garantizar que las unidades operativas de USAID cuenten con la capacidad técnica necesaria para aplicar los enfoques de participación, las alianzas y las salvaguardias que se detallan en esta política, la Agencia tendrá disponibles lineamientos de ejecución, tanto regionales como específicos para diferentes sectores, en nuestra página de Internet sobre Pueblos Indígenas.<sup>7</sup> Se seguirán ofreciendo sesiones de capacitación regionales y en las misiones, así como asistencia técnica en los lugares de ejecución, a cargo del asesor principal de USAID para asuntos de Pueblos Indígenas.

## Lista de acrónimos y siglas

<b>ADS</b>	Sistema Automatizado de Directrices (por sus siglas en inglés)
<b>CDCS</b>	Estrategia de cooperación de desarrollo del país (por sus siglas en inglés)
<b>CLA</b>	Colaboración, aprendizaje y adaptación (por sus siglas en inglés)
<b>CLPI</b>	Consentimiento libre, previo e informado
<b>CP</b>	Ciclo de un programa
<b>DNUDPI</b>	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
<b>EIS</b>	Evaluación de impacto social
<b>M/OAA</b>	Oficina de Adquisiciones y Asistencia/Oficina de Servicios de Gestión (por sus siglas en inglés)
<b>IDA</b>	Análisis de desarrollo inclusivo (por sus siglas en inglés)
<b>IFC</b>	Corporación Financiera Internacional (por sus siglas en inglés)
<b>PAD</b>	Documentos de evaluación de proyectos (por sus siglas en inglés)
<b>PDP</b>	Plan de diseño del proyecto
<b>RDCS</b>	Estrategia de cooperación para el desarrollo de la región (por sus siglas en inglés)
<b>RFI</b>	Solicitud de información (por sus siglas en inglés)
<b>RLO</b>	Oficial Legal Residente (por sus siglas en inglés)
<b>UO</b>	Unidad operativa

# Glosario

**Alianza:** Un acuerdo mediante el cual USAID realiza esfuerzos de coordinación con las contrapartes de un proyecto en un plano de igualdad, y basa todas las interacciones en el respeto mutuo, una visión común, contribuciones compartidas y una responsabilidad conjunta en el logro de todas las metas en común.

**Análisis de desarrollo inclusivo:** Una herramienta analítica que ayuda a perfilar el contexto en el cual existen personas marginadas. Una mejor comprensión de este contexto ayuda a USAID a diseñar programas más sostenibles y a abordar mejor las necesidades de las personas marginadas.

**Autosuficiencia:**<sup>b</sup> La capacidad de un país, lo que incluye al gobierno, a la sociedad civil y al sector privado, de planificar, financiar y ejecutar soluciones para resolver sus propios retos de desarrollo.

**Colaboración, aprendizaje y adaptación:** Un conjunto de procesos y actividades que ayudan a velar por que la programación financiada por USAID se realice de forma coordinada, se base en evidencia y se ajuste según sea necesario para conservar su eficacia durante toda la ejecución.

**Consentimiento libre, previo e informado (CLPI):** La idea de que, antes de que se pueda realizar una acción que podría incidir de forma positiva o negativa en los Pueblos Indígenas, la comunidad debe dar su aprobación para que se realice esa actividad ("consentimiento"). No obstante, el consentimiento carecería de sentido si no se ofreciera a la persona o al grupo información completa sobre la actividad propuesta y sus posibles impactos ("informado") antes de que se inicie la actividad ("previo"). La comunidad no debe sentir ninguna presión o coerción para aceptar la actividad ("libre").

**Consulta o participación formal:** Consultas que generan un flujo de información bidireccional, mediante el cual USAID comparte los detalles de una actividad con los Pueblos Indígenas y estas partes interesadas brindan libremente una retroalimentación fundamentada sobre esas actividades antes de su ejecución. Según las normas internacionales, los gobiernos tienen la obligación de consultar a los Pueblos Indígenas antes de ejecutar una actividad que repercuta en sus derechos o intereses.

**Contraparte ejecutora:** Una entidad o un organismo gubernamental, no gubernamental o del sector privado que complementa las labores de USAID al ayudar a materializar acuerdos institucionales acordes con las metas y los objetivos de USAID. La mayoría de las contrapartes ejecutoras de USAID son receptoras de financiamiento de la Agencia.

**Creación conjunta y diseño conjunto:** Este es un enfoque para el diseño de proyectos y actividades que reúne a las personas con miras a generar de forma colectiva un resultado con un valor mutuo, al aplicar un proceso participativo que presupone cierto grado de toma de decisiones y un poder compartido. Es un proceso con un plazo limitado que se centra en generar un resultado específico. La creación conjunta es una técnica que se puede usar en distintos momentos durante el ciclo de un programa de USAID.

**Diligencia debida:** La evaluación necesaria de resultados anteriores, del prestigio y de los planes futuros de una posible contraparte, de una entidad del sector privado o de otra organización, con respecto a diversas prácticas y principios comerciales o empresariales para evaluar los riesgos y beneficios del trabajo conjunto. Normalmente, la evaluación de una posible contraparte supone, como mínimo, el análisis de sus antecedentes sociales, ambientales y financieros, así como una evaluación relativa a la adicionalidad del involucramiento propuesto de USAID.

**Documento de evaluación de proyectos (PAD, por sus siglas en inglés):** El PAD documenta el diseño completo del proyecto y sirve como documento de referencia para la autorización de éste y su posterior ejecución. El PAD debe definir el problema de desarrollo que el proyecto abordará, ofrecer una descripción del enfoque técnico que se aplicará durante la ejecución, definir los resultados esperados a nivel de los insumos, productos, propósitos y metas (tal como se presentan en el marco lógico final); presentar el plan financiero y un presupuesto detallado, presentar un plan general de ejecución y de adquisiciones del proyecto, y presentar el plan de monitoreo y evaluación.

**Empoderar y empoderamiento:** Una situación en la que los Pueblos Indígenas adquieren el poder para actuar libremente, ejercer sus derechos, y promover sus propias prioridades y aspiraciones de desarrollo como miembros plenos y en condiciones de igualdad de la sociedad. Si bien con frecuencia el empoderamiento proviene desde adentro y las personas se empoderan a sí mismas, las culturas, las sociedades y las instituciones pueden crear condiciones para facilitar o debilitar las posibilidades de ese empoderamiento.

**Entorno propicio:** El contexto jurídico, normativo y social en el que funcionan los Pueblos Indígenas y sus organizaciones. En un entorno propicio adecuado, las condiciones favorecen la capacidad de los Pueblos Indígenas para practicar un desarrollo basado en la autodeterminación, defender y/o ejercer libremente sus derechos, y promover su autosuficiencia.

**Estrategia de cooperación para el desarrollo de país (o de la región):** En términos generales, es una estrategia de cinco años que define el enfoque escogido por una misión de USAID para un país (o región), plantea el recorrido del país o de la región hacia la autosuficiencia, y detalla los resultados esperados. La C(R)DCS ofrece una hoja de ruta sobre la forma en que USAID diseñará y ejecutará proyectos y actividades, y está disponible públicamente, incluso para los gobiernos de los países receptores.

**Estudio ambiental inicial:** La primera revisión de los efectos razonablemente previsibles de una acción propuesta en el medio ambiente. Su función es ofrecer una breve exposición de la base fáctica de una decisión inicial en cuanto a si una actividad requerirá una evaluación ambiental o una declaración de impacto ambiental.

**Evaluación de impacto ambiental:** Un requisito de todas las actividades financiadas por USAID, el cual se cumple a través de un estudio ambiental inicial, una evaluación ambiental o una solicitud de exclusión categórica, de conformidad con la Parte 216 del Título 22 del Código de Regulaciones Federales, comúnmente conocido como 22 CFR 216.

**Intersectorial:** La creación y promoción de metodologías, evaluaciones e investigaciones que tienen en cuenta todos los elementos impulsores subyacentes de diversos asuntos del desarrollo, en lugar de examinar únicamente los retos que enfrenta un solo subsector. Esta perspectiva más amplia puede revelar soluciones a problemas intrincados del desarrollo que limitan los resultados en cualquier sector.

**Orden de desarrollo inclusivo de la misión:** Un documento que ofrece orientación y define las funciones y las responsabilidades del equipo directivo, los equipos técnicos y las contrapartes ejecutoras de una misión de USAID, con relación al desarrollo inclusivo en la planificación estratégica y el diseño, la ejecución, el monitoreo y la evaluación de proyectos y actividades que financia la Agencia.

**Partes interesadas:** Aquellas partes que se ven afectadas, de manera positiva o negativa, por un resultado en materia de desarrollo, o que tienen interés o pueden influir en este.

**Participación:** El hecho de llegar a las partes interesadas pertinentes a través de diferentes medios de comunicación, desde conversaciones informales hasta un nivel más profundo de consultas significativas.<sup>2</sup>

**Participación informal:** El intercambio de información entre USAID y los Pueblos Indígenas/las partes interesadas del proyecto que puede permitir que la Agencia aprenda acerca de los intereses, las prioridades, los retos y las oportunidades del grupo, pero aún no incluye ningún detalle concreto sobre la actividad o el programa propuesto de USAID.

**Pueblos Indígenas:** Comunidades que cumplen algunos o todos los criterios planteados en la sección II de esta política.

**Significativo:** Que tiene la capacidad de incidir en el resultado de un asunto, proceso, diseño o cualquier otro tema que se esté debatiendo.

**Sistema Automatizado de Directrices (ADS, por sus siglas en inglés):** Incluye la organización y las funciones de USAID, junto con las políticas y los procedimientos que rigen los programas y las operaciones de la Agencia.

**Solicitud de información:** Un proceso mediante el cual USAID divulga públicamente la descripción de un proyecto o actividad, antes de emitir una convocatoria oficial, para brindar a todos los interesados la misma oportunidad de examinar el diseño y efectuar comentarios.

**Sostenibilidad o desarrollo sostenible:** Un progreso económico y social continuo que ya no depende del apoyo financiero externo continuo.

**Unidad operativa:** Una unidad organizativa dentro del Gobierno de los Estados Unidos, la cual se encarga de la ejecución de un programa de asistencia en el extranjero para uno o más elementos del Marco de asistencia exterior. En el caso de USAID, se incluyen misiones de campo, entidades y oficinas regionales y sedes de USAID en Washington, las cuales emplean los fondos del programa para alcanzar los objetivos de asistencia exterior de los Estados Unidos.

# Notas al final del texto

<sup>1</sup> En esta política, se utilizará “Pueblos Indígenas” (con mayúscula) como nombre propio para representar a las comunidades que cumplen con algunos o todos los criterios de la sección II.

<sup>2</sup> Para efectos de esta política, se define el término “significativo” como el hecho de tener la capacidad de incidir en el resultado de un asunto, proceso, diseño o cualquier otro tema que se esté debatiendo. Es esencial colaborar con los Pueblos Indígenas para lograr un entendimiento mutuo sobre una “consulta significativa” antes de iniciar tales conversaciones, ya que cada grupo tendrá sus propias costumbres o leyes tradicionales que definen la naturaleza y las medidas a tomar para el éxito de una consulta significativa.

<sup>3</sup> Tal como se utiliza en esta política, “desarrollo basado en la autodeterminación” significa la capacidad de los Pueblos Indígenas de determinar sus propias prioridades de desarrollo y promover su propia autosuficiencia.

<sup>4</sup> Además de destacarse en el Marco de políticas de la Agencia, el enfoque hacia 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 del ADS): “La sostenibilidad y el éxito a largo plazo de la asistencia para el desarrollo requieren en última instancia la pertenencia local... USAID debe buscar y responder a las prioridades y perspectivas de las partes interesadas locales... Estos procesos deben incluir a las poblaciones más pobres y marginadas y... se deben diseñar de manera tal que se alineen con las prioridades de los actores locales.”

<sup>5</sup> USAID plantea nuestro compromiso con la no discriminación y el desarrollo inclusivo en nuestra Política sobre igualdad de género y empoderamiento de la mujer, la Política sobre la juventud en el desarrollo, la Política sobre discapacidad, la Visión para la acción de personas lesbianas, gais, bisexuales y transgénero; los “principios” del capítulo 200 del ADS y la referencia obligatoria del ADS 200mab, “Promoción de la no discriminación y el desarrollo inclusivo en los programas financiados por USAID”; el capítulo 303maa del ADS, “Disposiciones estándar para las organizaciones no gubernamentales de los Estados Unidos”; el capítulo 303mab del ADS, “Disposiciones estándar para las organizaciones no gubernamentales que no sean de los Estados Unidos”; el capítulo 303mat del ADS, “Disposiciones estándar para adjudicaciones de cantidades fijas a organizaciones no gubernamentales”; y el Reglamento de Adquisiciones de USAID, sección 752.7038 del título 48 del Código de Regulaciones Federales.

<sup>6</sup> Muchos otros documentos sobre políticas de USAID también identifican de forma específica a los Pueblos Indígenas como partes interesadas que requieren atención especial, debido a su situación frecuente como grupo históricamente marginado:

- La Estrategia de USAID para la democracia, los derechos humanos y la gobernanza “eleva los derechos humanos [de los Pueblos Indígenas] como un objetivo esencial de desarrollo de USAID”;
- La Estrategia del Gobierno de los Estados Unidos para la educación básica internacional establece que este “trabaja con los actores locales para... diseñar programas de educación de calidad que sean inclusivos y culturalmente sensibles, que promuevan la reducción de la discriminación y la desigualdad, y que sean accesibles en las lenguas locales, en particular para las comunidades Indígenas y las minorías étnicas”;
- La Política de USAID sobre biodiversidad identifica el trabajo “con comunidades y Pueblos Indígenas” y la promoción de la “inclusión [y] la equidad social” como dos de sus principios rectores;
- La Estrategia mundial sobre seguridad alimentaria del Gobierno de los Estados Unidos establece que “los ecosistemas sostenibles y la gestión de los recursos naturales que contribuye a estos benefician especialmente a las poblaciones más vulnerables, incluidas las comunidades Indígenas, que a menudo carecen de voz en la toma de decisiones y tienen menos recursos para hacer frente a la degradación ambiental”;
- La Estrategia del Gobierno de los Estados Unidos para el avance de la protección y el cuidado de los niños en la adversidad identifica que los niños de las comunidades de los Pueblos Indígenas corren un mayor riesgo de ser víctimas de violencia y explotación.

<sup>7</sup> Las políticas y herramientas de USAID sobre los Pueblos Indígenas están disponibles en <https://www.usaid.gov/indigenous-peoples>.

<sup>8</sup> La Agencia ha elaborado una guía integral para el desarrollo inclusivo titulada “Enfoques sugeridos para integrar el desarrollo inclusivo en el ciclo de un programa y las operaciones de una misión (Ayuda adicional del ADS 201)”, la cual incluye un análisis de desarrollo inclusivo (IDA, por sus siglas en inglés). La Agencia ha elaborado una versión comentada del IDA para ayudar a las unidades operativas de USAID a identificar con mayor precisión a los Pueblos Indígenas y comprender el panorama legal, el contexto socioeconómico y la geografía en la que existen, así como los retos, las oportunidades y los posibles conflictos que enfrentan. La versión comentada del IDA está disponible en la página de Internet de USAID sobre Pueblos Indígenas.

<sup>9</sup> La versión comentada del IDA ofrece orientación para que las unidades operativas lo apliquen de forma tal que las ayude a analizar con más precisión los asuntos más comunes que surgen cuando se trabaja con Pueblos Indígenas. La versión comentada está disponible en la página de Internet de USAID sobre Pueblos Indígenas.

<sup>10</sup> Tal como se afirmó en 2010, “Estados Unidos apoya la Declaración, que —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>. El Gobierno de los Estados Unidos ha reafirmado su posición en 2017 en la “Explicación de la posición de los Estados Unidos de América”, durante la 36ª Sesión de Políticas sobre el Consejo de Derechos Humanos en Ginebra, disponible en <https://geneva.usmission.gov/2017/09/29/u-s-explanation-of-position-on-indigenous-peoples-hrc36-resolution-l-27/> (consultado el 26 de febrero de 2020).

<sup>11</sup> Las unidades operativas de USAID deben consultar al Oficial Legal Residente correspondiente y/o a la Oficina del Asesor General sobre todos los asuntos legales.

<sup>12</sup> Solo los Pueblos Indígenas pueden determinar si compartirán su propia propiedad intelectual y cómo lo harán; por lo tanto, las unidades operativas de USAID deben realizar una consulta significativa para comprender el grado al que los programas de USAID pueden incorporar la propiedad intelectual.

<sup>13</sup> Analizado en mayor detalle en la sección V.

<sup>14</sup> Los “Enfoques sugeridos para integrar el desarrollo inclusivo” de la Agencia incluyen “procedimientos para proteger a los beneficiarios en entornos restrictivos” en la página 15, disponible en [https://usaidelearninglab.org/sites/default/files/resource/files/additional\\_help\\_for\\_ads\\_201\\_inclusive\\_development\\_180726\\_final\\_r.pdf](https://usaidelearninglab.org/sites/default/files/resource/files/additional_help_for_ads_201_inclusive_development_180726_final_r.pdf) (consultado el 26 de febrero de 2020).

<sup>15</sup> Los programas mundiales y regionales de USAID deben coordinar con las misiones bilaterales de la Agencia para velar por la participación adecuada de las comunidades locales en el diseño y la ejecución de los programas financiados por USAID. La participación debe iniciar en la etapa de diseño, idóneamente como parte del proceso de consenso y aceptación de la misión. (Consulte el capítulo 201.3.3.6 del ADS).

<sup>16</sup> Anuncio del respaldo de los Estados Unidos a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, disponible en <https://2009-2017.state.gov/srsgia/154553.htm> (consultado el 26 de febrero de 2020).

<sup>17</sup> Consulte la nota al pie 13.

<sup>18</sup> Consulte la sección 303.3.6.5(b)(3) del ADS para obtener mayor orientación sobre cómo incluir texto sobre adjudicaciones de transición en la documentación de un proyecto.

<sup>19</sup> La Oficina de Políticas, Planificación y Aprendizaje llevó a cabo un proceso de optimización del PAD durante el año fiscal 2020, para así reducir la carga de las unidades operativas y alinearse con los esfuerzos de la Agencia para realizar una programación adaptativa.

<sup>20</sup> Se debe tener en cuenta que los planes de participación de las partes interesadas están incluidos en el ciclo de un programa según el plan para hacer partícipes a los actores locales, en la sección 201.3.3.12 del ADS. En esta sección, se describe una estrategia para garantizar que exista una participación inclusiva, significativa<sup>2</sup> y coherente de los actores locales principales durante todo el proceso de diseño y/o ejecución del proyecto y de la actividad, con el fin de promover la sostenibilidad mediante la pertenencia local. Entre los actores locales se incluyen organizaciones o personas y entidades del sistema local —como el gobierno del país socio, la sociedad civil y el sector privado, entre otros— que generan conjuntamente resultados que inciden en la consecución del propósito del proyecto. La incorporación de la sostenibilidad y la pertenencia local en el diseño y la ejecución de los proyectos posteriores debe basarse en la comprensión de estos actores, sus interrelaciones y los incentivos que los guían. El uso del mapeo de las partes interesadas y de solicitudes de información (RFI, por sus siglas en inglés), así como de conferencias, encuestas, redes sociales, etc., puede ser útil para velar por que este proceso incluya a toda la variedad de actores importantes para los resultados del proyecto.

<sup>21</sup> Consulte los “Enfoques sugeridos para integrar el desarrollo inclusivo” de la Agencia, que incluyen los “procedimientos para proteger a los beneficiarios en entornos restrictivos” en la página 15, disponible en [https://usaidelearninglab.org/sites/default/files/resource/files/additional\\_help\\_for\\_ads\\_201\\_inclusive\\_development\\_180726\\_final\\_r.pdf](https://usaidelearninglab.org/sites/default/files/resource/files/additional_help_for_ads_201_inclusive_development_180726_final_r.pdf) (consultado el 26 de febrero de 2020).

---

## Créditos fotográficos

**Portada:** (izquierda) Montakan Tanchaisawat, USAID; (arriba a la derecha) David Osorio, ACDI/VOCA; (abajo a la derecha) Davide Mutua, USAID/Kenia

**Página 2:** Kevin Ouma, TechnoServe

**Página 5:** Eric Onyiego, USAID/Kenia

**Página 7:** Molly Bergen, oficial de comunicaciones de África Central en el programa CARPE

**Página 9:** Josephine Green, UICN

**Página 11:** Alex Araujo, USAID

**Página 13:** David Osorio, ACDI/VOCA

**Página 14:** Tory Read, USAID CTSP

**Página 15:** Morgana Wingard

**Página 17:** Luciano González, FECOPROD

**Página 19:** USAID y AIDER

**Página 20:** Luthfi Ashari, USAID/ Indonesia

**Página 23:** Saengroaj Srisawaskraisorn, USAID

**Página 29:** Rachel Chilton, USAID

**Página 30:** Liza Cushion, USAID

**Página 33:** USAID/Indonesia

**Página 34:** Rachel Chilton, USAID

# Referencias

- <sup>a</sup> Marco de políticas de USAID, disponible en [https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/WEB\\_PF\\_Full\\_Report\\_FINAL\\_10Apr2019.pdf](https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/WEB_PF_Full_Report_FINAL_10Apr2019.pdf) (consultado el 26 de febrero de 2020).
- <sup>b</sup> Recorrido hacia la autosuficiencia, métrica e información de USAID, disponible en <https://www.usaid.gov/selfreliance> (consultado el 26 de febrero de 2020).
- <sup>c</sup> Cultural Survival, disponible en <https://www.culturalsurvival.org/issues> (consultado el 26 de febrero de 2020).
- <sup>d</sup> The International Work Group for Indigenous Affairs, disponible en <https://www.iwgia.org/en/indigenous-world> (consultado el 26 de febrero de 2020).
- <sup>e</sup> Norma de Desempeño 7 de la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés), disponible en [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics\\_ext\\_content/ifc\\_external\\_corporate\\_site/sustainability-at-ifc/policies-standards/performance-standards/ps7](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/sustainability-at-ifc/policies-standards/performance-standards/ps7) (consultado el 26 de febrero de 2020).
- <sup>f</sup> USAID's Environmental Compliance Factsheet, disponible en [https://usaidegms.org/Documents/SocialImpacts/Stakeholder\\_Engagement\\_052016.pdf](https://usaidegms.org/Documents/SocialImpacts/Stakeholder_Engagement_052016.pdf) (consultado el 26 de febrero de 2020).
- <sup>g</sup> Salvaguardia Ambiental y Social 7 del Banco Mundial (ESS, por sus siglas en inglés), disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/383011492423734099/pdf/114278-WP-REVISED-PUBLIC-Environmental-and-Social-Framework.pdf> (consultado el 26 de febrero de 2020).
- <sup>h</sup> Coates, K. 2004. *A Global History of Indigenous Peoples: Struggle and Survival*. Nueva York, NY: Palgrave Macmillan.
- <sup>i</sup> Larson, A.M., Barry, D., Dahal, G.R. y Colfer, C.J.P. 2010. *Forests for People: Community Rights and Forest Tenure Reform*. Londres: Earthscan.
- <sup>j</sup> 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, Inglaterra: Oxfam.
- <sup>k</sup> 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.
- <sup>l</sup> 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.
- <sup>m</sup> Cernea, M. 1997. The risks and reconstruction model for resettling displaced populations. *World Development*, 25(10), 1569-1587.
- <sup>n</sup> Chatty, D. y Colchester, M. 2008. *Conservation and Mobile Indigenous Peoples: Displacement, Forced Settlement and Development*. Nueva York, NY: Berghahn Books.
- <sup>o</sup> Neumann, R. 2002. *Imposing Wilderness: Struggles over Livelihood and Nature Preservation in Africa*. Berkeley, California: University of California Press.
- <sup>p</sup> Macekura, S.J. 2015. *Of Limits and Growth: The Rise of Global Sustainable Development in the Twentieth Century*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- <sup>q</sup> Según lo documenta Global Witness en sus informes anuales sobre amenazas contra los defensores del medio ambiente, disponible en <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/defenders-earth/>.
- <sup>r</sup> Bohannon, J. 2016. Who Is Getting Left Behind in the Internet Revolution? *Science*, disponible en <http://www.sciencemag.org/news/2016/09/who-getting-left-behind-internet-revolution> (consultado el 26 de febrero de 2020).
- <sup>s</sup> Freire, G., et. al. 2015. *Indigenous Latin America in the Twenty-First Century: The First Decade*. Washington, D.C.: Grupo Banco Mundial.
- <sup>t</sup> Anderson, I., Robson, B., Connolly, M., Al-Yaman, F., Bjertness, E., King, A. y 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.
- <sup>u</sup> Hall, G. y Patrinos, H.A. 2012. *Indigenous Peoples, Poverty, and Development*. Nueva York, NY: Cambridge University Press, pp. 32, 51 y 59.

- <sup>v</sup> Larsen, P.B. 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).
- <sup>w</sup> Hall, G. y Patrinos, H.A. 2006. *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America 1994-2004*. Nueva York, NY: Palgrave Macmillan.
- <sup>x</sup> 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.
- <sup>y</sup> King, L. y Schielmann, S. 2004. "The Challenge of Indigenous Education:" "Practice and Perspectives". París: UNESCO.
- <sup>z</sup> Mangelsdorf, P.C. 1986. The origin of corn. *Sci. Am.* 255(2):80–86.
- <sup>aa</sup> Spooner, D.M., McLean, K., Ramsay, G., Waugh, R. y Bryan, G.J. 2005. A single domestication for potato based on multilocus amplified fragment length polymorphism genotyping. *PNAS USA* 102:14694-14699.
- <sup>ab</sup> Cox, P.A. and Balick, M.J. 1994. The ethnobotanical approach to drug discovery. *Sci. Am.* 270(6):82–87.
- <sup>ac</sup> Prasad, S. y Tyagi, A.K. 2015. Traditional Medicine: The Goldmine for Modern Drugs. *Adv Tech Biol Med* 2015, 3:1.
- <sup>ad</sup> Consulte las publicaciones de la Iniciativa de Derechos y Recursos, disponibles en <https://rightsandresources.org/en/resources/communities/#.XNmDEtNKg0o> (consultado el 26 de febrero de 2020).
- <sup>ae</sup> 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 <https://www.wri.org/publication/climate-benefits-tenure-costs> (consultado el 26 de febrero de 2020).
- <sup>af</sup> Una publicación de Prakash Kashwan, disponible en <https://grist.org/article/indigenous-people-can-manage-their-forests-better-than-anyone-else/> (consultado el 26 de febrero de 2020).
- <sup>ag</sup> UNESCO. 2003. "Language Vitality and Endangerment". Documento presentado por el grupo especial de expertos sobre las lenguas en peligro, convocado por la UNESCO en la Reunión Internacional de Expertos sobre el programa de la UNESCO titulado "Salvaguardia de las lenguas en peligro", UNESCO, París, del 10 al 12 de marzo de 2003.
- <sup>ah</sup> Marco de evaluación de conflictos 2.0 de USAID, disponible en [https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/pnady739.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnady739.pdf) (consultado el 26 de febrero de 2020).
- <sup>ai</sup> Para obtener orientación de la Agencia sobre cómo realizar un estudio ambiental inicial, consulte <https://usaidgems.org/Assistant/EDTIEEHome.htm#process> (consultado el 26 de febrero de 2020).
- <sup>aj</sup> Consulte la guía para la evaluación de impacto ambiental de la Asociación Internacional de Evaluación de Impactos, disponible en <http://www.iaia.org/wiki-details.php?ID=23> (consultado el 26 de febrero de 2020).
- <sup>ak</sup> Consulte el documento de 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> (consultado el 26 de febrero de 2020).
- <sup>al</sup> Consulte las directrices operativas de USAID para una inversión responsable basada en la tierra, disponibles en [https://www.land-links.org/wp-content/uploads/2016/09/USAID\\_Operational\\_Guidelines\\_updated-1.pdf](https://www.land-links.org/wp-content/uploads/2016/09/USAID_Operational_Guidelines_updated-1.pdf) (consultado el 26 de febrero de 2020).
- <sup>am</sup> Consulte las directrices de USAID sobre el desplazamiento y el reasentamiento obligatorios en la programación de USAID, disponibles en [https://www.land-links.org/wp-content/uploads/2016/09/USAID\\_Land\\_Tenure\\_Guidelines\\_CDR.pdf](https://www.land-links.org/wp-content/uploads/2016/09/USAID_Land_Tenure_Guidelines_CDR.pdf) (consultado el 26 de febrero de 2020).
- <sup>an</sup> <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2018/12/Joint-Strategic-Plan-FY-2018-2022.pdf> (consultado el 26 de febrero de 2020).

[www.usaid.gov](http://www.usaid.gov)