



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
24 de febrero de 2009  
Español  
Original: inglés

---

### Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

#### Octavo período de sesiones

Nueva York, 18 a 29 de mayo de 2009

Tema 6 del programa provisional\*

**Diálogo amplio con seis organismos y fondos de las Naciones Unidas**

### Información recibida del sistema de Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales

#### Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

#### *Resumen*

La presente comunicación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha sido preparada en el contexto del diálogo amplio entre la FAO y los miembros del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas.

---

\* E/C.19/2009/1.



## **I. Introducción**

1. El diálogo amplio que se organizará durante el octavo período de sesiones del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas constituye una buena oportunidad para mantener un debate sustantivo entre las organizaciones internacionales de desarrollo y los representantes de los pueblos indígenas y otros colaboradores de la sociedad civil. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha accedido a participar en ese diálogo a fin de dejar manifiestamente constancia de su compromiso con las cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas, particularmente en lo concerniente a las tendencias, deficiencias y obstáculos que se oponen a la adopción de medidas. Además, constituye una buena ocasión para que los administradores y oficiales de la FAO cobren más conciencia de los problemas de los pueblos indígenas. La FAO confía en que el informe permitirá comprender mejor cómo trabaja, en qué condiciones desarrolla su labor respecto de los pueblos indígenas y en qué calidad participa en las actividades que se llevan a cabo a nivel mundial para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones indígenas. El deseo de aclarar qué cabe razonablemente esperar de la FAO y de qué debe ser ésta consciente ha impulsado a preparar el presente informe sobre el período de sesiones y el correspondiente diálogo.

2. El compromiso de la FAO respecto de las cuestiones indígenas ha ido aumentando en los últimos años, motivado por el creciente reconocimiento de las precarias condiciones en que viven muchos pueblos indígenas y en respuesta a un mayor grado de compromiso por parte de las autoridades nacionales. Hay proyectos con un componente indígena en muchos países con los que está colaborando la FAO y en los que hay comunidades indígenas. Además, impulsada en parte por la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en 2007, esa corriente va en aumento. No obstante, hay importantes limitaciones al compromiso de la FAO respecto de las cuestiones indígenas, las cuales se explicarán junto con las tendencias positivas.

3. La labor de la FAO respecto de los pueblos indígenas aparece definida por ciertos factores institucionales y orgánicos que influyen en el carácter de las intervenciones en pro del desarrollo y que determinan su capacidad de abordar esta cuestión. El apoyo a los pueblos indígenas ha de responder necesariamente a las mismas directrices institucionales que rigen todos los proyectos y programas de la FAO. Todas las actividades emprendidas por la FAO han de estar en consonancia con su mandato general, definido en los términos siguientes: “alcanzar la seguridad alimentaria para todos, mejorar la nutrición, aumentar la productividad agrícola, elevar el nivel de vida de la población rural y contribuir al crecimiento de la economía mundial”. Las repercusiones de esta condición previa se examinarán en el presente informe, en el que también se analizan la labor de la FAO sobre el terreno, las limitaciones de su compromiso y las oportunidades para el futuro.

## **II. Labor de la FAO en relación con las cuestiones indígenas**

4. La labor de la FAO en relación con las cuestiones indígenas tiene lugar en tres ámbitos, que guardan respectivamente relación con las actividades sobre el terreno, las investigaciones y las políticas/normas. Cada uno de esos ámbitos forma parte

integrante de la misión de la FAO, la cual realiza importantes esfuerzos en cada ámbito para mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas y hacer frente a la discriminación de que éstos son objeto.

## **A. Actividades sobre el terreno y a nivel de proyectos**

5. Los proyectos sobre el terreno constituyen una de las esferas en que es más visible la labor que realiza la FAO en pro de los pueblos indígenas. Su objetivo es prestar apoyo técnico en esferas compatibles con su especialización en agricultura y otras dimensiones de la seguridad alimentaria. Los proyectos suelen ajustarse a uno de los dos tipos siguientes: los que están formulados específicamente en pro de los pueblos indígenas; y los que incluyen a los pueblos indígenas como parte de una población beneficiaria más amplia. Estos últimos proyectos pueden ser beneficiosos para los pueblos indígenas dado que hay cierto grado de interacción con el entorno natural o social en que viven las comunidades indígenas y otras comunidades, si bien los pueblos indígenas no son considerados socios o beneficiarios en este caso.

6. En la sección siguiente se examinan proyectos y programas en América Latina con un componente indígena. La decisión de concentrarse en una única región está motivada por el deseo de exponer de manera más sustantiva las intervenciones de la FAO en uno de sus lugares primordiales sobre el terreno. Así pues, en lugar de una visión general de los diferentes proyectos en el mundo, se ofrece un panorama más completo del enfoque programático de la FAO respecto de las cuestiones indígenas en América Latina, lo que hace posible comprender mejor los tipos de intervención y sus características operacionales clave en cuanto se aplican a un contexto específico. Se espera que otras regiones queden abarcadas en posteriores períodos de sesiones del Foro.

### **Foco de atención en América Latina**

7. La actuación de la FAO en pro de los pueblos indígenas tiene un alcance y un apoyo financiero que varían en función de la actividad correspondiente, el volumen de la financiación, el tipo de donante y el tipo de colaboración. Como se ha indicado, los proyectos con un componente indígena se ocupan directamente de los pueblos indígenas o incluyen a éstos como beneficiarios junto a otras poblaciones rurales. Ambos se examinarán por separado.

### **Proyectos específicamente destinados a prestar apoyo a pueblos indígenas**

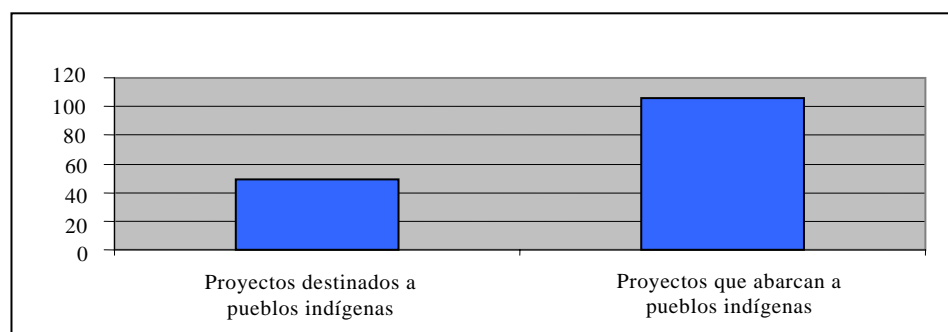
8. Alrededor de un tercio de los proyectos de la FAO en América Latina con un componente indígena se concentran específicamente en los pueblos indígenas. Numéricamente, eso representa alrededor de 50 proyectos<sup>1</sup>. Donde se realiza una labor más destacada a fin de considerar a los pueblos indígenas como grupos especiales es en Bolivia, Chile, Colombia, el Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, el Paraguay y el Perú. En menor medida, se realizan actividades en la Argentina, el Brasil y Panamá. En el resto de la región, los proyectos con un componente indígena no existen o benefician a los pueblos indígenas de manera indirecta al incluirlos como componentes de un grupo de beneficiarios más amplio.

<sup>1</sup> Las cifras y estimaciones son aproximadas.

9. Casi todos los proyectos que se ocupan específicamente de los pueblos indígenas tienen una escala más reducida. En su mayor parte, consisten en iniciativas de Telefood, que son pequeños proyectos autónomos sobre agricultura, ganadería o pesca, destinados a ayudar a grupos concretos de población —principalmente a pequeñas comunidades u organizaciones— a alcanzar un mayor grado de seguridad en materia de subsistencia mediante la obtención de más alimentos o ingresos. Suelen estar limitados a un plazo de un año, con un presupuesto de menos de 10.000 dólares. En general, las iniciativas en pequeña escala incluyen a pueblos indígenas en todo el ciclo de proyectos, especialmente a mujeres, y en ocasiones a jóvenes indígenas. La formación y la participación son elementos clave de este tipo de proyectos, en cuyo marco los miembros de las comunidades indígenas reciben capacitación en materia de producción de alimentos y de productividad de una manera económica y ecológicamente sostenible. Las comunidades indígenas de Bolivia, el Brasil, Colombia, el Ecuador, Nicaragua, el Paraguay y el Perú han participado en actividades de esta índole.

10. Hay dos tipos de proyectos formulados expresamente para pueblos indígenas que son iniciativas regionales financiadas por gobiernos donantes. Los proyectos regionales abarcan a dos o más países que comparten ciertas características geográficas o preocupaciones temáticas. En América Latina hay unos cuantos proyectos que funcionan de ese modo y la mayoría de ellos se centra en cuestiones relacionadas con el medio ambiente. Por ejemplo, la conservación de especies animales cuenta con el apoyo de comunidades indígenas en la Argentina, Bolivia, Chile, el Ecuador y el Perú, donde la seguridad alimentaria está vinculada a la conservación de las especies locales. Otro proyecto regional en las zonas del altiplano andino de Bolivia, el Ecuador y el Perú se centra en fortalecer la capacidad de las organizaciones indígenas para producir alimentos destinados al consumo y la venta. A tal efecto, se está promoviendo la recuperación de productos tradicionales y de sus sistemas de producción conexos. Los proyectos nacionales de este tipo tienen en cuenta las necesidades de los pueblos indígenas, para lo cual incorporan frecuentemente conocimientos, sistemas de subsistencia y cultura de ámbito local en los proyectos que se formulan. Por lo demás, los proyectos en pequeña escala también hacen hincapié en la participación y el intercambio interactivo.

Gráfico I

**Proyectos de la FAO en América Latina<sup>a</sup>**

<sup>a</sup> Los datos se refieren únicamente a proyectos en América Latina con un componente indígena.

11. Hay proyectos a nivel de países que se centran específicamente en pueblos indígenas en Bolivia, Chile, Colombia, el Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y el Perú. La FAO ha prestado apoyo financiero a unos 15 proyectos de este tipo en los últimos años. A diferencia de los proyectos en pequeña escala o regionales, encauzan sus actividades a nivel nacional o subregional y disponen de más fondos durante períodos de tiempo más largos. Ese tipo de intervenciones se centra primordialmente en el apoyo institucional, técnico y administrativo a los interesados nacionales (el gobierno y la sociedad civil) y, en general, intentan mejorar su capacidad de abordar las preocupaciones que plantea el desarrollo de los pueblos indígenas de manera coherente y global, sin aislarlos de las actividades más amplias de desarrollo. Los proyectos relacionados con la seguridad alimentaria y la ordenación de los recursos naturales son los más característicos. Prestan apoyo técnico en ámbitos tales como el establecimiento de una agricultura viable, la mejora de la nutrición, la ordenación sostenible de los recursos naturales y la conservación de sistemas de patrimonio agrícola de interés mundial, muchos de los cuales son sistemas indígenas. Hay por lo menos dos proyectos que han servido para prestar ayuda a pueblos indígenas a raíz de desastres naturales. Su objetivo es contribuir a restablecer las actividades agrícolas viables después de una emergencia. Hay otros dos proyectos en Chile y Colombia, centrados en crisis inducidas por el ser humano. Los pueblos indígenas que han sido víctimas de la violencia civil como consecuencia de disputas sobre la tierra o de discriminación son el centro de atención de esas iniciativas de prevención de conflictos.

12. Cuatro proyectos de múltiples organismos en América Latina se concentran directamente en los pueblos indígenas. A este respecto, la FAO trabaja en colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas, constituyendo un equipo en el que una y otros realizan sendas aportaciones técnicas relacionadas directamente con sus respectivos mandatos. La financiación de tales proyectos suele proceder de donantes especialmente sensibles a los factores de la exclusión social y de la diversidad cultural. Habida cuenta de que también establecen una cooperación interinstitucional, brindan numerosas oportunidades para que las diferentes organizaciones y programas de las Naciones Unidas colaboren como un sistema unificado. En general, este tipo de intervención pone de manifiesto un firme compromiso respecto del desarrollo interdisciplinario y la sensibilización sociocultural, el cual fomenta la participación de los pueblos indígenas. En Panamá y el Ecuador, la FAO coopera en proyectos que tienen una dimensión medioambiental: presta asistencia a las comunidades indígenas en la conservación de sus entornos naturales y, por consiguiente, de sus propios medios de subsistencia. En Honduras y el Ecuador, la FAO está financiando proyectos cuyo objetivo es integrar la diversidad cultural en las políticas públicas y en las intervenciones locales en favor del desarrollo.

### **Proyectos que abarcan a pueblos indígenas**

13. Además de los proyectos esbozados *supra*, en cuyo marco se considera a los pueblos indígenas como un grupo específico y se realizan actividades coordinadas para subvenir a sus necesidades e incluirlos como participantes activos en el proceso de planificación y el ciclo de programación, la FAO participa en varios proyectos destinados a producir resultados positivos en pro del desarrollo de poblaciones rurales que abarcan a muchos pueblos indígenas. Esos proyectos se ejecutan en

zonas geográficas de gran concentración de pueblos indígenas, como los Andes, el Amazonas, Centroamérica y determinadas regiones costeras, o incluyen a pueblos indígenas cuando se concentran, de manera más general, en comunidades vulnerables y marginales. En este último caso, los objetivos de los proyectos entrañan la colaboración con los pueblos indígenas por definición y no en función de la materialización de un propósito expreso. Por esa razón, no se realizan acciones coordinadas para delimitar las necesidades y las preocupaciones de desarrollo concretas que tienen esos pueblos indígenas. No obstante, pueden redundar en ventajas considerables.

14. Muchas intervenciones relacionadas con la seguridad alimentaria tienen lugar en la región de los Andes debido a las difíciles condiciones de vida en esas zonas (por ejemplo, en Bolivia, el Ecuador y el Perú), aunque también en otros países pobres como Nicaragua y Honduras. Las intervenciones de esa índole intentan hacer aumentar el acceso a los alimentos y su calidad mediante diferentes formas de asistencia técnica. En países como el Ecuador, El Salvador y México, el Programa Especial sobre Seguridad Alimentaria de la FAO tiene por objeto mejorar la capacidad de las instituciones públicas y privadas, de los agricultores y de las organizaciones internacionales a los efectos de hacer frente a las preocupaciones en materia de seguridad alimentaria y gestionar y coordinar las respuestas, que abarcan a los grupos más vulnerables, como los pueblos indígenas. A nivel regional, la Dependencia del Derecho a la Alimentación de la FAO también ha emprendido actividades en América Latina. En el Brasil, Bolivia, el Perú, el Paraguay y Nicaragua, varios proyectos han respaldado procesos legislativos y normativos a fin de garantizar el derecho a una alimentación adecuada de las poblaciones vulnerables, incluidos los pueblos indígenas. Estrechamente relacionadas con la seguridad alimentaria están las iniciativas que se ocupan de los beneficios económicos y las oportunidades de los interesados desfavorecidos. Se trata, en su mayoría, de iniciativas en pequeña escala, si bien algunas son también nacionales, sobre todo en México y en el Paraguay.

15. Además, hay dos intervenciones con miras a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático en las comunidades rurales. Por ejemplo, la FAO, en colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas, ésta aplicando medidas experimentales de adaptación en el Macizo Colombiano con el fin de fortalecer las prácticas sostenibles de las comunidades indígenas y otros habitantes de esa zona rural. Por otra parte, está adoptando medidas para integrar las cuestiones medioambientales en el programa de desarrollo nacional, haciendo hincapié en la reducción de los factores de vulnerabilidad de los grupos más afectados. Se están realizando actividades similares en Guatemala y el Perú.

16. En Honduras, Guatemala, el Ecuador, Belice, Colombia, Nicaragua y Bolivia, donde los desastres naturales han tenido efectos devastadores para las comunidades marginales, incluidas algunas indígenas, se están ejecutando proyectos de socorro de emergencia y rehabilitación. En el marco de esos proyectos, la FAO procura restablecer el primer ciclo de la actividad agrícola después de un período de crisis. El objetivo es brindar a las comunidades afectadas la oportunidad de regenerar la producción cuando se han visto muy castigadas por fenómenos naturales. Además, la FAO ha contribuido a fomentar la capacidad de varios países respecto de la gestión de riesgos de desastres en el sector agrícola. Esas actividades se centran en fortalecer las instituciones nacionales y locales para que se ocupen de la mitigación, la preparación y la respuesta en casos de desastre. Se trata de garantizar que incluso

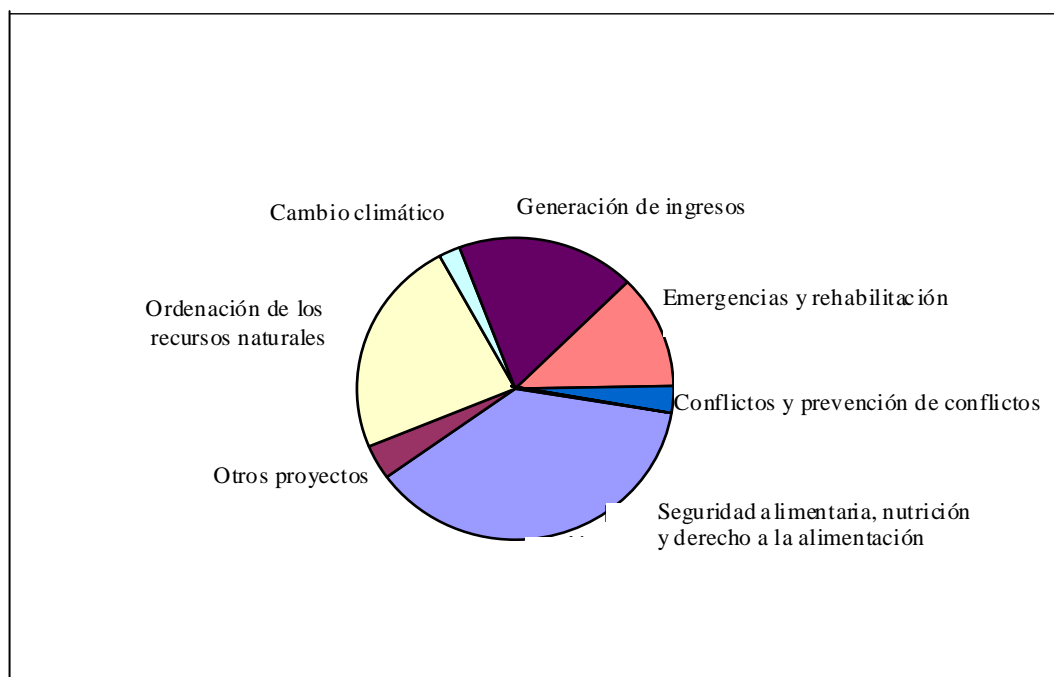
los grupos más vulnerables estén en cierta medida protegidos en las situaciones de emergencia.

17. En la mayor parte de los pequeños Estados insulares del Caribe y otros países, como Costa Rica, la República Dominicana, el Uruguay, la Argentina y Venezuela (República Bolivariana de), únicamente se realiza una labor limitada respecto de las cuestiones indígenas.

18. En suma, la labor de la FAO respecto de las cuestiones indígenas se ajusta a dos tipos de compromisos. El hecho de hacer un hincapié concreto en los pueblos indígenas es obviamente más deseable, si bien, habida cuenta de que el mandato de la FAO es de carácter técnico, su labor suele consistir en prestar asistencia a los pueblos indígenas en su calidad de integrantes de la población rural. No obstante, también es importante tener en cuenta este último tipo de actividades.

Gráfico II

**Distribución de proyectos en función del tema del que se ocupan<sup>a</sup>**



<sup>a</sup> Los datos se refieren a todos los proyectos de la FAO en América Latina con un componente indígena.

## B. Investigaciones

19. El papel de la FAO de generar conocimientos e investigaciones de carácter técnico en relación con la agricultura y la alimentación que inspiren confianza y sean de elevada calidad refuerza su labor sobre el terreno. La FAO ha emprendido diferentes proyectos de investigación centrados en los pueblos indígenas y en diversos aspectos de su medio ambiente. Su objetivo es lograr que se comprendan mejor a nivel mundial y gubernamental ciertos temas o contextos.

20. Un ejemplo es una iniciativa de colaboración entre la FAO y el Centro sobre Nutrición y Medio Ambiente de los Pueblos Indígenas de la Universidad de McGill, en el Canadá, que ha analizado los conceptos de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria en la medida en que guardan relación con los pueblos indígenas. Mediante 12 estudios de casos de diferentes comunidades indígenas de todo el mundo, los profesionales de la FAO y del Centro han documentado la composición nutricional de sus sistemas alimentarios y su correlación con los niveles de salud de los consumidores. Estos estudios han puesto de manifiesto que los productos procedentes de los ecosistemas locales de los pueblos indígenas generalmente aportan mucho más valor nutricional y energía que los procedentes exclusivamente del mercado. Las prácticas alimentarias tradicionales se ven amenazadas por la degradación del medio ambiente, la migración a las zonas urbanas y la falta de recursos como consecuencia de la pobreza. Por ello, los pueblos indígenas recurren cada vez más a los productos del mercado. La inadecuada calidad nutricional de los “alimentos globalizados” que se compran se observa en sus consecuencias perjudiciales para la salud, como las caries o la pérdida de dientes, la obesidad, las enfermedades coronarias y otras afecciones. Éstas se han vinculado tradicionalmente a las sociedades “ricas”, si bien el hecho de que se estén observando también en los estratos socioeconómicos más bajos —de los que forman parte muchas comunidades indígenas— ha hecho que cobre una nueva dimensión la labor que se realiza en pro de la salud. Así pues, causa cada vez más preocupación la mala salud de los niños y adultos indígenas.

21. Con el apoyo de la FAO, se preparó una metodología para comprender los sistemas locales tradicionales de alimentación de los pueblos indígenas. En esa metodología se explica el procedimiento para documentar las prácticas alimentarias tradicionales y el contenido nutricional. Entre otras cosas, abarca la toma de muestras sobre el terreno, los métodos de laboratorio, los análisis dietéticos, la evaluación de los obstáculos medioambientales y la planificación de intervenciones relacionadas con los alimentos. Además, sirve para sugerir modos para desarrollar una buena colaboración con los socios indígenas, basada en experiencias amplias sobre el terreno con diferentes comunidades indígenas. Esos procedimientos ofrecen a los profesionales del desarrollo una metodología práctica para formular intervenciones alimentarias encaminadas a mejorar la nutrición y el bienestar físico. Además, pueden ser aplicados por los propios pueblos indígenas<sup>2</sup>. En la actualidad, la FAO y el Centro sobre Nutrición y Medio Ambiente de los Pueblos Indígenas colaboran entre sí para promover la recuperación de sistemas tradicionales de alimentación indígena a fin de invertir las tendencias de salud negativas y recuperar parte de la riqueza medioambiental y cultural en los territorios indígenas<sup>3</sup>.

22. Mediante las investigaciones y la práctica, la FAO contribuye a elevar el grado de sensibilización acerca de la dinámica de género y los conocimientos locales recurriendo a sus proyectos y programas. En el nuevo Marco Estratégico de la FAO para 2010-2013, aprobado por la Conferencia en noviembre de 2008, se delimitan los 11 objetivos estratégicos fundamentales de su labor. Uno de ellos guarda relación con el género, en el sentido de que la igualdad de género y social es una esfera fundamental de la labor de la FAO. Es asimismo pertinente el objetivo estratégico que se refiere a un acceso más equitativo a los recursos naturales y una

---

<sup>2</sup> Véase [http://www.mcgill.ca/files/cine/ProcedureManual\\_Introduction.pdf](http://www.mcgill.ca/files/cine/ProcedureManual_Introduction.pdf).

<sup>3</sup> H. Kuhnlein: “Indigenous peoples food systems: the many dimensions of culture, diversity and environment for nutrition and health” (no publicado aún).



mayor seguridad de la tenencia, en el que se menciona concretamente a los pueblos indígenas y a las mujeres. El nuevo Marco también se refiere a los conocimientos tradicionales y locales. Por ejemplo, el objetivo estratégico relacionado con la mayor seguridad alimentaria y mejora de la nutrición hace hincapié en los beneficios que pueden dimanar de una mayor utilización de mecanismos y fuentes de conocimientos de ámbito local. Esas esferas de trabajo pueden ciertamente beneficiarse de los conocimientos especializados de los pueblos indígenas.

23. Recientemente la FAO ha encargado la preparación de un estudio sobre los vínculos entre los pueblos indígenas, el género y los sistemas de conocimientos indígenas en relación con la seguridad alimentaria. En ese estudio global se ha dejado claro que, pese a la discriminación y la desposesión, muchas mujeres y muchos hombres indígenas mantienen sistemas biológicos y culturales únicos en su género que contribuyen a fomentar la utilización sostenible y la conservación de la diversidad biológica, incluidas millares de variedades tradicionales de animales, cultivos tradicionales, especies autóctonas y variedades de plantas, así como microorganismos utilizados para alimentos y bebidas. Los sistemas de conocimientos basados en el género tienen especial importancia porque los hombres y las mujeres saben cosas diferentes y, por ello, ofrecen diferentes contribuciones a los procesos de la seguridad alimentaria y de la conservación de los alimentos. Ello se pone de manifiesto en proyectos tales como los Sistemas de patrimonio agrícola de interés mundial, en cuyo marco la FAO proporciona ayuda a los pueblos indígenas y otros pueblos de las zonas rurales para que mantengan sus sistemas de esa índole en beneficio propio y de la humanidad, al tiempo que demuestra la pertinencia de vincular los conocimientos indígenas en materia de ordenación de los recursos naturales a las actividades de desarrollo en organizaciones tales como la FAO<sup>4</sup>.

24. En la actualidad la FAO está preparando directrices básicas para la formulación de proyectos sobre cómo utilizar los conocimientos tradicionales. El objetivo es mejorar la capacidad del personal de la FAO y de otras partes interesadas a los efectos de integrar los conocimientos locales útiles en el proceso de desarrollo. Los pueblos indígenas se beneficiarán también de ese enfoque.

### **C. Labor normativa: los instrumentos de políticas y sus dimensiones operacionales**

25. Al margen de su papel en relación con los proyectos y las investigaciones sobre el terreno, la FAO realiza también una importante labor sustantiva y normativa a fin de lograr que sea más eficaz el desarrollo en los planos local, nacional e internacional.

26. Como parte de sus funciones básicas, la FAO participa en las negociaciones de instrumentos internacionales, el establecimiento de normas, principios y directrices voluntarias de alcance internacional y la prestación de apoyo para formular y aplicar instrumentos jurídicos nacionales.

---

<sup>4</sup> E. Reichel: "Indigenous knowledge, gender-based knowledge systems, and the sustainable use and conservation of biodiversity of food and agriculture: an overview for FAO" (no publicado aún).

27. La mayoría de los instrumentos normativos que la FAO ha ayudado a formular son pertinentes para los pueblos indígenas. Varios instrumentos normativos se refieren expresamente a los pueblos indígenas o a las comunidades indígenas<sup>5</sup>. Otros instrumentos entrañan beneficios indirectos para las poblaciones indígenas y otras poblaciones de las zonas rurales en la medida en que influyen en sus entornos sociales o naturales. Aunque muchos de los instrumentos forman parte del denominado derecho en gestación no vinculante, establecen obligaciones morales y orientaciones normativas para los gobiernos, las cuales son de una importancia indudable. En el caso de los pueblos indígenas, pueden servir de instrumentos de defensa de sus derechos a los efectos de promover las buenas prácticas y políticas que tengan en cuenta sus problemas.

28. En las entrevistas celebradas con funcionarios de la FAO y en un análisis de la documentación existente se puso de manifiesto la falta general de sensibilización respecto de las cuestiones indígenas en los instrumentos normativos de la FAO. Habría que aclarar cómo los pueblos indígenas y otros interesados pueden hacer un mejor uso de tales instrumentos normativos en su propio beneficio, ya que ello les conferiría un mayor grado de accesibilidad y operacionalidad. De hecho, todos los interesados que participan en la aplicación de tales instrumentos han de conocer las disposiciones concretas sobre los pueblos indígenas que incluyen algunos de tales instrumentos. Es de esperar que el aumento de la sensibilización general y específica sobre las cuestiones indígenas relacionadas con tales instrumentos normativos servirá para reducir la falta de conocimientos del personal de la FAO, los trabajadores que se ocupan del desarrollo y los propios pueblos indígenas y que dará lugar a una mejor comprensión de esos instrumentos desde la perspectiva de los pueblos indígenas.

29. La FAO analizó recientemente dos de sus instrumentos normativos: el Código de Conducta para la Pesca Responsable<sup>6</sup> y las Directrices sobre el derecho a la alimentación<sup>7</sup>. El objetivo que se persigue es brindar orientaciones sobre los efectos y los beneficios de tales instrumentos desde la perspectiva de los pueblos indígenas. Los principales aspectos del análisis se resumen en los dos párrafos que figuran a continuación.

### **Código de Conducta de la FAO para la Pesca Responsable**

30. El Código de Conducta de la FAO para la Pesca Responsable fue aprobado por unanimidad en el 28º período de sesiones de la Conferencia de la FAO, en 1995, y constituye un marco para la realización de actividades nacionales e internacionales a fin de garantizar la explotación sostenible de los recursos vivos acuáticos en armonía con el medio ambiente. Aunque es de carácter voluntario, hay partes que se basan en normas de derecho internacional pertinentes. Es el documento más amplio que existe hasta el momento sobre actividades relacionadas con la pesca. Por eso,

---

<sup>5</sup> Véanse el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, las Directrices sobre el derecho a la alimentación, el Código de Conducta para la Pesca Responsable, las Directrices voluntarias sobre gestión de los incendios y las Directrices voluntarias sobre la ordenación responsable de los bosques plantados.

<sup>6</sup> Véase [www.fao.org/fishery/ccrf/en](http://www.fao.org/fishery/ccrf/en).

<sup>7</sup> Véase FAO, *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*; <http://www.fao.org/docrep/008/y5906m/Y5906M08.htm>.

tiene gran importancia para los pueblos indígenas cuyos medios de subsistencia se basan en la práctica de la pesca.

31. Al examinar detenidamente el contenido del Código se observa que incluye los conceptos de equidad, justicia y derecho a los medios de subsistencia, elementos éstos que son importantes para las comunidades pesqueras indígenas. Se presta especial atención a los derechos de todas las categorías de pescadores y a la importancia de las consultas y de la participación de las comunidades pesqueras en los procesos de adopción de decisiones. Además, se abordan otras cuestiones técnicas como las prácticas de pesca sostenible, la ordenación de las zonas costeras y el comercio. No cabe duda de que las comunidades indígenas se beneficiarían en gran medida si los artículos pertinentes del Código se incorporaran a la legislación nacional y se pusieran en práctica como políticas nacionales de conformidad con el Convenio No. 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

32. El propio Código no se ajusta específicamente a los pueblos indígenas, sino que regula cuestiones de importancia para las comunidades pesqueras indígenas. Por ejemplo, el Código, así como otros instrumentos e iniciativas internacionales conexos, alienta a los países a que se ocupen de la utilización sostenible de los recursos pesqueros. Un elemento capital del Código es el aumento de la participación de los usuarios de recursos, que da lugar a que se pase de un proceso de arriba a abajo a otro participativo e interactivo. Eso está también en consonancia con el principio y el derecho a un consentimiento libre, previo e informado.

33. En el marco de sus actividades en apoyo de la aplicación del Código, la FAO debe velar por que los diferentes interesados del sector pesquero sean conscientes de los intereses y las necesidades de las comunidades pesqueras indígenas. Al mismo tiempo, tales comunidades deben utilizar el Código para presionar a sus gobiernos nacionales con el fin de que pongan en práctica y apliquen sus disposiciones de una manera respetuosa con sus derechos e intereses.

34. Es necesario conseguir que las deficiencias y preocupaciones plasmen en la adopción de medidas y acometer una reforma a fondo en el sector de la pesca mediante una legislación, políticas y una participación pública que sean eficaces en beneficio de los pueblos indígenas. Se alienta encarecidamente al personal de la FAO y a los abogados y administradores nacionales y locales especializados en cuestiones de pesca a que tengan en cuenta las preocupaciones y los puntos de vista de los pueblos indígenas en relación con el sector de la pesca.

### **Directrices sobre el derecho a la alimentación**

35. Las Directrices sobre el derecho a la alimentación fueron aprobadas unánimemente por el Consejo de la FAO en 2004. Se hacen eco del consenso existente entre los miembros de la FAO acerca de lo que es preciso hacer en todas las esferas normativas especialmente pertinentes para promover la seguridad alimentaria utilizando un enfoque basado en los derechos humanos. Las Directrices son voluntarias, aunque se basan en el derecho internacional y proporcionan orientaciones prácticas sobre la aplicación del derecho a una alimentación adecuada en el plano nacional. Hacen referencia expresa a los “pueblos indígenas” y a las “comunidades indígenas” en el contexto del acceso a los recursos y los bienes. Además, en otras directrices se considera indirectamente que los pueblos indígenas

forman parte de los grupos vulnerables. En las Directrices se afirma que los Estados deben prestar especial atención a las necesidades de los grupos vulnerables, que incluyen a los pueblos indígenas. Las Directrices tienen un gran valor, ya que abandonan el terreno teórico para centrarse en la práctica y sirven para que los gobiernos pongan en práctica el derecho a la alimentación de todos, particularmente de los más necesitados y hambrientos. Sirven para plasmar principios de derechos humanos, como el de la no discriminación, en recomendaciones de actuación concretas. Por ejemplo, en las Directrices se invita a los Estados a que reúnan datos desglosados sobre la inseguridad alimentaria, la vulnerabilidad y la situación nutricional de diferentes grupos de la sociedad, lo que también es fundamental para poner de manifiesto la discriminación sufrida por los pueblos indígenas. Así pues, las Directrices sirven de base para fomentar políticas y programas más equitativos, allanando el camino para que los pueblos indígenas promuevan su derecho a la alimentación en todas las esferas relacionadas con ese derecho.

36. Las Directrices pueden ayudar a los gobiernos a formular políticas, estrategias y leyes apropiadas, centradas en los grupos más vulnerables, incluidos los pueblos indígenas. Aunque son voluntarias, dado que dimanar de un consenso entre los Estados miembros de la FAO, las Directrices pueden tener una gran influencia en las políticas de los Estados y en la realización del derecho a la alimentación de las poblaciones vulnerables, incluidos los pueblos indígenas.

### **III. Evaluación analítica de la labor de la FAO en pro de los pueblos indígenas**

37. La presente sección contiene una evaluación analítica de la labor de la FAO en pro de los pueblos indígenas, en el sentido de que se destacan los principales logros, lecciones y discrepancias del enfoque de la FAO respecto de las cuestiones indígenas. Paralelamente, se exponen las tendencias positivas y las oportunidades existentes a los efectos de alcanzar un mejor compromiso en el futuro.

#### **Puntos fuertes observados y conclusiones que cabe extraer**

38. La contribución principal de la FAO a la labor mundial en pro del desarrollo estriba en su elevada capacidad técnica y en su compromiso en los planos normativos internacional y nacional. Esos puntos fuertes permiten que la FAO influya en las políticas, las estrategias de planificación y los proyectos de desarrollo que llevan a cabo los gobiernos de los países. La FAO ha realizado crecientes esfuerzos para incorporar a los pueblos indígenas a la labor relacionada con la seguridad alimentaria y la nutrición, la ordenación sostenible de los recursos naturales, la generación de ingresos y la ayuda en casos de emergencia. Varios instrumentos de investigación y normativos han contribuido a elevar el nivel de sensibilización acerca de las cuestiones indígenas y a integrarlas en los planes nacionales de desarrollo.

39. No obstante, el análisis de los proyectos y programas de América Latina ha puesto de manifiesto varias limitaciones que no cabe soslayar en relación con la labor sobre el terreno que realiza la FAO en pro de los pueblos indígenas.

40. A la vista del análisis efectuado acerca de América Latina, no cabe duda de que la labor de la FAO en pro de los pueblos indígenas es bastante limitada *per se* y que únicamente en una pequeña proporción de los proyectos se tienen realmente en cuenta sus necesidades específicas y sus preocupaciones de desarrollo. En realidad, la mayoría de los proyectos de la FAO simplemente se desarrollan en regiones en las que la mayoría de la población resulta ser indígena; por consiguiente, los objetivos de los proyectos exigen por definición ocuparse de los pueblos indígenas en lugar de colocarlos expresamente en el punto de mira. Esta es la limitación más fundamental que caracteriza a la labor de la FAO en dicha esfera. Así pues, la necesidad de ocuparse de los pueblos indígenas como grupo especial es evidente, aun cuando la FAO no tenga un mandato concreto al respecto. Después de todo, el mandato de la FAO se encauza hacia los pobres de la zona rural y es innegable que los pueblos indígenas constituyen una importante minoría de las comunidades rurales más vulnerables y marginadas.

41. Los proyectos que están específicamente formulados para las comunidades indígenas entrañan la realización de un esfuerzo concreto a fin de lograr que tales pueblos participen en todo el ciclo de los proyectos, así como examinar más detenidamente sus sistemas de subsistencia. Aunque algunos proyectos se ajustan a los criterios de la Declaración de las Naciones Unidas, los principales clientes de la FAO son los gobiernos y, por ello, su compromiso respecto de las cuestiones que afectan a los pueblos indígenas suele ser limitado. Hay muy pocos proyectos específicamente formulados para atender a las necesidades de los pueblos indígenas y son aún más escasos los que recaban su consentimiento previo e informado. La FAO ha de hacer un mayor esfuerzo para incorporar las preocupaciones y perspectivas de los pueblos indígenas dentro de la propia FAO, tanto a nivel de la sede como de sus oficinas exteriores, incluidos sus Estados miembros. Únicamente así será posible abordar las cuestiones indígenas de manera más sistemática y en consonancia con la Declaración de las Naciones Unidas y los principios de los propios pueblos indígenas.

42. De todos modos, están surgiendo nuevas oportunidades y la FAO tiene el propósito de brindar su asistencia técnica siempre que sea posible e importante hacerlo. El Programa de las Naciones Unidas de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal constituye un ejemplo de los esfuerzos que se realizan para consultar e incluir a los pueblos indígenas, en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

#### **Respuesta a las recomendaciones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas a lo largo de los años**

43. En la FAO se tiene muy en cuenta la necesidad de cumplir las recomendaciones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. La mayoría de las recomendaciones se han cumplido o se están cumpliendo mediante proyectos que aún se están ejecutando. De hecho, muchas de las actividades que se están realizando en cumplimiento de las recomendaciones se consideran procesos abiertos. La presente sección contiene un examen general de las recomendaciones formuladas a la FAO y la respuesta de ésta al respecto. Las recomendaciones se han agrupado en función del tema y el tipo de recomendación (la identificación de esos grupos se basa en parte en las categorías utilizadas por el propio Foro).

## **A. Labor técnica sobre las cuestiones relacionadas con el mandato de la FAO**

44. Tales recomendaciones se refieren a proyectos y actividades de capacitación que tienen lugar sobre el terreno o a nivel de la comunidad y que están vinculadas a conocimientos especializados concretos de la FAO. Abarcan la seguridad alimentaria, la nutrición, la agricultura y cuestiones conexas tales como los efectos para la salud, la diversidad biológica y la conservación del medio ambiente. Al examinar la relación entre los alimentos, la dieta indígena, la salud y los medios de subsistencia, la FAO ha realizado una activa labor en colaboración con el Centro sobre Nutrición y Medio Ambiente de los Pueblos Indígenas. Se ha obtenido importante formación acerca de la calidad inherente de los sistemas tradicionales de alimentación indígena y hay en marcha proyectos relacionados con la nutrición y la salud de tales pueblos.

45. No se ha organizado ningún curso técnico para promover modelos de gobernanza en relación con el medio ambiente y el desarrollo sostenible entre los miembros del Foro, los representantes de los Estados y los pueblos indígenas, tal como recomendaban la FAO y otras organizaciones (la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica y el PNUD). No obstante, la FAO ha llevado a cabo una considerable labor en el marco de proyectos relacionados con cuestiones dimanantes de esa recomendación. Por ejemplo, la diversidad cultural y biológica es objeto de especial atención en el proyecto sobre Sistemas de patrimonio agrícola de interés mundial, cuyo objetivo es mantener intactos en todo el mundo tales sistemas, muchos de los cuales se enmarcan en comunidades indígenas. Otra cuestión en relación con el curso práctico sugerido es el conocimiento tradicional y su posible vinculación con el conocimiento científico. El conocimiento tradicional era un componente básico del proyecto de la FAO de Sistemas de Conocimientos Locales y Autóctonos (proyecto LinKS) en África meridional, en el que se hacía hincapié en la capacidad de manejar los sistemas de conocimientos locales en relación con la ordenación de los recursos naturales en beneficio de la seguridad alimentaria. Ésa es la labor característica de la FAO en apoyo de los sistemas agrícolas indígenas y sus elementos conexas de diversidad biológica, alimentación, sistemas de conocimiento y cultura.

46. En colaboración con organizaciones de pueblos indígenas, la Iniciativa de la FAO para la Agricultura y el Desarrollo Rural Sostenibles también ha preparado indicadores culturales de los sistemas alimentarios y agroecológicos de los pueblos indígenas. Los indicadores culturales son cada vez más utilizados por esos pueblos para evaluar su situación de seguridad alimentaria y de desarrollo sostenible. Por ejemplo, las comunidades indígenas del río Yaqui, en Sonora (México), y otras regiones los están utilizando para determinar los efectos de la disminución de las precipitaciones para las actividades agrícolas tradicionales de sus zonas, así como sus conocimientos tradicionales acerca de la utilización de semillas (trigo, calabacín y frijoles) y métodos de cultivos resistentes a la sequía.

47. Por recomendación del Foro, en junio de 2005 se organizó en Tokio un simposio sobre protección de lugares sagrados. El simposio, organizado por la UNESCO y las secretarías de la FAO, el Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, llevaba por título “Papel de los

lugares naturales sagrados en la conservación de la diversidad cultural y biológica”. Las cuestiones de la tierra son, de hecho, uno de los focos de atención de la FAO. En respuesta a otra recomendación del Foro, la FAO está promoviendo un debate abierto para establecer una metodología de participación relativa a la delimitación de tierras y centrada en las necesidades concretas de los pueblos indígenas. La metodología se basa en parte en la experiencia sobre el terreno de los últimos años, que ha producido algunos resultados positivos iniciales, sobre todo en una comunidad san de Angola, donde se ha emitido un título oficial de propiedad de las tierras a nombre de esa comunidad. Se están probando también otras metodologías, que deberían respaldar la adaptación del enfoque metodológico. En consecuencia, la FAO podría aportar sus técnicas y nuevos conocimientos sobre esos temas cuando procediera.

## **B. Cuestiones normativas e institucionales**

48. Algunas recomendaciones se refieren al proceso interno de la FAO: promueven un cambio del compromiso internacional respecto de las cuestiones de los pueblos indígenas y pretenden incorporar a esas cuestiones a las actividades de la FAO. El proceso de formulación de una política de la FAO sobre los pueblos indígenas comenzó en 2002, cuando se articuló por vez primera esa recomendación. Al cabo de dos años se ultimó un proyecto de marco general estratégico, si bien, habida cuenta de la reorganización de la FAO, no pudo darse cima al proceso. Aunque aún no existe una política concreta de la FAO sobre los pueblos indígenas, ya se ha preparado un nuevo proyecto que se enviará en breve al Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas y a algunas organizaciones de pueblos indígenas para que formulen observaciones antes de someterlo a la aprobación de los órganos superiores de la administración. Mientras tanto, se están redoblando esfuerzos para elevar el grado de sensibilización sobre las cuestiones indígenas en la FAO. En 2002 se establecieron un centro de coordinación orgánico y un grupo de trabajo integrado por oficiales de diferentes departamentos técnicos y oficinas regionales. Además, la FAO participa activamente en diferentes redes, como el Grupo de Apoyo Interinstitucional.

49. Otras recomendaciones se refieren a la necesidad de integrar las preocupaciones, perspectivas y prácticas de los pueblos indígenas en los procesos de desarrollo a fin de ampliar los paradigmas sobre cómo ha de funcionar el desarrollo. En respuesta a esta visión más integral del desarrollo, muchos instrumentos normativos preparados por la FAO se hacen actualmente eco de cuestiones que afectan a los pueblos indígenas y otros grupos vulnerables. Las Directrices sobre el derecho a la alimentación, el Código de Conducta para la Pesca Responsable, el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura y el Plan de acción mundial sobre los recursos zoogenéticos figuran entre los instrumentos de los que puede servirse la FAO con disposiciones concretas sobre el modo de abordar las necesidades de las poblaciones vulnerables, incluidos los pueblos indígenas.

50. En la Conferencia de la FAO de 2008 se reconoció oficialmente el importante papel de los pequeños agricultores en la utilización, la explotación y la conservación de los recursos ganaderos. En respuesta, la Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura y el Grupo de Trabajo Técnico Intergubernamental sobre los Recursos Zoogenéticos están preparando una evaluación analítica de esta

cuestión y de los progresos realizados en la ejecución del Plan de acción mundial sobre los recursos zoogenéticos, lo que acogió favorablemente el Foro en su último período de sesiones. Es importante destacar que en la evaluación se reconoce la necesidad de fomentar la capacidad y de prestar apoyo institucional para hacer frente a las necesidades concretas de los sistemas de cría de ganado en pequeña escala, al tiempo que se garantiza el respeto de los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales. Además, la FAO está examinando otras posibilidades para poner en práctica legislación nacional pertinente y acuerdos internacionales.

**C. Fomento de la capacidad y aumento del grado de sensibilización respecto de los pueblos indígenas, los profesionales del desarrollo, los organismos de las Naciones Unidas, los gobiernos y otros interesados**

51. En estas recomendaciones se insta a los gobiernos y al sistema de Naciones Unidas a que fomenten la capacidad para atender a las necesidades de los pueblos indígenas, proteger sus derechos e incluirlos en los procesos de adopción de decisiones. Además, se alienta a que se eleve la toma de más conciencia respecto de la situación de los pueblos indígenas, de manera que se pueda institucionalizar un mayor grado de sensibilidad y de comprensión. Toda actividad de la FAO sobre cuestiones indígenas tiene ciertamente por objeto respaldar los esfuerzos que realizan los gobiernos a fin de permitir que los pueblos indígenas mantengan sus propios medios de subsistencia. La política de apoyo de la FAO a los gobiernos se centra en conseguir que la planificación nacional del desarrollo se ajuste más a las necesidades de los más vulnerables. Por ejemplo, la FAO ha puesto recientemente en marcha en el Ecuador un proyecto para formular y aplicar una política nacional en pro de las mujeres de las zonas rurales, titulada “Política Nacional Prioritaria para Mujeres Rurales” (PNPMR). El objetivo que se persigue es incrementar la capacidad nacional y local de atender a las necesidades individuales y colectivas de las mujeres de las zonas rurales pertenecientes a diferentes etnias y grupos culturales mediante la sensibilización, la creación de mecanismos de participación y la mejora de los mecanismos institucionales para la protección de sus derechos y de sus manifestaciones y necesidades multiculturales.

52. Cada vez se presta más atención a las preocupaciones que suscitan las mujeres indígenas, en parte en respuesta a las recomendaciones formuladas por el Foro en su tercer período de sesiones y, en general, también en relación con un mayor esfuerzo por incorporar una perspectiva de género a las actividades de la FAO. La FAO organiza periódicamente cursos de formación en materia de género en diferentes países. En esos cursos se ha incluido recientemente un componente concerniente a la Declaración de las Naciones Unidas y las Directrices del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo relativas a las cuestiones de los pueblos indígenas con objeto de elevar simultáneamente el grado de sensibilización sobre las cuestiones de género y las que afectan a los pueblos indígenas.



## **D. Generación de información y conocimientos e iniciativas en materia de comunicaciones**

53. Estas recomendaciones se refieren a la generación de información y conocimientos sobre cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas e incluyen investigaciones sobre las condiciones en que viven tales pueblos, los problemas a que se enfrentan y otros temas pertinentes. La FAO ha realizado esfuerzos considerables para precisar las cuestiones que afectan a los pueblos indígenas en sus estudios sobre la tierra, la producción de biocombustibles, las zonas protegidas y los conocimientos tradicionales. En breve aparecerá una publicación que se ocupará concretamente de la FAO y los pueblos indígenas.

54. Además, la FAO ha intentado responder a las recomendaciones de que se abordara el problema al que suelen enfrentarse los pueblos indígenas en relación con el acceso limitado a los servicios de comunicación e información. La FAO participa desde larga data en la utilización de mecanismos de comunicaciones para promover el desarrollo rural sostenible, sobre todo actividades concretas en los últimos años sobre comunicaciones para y por pueblos indígenas. La FAO acoge favorablemente la respuesta positiva del Foro a la preparación de plataformas de comunicación de pueblos indígenas en América Latina y el Canadá. Sin embargo, por el momento la plataforma de América Latina se enfrenta a algunas dificultades y, aunque se está examinando la posibilidad de ampliar esa iniciativa a Asia y África, por el momento no se han realizado progresos significativos. Es importante que se lleven a cabo algunas actividades de seguimiento en relación con tales plataformas junto con otros socios de las Naciones Unidas para determinar si debe actuarse en relación con esa recomendación concreta y de qué manera.

55. Actualmente se prepara una respuesta a la recomendación de establecer una red de información y una base de datos integrada sobre las cuestiones indígenas: se están llevando a cabo consultas técnicas para establecer una base de datos y una página en la web sobre cuestiones indígenas dentro de la FAO.

## **E. Apoyo al Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas: presentación de informes y otras cuestiones**

56. Algunas recomendaciones únicamente se refieren a la participación en las funciones del Foro. La FAO ha participado activamente en todos los períodos de sesiones y reuniones de expertos del Foro y ha presentado periódicamente informes y datos.

## **F. Movilización de recursos y asistencia financiera**

57. Las recomendaciones en que se pide a la FAO que movilice recursos para proyectos de pueblos indígenas o proporcione apoyo financiero al Foro u otros órganos no se ajustan a la naturaleza de las funciones de la FAO. Por norma, todos los proyectos han de canalizarse por conducto de las autoridades nacionales. La FAO no es una institución financiera —a diferencia de instituciones como el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y el Banco Mundial— y, por eso, no acepta propuestas de financiación directa de proyectos. Esa suele ser una idea errónea que ha de dejarse clara.

58. Además, el mandato de la FAO no abarca la formación financiera, aunque se imparte algún tipo de formación a los pueblos indígenas en relación con el establecimiento y la gestión de cajas de ahorros y cooperativas a nivel de la comunidad. Ello responde a la recomendación sobre el desarrollo de la capacidad de los pueblos indígenas a los efectos de la gestión financiera a fin de poder adoptar decisiones positivas en materia de salud.

## **G. Otras cuestiones**

59. No se han cumplido algunas recomendaciones porque no entraban dentro del mandato concreto de la FAO. Por ejemplo, no se han abordado las necesidades de los niños indígenas. La FAO no cuenta con una dependencia de trabajo separada especializada en los niños y los jóvenes. No obstante, la FAO sigue estando dispuesta a proporcionar el apoyo técnico que le soliciten organismos especializados más pertinentes, como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

### **Deficiencias y limitaciones en la labor y el enfoque de la FAO: visión general**

60. En los dos últimos decenios, la FAO ha realizado progresos considerables al examinar las cuestiones que afectan a los pueblos indígenas en el marco de su labor. Al mismo tiempo, la FAO se enfrenta a problemas institucionales y de organización que complican y dificultan la plena incorporación de las cuestiones indígenas. En la presente sección se examinan algunas de las cuestiones a fin de aclarar cómo trabaja la FAO y cuáles son los límites de su actuación. Por extensión, se aclara lo que se considera razonable esperar de la FAO y qué es lo que sencillamente queda fuera de sus parámetros constitucionales.

61. En primer lugar, la FAO carece de un mandato específico de ocuparse de los pueblos indígenas. Los Estados miembros no han dado instrucciones expresas a la FAO para que se concentre en los pueblos indígenas y, por consiguiente, no puede ocuparse libremente de ese asunto. Se trata de una grave deficiencia, aunque puede ser abordada mediante la formulación y la posible aprobación de una política de la FAO sobre los pueblos indígenas.

62. El carácter de la FAO y las normas concretas por las que se regula constituyen las causas primordiales de sus limitaciones en esta esfera. En su condición de organización intergubernamental especializada de las Naciones Unidas, la FAO tiene unos miembros (191 Estados en 2008) y unos órganos rectores integrados por representantes de gobiernos. Por eso, todos los proyectos, actividades o compromisos de colaboración han de ser aprobados a priori por la autoridad nacional del país beneficiario. La FAO no puede emprender ninguna actuación sin la autorización expresa de los Estados que la integran. Ciertamente todos los proyectos de la FAO con un componente indígena han sido aprobados individualmente por el gobierno correspondiente. No obstante, no existe aún un marco global de actuación porque los Estados miembros no han pedido que se haga expresamente hincapié en las cuestiones indígenas. Por esa razón, la FAO tiene una capacidad limitada de comprometer sus recursos humanos y financieros.

63. Esta falta de autorización directa se traduce en cierto grado de resistencia institucional, ya que se desalienta a los oficiales de la FAO a intervenir ampliamente en cuestiones que se consideran suplementarias, habida cuenta en particular de la

situación de recursos limitados. Por extensión, el compromiso institucional de la FAO es reducido respecto de las cuestiones que los Estados miembros no consideran prioritarias. Lamentablemente, las cuestiones indígenas no son una prioridad para los Estados miembros y, por ello, tampoco lo son para la FAO en su conjunto.

64. Habida cuenta de lo que antecede, la cooperación bilateral con las organizaciones indígenas también queda fuera del mandato de la FAO. Únicamente pueden existir relaciones de colaboración si el país de que se trate accede a ello. De hecho, todo programa o acuerdo de colaboración ha de canalizarse por conducto de la autoridad nacional pertinente.

65. La FAO no otorga subsidios ni otro tipo de asistencia financiera. Su apoyo a los pueblos indígenas consiste necesariamente en asistencia técnica a los gobiernos y no en asistencia financiera directa. Esta idea errónea de que la FAO es una fuente de recursos financieros está generalizada y ha de modificarse.

66. Pese a que no tiene expresamente indicado que se ocupe de los pueblos indígenas, la FAO los incorpora a parte de su labor. Como se observa en muchas actividades sobre el terreno en América Latina, las comunidades indígenas son en ocasiones los socios primordiales en los proyectos de la FAO. En otros casos, se benefician de intervenciones más amplias para mejorar las condiciones sociales o medioambientales en que viven. Sin embargo, habida cuenta de que no existe un mandato expreso, el compromiso respecto de los pueblos indígenas se materializa sobre todo según las circunstancias de cada caso y frecuentemente depende del compromiso personal y de los conocimientos de los oficiales que intervienen en un determinado proyecto. Es también un grave problema la falta de un enfoque estratégico por parte del personal de la FAO que se ocupa de los interesados pertenecientes a comunidades indígenas.

67. Las conversaciones y las consultas celebradas con profesionales de la FAO han puesto de manifiesto que los conocimientos sobre los pueblos indígenas son bastante limitados, factor este que contribuye al tratamiento desigual de las cuestiones indígenas en el marco de la labor de la FAO. Es necesario promover un mejor conocimiento de los pueblos indígenas entre los funcionarios de la FAO, habida cuenta en particular de que el elevado nivel de aptitud del personal dependería del fomento de la capacidad en el ámbito sociológico. Los numerosos proyectos en los que no se especifica si las poblaciones beneficiarias son o no son los indígenas, incluso en lugares con un elevado porcentaje de esas poblaciones, ponen de manifiesto la necesidad de contar con mejores técnicas sociológicas. El aumento de los conocimientos básicos acerca de quiénes son los pueblos indígenas, qué desean éstos del proceso de desarrollo y cómo quieren participar serviría también para hacer frente a tales deficiencias. La falta general de datos desglosados por etnia o idioma complica el problema de identificación y, además, constituye un obstáculo para que se comprenda mejor la cuestión. Contribuyen asimismo a la confusión de las opiniones alternativas que existen en todo el mundo acerca de cómo integrar las perspectivas de los indígenas en los proyectos y programas de desarrollo.

68. Las actividades de sensibilización han de concentrarse también en los instrumentos normativos. Por ejemplo, los pueblos indígenas y de otra índole se citan a veces en documentos tales como las mencionadas Directrices sobre el derecho a la alimentación o el Código de Conducta para la Pesca Responsable, si bien los funcionarios de la FAO no entienden bien cómo pueden ponerse en práctica las disposiciones o cómo estructurar los beneficios tangibles de los interesados. Los

pueblos indígenas también se beneficiarían de una mejor comprensión de tales instrumentos. Aunque están muy bien informados sobre los aspectos de su propio desarrollo, frecuentemente no tienen tan buenos conocimientos sobre la existencia, el significado y la aplicación en la práctica de los tratados, convenios y otros instrumentos jurídicos o técnicos.

69. Los tratados y declaraciones internacionales requieren un esfuerzo paralelo. A este respecto, los principios y derechos recogidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas deberían incorporarse a los diferentes sectores del mandato de la FAO, particularmente a los efectos de la prestación de servicios de asesoramiento jurídico a los gobiernos y de apoyo a las políticas y estrategias o programas nacionales. Ello entraña la participación de los pueblos indígenas en la aplicación de los instrumentos normativos de la FAO pertinentes y el cumplimiento por la FAO del párrafo del preámbulo de la Declaración, en el que se subraya que corresponde a las Naciones Unidas desempeñar un papel importante y continuo de promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas.

70. Cuando no puede accederse a la FAO por conducto de la autoridad nacional pertinente por existir diferencias políticas de algún tipo, hay otras opciones que permiten la participación y contribución de los interesados no gubernamentales. La oficina de enlace con la sociedad civil de la FAO constituye un medio de acceso viable. Con su apoyo, las redes de pueblos indígenas participan cada vez más en los procesos de diálogo normativo de la FAO en los planos mundial y regional. Por ejemplo, la FAO ha incluido sistemáticamente a las organizaciones de pueblos indígenas de América Latina en debates de grupo en la Cumbre sobre Seguridad Alimentaria, las conferencias regionales de la FAO, la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, el Comité de Seguridad Alimentaria y otras reuniones. Ello se ha realizado en parte por conducto del mecanismo internacional de Comité Internacional de Planificación de las Organizaciones No Gubernamentales/Organizaciones de la Sociedad Civil para la Soberanía<sup>8</sup>.

71. Se está preparando una nueva estrategia de la FAO para colaborar con más eficacia con las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales (ONG). Esa futura estrategia para el sector privado ofrece también posibles canales de participación. Los pueblos indígenas tal vez consideren útil adoptar alguna de esas dos formas de cooperación a fin de tener una mayor visibilidad dentro de la FAO y estar al corriente sobre cómo la FAO mantiene relaciones con los interesados y sus asociados para el desarrollo. La información sobre cómo participar en tales procesos puede consultarse previa petición.

---

<sup>8</sup> El Comité Internacional de Planificación de las Organizaciones No Gubernamentales/Organizaciones de la Sociedad Civil para la Soberanía es una red mundial de ONG/organizaciones de la sociedad civil que se ocupa de cuestiones y programas relacionados con la soberanía alimentaria. Se estableció en 2000 en preparación de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después, pero sus orígenes se remontan a los procesos que tuvieron lugar durante el decenio de 1990.

#### **IV. Oportunidades para el futuro**

72. El compromiso de la FAO con los pueblos indígenas evoluciona constantemente. Varios factores institucionales y de organización han obstaculizado la formulación de un enfoque sistemático y, pese a ello, la labor en pro de los pueblos indígenas tiene lugar y resulta cada vez más palmaria. De hecho, pese a esos problemas institucionales, hay muchos oficiales de la FAO comprometidos con las cuestiones indígenas y que se esfuerzan por incrementar el grado de sensibilización y la realización de progresos.

73. La Declaración firmada en 2007 brinda una oportunidad sin precedentes para promover la adopción de medidas más ambiciosas y se utilizará en la FAO para impulsar un cambio positivo. La formulación de una política de la FAO sobre los pueblos indígenas es, en parte, una respuesta directa a la Declaración y hace prever una mejora del compromiso de la FAO. El proyecto de política se difundirá en breve entre los miembros del Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas y algunas organizaciones de pueblos indígenas a fin de que realicen importantes aportaciones y lo revisen antes de que se someta a la aprobación de los órganos administrativos superiores de la FAO. En esencia, se espera que la política de la FAO constituya un impulso esencial para aplicar la Declaración de 2007 y aumentar la pertinencia y los beneficios de la labor que realiza la FAO en pro de las poblaciones indígenas.

---