

**VIII ENCUENTRO INTERNACIONAL
ESTADISTICAS de GENERO para POLITICAS PUBLICAS**

Aguascalientes, México

5 al 7 de Septiembre de 2007

Estado de la cuestión sobre indicadores y pueblos indígenas en América Latina

1. INTRODUCCIÓN

El proceso de recopilación y desglose de datos relativos a los pueblos indígenas ha sido identificado por el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas como una cuestión metodológica fundamental a ser abordada. La realidad de los pueblos indígenas, y en particular la realidad de las mujeres indígenas, es invisible en las estadísticas y su marginación y exclusión son escondidas detrás de los promedios nacionales o globales. La falta de datos fiables desglosados en edades, sexos y sectores constituye una grave limitación para conocer y hacer frente a la situación de los pueblos indígenas, medir los efectos de los programas de desarrollo, y diseñar acciones adecuadas y efectivas.

Si bien diversos procesos de desarrollo actuales formulan e identifican metas e indicadores, la mayoría han sido elaborados sin la participación de los pueblos indígenas. Como ocurre con los propios Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los 48 indicadores conexos no dan cuenta de la específica situación de los distintos pueblos indígenas¹.

La necesidad de reunir y utilizar datos desglosados queda implícita en una serie de instrumentos internacionales, entre los que cabe mencionar el Convenio No. 169 de la OIT, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer², la Convención sobre los Derechos del Niño³ y en la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Como primer paso para hacer frente a esta problemática, el Foro Permanente organizó un seminario internacional sobre recopilación y desglose de datos relativos a los pueblos indígenas⁴ en enero de 2004. Luego de intensas discusiones, se consensuó en que “los datos deberían ayudar a detectar y medir la discriminación, la desigualdad y la exclusión de los pueblos indígenas individualmente y como grupo”⁵. Además, se planteó que la reunión de datos debería ser específica desde el punto de vista cultural y los datos debían guardar relación con los problemas señalados por los pueblos indígenas.

¹ Para mayor información sobre los ODM y los pueblos indígenas ver el informe realizado por el Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas E/C.19/2005/2

² Resolución 34/180 de la Asamblea General, anexo.

³ Resolución 44/25 de la Asamblea General, anexo.

⁴ Informe final E/C.19/2004/2

⁵ E/C.19/2004/2: par. 15

Es pertinente considerar que los indicadores son componentes integrales de la desagregación de datos y miden aspectos de la condición social o calidad de vida de una sociedad o de un subgrupo social. Son necesarios para realizar comparaciones globales, para establecer puntos de referencia y para ser utilizados a nivel micro. Es necesario por lo tanto que se desglosen también teniendo en cuenta edades, género y diversas situaciones socioeconómicas.

En su sexta sesión, en mayo 2007, el Foro Permanente recomienda que “todos los Estados trabajen en pie de igualdad con los pueblos indígenas para elaborar, aplicar y evaluar indicadores sobre bienestar que ofrezcan una perspectiva general de la condición social y económica de los pueblos indígenas, y de las mujeres indígenas en particular, en un marco integral e integrado⁶.”

Además, el Foro Permanente, llama a las Naciones Unidas y gobiernos a usar y perfeccionar indicadores existentes en procesos como el Sistema de Evaluación Común para los Países (CCA por sus siglas en inglés), el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF por sus siglas en inglés)⁷, los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, (PRSPs por sus siglas en inglés), Objetivos de desarrollo del Milenio (ODM), Informes de Desarrollo Humano y otros procesos y planes de desarrollo nacionales o internacionales para lograr que respondan a la realidad e intereses de los pueblos indígenas⁸.

La recolección y desagregación de datos sobre pueblos indígenas basada en criterios de etnicidad, género, cultura, afiliación tribal e idioma son aspectos fundamentales identificados en el Plan de Acción del Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo⁹. A partir de éstos, se pretende lograr el fortalecimiento de la cooperación internacional para la solución de los problemas que enfrentan los pueblos indígenas a través de programas orientados a la acción y proyectos específicos, una mayor asistencia técnica y las actividades normativas pertinentes.

Como inicio de un proceso a largo plazo, el Foro Permanente impulsó la organización de distintos seminarios regionales, temáticos e internacionales sobre indicadores concertados por organizaciones de los pueblos indígenas en colaboración con las secretarías del Foro Permanente y el Convenio sobre la Diversidad Biológica¹⁰.

El presente documento tiene como objetivo elaborar un estado de la cuestión sobre el tema de los indicadores y los pueblos indígenas con especial énfasis en los procesos acontecidos en América Latina y el Caribe y en la perspectiva de las mujeres indígenas.

⁶ E/2005/43: par. 125

⁷ Sobre la integración de la perspectiva indígena en los informes CCA/UNDAF de países de Latinoamérica puede consultarse: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/cca_undaf2_es.pdf

⁸ Incluyendo informes anuales tales como: el Informe sobre el Desarrollo Mundial elaborado por el Banco Mundial, el Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Informe del Estado de la Salud de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Informe sobre el Empleo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el informe del Estado Mundial de la Infancia del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) e informes sobre el desarrollo humano nacional, elaborados por el sistema de Naciones Unidas en cada país.

⁹ Resolución 59/174 adoptada el 20 de Diciembre de 2004 por la Asamblea General.

¹⁰ Véase: E/C.19/2007/CRP.2, E/C.19/2007/CRP.3, E/C.19/2007/CRP.10

En primer lugar, se identificarán los avances conceptuales realizados en el diseño, elaboración y mejoramiento de indicadores para pueblos indígenas. En segundo lugar, se analizarán las problemáticas identificadas en la elaboración y aplicación de indicadores para pueblos indígenas haciendo especial referencia a la perspectiva de las mujeres indígenas. En tercer lugar, se recopilarán las experiencias vigentes más significativas de elaboración y aplicación de indicadores para pueblos indígenas. Por último, se plantearán algunas recomendaciones para acciones futuras.

1. AVANCES CONCEPTUALES

Con el objetivo de delinear un marco conceptual de los indicadores de pueblos indígenas, se identificaron aspectos considerados claves. Estos ejes surgen a partir de diversos procesos nacionales, regionales y globales, luego de intensas discusiones, intercambio de opiniones y construcción de consensos entre organizaciones indígenas, Naciones Unidas, representantes de gobiernos y expertos técnicos. Es importante aclarar, que la definición de un marco conceptual no es un proceso acabado y que se encuentra en constante reestructuración.

El punto partida unánimemente consensuado es que el marco conceptual de los indicadores debe estar basado en los derechos humanos. A partir de esta consideración se desprenden los demás ejes y características: respeto por los principios de libre determinación y consentimiento libre previo e informado y participación plena y efectiva, respeto por la diversidad y el empoderamiento de los actores involucrados.

- **Enfoque de derechos humanos**

Indicadores conceptualizados desde un enfoque basado en los derechos humanos requieren que se preste especial atención a los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, y de las mujeres indígenas en particular. Estos indicadores deben ser capaces de medir el grado de reconocimiento del derecho en cuestión y el grado de ejercicio, así como también medir las dimensiones del proceso de realización de los derechos humanos, como la participación, la no discriminación por cuestiones de sexo, etnia o cultura, la autonomía y la responsabilidad. El instrumento de derechos de referencia es la Declaración Universal de Derechos de Pueblos Indígenas.

Los indicadores deben permitir la medición de cuestiones de importancia fundamental para el desarrollo y los derechos de los pueblos indígenas, tales como el control sobre la tierra y los recursos, la participación en condiciones de igualdad en el proceso de adopción de decisiones, el control de sus propios procesos de desarrollo, así como cuestiones de discriminación o exclusión en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales. Además, de las dimensiones individuales y familiares los indicadores deben abarcar también la dimensión comunal o comunitaria y la dimensión de género.

Principio de la Libre determinación

En todos los procesos de recolección de datos y elaboración de indicadores, las preguntas sobre identidad indígena deben respetar plenamente el principio de libre

determinación de los pueblos. Es esencial reconocer el derecho a la auto identificación como parte del derecho a la libre determinación.

A lo largo de la historia de las cuestiones indígenas en las Naciones Unidas, se ha reflexionado y debatido mucho la cuestión de la definición de “pueblos indígenas”, pero ningún órgano del sistema de las Naciones Unidas ha llegado a adoptar definición alguna¹¹. En varios instrumentos de derechos humanos¹², se ha resaltado la auto identificación como criterio base para la identificación de pueblos indígenas.

Con la participación activa de los pueblos indígenas es importante desarrollar múltiples criterios para poder captar la identidad y condiciones socioeconómicas del pueblo en cuestión. En este sentido sería útil revisar los ejemplos recogidos en el informe de la reunión de expertos en Bilwi.

Consentimiento libre, previo e informado

La recopilación de datos y la elaboración de indicadores sobre los pueblos indígenas deben llevarse a cabo en forma acorde con el principio del consentimiento libre previo e informado¹³ en todos los niveles y tener en cuenta los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

El consentimiento *libre* implica que no haya coerción, intimidación ni manipulación, *previo* implica que se ha tratado de obtener el consentimiento con suficiente antelación a cualquier autorización o comienzo de actividades y que se han respetado las exigencias cronológicas de los procesos de consulta/consenso con los pueblos indígenas, *informado* implica que se ha proporcionado información precisa y de forma accesible y comprensible, entre otras cosas en un idioma que los pueblos indígenas comprendan plenamente. Al igual, tal y como reflejas experiencias en Colombia y Ecuador es necesario que estas preguntas adecuadas se realicen también por el encuestador/entrevistador adecuado, así como facilitar los convenios entre los institutos nacionales de estadísticas y censos y organizaciones indígenas.

Participación plena y significativa

Los pueblos indígenas, representados en todos sus sectores (jóvenes, mujeres, trabajadores,...) deben participar plenamente y en igualdad de condiciones en todas las etapas de la recopilación de datos y elaboración de indicadores, en particular el diseño, la puesta en práctica, el análisis y la difusión, el acceso y la respuesta, para lo cual necesitan contar con recursos suficientes y capacidades apropiadas para ello.

Es fundamental que las comunidades indígenas participen en la conceptualización y la ejecución de las actividades de recopilación de datos y elaboración de indicadores, en los niveles nacional e internacional.

¹¹ Tampoco se ha adoptado una definición de términos como “pueblos” o “minorías”.

¹² Como por ejemplo, el artículo 1 del Convenio 169 de la OIT dice que la conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del Convenio.

¹³ Véase: E/C.19/2005/3

Una participación plena y efectiva de los pueblos indígenas puede facilitar la obtención de datos relevantes y culturalmente pertinentes.

Respeto por la diversidad

Al recolectar datos y elaborar indicadores, se debe tener en cuenta la plena diversidad y el perfil demográfico de las comunidades indígenas, en particular es necesario visibilizar las diferencias entre hombres y mujeres; niños, jóvenes y ancianos, así como las personas con discapacidad.

Además, se debe tener presente que los pueblos indígenas no sólo viven en zonas rurales apartadas sino también en zonas urbanas y en una gran variedad de situaciones en diversos países, muchas veces divididos por fronteras nacionales. También se debe considerar que como resultado de la globalización y los conflictos, ha ido aumentando la migración transfronteriza de los pueblos indígenas.

Empoderamiento

El proceso de recopilación, análisis de datos y elaboración de indicadores es considerado fundamental para empoderar a las comunidades indígenas y determinar sus necesidades. Las comunidades indígenas tienen el derecho a conocer los datos recopilados y utilizarlos para definir sus propias prioridades y acciones de desarrollo.

- **Concepto de bienestar**

Los pueblos indígenas son portadores de idiomas, sistemas de conocimiento y creencias únicos, poseen conocimientos y prácticas invaluable sobre el manejo de recursos naturales y tienen una relación especial con sus tierras y territorios ancestrales. Estos tienen una importancia fundamental en su supervivencia física, cultural y colectiva como pueblos. Los pueblos indígenas poseen su propio concepto de bienestar basado en sus propios valores, cosmovisión, necesidades y prioridades.

Un gran desafío actual de los pueblos indígenas es lograr definir el bienestar basándose en su propia cosmovisión y valores y lograr elaborar indicadores eficaces que puedan medirlo¹⁴.

Los componentes básicos del bienestar desde la visión de los pueblos indígenas pueden ser resumir en los siguientes aspectos:

- Ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos
- Respeto por el principio del consentimiento libre, previo e informado
- Ejercicio de la libre determinación, autonomía y soberanía indígena.
- Protección de los derechos y garantía de la seguridad jurídica.
- Enfoque integral y holístico con respecto a las formas de producción, la salud, la educación.
- Mantenimiento y valoración de formas tradicionales de vida incluyendo el idioma, formas tradicionales de administración de justicia, organización comunitaria y acceso colectivo a recursos, conocimientos y aplicación de

¹⁴ Para un listado de indicadores posibles ver E/C.19/2007/CRP.2

tecnologías tradicionales.

- Manejo de recursos naturales en base a la relación espiritual con la tierra y la biodiversidad.
- Prevención de todas las formas de violencia física y estructural por razones étnicas y/o de género.

Los indicadores de bienestar definidos desde la visión de los pueblos indígenas son instrumentos que permiten:

- Dar cuenta de la situación de los pueblos indígenas y su diversidad, las distinciones por género, por edad o edades (niños, jóvenes, adultos) ámbito geográfico (rurales, urbanos), de migraciones.
- Transformar la realidad, identificando y replicando buenas prácticas y denunciando violaciones de los derechos de los pueblos indígenas.
- Negociar y obtener el compromiso de agencias del sistema de Naciones Unidas, Estados, otras entidades relevantes.
- Planificar y diseñar programas y políticas públicas, estableciendo prioridades y tomando decisiones equitativas en base a información relevante y confiable.
- Proteger el pleno ejercicio de los derechos.
- Monitorear, vigilando el cumplimiento de los compromisos y evaluando procesos de reconocimiento y ejercicio de derechos.

• **Diferentes tipos de indicadores**

En base al enfoque de derechos, el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental¹⁵ ofrece definiciones de trabajo de distintos tipos de indicadores: estructurales, de proceso y de resultados.

Los *indicadores estructurales* se ocupan de si existen o no estructuras y mecanismos fundamentales necesarios para la realización de determinado derecho o conducentes a ello. Con frecuencia (aunque no siempre) se formulan como una pregunta que tiene la respuesta si/no. Por ejemplo, pueden tratar de: la ratificación de tratados internacionales; la aprobación de leyes y políticas nacionales; o la existencia de mecanismos institucionales básicos que faciliten la realización del derecho en cuestión.

Los *indicadores de proceso* miden los programas, las actividades y las intervenciones. Se podría decir que miden el esfuerzo del Estado. Por ejemplo: el número de instalaciones por 500.000 habitantes que ofrecen cuidados básicos de obstetricia; el porcentaje de mujeres embarazadas que han recibido asesoramiento y han sido objeto de análisis para el VIH; el número de programas de formación y campañas públicas sobre los derechos a la salud sexual y reproductiva organizados por una institución nacional de derechos humanos en los últimos cinco años.

Los *indicadores de resultados* miden las repercusiones de los programas, las actividades y las intervenciones sobre la situación sanitaria y cuestiones conexas. Los indicadores de resultados incluyen la mortalidad derivada de la maternidad, la

¹⁵ E/CN.4/2006/48, Marzo de 2006.

mortalidad infantil, las tasas de prevalencia del VIH y el porcentaje de mujeres que conocen los métodos anticonceptivos.

3. DESAFÍOS PENDIENTES

La recopilación de datos y utilización de indicadores para los pueblos indígenas presentan desafíos y retos únicos. Las organizaciones de los pueblos indígenas, el sistema de Naciones Unidas, representantes de gobiernos y expertos técnicos han identificado algunas problemáticas y limitaciones generales.

Forma de medir la identidad individual y colectiva

La existencia de distintas definiciones de la expresión “indígena” puede causar problemas en la recopilación de datos y elaboración de indicadores. Existen diferencias de opiniones con respecto al término “indígena”, términos como “tribales”, “aborígenes”, “originarios” o “grupos étnicos” son también utilizados. En el contexto de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas se ha decidido no adoptar ninguna definición y la auto identificación ha sido recomendada.

El uso del idioma no es suficiente como la definición de la identidad. Se recomienda combinar varios factores como el idioma, la auto identificación, la pertenencia a un hogar indígena, la descendencia ancestral, el reconocimiento de las comunidades etc. El fenotipo racial y las características físicas no deben ser un factor determinante de la identidad. Se recomienda que se combinen elementos de identidad individual y social y se desalienta la identificación realizada el encuestador.

Dificultad en el acceso

Muchos pueblos indígenas no son captados por los datos estadísticos e indicadores por vivir en áreas remotas y de difícil acceso. Además, pueblos indígenas que emigran a otros países (ya sea en forma voluntaria, por haber sido expulsados, o huyendo de un conflicto) con frecuencia encuentran dificultades extras para definirse como indígenas en el nuevo país. Por otro lado, los pueblos indígenas con frecuencia viven en zonas afectadas por guerras y conflictos permaneciendo invisibles en los datos e indicadores estadísticos.

Falta de información en registros sectoriales

Generalmente, los pueblos indígenas no son captados por las estadísticas vitales o de los servicios (salud, educación, nutrición, empleo, comercio, agricultura, servicios básicos de infraestructura y otros). El desglose por grupo étnico, género y edad es de suma importancia para lograr evaluar adecuadamente la situación de vida y el alcance de los servicios sociales de los indígenas, así como establecer prioridades para la adopción de medidas y la evaluación de sus efectos en la población.

Por otro lado, también es poco frecuente tener acceso a la identificación de los pueblos indígenas en presupuestos del gobierno y cuentas nacionales.

Falta de voluntad política

La falta de voluntad política para incluir a los pueblos indígenas en los datos estadísticos, realizar consultas efectivas, difundir la información recopilada, garantizar la plena participación y respetar el principio de libre consentimiento, previo e informado, es uno de los desafíos más difíciles que deberán enfrentar los pueblos indígenas.

Hacer visible la situación de los pueblos indígenas, y en particular de las mujeres indígenas, está muchas veces ausente en la agenda política de los gobiernos.

- **Perspectiva de las mujeres indígenas**

La incorporación de la perspectiva de género en un sistema de información e indicadores de los pueblos indígenas no sólo significa desagregar los datos por sexo; implica también redefinir los conceptos a partir de los cuales se recaba la información. Por ejemplo, en las estadísticas la participación económica de las mujeres indígenas no se ha reconocido en su justo valor. Esto se debe a que tradicionalmente se ha entendido su trabajo como ayuda u obligación, por ejemplo, en las labores del campo y del trabajo doméstico.¹⁶

La redefinición de conceptos comienza con el concepto de género. Desde la perspectiva indígena, las relaciones de género se basan en los principios de dualidad. La categoría de género no sólo significa relaciones de poder entre hombres y mujeres, sino que también requiere una mirada que integre la pluralidad y diversidad desde el ejercicio de los derechos individuales y colectivos y que busque restablecer una relación de equilibrio entre los hombres y mujeres en sus comunidades¹⁷.

Las mujeres indígenas presentan particularidades, por ser indígenas y mujeres. Son sujetos activos e importantes agentes de cambio, propulsoras de iniciativas de desarrollo social y promotoras de identidad cultural, mediadoras y agentes de la paz, poseedoras y transmisoras de conocimientos tradicionales. Al mismo tiempo, enfrentan una doble desventaja en su capacidad de decisión, el acceso a los recursos y la capacidad de acción siendo blanco de múltiples formas de discriminación, marginación y víctimas de violaciones de sus derechos fundamentales.

Las mujeres indígenas plantean una perspectiva dinámica y amplia de la cultura donde convergen la lucha por su derecho a la diferencia cultural y a la vez sus demandas por el derecho a cambiar aquellas tradiciones que las oprimen o excluyen. Frente al Estado, las mujeres indígenas cuestionan los discursos que plantean una identidad nacional homogénea y monocultural, las inequidades étnicas y de género, reivindican sus derechos individuales y colectivos incluyendo la libre determinación. Frente a sus comunidades y organizaciones, las mujeres indígenas cuestionan las visiones estáticas de la tradición que perpetúan desigualdades y prácticas discriminatorias.

¹⁶ Xóchitl Gálvez Ruiz, Presentación. En: Indicadores con perspectiva de género para los pueblos indígenas. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Instituto Nacional de las Mujeres, México, 2006.

¹⁷ Véase el documento “Género desde la perspectiva de las mujeres indígenas.” Primera cumbre de mujeres indígenas de las Américas, Agosto del 2003.

Las mujeres indígenas han identificado la necesidad de contar con información que permita dar cuenta de las diferencias de género y que capte su particular perspectiva dentro de la diversidad de los pueblos indígenas. Además, plantean la importancia de contar con indicadores que den cuenta de la capacidad de las mujeres para tomar decisiones, de participación social, política y cultural. Por último, también se identifican dentro del conjunto de “mujeres indígenas” subgrupos todavía más vulnerables como las mujeres embarazadas, las madres solteras, las analfabetas, las monolingües y las ancianas¹⁸.

4. COMPILACION DE EXPERIENCIAS

Existen varias y diversas experiencias positivas en el campo de la recolección y desglose de datos y la elaboración de indicadores pertinentes para los pueblos indígenas. Esta compilación es de carácter descriptivo y no pretende ser exhaustiva. La información detallada a continuación se basa en los informes presentados por los diversos organismos al Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas en su sexta sesión, mayo 2007¹⁹ y en los informes finales de los seminarios regionales sobre indicadores.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) -Fondo indígena

El CELADE-División de Población de la CEPAL, en cooperación con el Fondo Indígena, ha desarrollado el Sistema Sociodemográfico de Poblaciones y Pueblos Indígenas de América Latina (SISPPI). Se construyeron diversos indicadores a partir de los censos de población de la ronda del 2000, con un enfoque que permite identificar brechas étnicas, generacionales y de género. El objetivo general es diseñar y difundir una herramienta de apoyo a la toma de decisiones de políticas públicas orientadas a disminuir las inequidades étnicas y fomentar el bienestar de los pueblos indígenas. Incluye 52 indicadores, de acuerdo a las siguientes áreas temáticas: Población; Salud; Distribución territorial y migración interna; Educación y Cultura; Características Socioeconómicas; Vivienda, Hogar y Familia. La CEPAL menciona que durante la elaboración del SISPPI se realizaron varias reuniones de trabajo con expertos indígenas y no indígenas así como presentaciones en reuniones con representantes de pueblos indígenas, a fin de recoger sus aportes.

Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD por sus siglas en inglés)

Durante la 4ta reunión relativa al CBD, en enero 2006, organizaciones de pueblos indígenas bajo el Foro Internacional Indígena sobre Biodiversidad (IIFB por sus siglas en inglés) formaron un Grupo de Trabajo sobre indicadores. El objetivo es responder a la necesidad inmediata de identificar y testear indicadores relevantes para la implementación y monitoreo del Plan Estratégico del Convenio y el logro de la meta de reducción de la pérdida de la diversidad biológica fijada para 2010. En este contexto se están discutiendo por ejemplo posibles indicadores para medir la protección de las innovaciones, conocimiento y prácticas de los pueblos indígenas.

¹⁸ Xóchitl Gálvez Ruiz, op. cit.

¹⁹ Para consultar los informes completos: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/session_sixth.html

Comisión sobre el Desarrollo Sostenible

La Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (CSD por sus siglas en inglés) es el órgano que se encarga de monitorear los progresos conseguidos a nivel nacional, regional e internacional en la ejecución del Programa 21. Con este fin, en 1996 se desarrolló un Programa de Trabajo sobre Indicadores de Desarrollo Sostenible. Este ha sido revisado en el 2005 y otra vez en el 2007²⁰.

Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental²¹

El Relator especial sobre el derecho a la salud, Paúl Hunt, establece un enfoque de los indicadores de salud basado en los derechos humanos, como forma de medir y supervisar la realización progresiva del derecho a la salud. A modo de ilustración, el enfoque de los indicadores de salud basado en los derechos humanos se aplica a la estrategia de salud reproductiva que respaldó la Asamblea Mundial de la Salud en mayo de 2004. El relator especial plantea que desde la perspectiva de los derechos humanos es fundamental que todos los indicadores pertinentes se desagreguen y que el objetivo es desagregar en relación con la mayor cantidad posible de motivos de discriminación prohibidos internacionalmente.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

Durante la consulta regional para el seguimiento de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, celebrada en Guatemala en abril de 2004, los pueblos indígenas destacaron la importancia de la cultura indígena para los sistemas alimentario y agrícola sostenibles, según se expresó en la Declaración de Atitlán²². Desde entonces, la FAO ha venido trabajando con las organizaciones de los pueblos indígenas para determinar los indicadores culturales correspondientes al desarrollo agrícola y rural sostenible. Las discusiones se centran sobre algunos de los indicadores más importantes de la seguridad alimentaria, la soberanía alimentaria, los sistemas agro ecológicos y el desarrollo sostenible.

División de Estadística de las Naciones Unidas

La División de Estadística de las Naciones Unidas a través del Grupo de Expertos de las Naciones Unidas sobre el Programa Mundial de 2010 de censos de población y vivienda ha promovido la inclusión de los pueblos indígenas en la revisión y actualización de los Principios y las Recomendaciones para los Censos de Población y Vivienda²³. Los pueblos indígenas han sido incluidos por primera vez en estos Principios y Recomendaciones que tienen como objetivo proveer pautas a todos los países del mundo en la planificación y conducción de los censos de población y vivienda en la ronda 2010.

²⁰ <http://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/indicators/indisd/indisd-mg2001.pdf>

²¹ E/CN.4/2006/48, Marzo de 2006.

²² Para leer la Declaración: <http://www.ifg.org/spanish/declarguate.htm>

²³ Se puede consultar un borrador de la versión revisada en la siguiente dirección: http://unstats.un.org/unsd/demographic/sources/census/docs/P&R2_February%2012%202007.pdf

Por otro lado, en base a los datos de los censos nacionales, la División de Estadística recoge datos sobre etnicidad, idioma y religión. Estos datos están disponibles en el sitio web: <http://unstats.un.org/unsd/demographic/sconcerns/popchar/default.htm>

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

La OIT está ultimando un estudio sobre las poblaciones indígenas y las opciones y oportunidades laborales en el Perú. El objetivo es documentar la existencia y las características de la discriminación de los grupos indígenas en el mercado del trabajo, con una perspectiva de género. El estudio incluye la elaboración de indicadores adecuados para medir la discriminación en función del origen indígena de las personas.

UN HABITAT

Una de las principales actividades en curso del Programa de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Vivienda es el establecimiento y el funcionamiento eficaz de un mecanismo mundial de seguimiento y evaluación del avance hacia la realización del derecho a la vivienda (indicadores). Se ha previsto que el Programa, en colaboración con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ayude a los Estados miembros y a otros interesados a reunir datos e información y a presentar informes sobre sus actividades en pro de la realización del derecho a la vivienda. Uno de los rubros para el desglose de los datos será raza/etnia, lo que permitirá analizar la medida en que se ha realizado el derecho de los pueblos indígenas a la vivienda.

UNESCO

El Instituto de Estadísticas de la UNESCO está desarrollando una metodología para la elaboración de nuevos indicadores en los ámbitos de competencia de la organización y mejorar los indicadores existentes, incluida la identificación de las desigualdades entre las distintas naciones y el desglose de los datos en función del género.

El Instituto está actualizando el marco de la UNESCO para las estadísticas culturales elaborado en 1986 y se propone incorporar elementos que mejoren la integración del conocimiento tradicional y reflejen adecuadamente las cuestiones indígenas. Se emprenderán consultas en las que participarán expertos internacionales. Además, el Instituto está adoptando medidas para establecer una serie de directrices para las oficinas nacionales de estadísticas sobre cómo las comunidades indígenas pueden elaborar instrumentos estadísticos que reflejen sus conceptos culturales. En el mediano plazo, se está intentando elaborar una propuesta de directrices y recabar los datos existentes con tiempo suficiente para incluirlos en el Informe mundial de la UNESCO sobre la diversidad cultural, de 2007.

Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)

Desde hace varios años, UNFPA ha adoptado de forma transversal una perspectiva cultural en su labor que es incorporada en la totalidad de sus actividades de desarrollo.

Dentro de este marco, UNFPA en Ecuador prestó apoyo a la elaboración del Sistema de indicadores de las nacionalidades y pueblos del Ecuador (SIDENPE). El sistema

incluye información sobre tierras y territorios, educación, desigualdad y pobreza, salud en general y salud reproductiva, vivienda, empleo y economía, y bienestar. Se prevé que este sistema será un instrumento fundamental para la definición de políticas públicas en favor de los pueblos indígenas y la vigilancia de esas políticas.

Por otro lado, en México, el equipo de las Naciones Unidas en el país promovió la preparación de un informe especial sobre el desarrollo humano y los objetivos de desarrollo del Milenio en relación con los pueblos indígenas, con la participación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas e instituciones del Gobierno. En el marco de ese informe, UNFPA ha apoyado, junto con el Consejo Nacional de Población (CONAPO), las actividades para actualizar los indicadores sociodemográficos sobre los pueblos indígenas.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

UNICEF ha adoptado medidas específicas para llevar a cabo estudios participativos sobre la situación de los niños indígenas en diversos países. Los estudios tuvieron como objetivo la recopilación de datos cuantitativos y cualitativos, para poner de relieve las disparidades y la discriminación generalizada que sufren los niños indígenas.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR por sus siglas en inglés)

OHCHR no realiza estudios estadísticos sistemáticos en relación con los derechos y el desarrollo de los pueblos indígenas pero sí recibe datos cualitativos sobre la situación de derechos humanos de los pueblos indígenas por conducto de varios mecanismos de derechos humanos, en particular por medio de la información que proporcionan los gobiernos y las organizaciones indígenas al Grupo de Trabajo sobre pueblos indígenas y por medio de la labor de los Relatores Especiales y de los diferentes órganos creados en virtud de tratados en su examen de los informes de los países²⁴.

Organismo Danés para el Desarrollo Internacional (Danish International Development Agency - DANIDA)

Entre los organismos bilaterales, DANIDA ha realizado diversos estudios que muestran que en las estrategias de reducción de la pobreza, los indicadores que dan cuenta de la situación de los pueblos indígenas están prácticamente ausentes. DANIDA ha elaborado un toolkit sobre buenas prácticas para incluir a los Pueblos Indígenas en la programación²⁵ donde se sugieren varios aspectos para el monitoreo de programas sobre pueblos indígenas.

²⁴ Para mayor información leer el informe presentado por OHCHR en el seminario sobre recopilación y desglose de datos relativos a los pueblos indígenas disponible en:

http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/workshop_data_ohchr_es.doc

²⁵ DANIDA Toolkit for Best Practices for Including Indigenous Peoples in Sector Program Support:

http://www.um.dk/Publikationer/Danida/English/DanishDevelopmentCooperation/ToolKit/tool_kit_gb.pdf

Iniciativas de las organizaciones de los pueblos indígenas y de la sociedad civil

Organizaciones de los pueblos indígenas han trabajado sobre la definición de conceptos como pobreza, desarrollo y bienestar desde sus propias necesidades y cosmovisión. En los informes de los seminarios regionales llevados a cabo en Nicaragua, Filipinas y Kenia se han identificado diversos indicadores relevantes para los pueblos indígenas.

En la región latinoamericana, se definieron dos grandes aspectos a ser abordados: el reconocimiento de los derechos colectivos y el ejercicio de esos derechos. Para medir el reconocimiento de los derechos colectivos, se identificaron temas centrales tales como tierra, territorios y recursos naturales; patrimonio colectivo, natural y cultural; formas de organización social; identidad colectiva y de género; y libre determinación. Para medir el ejercicio de los derechos colectivos, se identificaron los siguientes temas: modelos de autonomía y auto gobierno, relaciones interculturales, nivel de bienestar. Para cada uno de estos temas se definieron un gran número de indicadores estructurales, procesales y de resultado²⁶.

En el seminario realizado en la región asiática²⁷ se presentaron algunas experiencias significativas de sistemas de indicadores propuestos por organizaciones de la sociedad civil. Este es el caso del Índice de Capacidades Básicas²⁸ (Basic Capability Index) elaborado por Social Watch y el Happy Planet Index²⁹ que combina el impacto medioambiental con el bienestar humano.

En esta recopilación de experiencias, que no pretende ser exhaustiva, habría que señalar las iniciativas de la SARD y de la FAO en sus indicadores sobre soberanía y seguridad alimentaria para pueblos indígenas. Así mismo, sería necesario recoger las diferentes experiencias del PNUD en Guatemala en 2005, en Nicaragua en 2005, en Bolivia, Chile y Honduras entre otros. Destacar también experiencias como el censo indígena en Paraguay o los indicadores sobre violencia de género desglosados para pueblos indígenas en México.

5. RECOMENDACIONES

Los comentarios y recomendaciones planteados en este apartado se basan en las discusiones efectuadas en los seminarios regionales sobre indicadores y en las recomendaciones realizadas por el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas.

Elaboración de indicadores relevantes para los pueblos indígenas

²⁶ El informe completo (E/C.19/2007/CRP.2) está disponible en:
http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/6session_crp2.doc

²⁷ El informe completo (E/C.19/2007/CRP.10) está disponible en:
http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/6session_crp10.doc

²⁸ Ver: <http://www.socialwatch.org/es/avancesyRetocesos/ICB/index.htm>

²⁹ Ver: <http://www.happyplanetindex.org/>

1. Los indicadores deben ser elaborados dentro del enfoque de derechos humanos respetando el principio de libre determinación, el consentimiento libre previo e informado y los derechos individuales y colectivos de los pueblos.
2. Los indicadores sobre la identidad indígena deben respetar plenamente el principio de autoidentificación y utilizar criterios múltiples con la participación activa y significativa de los pueblos indígenas.
3. La plena participación de los pueblos indígenas en igualdad de condiciones debe estar asegurada en todas las etapas del proceso, en particular el diseño, puesta en práctica, análisis y evaluación de indicadores.
4. Los indicadores elaborados deben ser relativamente sencillos y estar a la altura de la capacidad de la mayoría de los Estados de reunir datos.
5. Los indicadores deben tener en cuenta toda la diversidad y el perfil socio demográfico de las comunidades indígenas, incluido el género, los niños, los jóvenes y las personas de edad, las personas con discapacidades, los pueblos nómadas, seminómadas y migrantes y los pueblos en transición, las personas desplazadas, los pueblos indígenas en zonas urbanas y, en particular, los grupos más vulnerables dentro de los pueblos indígenas.
6. El tema de la violencia contra las mujeres indígenas debe ser incluido en el debate sobre indicadores, discutiendo los significados que las mujeres indígenas atribuyen al maltrato o violencia. Para abordar esta temática es necesario combinar aproximaciones cuantitativas y cualitativas.
7. Organizaciones indígenas y expertos técnicos deben evaluar en profundidad la pertinencia y utilidad de los indicadores elaborados hasta ahora para los pueblos indígenas.
8. La elaboración de un índice general de bienestar de los pueblos indígenas debe ser incluido en los debates actuales sobre indicadores.

Documentación de los procesos

9. Las buenas prácticas de elaboración y aplicación de indicadores donde se han implementado mecanismos para asegurar el consentimiento libre, previo e informado y la plena participación de los pueblos indígenas deben ser documentadas y difundidas para su posible replicación.
10. Herramientas metodológicas y pautas para la operalización de los indicadores deben ser elaboradas en forma de una guía sencilla.

Acciones específicas orientadas a forjar alianzas

11. Mayores recursos humanos y financieros deben ser destinados para extender y mejorar los procesos de recolección y desagregación de datos sobre pueblos indígenas y la confección y aplicación de indicadores pertinentes.
12. Mayores intercambios y diálogos debe ser facilitados entre las universidades y otras instituciones académicas y los pueblos indígenas.
13. Secciones específicas con indicadores de pueblos indígenas deben ser incluidos en los informes anuales del PNUD, UNICEF, FAO, FNUAP, UNESCO, OMS – OPS, UNIFEM, OIT, OMPI, y otros.
14. Una reunión de expertos con la participación de pueblos indígenas debe ser organizada para preparar recomendaciones operativas a fin de mejorar la identificación de los pueblos indígenas en la próxima ronda de censos de 2010 y otras fuentes de datos.
15. Redes de comunicación entre organizaciones indígenas, instituciones académicas y ONGs deben ser promovidas y apoyadas para dar seguimiento al proceso de elaboración y aplicación de indicadores pertinentes.

Empoderamiento y capacitación de los pueblos indígenas

16. Reuniones técnicas de capacitación para los pueblos indígenas deben ser promovidas y apoyadas.
17. El empleo de personal técnico indígena debe ser facilitado por instituciones de recopilación de datos a nivel nacional e internacional.
18. Los profesionales y técnicos no indígenas encargados de recopilación de datos y elaboración de indicadores que afectan a los pueblos indígenas deben estar informados de la cultura y de las prácticas de los pueblos indígenas.
19. La información estadística debe ser accesible para los pueblos indígenas siendo una herramienta para su empoderamiento y el cabildeo.

Relativas a Mujeres Indígenas y violencia

20. Las fuentes de información en la construcción de indicadores para pueblos indígenas, con especial énfasis en las dimensiones de género deben ser mejoradas considerablemente.
21. Se debe trabajar de forma ardua para la construcción de un análisis de la perspectiva de género desde las mujeres indígenas.
22. Dirigir recursos destinados a incrementar la capacidad organizativa de las mujeres indígenas en todos los niveles de participación política.

23. Se deben dedicar mayores esfuerzos al desarrollo de indicadores culturales que estén basados en los derechos individuales y colectivos que puedan reflejar adecuadamente y de manera amplia el alcance y la persistencia de la violencia contra las mujeres indígenas.
24. Se deben aumentar a través de políticas públicas recursos significativos para el apoyo de iniciativas antiviolencia