

Signatura: EB 2009/97/R.3/Add.1  
Tema: 5  
Fecha: 4 agosto 2009  
Distribución: Pública  
Original: Inglés

**S**



Dar a la población rural  
pobre la oportunidad  
de salir de la pobreza

## **Observaciones de la Oficina de Evaluación sobre la política de actuación del FIDA en relación con los pueblos indígenas**

Junta Ejecutiva — 97º período de sesiones  
Roma, 14 y 15 de septiembre de 2009

---

Para **examen**

## **Nota para los Directores Ejecutivos**

Este documento se presenta a la Junta Ejecutiva para su examen.

A fin de aprovechar al máximo el tiempo disponible en los períodos de sesiones de la Junta Ejecutiva, se invita a los miembros que deseen formular preguntas técnicas acerca del presente documento a dirigirse al funcionario del FIDA que se indica a continuación antes del período de sesiones:

**Luciano Lavizzari**

Director de la Oficina de Evaluación

Tel.: (+39) 06 5459 2274

Correo electrónico: [l.lavizzari@ifad.org](mailto:l.lavizzari@ifad.org)

Las peticiones de información sobre el envío de la documentación del presente período de sesiones deben dirigirse a:

**Deirdre McGrenra**

Oficial encargada de los Órganos Rectores

Tel.: (+39) 06 5459 2374

Correo electrónico: [d.mcgrenra@ifad.org](mailto:d.mcgrenra@ifad.org)

## Observaciones de la Oficina de Evaluación sobre la política de actuación del FIDA en relación con los pueblos indígenas

1. En consonancia con las disposiciones del mandato y el reglamento del Comité de Evaluación, la Junta Ejecutiva acordó en diciembre de 2008 que el Comité de Evaluación debatiera la política de actuación del FIDA en relación con los pueblos indígenas, junto con las correspondientes observaciones de la Oficina de Evaluación, antes de examinarla en su período de sesiones de septiembre de 2009.
2. Esta nueva política representa un progreso en la medida en que tiene por objeto "mejorar la eficacia en términos de desarrollo de la actuación del FIDA relacionada con las comunidades de pueblos indígenas de las zonas rurales y, en particular, empoderar a estas comunidades para que puedan salir de la pobreza basándose en su propia identidad y su cultura."<sup>1</sup>
3. En general, en el documento se presenta un panorama integral de las cuestiones y los desafíos que afrontan los pueblos indígenas en todo el mundo y se demuestra de qué manera su situación está asociada con la pobreza extrema y la marginación. Al parecer, este documento es el resultado de la celebración de consultas pertinentes con líderes de los pueblos indígenas y otros actores estrechamente relacionados con estas cuestiones. También se basa en un amplio examen de la bibliografía internacional acerca de este tema.
4. En la introducción se formula una clara definición de los pueblos indígenas y se describe en detalle el marco jurídico internacional relativo a las cuestiones que los afectan.
5. En la política se hace debido hincapié en la amplia proporción de proyectos y programas financiados por el FIDA<sup>2</sup> que han apoyado el desarrollo de los pueblos indígenas y se deduce que existe un amplio acervo de conocimientos y enseñanzas extraídas en este ámbito. A este respecto, sería conveniente que en el documento se analizasen más a fondo las experiencias del FIDA y las enseñanzas que ha extraído de sus actividades de apoyo a los pueblos indígenas, las cuales están ampliamente documentadas en los informes finales de los proyectos y en otros exámenes de la dirección, así como en los informes de evaluación preparados por la Oficina de Evaluación (OE). También sería oportuno incluir en la política un anexo con la lista de todos los proyectos apoyados por el FIDA en los que se han abordado cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas.<sup>3</sup> De esta manera, los lectores podrían cerciorarse de que la política propuesta se basa en un análisis sólido y sistemático de la experiencia anterior del Fondo.
6. Una enseñanza que se desprende de determinadas evaluaciones de la OE y, que no se toma suficientemente en cuenta en la política, consiste en que a menudo los pueblos indígenas viven en zonas afectadas por conflictos (por ejemplo, en la India, el Pakistán, Filipinas y Viet Nam), razón por la cual es preciso aplicar enfoques y conocimientos específicos en materia de diseño y supervisión, ya que los problemas que haya que resolver en esos casos no se plantean necesariamente en otras zonas de proyectos. Por ejemplo, en la evaluación del Proyecto de Desarrollo Tribal en Andhra Pradesh (India) se observó que la presencia de insurgencia *naxalita* en la zona del proyecto respondía en gran medida al sentimiento de explotación de los

<sup>1</sup> Política de actuación del FIDA en relación con los pueblos indígenas, párrafo 1.

<sup>2</sup> Un promedio del 22% del programa de préstamos anual en los seis últimos años.

<sup>3</sup> Por ejemplo, en la política del FIDA en materia de financiación rural (2000) figura una lista de los proyectos y programas con componentes de financiación rural, los cuales se analizaron como materiales para la elaboración de dicha política.

pueblos tribales en relación con su acceso a los recursos naturales. Con todo, los enfoques desde la base y participativos promovidos por el proyecto, junto con la intervención de diversas ONG, tranquilizaron a los *naxalitas*, lo cual evitó que perturbaran las actividades del proyecto financiado por el FIDA.

7. La evaluación de la experiencia acumulada por el FIDA hasta el momento reviste particular importancia para exponer de una manera convincente la ventaja comparativa del FIDA y su especialización en el desarrollo de los pueblos indígenas. Esta cuestión se aborda brevemente en el párrafo 7 del documento de política. A este respecto, y en aras del objetivo de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo relativo a la armonización y coordinación de los donantes, también habría sido útil incluir una breve descripción de las prioridades y experiencias de otras importantes organizaciones de desarrollo que apoyan a los pueblos indígenas. Ese balance permitiría fijar criterios de referencia y efectuar comparaciones entre las experiencias y prioridades del FIDA y las de otras organizaciones de desarrollo; de esa manera la política pondría de relieve las ventajas del Fondo en la esfera del desarrollo de los pueblos indígenas.
8. Si bien la política presenta un panorama integral y útil de las cuestiones de los pueblos indígenas, no aclara suficientemente cuáles han de ser sus modalidades de ejecución. Habría sido necesario aportar orientaciones adicionales para suministrar instrucciones operacionales adecuadas a los funcionarios del FIDA, en especial a los gerentes de programas en los países, que serán los encargados directos de aplicar esta política. Será necesario definir con claridad los aspectos relacionados con el cumplimiento y la presentación de informes, así como los incentivos previstos para los funcionarios al aplicar la política. Por consiguiente, tal vez el FIDA desee elaborar directrices más específicas e integrales con miras a la plena aplicación de la política, tanto en sus estrategias en los países como en el diseño de los proyectos y programas<sup>4</sup> (en consonancia con los instrumentos de decisión que complementan la política del FIDA en materia de financiación rural). En dichas directrices también se podrían definir las responsabilidades institucionales para velar por que esta política se respete a nivel operacional.<sup>5</sup>
9. También habrá que tener en cuenta la necesidad de alinear las inversiones actuales con la nueva política. Esto podría ser particularmente importante en el caso de los proyectos y programas de reciente aprobación o de los que aún no han llegado a la mitad del período en lo que se refiere a la ejecución y los desembolsos.
10. Además, la política contiene un examen inicial de las consecuencias financieras de su ejecución (párrafo 41). Tal vez sería necesario proporcionar más detalles a este respecto. Los recursos adicionales para financiar la aplicación de esta política deberán consignarse en las futuras propuestas de presupuesto administrativo del Fondo a partir del año próximo. También habrá que incluir los costos correspondientes a la modificación de las operaciones en curso para adaptarlas a los requisitos establecidos en esta política.

---

<sup>4</sup> Véanse las observaciones de la OE sobre la política del FIDA en materia de financiación rural, presentadas en los períodos de sesiones del Comité de Evaluación y de la Junta Ejecutiva de abril de 2009. La OE encomió la labor del FIDA en la preparación de los instrumentos de decisión para la aplicación de dicha política, en los que se suministra orientación detallada al personal del FIDA encargado de elaborar los programas de inversión.

<sup>5</sup> La OE toma nota de que en el documento se indica que se mantendrá el grupo interdepartamental de consulta sobre la política relativa a las cuestiones indígenas, si bien no se aclara si éste actuará como foro de políticas o bien como dependencia operacional/de orientación. En el párrafo 42 del documento se describe la función de este grupo, que, al parecer, consistirá en: i) llevar a cabo un seguimiento de la aplicación; ii) supervisar la incorporación de la actuación relacionada con los pueblos indígenas en todos los aspectos de la labor del FIDA; iii) mantener contactos con otras organizaciones de pueblos indígenas a nivel internacional, y iv) seguir encargándose de la gestión del Fondo de Apoyo a los Pueblos Indígenas. Este mandato parece demasiado ambicioso para un grupo que actualmente desempeña sobre todo funciones consultivas.

11. En el documento se señala que el Fondo prestará atención tanto al diálogo sobre políticas para promover la consideración de las cuestiones de los pueblos indígenas (párrafo 36) como al establecimiento y ulterior fortalecimiento de asociaciones (párrafo 38) con otras partes interesadas. Se trata de aspectos muy importantes para el logro de los objetivos finales de esta política. Por consiguiente, es necesario asignar recursos adecuados —por ejemplo, para documentar las prácticas más idóneas— a fin de conseguir resultados concretos a nivel de políticas. En la evaluación final, realizada recientemente, del Proyecto de Ordenación de los Recursos Agrícolas en las Tierras Altas de la Cordillera, en Filipinas, se indicó que este proyecto era un buen ejemplo de la manera en que los organismos gubernamentales podían reconocer, mediante el diálogo sobre políticas, las ventajas de las prácticas indígenas en materia de aprovechamiento y gestión de las tierras.
12. En la política se tiene en cuenta, como corresponde, la importancia de cerciorarse de que los pueblos indígenas hayan sido debidamente consultados y estén de acuerdo en general con las intervenciones de desarrollo financiadas por el FIDA (párrafo 19). Sin embargo, en algunos casos pueden surgir diferencias entre los gobiernos, el sector privado y los grupos de pueblos indígenas en la preparación de determinadas inversiones, lo cual puede tener consecuencias para las relaciones del Fondo con las distintas partes interesadas. Por lo tanto, tal vez el Fondo necesite definir con más claridad los mecanismos adecuados para determinar si las disposiciones del principio del **consentimiento libre, previo e informado** se han cumplido plenamente antes de decidir la plena aplicación de una propuesta de inversión concreta.
13. El propósito de invitar a uno o más representantes de pueblos indígenas para que participen en los equipos de gestión de los programas en los países es encomiable, en particular en lo que se refiere a la formulación de los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP). Sin embargo, teniendo en cuenta la naturaleza del proceso de preparación de los COSOP, y el cariz político y las divisiones que suelen existir en la representación de los pueblos indígenas a nivel nacional, será preciso elaborar mecanismos para garantizar que la diversidad de opiniones de los pueblos indígenas esté adecuadamente representada en los equipos de gestión de los programas en los países. En relación con esto cabe señalar que, si bien el FIDA ha asumido el compromiso de velar por que los pobres de las zonas rurales (en este caso los pueblos indígenas) participen debidamente en el proceso de los equipos de gestión de los programas en los países, habrá que tener en cuenta el desafío que supone garantizar que los distintos interesados (funcionarios gubernamentales, representantes del sector privado, ONG, etc.) participen de una manera constructiva en los procesos de diseño y ejecución de los COSOP y los proyectos.
14. En el documento de política figura una sección muy pertinente relativa a la necesidad de reforzar los sistemas de seguimiento y evaluación (SyE) de los proyectos. Teniendo en cuenta que el FIDA está pasando a los programas en los países como unidad de ejecución, en lugar de proyectos individuales, será preciso mejorar los sistemas de SyE para apoyar los medios de vida de los pueblos indígenas en los programas en los países (por ejemplo, en la formulación, la ejecución y el seguimiento de los COSOP, así como en la presentación de informes al respecto).
15. Pasando a otra cuestión, en el párrafo 33 se señala con claridad la necesidad de disponer de financiación complementaria mediante donaciones para la creación de capacidad nacional y la generación de conocimientos sobre las cuestiones indígenas. Por consiguiente, es importante que esa disposición se incluya en la nueva política del FIDA relativa a la financiación mediante donaciones que está en proceso de elaboración para su examen por la Junta Ejecutiva en diciembre de 2009.

16. Por último, deben incluirse disposiciones relativas a la presentación anual de informes de la dirección acerca de la aplicación de la política, así como a la realización de una evaluación integral (cuando haya transcurrido un período apropiado —por ejemplo, cinco años— desde la aprobación de la política).

