



Consejo Económico y Social

Distr. general
7 de marzo de 2006
Español
Original: inglés

Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

Quinto período de sesiones

Nueva York, 15 a 26 de mayo de 2006

Tema 3 del programa provisional*

**Tema especial: los objetivos de desarrollo del Milenio
y los pueblos indígenas: redefinición de los objetivos**

Informe del Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas

Adición

I. Introducción

1. En la reunión anual que celebró en septiembre de 2005 en la ciudad de Panamá, el Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas decidió preparar un documento con información general sobre los indicadores y los sistemas de recopilación y desglose de datos vigentes en las organizaciones miembro para presentarlo al Foro Permanente en su quinto período de sesiones. El presente informe se ha preparado en cumplimiento de esa decisión.

2. En un documento conjunto sobre la reunión y el desglose de datos por origen étnico presentado al Foro Permanente en su segundo período de sesiones en 2003 por diversos organismos de las Naciones Unidas se constató que existían importantes lagunas de información sobre los pueblos indígenas. Posteriormente, el Foro Permanente organizó un seminario de expertos en el que se trató ese tema. Desde entonces, diferentes organismos han hecho un gran esfuerzo por llenar esas lagunas. Para ello han tomado en consideración otros principios promovidos por el Foro Permanente y afirmados en la declaración que hizo el Grupo de Apoyo sobre los objetivos de desarrollo del Milenio y los pueblos indígenas sobre el proceso y la naturaleza de la reunión y el desglose de datos. Estos principios comprenden la importancia de la participación de los pueblos indígenas en la labor de reunión de datos y la necesidad de elaborar unos indicadores apropiados desde el punto de vista cultural que tengan en cuenta la perspectiva indígena y, por lo tanto, valoren mejor

* E/C.19/2006/1.



la situación y la experiencia de esos pueblos. Si se tiene en cuenta la perspectiva indígena, los datos sobre la pobreza puede referirse no sólo a una carencia de ingresos sino también a una carencia de derechos culturales.

3. La elaboración de indicadores y la reunión de datos son dos aspectos diferentes de la reunión de información. Si bien los indicadores especifican el tipo de información buscada, esa información sólo puede obtenerse si hay datos disponibles y dependerá de cómo se recopilen. Los muestreos son una buena manera de obtener datos, especialmente en los países en los que los pueblos indígenas constituyen una minoría de la población.

4. En el presente documento se examinan los sistemas de reunión de datos y los indicadores sobre los pueblos indígenas que se usan en las Naciones Unidas y también se indican los proyectos que se han empezado a ejecutar para intentar resolver los problemas encontrados en este ámbito. Han contribuido a su preparación la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la División de Administración Pública y de Gestión del Desarrollo y la División de Desarrollo Sostenible del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Al parecer, el sistema de las Naciones Unidas no desglosa los datos por origen étnico en la medida en que debería pero distintas entidades del sistema están haciendo muchos esfuerzos simultáneos para elaborar indicadores que tengan en cuenta los aspectos indígenas. Sin embargo, esos esfuerzos deberán coordinarse para que no se repitan o contradigan.

5. Debido a limitaciones de espacio, en el presente informe sólo se mencionan algunas de las iniciativas emprendidas por miembros del Grupo de Apoyo. En caso de que el Foro Permanente u otras personas deseen obtener más detalles sobre un proyecto concreto, pueden ponerse directamente en contacto con el coordinador del organismo principal.

II. Fuentes de datos

6. Aunque los organismos utilizan fuentes de datos diferentes, puede establecerse la existencia de tres fuentes principales según como se reúnan los datos.

A. Datos reunidos por instituciones nacionales

7. Varios organismos utilizan datos reunidos en los países, en general por las oficinas nacionales de estadística. Los censos demográficos proporcionan información útil, aunque no suelen desglosarla. La mayor parte de los organismos, incluidos el UNFPA, el PNUD, la UNESCO, el UNICEF y el UNIFEM, utilizan información

proporcionada por fuentes oficiales. Por ejemplo, en México, el UNIFEM puede utilizar datos desglosados porque en los censos nacionales se pregunta el origen étnico y el idioma de las personas. Sin embargo, un problema de los datos nacionales es que los países tienen sistemas distintos y por ello no son siempre comparables. En Bolivia se está haciendo una labor nacional para desglosar los datos reunidos en los censos con preguntas sobre el idioma hablado y la identidad de los habitantes del país. Las oficinas nacionales de estadística hacen estudios sobre las características sociodemográficas de los pueblos indígenas y luego los organismos de las Naciones Unidas utilizan esos datos en su labor con los pueblos indígenas.

8. Algunos organismos extraen datos de diferentes informes. Por ejemplo, la OIT extrae datos desglosados de informes presentados por los Estados partes en los convenios 107 y 169 de la OIT. El ACNUDH utiliza datos cuantitativos y cualitativos incluidos en diferentes informes que se presentan a órganos creados en virtud de tratados, en los informes de los relatores especiales de la Comisión de Derechos Humanos (especialmente el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas) y otros informes de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos y el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas.

B. Datos reunidos por instituciones u organizaciones internacionales

9. Los organismos también utilizan datos reunidos por ellos mismos o por otras organizaciones. Para elaborar su índice de desarrollo humano, el PNUD utiliza datos reunidos por otros organismos u organizaciones internacionales, por ejemplo datos sobre la salud reunidos por la OMS (aunque muchas veces no son datos desglosados). La UNESCO utiliza datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y la Unión Europea para los países que pertenecen a esas organizaciones. El UNICEF tiene su propio sistema de reunión de datos, las encuestas de indicadores múltiples, que son encuestas por hogares. En las últimas encuestas que se hicieron para reunir datos se incluyeron preguntas sobre el idioma materno, la religión y el origen étnico de los jefes de familia. En la Encuesta Mundial de Salud que realiza la OMS se reúne mucha información de referencia sobre la salud de las poblaciones y sobre los resultados de las inversiones en los sistemas de salud y en su funcionamiento. Sin embargo no se reúnen datos sobre los pueblos indígenas de una forma centralizada.

10. Una importante fuente de datos son las encuestas demográficas y de salud realizadas por un instituto internacional y utilizadas por muchos organismos, entre ellos el UNFPA, el UNICEF y la OMS. En esas encuestas, los datos se desglosan por origen étnico o grupo indígena para algunos países, aunque no de forma sistemática.

11. La secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica utiliza la base de datos Ethnologue para obtener datos sobre la diversidad lingüística y el número de personas que hablan lenguas indígenas. La UNESCO publicó el *Atlas de las lenguas del mundo en peligro de desaparición* (2001).

C. Datos reunidos con proyectos especiales

12. Varios organismos apoyan proyectos especiales relacionados con los pueblos indígenas, los cuales permiten reunir datos desglosados. Aunque esos datos no son datos científicos y son difíciles de comparar, son una base para seguir examinando los procesos de reunión de datos sobre los pueblos indígenas y posibles indicadores. Por ejemplo, la OIT reúne datos al ejecutar proyectos de cooperación técnica sobre cuestiones indígenas.

13. Con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo, la CEPAL ejecutó un proyecto sobre el tema de los pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de América Latina, a raíz del cual se publicaron tres estudios nacionales en Bolivia, el Ecuador y Panamá, que pueden consultarse en el sitio web de la CEPAL. Además, con los datos obtenidos se confeccionaron mapas para cada país.

14. La OMS reúne datos al ejecutar sus programas especiales de salud, aunque no reúna específicamente datos estadísticos sobre la salud de los pueblos indígenas.

15. En Bolivia, a raíz de un proyecto conjunto de las Naciones Unidas se elaboró un documento sobre el número de habitantes y su distribución entre las regiones del país según criterios etnolingüísticos. Se definieron los pueblos indígenas como pueblos que se identificaban como indígenas en el censo de 2001 y que hablaban una lengua indígena. El estudio concluyó que el 65,9% de los bolivianos eran indígenas.

D. Falta de datos

16. Como ya se ha indicado, aunque se han hecho algunos progresos, en muchos casos todavía no existen datos desglosados con respecto a los pueblos indígenas. Un problema que se ha planteado muchas veces es que no existe una definición de pueblos indígenas. Otro es que muchos indicadores no tienen en cuenta la experiencia y las perspectivas de los pueblos indígenas sino que se basan en sistemas establecidos que no son válidos para los pueblos indígenas. Además, a los pueblos indígenas no se les suele consultar a la hora de adoptar decisiones sobre los procesos de reunión y desglose de datos.

E. Actividades en marcha

17. Varios organismos han puesto en marcha proyectos cuyo objeto es definir indicadores relacionados con la situación de los pueblos indígenas.

18. Con respecto a los indicadores cualitativos de pobreza aplicables a los pueblos indígenas, la OIT ha estudiado tres casos de participación de los indígenas en estrategias de lucha contra la pobreza en Camboya, el Camerún y Nepal, en consulta con los pueblos indígenas. Entre otras conclusiones, los estudios plantearon cuestiones importantes relativas a la percepción que tienen los distintos pueblos indígenas y tribales de la pobreza, que a menudo difiere mucho de la del resto de la población.

19. Los estudios de Camboya y el Camerún, por ejemplo, se basaron en consultas muy completas con varias comunidades indígenas. De los estudios se deduce la siguiente lista de características comunes de sus indicadores de pobreza:

- La percepción de la pobreza que tienen los pueblos indígenas no es estática; cambia según su grado de integración en la sociedad y en la economía de mercado y con los problemas específicos de falta de acceso a la tierra y a los recursos que afectan a las comunidades indígenas.
- La privación del derecho a la tierra y los recursos se cita como un importante indicador de pobreza.
- El hecho de que no se reconozcan los derechos colectivos de los pueblos indígenas es también considerado por los pueblos afectados como un obstáculo para concebir soluciones eficaces y más apropiadas para paliar su pobreza.
- El acceso a los servicios (como la educación y la atención médica) es un importante indicador de pobreza.
- La seguridad alimentaria es un factor primordial en la percepción que tienen los propios pueblos indígenas de la pobreza.
- El empobrecimiento cultural (y, en particular, la erosión de los sistemas tradicionales de adopción de decisiones) se destaca como un importante indicador de pobreza.
- La falta de conocimientos e información es otro factor fundamental que contribuye a la pobreza.

20. La OIT tiene previsto estudiar próximamente posibles indicadores de la actividad económica y las condiciones de trabajo de los grupos indígenas en el marco de otros proyectos programados. Los proyectos no serán de aplicación general, pero pueden sentar las bases para futuras actividades.

21. En 2004, el Banco Interamericano de Desarrollo preparó un estudio sobre los indicadores de bienestar y de pobreza aplicables a los pueblos indígenas con el fin de evaluar los indicadores utilizados y definir otros nuevos que se ajustaran mejor a las concepciones indígenas.

22. El Instituto de Estadística de la UNESCO se propone ejecutar un proyecto con objeto de establecer una serie de directrices estadísticas relativas a los pueblos indígenas, aborígenes o minoritarios, que faciliten la labor de los institutos de estadística nacionales. A cargo del proyecto estará un comité directivo integrado por representantes de los principales grupos culturales y el Instituto prestará la asistencia necesaria. Las decisiones relativas a la ejecución serán competencia de los organismos nacionales. El objetivo que se persigue es elaborar un proyecto de directrices y reunir los datos existentes a tiempo para incluirlos en un informe mundial sobre la diversidad cultural que se publicará en 2007.

23. Los Estados partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica pidieron al Grupo de Trabajo especial de composición abierta entre períodos de sesiones sobre el apartado j) del artículo 8 y otras disposiciones conexas del Convenio que hiciera un estudio sobre la necesidad de elaborar indicadores relativos a la protección de las innovaciones, conocimientos y prácticas de las comunidades indígenas y locales y las posibles opciones al respecto, y que comunicara los resultados de su estudio a la Conferencia de las Partes en el Convenio en marzo de 2006.

24. El programa regional del PNUD en el Asia sudoriental está desarrollando, en colaboración con la organización de pueblos indígenas “Tebtebba” y la oficina nacional de estadística de Filipinas, sistemas de reunión de datos de uso oficial para

incluirlos en el próximo censo. Los sistemas desglosarán los datos por grupos de población indígena y por indicadores específicos para comparar la situación de desarrollo de los grupos de población indígena con la del resto de la población. El programa regional también trata de paliar la falta de datos desglosados con encuestas independientes en los países de la región. Se han hecho ya encuestas en Camboya y Tailandia, se han iniciado en Nepal y están programadas en Indonesia. Los resultados se difundirán y se alentará a otros países a que sigan el ejemplo. El fruto de ese trabajo se aprovechará para definir los indicadores en que se basará el índice regional de desarrollo humano que se prevé crear en 2007.

25. El ACNUDH también elabora indicadores. En Guatemala y México, las oficinas del ACNUDH están elaborando un conjunto de indicadores para determinar la eficacia y el grado de aplicación por el Estado de las recomendaciones formuladas en los informes del Relator Especial sobre sus visitas a los países. A nivel mundial, el ACNUDH está, asimismo, tratando de concretar las normas de derechos humanos en indicadores para observar su aplicación. Esta labor se encuadra en el marco del proceso de reforma de los órganos constituidos en virtud de tratados. Una vez aprobada, la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas será un criterio para evaluar la situación de los derechos de los pueblos indígenas.

26. La OMS tiene previsto efectuar un análisis atendiendo a criterios étnicos para un estudio sobre la sensibilidad cultural de los sistemas de salud, utilizando datos de la Encuesta Mundial de Salud.

27. En colaboración con el Fondo Indígena y el UNFPA, entre otros, la CEPAL coordinó la organización de un seminario internacional titulado “Los pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: relevancia y pertinencia de la información sociodemográfica para políticas y programas”, que será objeto de una publicación prevista para marzo de 2006. A raíz del seminario se constituyó un grupo de trabajo de expertos en la producción y el análisis de información sociodemográfica pertinente, que ya ha fijado sus objetivos prioritarios para 2006.

28. El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola ha concedido una subvención al Foro Permanente para que defina indicadores especiales basados en los principios, conceptos y prácticas de desarrollo de los propios pueblos indígenas y en su percepción de la pobreza. Con motivo del proyecto se organizarán tres consultas regionales con pueblos indígenas de África, Asia y América Latina y el Caribe a fin de detectar problemas y definir indicadores para los programas. A continuación, los indicadores se presentarán al Foro Permanente para que los examine en su quinto período de sesiones. Una vez realizado el examen, se prepararán los indicadores que se puedan integrar en las actividades del sistema de las Naciones Unidas —con especial hincapié en los objetivos de desarrollo del Milenio, los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, las directrices relativas al sistema de evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y los procesos de apoyo a los programas del sector.

29. Además, la secretaría del Foro Permanente está organizando una reunión en Ottawa sobre los pueblos indígenas y los indicadores de bienestar en los países de altos ingresos, que se celebrará en marzo de 2006, para luego informar al respecto al Foro Permanente en su próximo período de sesiones.

Conclusiones

Proceso: participación de los pueblos indígenas

30. La elaboración de indicadores especiales sobre los indígenas debe basarse en consultas con los representantes de las comunidades y los pueblos afectados. La experiencia adquirida en otros procesos de elaboración de indicadores puede resultar útil en ese sentido. Forman parte de esa experiencia la labor sobre los indicadores relativos al desarrollo sostenible encabezada por la División de Desarrollo Sostenible del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, así como la labor sobre los indicadores relativos a la juventud emprendida por la Dependencia de Asuntos de la Juventud de la División de Política Social y Desarrollo Social del Departamento.

Tipos de indicadores

31. El Grupo de Trabajo especial de composición abierta entre períodos de sesiones sobre el apartado j) del artículo 8 y otras disposiciones conexas del Convenio sobre la Diversidad Biológica ha definido una serie de posibles indicadores relacionados con los conocimientos tradicionales, que incluyen:

- Indicadores relativos a la tierra, como los cambios en las tendencias en cuanto al uso del suelo
- Indicadores relativos a la población relacionados con estadísticas demográficas y de otro tipo
- Indicadores relativos a programas y políticas
- Indicadores relativos a la cultura, como la existencia de instituciones culturales.

32. Al elaborar los indicadores, es importante tener presente si va a ser posible reunir los datos correspondientes.

Grado de desglose

33. Como ha señalado la División de Administración Pública del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, según el grado de desglose de los datos se pueden obtener distintos tipos de información. Por ejemplo, el desglose por regiones geográficas (montañas, costas, montes, etc.) puede resultar útil para determinar la influencia del medio físico en las características sociales, económicas y culturales de las comunidades indígenas, por ejemplo para estimar las consecuencias del reasentamiento. El desglose por provincias o estados puede proporcionar información valiosa sobre la normativa y la administración a ese nivel y hacer posible la comparación entre provincias o estados. A nivel municipal, los estudios pueden facilitar la administración y la planificación de las autoridades locales. A nivel comunitario, las encuestas son útiles cuando se estudian casos individuales.

Comparabilidad

34. Al definir indicadores especiales sobre los indígenas, es importante tener presente que han de ser comparables en el tiempo y el espacio. Aunque el valor y la interpretación de algunos indicadores pueda no ser el mismo desde el punto de vista de los pueblos indígenas y se recomienden indicadores alternativos para evaluar su situación, es conveniente que no se prescinda de los indicadores actuales para poder

comparar los datos. No obstante, los organismos deberían mostrarse receptivos a la inclusión de otros indicadores formulados por los pueblos indígenas.

Periodicidad

35. Según la División de Administración Pública y Gestión del Desarrollo, las encuestas de indicadores socioeconómicos deberían ser anuales o, a ser posible, semestrales. Es importante que los resultados se publiquen en los seis meses siguientes a la finalización de la encuesta. Sin embargo, la periodicidad con que se han de reunir los datos dependerá también del tipo de indicadores y de la información deseada. Los censos, por ejemplo, se suelen realizar cada cinco años.

Recomendaciones

36. **Dada la cantidad de proyectos en marcha relacionados con la reunión de datos y su desglose por origen étnico y con los indicadores especiales sobre los indígenas, se recomienda que un mecanismo especial coordine tales actividades para evitar las incongruencias y las repeticiones innecesarias. En consecuencia, se propone la creación, dentro del Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas, de un grupo de trabajo en el que participen expertos en estadística de los organismos miembros, que se encargue de coordinar las actividades del sistema de las Naciones Unidas en esta esfera. En el grupo de trabajo participarían también miembros del Foro Permanente y otros representantes indígenas.**

37. **El Foro Permanente podría ayudar al sistema de las Naciones Unidas a coordinar las actividades en esta esfera designando a algunos de sus miembros para que actúen como coordinadores en materia de datos e indicadores y, como tales, asesoren a los organismos y se mantengan al corriente de la marcha de los proyectos.**
