



Organización de los
Estados Americanos

MANUAL DEL SISTEMA DE MARCO LÓGICO

ESTUDIO DE CASO Y EJEMPLOS RELACIONADOS A LA TEMÁTICA INDÍGENA

PRINCIPIOS BÁSICOS



Organización de los
Estados Americanos

MANUAL DEL SISTEMA DE MARCO LÓGICO - ESTUDIO DE CASO Y EJEMPLOS RELACIONADOS A LA TEMÁTICA INDÍGENA PRINCIPIOS BÁSICOS

ÍNDICE

SOBRE LOS AUTORES		4
PRESENTACIÓN		5
I. TÉCNICAS PARA LA IDENTIFICACIÓN Y CONCEPTUALIZACIÓN DE PROYECTOS		17
a.	Análisis de involucrados	19
b.	Análisis del problemas	26
c.	Análisis de objetivos/resultados	30
d.	Análisis de alternativas/estrategias	33
II. LA MATRIZ DEL MARCO LÓGICO		37
1.	Introducción	38
2.	La "cadena de resultados" y la lógica vertical	40
3.	Fin (es) / Impacto (s) (1)	42
4.	Propósito/Efecto directo (2)	44
5.	Productos (3)	46
6.	Actividades (4) e Insumos (8)	47
7.	Indicadores verificables objetivamente	50
8.	Medios de verificación	54
9.	Supuestos	58
10.	Cómo consignar todo en una MML completa	62
ANEXO 1	Ventajas y limitaciones del sistema de marco lógico (SML)	70
ANEXO 2	Uso de un enfoque participativo	73
ANEXO 3	Nomenclatura de la MML	75
ANEXO 4	Configuraciones diferentes de la MML	76
ANEXO 5	Efectos directos, iniciales e intermedios	78
ANEXO 6	Bibliografía	82
ANEXO 7	La Organización de los Estados Americanos y su Trabajo con los Pueblos Indígenas	84
ANEXO 8	Normas de Derecho Internacional aplicables a la Temática Indígena	100

Presentación

La Organización de los Estados Americanos (OEA), por medio del Departamento de Derecho Internacional, ha venido celebrando capacitaciones en diversas áreas relacionadas con los derechos de los pueblos indígenas en virtud del "Programa de Acción del Departamento de Derecho Internacional de la OEA sobre los Pueblos Indígenas en las Américas". Estas actividades de capacitación y difusión han sido dirigidas a funcionarios públicos, miembros de ONG's y líderes indígenas a través de talleres y seminarios celebrados en Centroamérica y Sudamérica.

En este contexto, el Departamento de Derecho Internacional y el Departamento de Planificación y Evaluación de la Secretaría General de la OEA han celebrado talleres sobre el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos, con el objeto de generar competencias y habilidades entre los becarios, y promover la búsqueda de financiamiento para el beneficio de las comunidades indígenas.

El empoderamiento de las capacitaciones celebradas en los talleres de Marco Lógico se ha materializado en variadas propuestas presentadas ante entidades de cooperación y, en algunos casos, la obtención por parte de los becarios de financiamiento a partir de los conocimientos adquiridos en los talleres de la OEA.

A la luz del interés demostrado de contar con un documento de referencia, este manual presenta de manera didáctica y resumida los conceptos y aplicaciones de la Metodología de Marco Lógico: se exponen el análisis de involucrados, el árbol de problemas, el árbol de objetivos, la estructura analítica del proyecto y se detallan los componentes básicos de la matriz. De igual manera, se identifican acciones ligadas al seguimiento y evaluación de proyectos, así como conceptos básicos vinculados a la gestión en base a resultados.

Hacia el final de esta publicación, en sus anexos 7 y 8, se han incluido dos textos de referencia sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas y la vinculación del tema con la Organización de los Estados Americanos, uno denominado "La Participación de los Pueblos Indígenas en la OEA", y el otro "Normas de Derecho Internacional Aplicables a la Temática Indígena". El objetivo de estos documentos es proveer mayores herramientas y marcos referenciales internacionales, tanto institucionales como normativos, para apoyar al lector interesado en la elaboración de proyectos de desarrollo que involucren los derechos de los pueblos indígenas.

El Departamento de Derecho Internacional presenta esta publicación con el apoyo financiero de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), por encargo del Ministerio Federal Alemán para Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) y la colaboración del Departamento de Evaluación de Proyectos.

Esta iniciativa del Departamento de Derecho Internacional es financiada por la (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), por encargo del Ministerio Federal Alemán para Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ).

giz



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo

Sobre los autores:

George Plinio Montalvan es un economista con más de 45 años de experiencia profesional en América Latina, el Caribe, el Cercano Oriente y África. Su experiencia incluye la realización de evaluaciones de programas y proyectos como parte de sus funciones como Economista Jefe en la Secretaría General de la OEA, Especialista Principal en la Oficina de Evaluación del Banco Interamericano de Desarrollo, en asesorías a los Gobiernos de Chile, México y Estados Unidos de América, así como para el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional. Fue coordinador general del Programa de Capacitación de los Países C y D del BID, así como asesor y miembro de equipos de proyecto del Banco en todos los sectores. Ha realizado actividades de capacitación al personal profesional de Bancos Multilaterales, incluyendo los Bancos de Desarrollo Africano, del Caribe, e Islámico, de otros organismos multilaterales incluyendo la OEA, así como de agencias del sector público en todos los países de América Latina y el Caribe. Su experiencia incluye además trabajos de investigación económica; realización de evaluaciones socioeconómicas, de término medio, de terminación y ex post (impacto) de proyectos; asesorías a entidades de gobierno central y local; asesorías en relación con el diseño y la ejecución de proyectos de desarrollo. Es autor de diversas publicaciones y de materiales de instrucción, así como instructor en cursos/talleres sobre: El Marco de Resultados para el Diseño, el Monitoreo y la Evaluación de Proyectos, El Marco Lógico para el Diseño de Proyectos, Monitoreo y Evaluación de Proyectos y Programas, Especificación y Medición de Efectos Directos de Proyectos y Programas y Análisis Institucional y de la Organización.

Yacsire Cutler es actualmente Jefe de la Sección de Apoyo a la Gestión de Proyectos en el Departamento de Planificación y Evaluación de la OEA. La Sra. Cutler tiene más de 35 años de experiencia en la planificación y administración de proyectos, incluyendo la coordinación de proyectos de cooperación nacionales y regionales en América Latina y el Caribe en los sectores, laboral, social, y cultural. Su experiencia incluye además la coordinación de evaluaciones de programas y proyectos y la asesoría en la formulación de proyectos de cooperación a agencias gubernamentales y a organizaciones de la sociedad civil. Ha sido responsable por organizar y conducir capacitaciones para agencias del sector público de los países miembros de la OEA, así como para personal de la Secretaría General de la OEA en gestión de proyectos. Ha sido co-autora con George P. Montalvan y autora de materiales de instrucción, así como instructora en cursos/talleres sobre marco lógico para el diseño de proyectos, monitoreo y evaluación de proyectos y programas y gestión por resultados. Es profesora invitada en Gestión de Proyectos en el Máster Universitario en Estudios Internacionales de Paz, Conflictos y Desarrollo de la Universitat Jaume I (UJI) de Castellón (España) en el marco de la Cátedra UNESCO de Filosofía para la Paz.

Los autores desean expresar su agradecimiento a Carla Sorani por su colaboración en la edición del texto del Manual del Sistema de Marco Lógico.



Sección 01

MANUAL DEL SISTEMA DE MARCO LÓGICO - ESTUDIO DE CASO Y EJEMPLOS RELACIONADOS A LA TEMÁTICA INDÍGENA

PRINCIPIOS BÁSICOS

INTRODUCCIÓN

El presente manual, en tanto herramienta que conduce al aprendizaje, pretende contribuir a la discusión y al intercambio de ideas en relación al Sistema de Marco Lógico (SML) basado en resultados para mejorar la conceptualización de intervenciones para el desarrollo y a su implementación. Por ello está principalmente dirigido a quienes estarán involucrados en el diseño, monitoreo, supervisión e implementación de proyectos.

La cooperación para el desarrollo, a nivel internacional nacional y local, pone cada vez más énfasis en la búsqueda de resultados y en la mejora de la efectividad del desarrollo.

Definiciones

Resultado: Producto, efecto o impacto, intencional o no, positivo y/o negativo, de una intervención para el desarrollo.

Cambio que se puede describir o medir y que surge de una relación causa-efecto.

Efectividad: Medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa.¹

En el concepto de efectividad pueden converger dos enfoques: hacer lo correcto y hacer las cosas correctamente.

Hacer lo correcto se refiere a que en cualquier intervención para el desarrollo – programa o proyecto – al seleccionar una acción se priorizan una serie de aspectos en detrimento de otros. Esta priorización permite entender el enfoque específico de un programa o proyecto en relación a la contribución que este aporta a las prioridades asignadas por los países, los donantes y los beneficiarios.

Hacer las cosas correctamente se refiere a la necesidad de saber en qué medida lo planificado fue efectivamente entregado. Para ello se necesitará contar con un sistema de gestión, monitoreo y evaluación enfocado en el logro de resultados.

Es importante mencionar que los bancos multilaterales de desarrollo y la mayoría de las organizaciones y agencias de desarrollo utilizan marcos lógicos para la conceptualización, diseño y seguimiento de los proyectos que financian. Aunque la terminología y el formato específico que utilizan a menudo varían, todos utilizan matrices que consignan conceptos similares como se analizará posteriormente. A pesar de las diferencias, existe cierta armonización debido a que todos especifican resultados a nivel de productos, efectos e impacto, y establecen indicadores de medición para cada uno de ellos. Asimismo todos incluyen información sobre dónde y cómo conseguir los datos que permitan verificar la obtención de los resultados.

¹ La mayoría de las definiciones que se utilizan en este Manual provienen del Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados, OECD-DAC, París, 2002. Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>

II

A partir de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de Naciones Unidas, Monterrey 2002, tanto los entes que financian las intervenciones como los países, se han enfocado en mejorar la gestión de sus acciones de manera de maximizar el logro de resultados. La conferencia en Monterrey fue seguida por otros encuentros importantes en Roma en 2003, Marrakesh en 2004, París en 2005, Accra en 2008 y Doha, también en 2008. De estos encuentros ha surgido un entendimiento compartido sobre la necesidad de concentrarse en la búsqueda de resultados desde el inicio de una intervención –proyecto o programa– y en monitorear su progreso, haciendo los ajustes necesarios para que los resultados sean realmente alcanzados.

Dos de estas conferencias merecen particular atención por el efecto que han tenido en cómo se entiende actualmente la cooperación para el desarrollo. En París en 2005, los Ministros responsables de fomentar el desarrollo de más de 100 países y los directivos de instituciones de desarrollo multilaterales y bilaterales presentes suscribieron la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Por medio de esta Declaración los países e instituciones participantes se comprometieron a aumentar sus esfuerzos bajo los principios de apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad. La gestión orientada a resultados es definida en la declaración como la gestión e implementación de la ayuda con un enfoque en los resultados y la utilización de la información para mejorar la toma de decisiones.

Posteriormente, en el 3er Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, realizado en Accra en 2008, fue suscrito el Programa de Acción de Accra, reconociendo que el progreso en la implementación de la Declaración de París no era suficiente. En este programa se reitera el compromiso de concentrar la cooperación en el logro de resultados, con un mayor énfasis en el aumento del nivel de transparencia y rendición de cuentas, así como en la optimización del uso de recursos y en la participación de todos los actores involucrados, con una mención particular al rol de la sociedad civil.

III

Un resultado importante de las conferencias y foros realizados, ha sido el desarrollo y aplicación de los principios de la Gestión Basada en Resultados (GBR) y de la Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD).

Definiciones

Gestión basada en Resultados (GBR): Enfoque orientado a lograr cambios importantes en la manera en que operan las organizaciones, mejorando el desempeño en cuanto a los resultados como la orientación central. Proporciona el marco de la gestión y las herramientas para la planificación estratégica, la gestión de riesgos, el monitoreo del desempeño y la evaluación. Sus objetivos principales son mejorar el aprendizaje administrativo y cumplir las obligaciones de rendición de cuentas mediante la información de desempeño.

Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD): Estrategia de gestión centrada en el desempeño del desarrollo y en las mejoras sostenibles en los resultados del país. Proporciona un marco coherente para la efectividad en el desarrollo en la cual la información del desempeño se usa para mejorar la toma de decisiones, e incluye herramientas prácticas para la planificación estratégica, la gestión de riesgos, el monitoreo del progreso y la evaluación de los resultados.

Actualmente se reconoce que el proceso de mejorar las condiciones en una comunidad, una organización, un país o el mundo, se relaciona con la gestión del cambio. La gestión moderna exige una mirada que vaya más allá de las actividades y productos para enfocarse en los resultados efectivos; los cambios creados por los programas y proyectos o a los cuales han contribuido. Los ejecutores pueden administrar sus proyectos o inversiones, estableciendo resultados claramente definidos, recolectando regularmente información para evaluar el progreso y adoptando medidas correctivas a tiempo, lo que permite maximizar el logro de los resultados de desarrollo.

La Gestión basada en Resultados (GBR) supone:

- Definir resultados previstos realistas basados en análisis adecuados,
- Identificar de forma clara los beneficiarios de los programas y diseñar los mismos para responder a sus necesidades,
- Hacer un seguimiento de los progresos realizados en la consecución de los resultados y de los recursos consumidos mediante indicadores adecuados,
- Identificar y gestionar los riesgos teniendo presente al mismo tiempo los resultados previstos y los recursos necesarios,
- Aumentar los conocimientos por medio de las lecciones aprendidas e integrarlas en la toma de decisiones, e
- Informar sobre los resultados logrados y los recursos utilizados.

Aunque la gestión basada en resultados es casi sinónimo de la GpRD, cabe notar que esta última da un paso más adelante con la incorporación de los principios de la GpRD, acordados en la Segunda Mesa Redonda sobre Gestión para resultados de desarrollo realizada en el 2004. Entre estos principios se encuentran:

- Centrar el diálogo sobre los resultados en todas las fases del proceso de desarrollo.
- Alinear la programación, el monitoreo y la evaluación con los resultados.
- Mantener la medición y la información accesibles (generación de informes sencillos, económicos y fáciles de usar).
- Gestionar para y no por resultados (organizar recursos para lograr resultados).
- Utilizar la información de resultados para aprender y para la toma de decisiones (rendición de cuentas).

En la GpRD la información sobre el desempeño guía el proceso de implementación y determina la forma de asignar los recursos. La GpRD proporciona una norma de gestión más alta porque requiere que todos los interesados directos pongan énfasis continuamente en el desempeño de resultados a nivel del país, en lugar de en los resultados a corto plazo.

La GpRD requiere que los gerentes/ejecutores se enfoquen en la probabilidad razonable que tendrían que las actividades que implementan y los productos que desarrollan puedan lograr los efectos directos deseados y en hacer los ajustes necesarios durante la ejecución para alcanzarlos. En otras palabras, mientras antes se pensaba que la responsabilidad de la gerencia se limitaba en gran parte a convertir los insumos en productos, la GpRD requiere que la responsabilidad de la gerencia, el monitoreo y la evaluación se extiendan al logro de efectos directos.

Cabe señalar, que ni la GBR ni la GpRD permiten formular recetas o establecen ecuaciones pre-establecidas, sino que ambas proveen de principios y estrategias generales que orientan los esfuerzos de individuos y organizaciones hacia la consecución de resultados. Es así como el uso gradual de técnicas de gestión orientada a resultados ha llevado a adoptar un enfoque más sistemático sobre todos los aspectos de la gestión de proyectos y programas, incluyendo el uso de una variedad de técnicas prácticas para la gestión para resultados. Entre ellas, se identifican la planificación estratégica basada en resultados, el uso de modelos lógicos o marcos de resultados, la formulación de presupuestos basada en resultados, la gestión de riesgos, y el Monitoreo y Evaluación (M&E) basado en resultados.

A nivel de los países la GpRD se operacionaliza por medio de estrategias y programas basados en resultados; a nivel de proyectos, la GpRD se centra en el uso de un enfoque participativo en la gestión de proyectos así como en el uso de herramientas que se orientan al logro de los resultados. Una de las metodologías que, como veremos más adelante, se puede usar en diferentes etapas del ciclo de proyectos para mejorar la probabilidad de alcanzar resultados es el enfoque de marco lógico.

IV

En los años setenta las instituciones del sector público y las agencias internacionales de desarrollo comenzaron a utilizar modelos lógicos, recreando el enfoque de planificación de proyectos por objetivos utilizado por los ingenieros para planificar el uso eficiente de los recursos. Posteriormente, en la década de los noventa, estas instituciones y agencias vieron el potencial que tiene emplear modelos lógicos, como parte de la gestión basada en resultados, para identificar los objetivos, resultados y metas de desarrollo deseadas. Posteriormente los modelos lógicos se adaptaron aun mas para apoyar la formulación de resultados y el monitoreo es decir, proponiendo objetivos claros, metas, indicadores y medios de verificación.

Definición

Modelo lógico: Herramienta técnica para resumir toda la información pertinente relacionada con la asistencia para el desarrollo, un programa o un proyecto. Los modelos lógicos generalmente se presentan en una matriz que abarca categorías tales como objetivos/ resultados; insumos; indicadores (o indicadores objetivamente comprobables); medios de verificación; y supuestos/riesgos. Se han diseñado varios tipos de modelos lógicos para diferentes fines, de manera que no existe ningún formato "correcto".

Empleados correctamente, los modelos lógicos permiten describir cómo los insumos pueden conducir a resultados o productos inmediatos y luego demostrar de qué manera estos productos a su vez conducirán a obtener resultados. En muchas agencias de desarrollo, los modelos lógicos se denominan "marcos de resultados" y sirven como una herramienta potente para resumir la lógica del cambio que fundamenta cualquier intervención de desarrollo.

El Marco Lógico (ML), o el Sistema de Marco Lógico (SML) como también se le denomina actualmente, ha evolucionado desde su introducción en la década del setenta. El SML incluye ahora las herramientas utilizadas para la identificación y conceptualización de proyectos (análisis de involucrados, análisis de problemas y objetivos/resultados, y análisis de alternativas) que se expondrán más adelante, como también incluye el diseño básico de la Matriz de Marco Lógico (MML). El SML se conoce como una herramienta de diseño y gestión muy útil, ya que contribuye a la identificación de objetivos/resultados claros, a la creación de consenso entre todos los involucrados, así como a la implementación de intervenciones de desarrollo orientadas al logro/obtención de resultados.

El SML permite, partiendo de un problema o necesidad identificada, diseñar una intervención (proyecto o programa) y facilitar su implementación, seguimiento y evaluación. El propósito del SML es organizar y brindar estructura al proceso de planificación de proyectos y comunicar información esencial sobre los mismos. Este sirve como ayuda para pensar lógicamente y no debe ser visto solo como un conjunto de procedimientos para la planificación de un proyecto o para su monitoreo y evaluación. Las principales características del SML² son:

2 Para mayor detalle sobre las ventajas y limitaciones del SML ver el Anexo I.

- **Orientación hacia resultados:** las intervenciones deben orientarse al logro de resultados que solucionen o transformen problemas específicos. Los resultados se identifican a través de objetivos y metas que son evaluados permanentemente. Los equipos gerenciales se responsabilizan por la obtención de estos.
- **Proceso participativo y trabajo en equipos:** el enfoque se centra en el principio de un proceso de diseño e implementación participativo de proyectos. La experiencia indica que los proyectos exitosos tienden a ser los que han sido planeados y ejecutados considerando las perspectivas e intereses de los principales involucrados, incluyendo los beneficiarios o grupos meta, los donantes, etc. La conformación de un equipo de gestión, con la participación de los "actores" más importantes, enriquece el proceso a través de aportes interdisciplinarios, facilita y viabiliza la gestión en tanto los actores se sienten parte del mismo y permite maximizar esfuerzos y compromisos al buscar objetivos comunes y reducir costos.
- **Método científico – encadenamiento de hipótesis:** las hipótesis están representadas en los distintos niveles de objetivos/resultados a través de la relación medios – fin. En este sentido, la gestión de las intervenciones debe verse como un proceso que busca verificar las hipótesis planteadas y, por lo tanto, permite lograr un aprendizaje sobre la relación medios – fin.
- **Perspectiva de sistema:** las intervenciones no se llevan a cabo en el vacío, sino en un contexto donde interactúan con otros proyectos y se encuentran sometidas a diferentes realidades políticas, sociales y organizacionales.
- **Proceso continuo – Monitoreo y Evaluación como aprendizaje:** El SML no es una herramienta estática, por el contrario está pensada para que sea modificada y mejorada durante el diseño y la ejecución del proyecto. Las actividades de M&E son tomadas como instancias de generación de información, conocimiento y aprendizaje para el equipo de gestión y para todos los actores involucrados. De este modo, se alimenta la toma de decisiones oportuna y pertinente considerando la posibilidad de modificar o no lo planificado a fin de garantizar los mejores resultados.
- **Acuerdos contractuales:** una vez diseñadas las intervenciones como proyectos, representan contratos entre las personas y/u organizaciones. Como contrato, un proyecto desde el enfoque del ML, significa un acuerdo de voluntades acerca de lo que se espera lograr (Fin y Propósito), el conjunto de Productos a obtener y las circunstancias externas que están fuera del control del equipo de gestión (Supuestos).

Para hacer un buen uso del SML y que conduzca al logro de resultados de desarrollo hay que asegurarse de que se toman en cuenta los siguientes elementos:

- El desarrollo y construcción de las herramientas debe ser un proceso participativo, que considere los puntos de vista de los beneficiarios y de todos los demás involucrados claves. Sin la participación de los involucrados claves será difícil diseñar un proyecto que responda a sus necesidades tal y como las perciben ellos y no solo como las percibe el donante o el equipo de proyecto.
- Se deberá considerar como una herramienta flexible que se adapta y mejora durante todo el ciclo de vida del proyecto. Muchos imprevistos pueden ocurrir durante el diseño e implementación de un proyecto. Para incrementar las probabilidades de éxito, el SML (los análisis y la matriz) debe ser actualizado y adaptado para reflejar la realidad, considerando que esta es cambiante. En este sentido, un proyecto se considera una experiencia de aprendizaje.
- No se deberá percibir como una planificación rígida. Las metas e indicadores deben ser revisadas con periodicidad para asegurar que responden a la realidad de la ejecución del proyecto y a los cambios en el contexto.

En síntesis, el uso del SML proporciona estructura y lógica a cualquier proyecto. Asimismo hace que las intervenciones para el desarrollo se enfoquen en resultados alcanzables y medibles, a través de la determinación y uso de indicadores de desempeño y metas, al mismo tiempo que identifica los riesgos que podrían afectar la implementación. Puesto que el logro de los resultados depende, en una proporción importante, de la participación y cooperación de los involucrados, el enfoque participativo del SML contribuye a crear un sentido de pertenencia que es fundamental, no sólo para el logro de los resultados a nivel de proyecto, sino también para aumentar la eficacia de la ayuda para el desarrollo.

V

El SML se utiliza principal pero no exclusivamente, para proyectos.³

Definición

Proyecto: conjunto de actividades llevadas a cabo para alcanzar objetivos establecidos, diseñadas para producir resultados en un plazo limitado y con recursos presupuestados.

La definición de un proyecto se fundamenta en el reconocimiento de un problema. La explicación de las principales causas y efectos y el planteamiento de las posibles alternativas para solucionarlo surgen efectivamente de la identificación de un problema y termina con la identificación de alternativas de solución.

Definición

Problema: situación actual no satisfactoria que requiere un cambio/una solución.

La aparición o el reconocimiento de un problema, el aprovechamiento de una oportunidad o la percepción de un problema social requieren una solución. Así, por ejemplo, la deficiencia de un servicio, el alto nivel de analfabetismo o las altas tasas de violencia constituyen problemas que deben ser resueltos. Son señales de que existe una situación no satisfactoria, que debe ser analizada en detalle y para la cual se deben buscar las alternativas para su solución utilizando los medios disponibles. Asimismo, pueden existir otras situaciones que pueden dar origen a ideas de proyectos. A modo de ejemplo, la aplicación de una política de desarrollo, la recuperación de infraestructura, las necesidades o carencias de grupos de personas, los bajos niveles de desarrollo detectado por planificadores, las condiciones de vida deficitarias identificadas en algún diagnóstico en el ámbito local, así como los acuerdos internacionales sobre la viabilidad necesaria para el intercambio comercial entre países, etc.

Es importante recordar que los problemas no existen independientemente de las personas que los tienen. El hecho de que una o varias personas perciban algo como un problema y estén motivados a solucionarlo dependerá de la presión que el problema ejerza sobre ella o ellas. Si los grupos destinatarios u otros involucrados no perciben como “problema objetivo”, por ejemplo, la falta de agua potable, no se movilizarán por un proyecto de agua. Por el contrario, cuando la situación es percibida como problema por los afectados, estos presionan para que éste se resuelva. En otra palabras, los Proyectos de Desarrollo son diseñados en respuesta a (o para solucionar) un problema de desarrollo ó limitación o necesidad.

³ El SML también se puede usar para programas. Para efectos de este manual se entiende como Programa un conjunto articulado de proyectos que comparten un mismo fin, al que cada uno contribuye mediante la satisfacción de una necesidad o la resolución de un problema. Cada proyecto es necesario para el logro del fin pero ninguno de ellos es suficiente. Cabe mencionar que también se conoce como Programa a la serie de actividades realizadas para alcanzar objetivos establecidos, diseñada para producir resultados sin una fecha límite de terminación.

En la mayoría de los casos se aconseja identificar y formular el problema central como el primer paso del proceso de diseño de un proyecto y a partir del cual se usan las herramientas del SML. El problema seleccionado, así como su formulación, se valida y perfecciona durante el proceso de identificación y conceptualización de proyectos, cuando se trabaja con los involucrados claves.

Un método alternativo es ir a la comunidad e iniciar un proceso con la misma comunidad o con representantes claves, para ver cuáles son los problemas que los habitantes consideran más apremiantes una especie de priorización a partir del cual se continúa con el uso de las herramientas del SML. Cabe notar que este método requiere de considerable esfuerzo y tiempo, así como de facilitadores capacitados para conducir el proceso.

La Situación actual, por definición, no es satisfactoria en cuanto a la limitación ó problema central de desarrollo. Ya que la Situación actual, por definición, es insatisfactoria, se presume que hay una Situación futura deseada en la que el problema central de desarrollo, sus causas y efectos son tratados y mejorados.

Una intervención a corto o mediano plazo, un PROYECTO, es uno de los medios para promover el cambio de la Situación Actual a la Situación Futura Deseada.

Podemos decir entonces que los proyectos son cursos de acción para resolver problemas de comunidades particulares o de la sociedad en general, que deben ser identificados adecuadamente para realizar una asignación racional de los recursos y seleccionar la mejor estrategia de solución. Así, el propósito de todo proyecto es resolver un problema o satisfacer una necesidad, o aprovechar una oportunidad cuyos efectos beneficiarán a un grupo de personas o a la comunidad en su conjunto.

Los proyectos se planifican y se llevan a cabo según una secuencia bien establecida, que inicia en una estrategia convenida, es decir con un acuerdo/consenso sobre el problema central y una idea sobre una acción precisa; luego se formula, se ejecuta y se evalúa para mejorar la estrategia y las intervenciones futuras. Es por ello que el concepto de gestión integral de proyectos refiere a un proceso que comprende diferentes etapas interrelacionadas: diseño, ejecución y evaluación; también denominadas preparación, ejecución y operación pos-proyecto.



Gráfico 1: Ciclo básico de gestión de proyectos

En el gráfico 2 se muestra con mayor desagregación la etapa previa a la ejecución. Estas etapas previas, aunque cortas, son esenciales para definir la situación insatisfactoria existente - la intervención (proyecto) que es requerido- así como la situación futura deseada. En ellas se identifican también a los involucrados y escoge las mejores alternativas para alcanzar la situación futura deseada. Los tiempos de las diferentes etapas varían mucho. Dependiendo del proyecto la ejecución puede tomar periodos menores a 1 año o de varios años; mientras que las etapas previas típicamente son de más corta duración. Con frecuencia se considera que la vida de un proyecto se circunscribe a la etapa en que se producen desembolsos, es decir, la etapa de ejecución. No obstante, el ciclo es bastante más complejo y comienza desde el proceso de definición y delimitación del problema que se busca solucionar/resolver a través de un proyecto.



Gráfico 2: Ciclo de gestión de proyectos - Etapa de Diseño

El SML se utiliza extensamente en la fase de Diseño del ciclo de proyectos. En esta fase también se emplean las herramientas de diagnóstico (Análisis de Involucrados y de Problemas) así como las herramientas de identificación de proyectos (Análisis de Objetivos/Resultados y de Alternativas), y la Matriz de Marco Lógico.

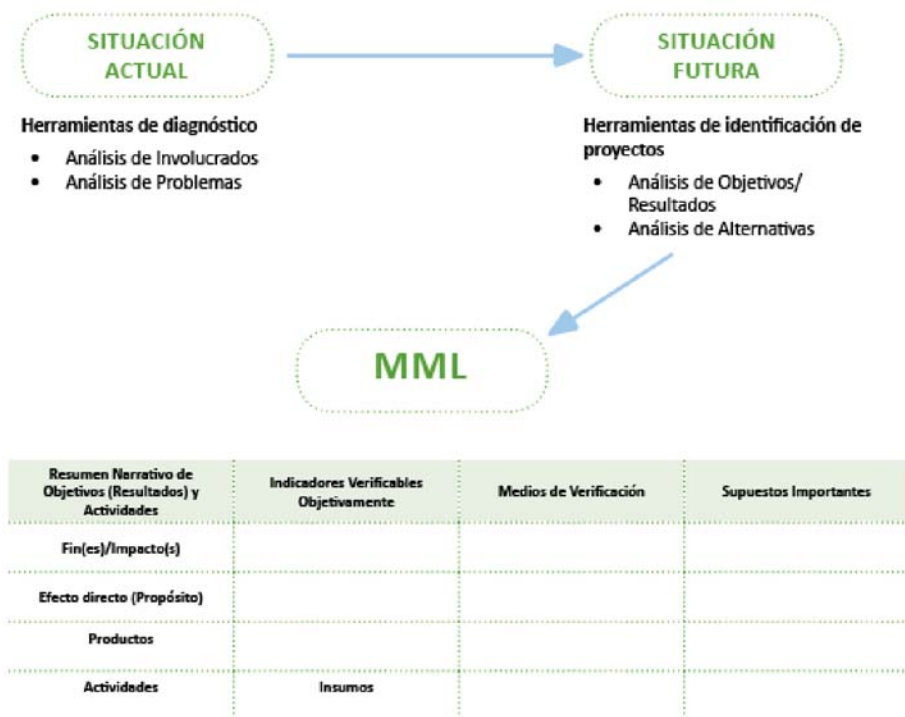


Gráfico 3: Uso del SML durante la etapa de preparación/ diseño

En la fase de Ejecución (o implementación) también se utilizan las herramientas y se actualizan los análisis. El Análisis de Involucrados debe ser actualizado ya que es necesario considerar las perspectivas e intereses cambiantes de los involucrados o en la problemática y/o en el proyecto que se diseñe y ejecute para solucionarla. La MML sirve de punto de partida para desarrollar un plan de implementación de proyecto. Los supuestos (condiciones importantes externas al proyecto) en la MML deben ser revisados periódicamente ya que con el paso del tiempo algunos supuestos ocurrirán y otros no y por lo tanto deben ser eliminados o se identificarán nuevos. La MML también sirve de base para el seguimiento del desempeño del proyecto (M&E) al requerir la identificación de indicadores, metas y los medios para verificar el logro de dichas metas.

I. TÉCNICAS PARA LA IDENTIFICACIÓN Y CONCEPTUALIZACIÓN DE PROYECTOS

En la formulación / diseño de un proyecto podemos hablar de dos fases: la analítica y la de planificación; para las cuales se usan técnicas y herramientas distintas y específicas que nos permiten llegar a una mejor identificación del problema y conceptualización de un proyecto. Estas fases no deben considerarse como necesariamente consecutivas y lineales, sino que pueden realizarse paralelamente y empleando instrumentos específicos. A medida que se avanza en el proceso de análisis del problema y diseño de un proyecto es necesario e importante revisar las conclusiones y decisiones tomadas en cada fase y en función de los resultados que se van obteniendo.

Durante la *Fase Analítica* se analiza la realidad y/o problema que origina el proceso de diseño de un proyecto y, a través del uso de ciertos instrumentos, se comienza a delinear y delimitar los mecanismos de intervención posibles. Esta fase comprende: (a) el análisis de la situación actual, de los problemas, sus causas y efectos; (b) la identificación de los actores e instancias involucradas en el futuro proyecto; (c) la visualización de los objetivos a alcanzar, y (d) el análisis de las diferentes alternativas para alcanzar esos objetivos. El resultado es entonces una primera aproximación a la planificación del proyecto. Esta fase debe entenderse como un proceso dinámico, que se modifica y completa durante el proceso de planificación del proyecto, con el objetivo de lograr la mejor propuesta posible.

Durante la *Fase de Planificación* se trabaja en la determinación de los elementos de un proyecto que definen con precisión el tipo de intervención seleccionada a partir de lo obtenido en la Fase Analítica. Las conclusiones logradas y decisiones tomadas durante la Fase Analítica se vuelcan así en la configuración de un proyecto, el cual debe reflejar el proceso de diseño que se ha llevado a cabo hasta ese momento e incluir la definición de cuatro elementos: Resumen Narrativo de Objetivos y Actividades, Indicadores, Medios de Verificación, Supuestos. En otras palabras esta es la etapa de preparación de la Matriz de Marco Lógico.

En la Fase Analítica se emplean las siguientes herramientas:

Herramientas de Diagnóstico: se emplean para lograr un diagnóstico preliminar del problema de desarrollo (situación actual), y se denominan el Análisis de Involucrados (o partes interesadas) y el Análisis de Problemas.

Herramientas de identificación: se emplean como punto de partida para identificar la situación futura o deseada y la intervención de corto o mediano plazo que se requiere para fomentar el cambio y se denominan el Análisis de Objetivos/Resultados y el Análisis de Alternativas.

El siguiente diagrama muestra la secuencia de uso de las herramientas, las cuales nos conducen a la preparación de la Matriz de Marco Lógico, siempre teniendo en cuenta que se trata de un proceso iterativo durante el cual se hacen las revisiones necesarias para, como ya se mencionó, lograr la mejor propuesta posible.

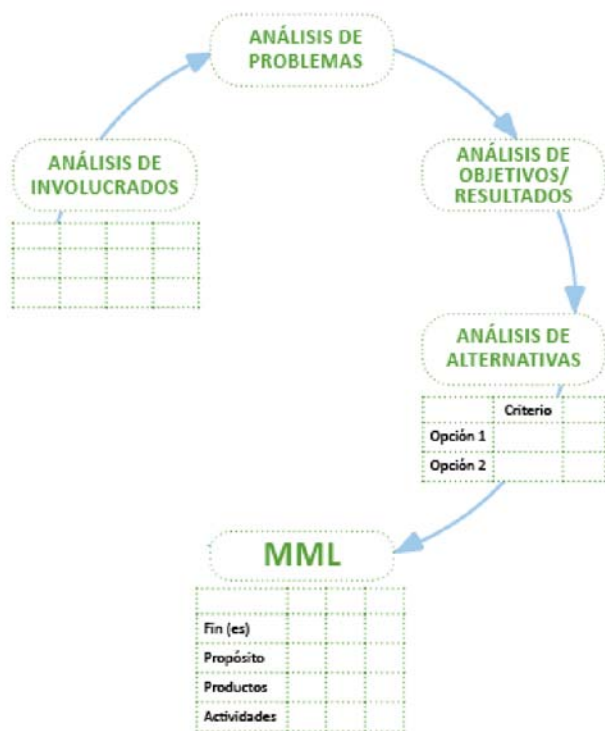


Gráfico 4: Secuencia de diseño de proyectos

El ciclo de desarrollo del proyecto empieza entonces con el diagnóstico de un problema particular de desarrollo (o limitación para el desarrollo) y de los grupos de personas y organizaciones que se ven afectados por el mismo. Estos grupos y/u organizaciones son los *Involucrados*, que pueden verse afectados de manera positiva o negativa por el problema y también pueden incidir sobre el problema mismo. Usualmente, en la planificación de un proyecto, es necesario enfocarse en identificar a involucrados "claves".

El *Análisis de Involucrados* es la primera herramienta de diagnóstico, y se enfoca en determinar tanto los problemas percibidos por cada grupo, sus intereses en relación al problema de desarrollo, los recursos que pueden traer en relación al problema o su posible solución, así como el potencial apoyo o conflicto con los objetivos del proyecto.

Diferentes involucrados tendrán diferentes perspectivas sobre el problema de desarrollo, así como sobre sus causas y efectos. Por lo tanto, se debe realizar un *Análisis del Problema*, la segunda herramienta de diagnóstico, la cual consiste en un diagrama en forma de árbol que permite visualizar las causas y efectos del problema de desarrollo.

La fase de identificación de un proyecto empieza con el **Análisis de Objetivos/ Resultados**, el cual se deriva directamente del “Árbol de Problemas”. Los problemas “formulados” se convierten en objetivos/resultados alcanzables y realistas. Finalmente, se exploran y analizan diferentes opciones de proyecto usando herramientas analíticas (análisis económico, análisis financiero, análisis de género, evaluación de impacto ambiental, etc.) en el **Análisis de Alternativas**.

A continuación se analizará con más detalle el uso de las herramientas, comenzando con el **Análisis de Involucrados** y por qué se utiliza.

a. Análisis de involucrados

Definición

Involucrados: Entidades, organizaciones, grupos o particulares que tienen un interés directo o indirecto en la intervención para el desarrollo o en su evaluación.

Como ya se mencionó el **Análisis de Involucrados** debe ser el comienzo de cualquier esfuerzo de diseño de proyectos, el cual debe incluir a representantes de los varios grupos de involucrados que se identifiquen. ¿Por qué es necesario comenzar con el **Análisis de Involucrados**? La situación existente tiene que ser interpretada a la luz de los intereses de todas las partes involucradas, que a menudo la perciben de manera diferente. La percepción de una situación, de sus posibles causas y efectos y de sus posibles soluciones, es distinta dependiendo de a quien se le pregunte; entre ellos el gobierno central, el gobierno local, comunidad, asociaciones civiles, posibles donantes, etc.

Los beneficios de este análisis se obtienen mejor a través de un taller o por medio de sesiones de lluvia de ideas (“brainstorming”) con representantes de los grupos claves, incluyendo a los beneficiarios. La composición de los grupos de involucrados va a depender de la naturaleza del problema así como de la posible intervención y puede incluir, entre otros, a los donantes o prestatarios, agencias gubernamentales a nivel nacional y/o local, posibles beneficiarios, grupos de la sociedad civil y grupos del sector privado.

Definición

Beneficiarios: individuos, grupos u organismos que se benefician, directa o indirectamente de una intervención para el desarrollo, hayan sido o no los destinatarios de la intervención.

El **Análisis de Involucrados** es fundamental dentro de un enfoque participativo. El uso de esta herramienta aumenta la posibilidad de consenso al considerar una amplia gama de puntos de vista y fomentar el sentido de pertenencia por parte de todos los involucrados. Dos razones adicionales apoyan el enfoque participativo: los grupos pueden tomar mejores decisiones que un individuo y las personas se comprometen más a implementar una idea que ayudan a crear. Para mayores detalles sobre el enfoque participativo ver Anexo 2.

El **Análisis de Involucrados** es un proceso dinámico y se solapa con el **Análisis de Problemas**. Debe ser actualizado y mejorado durante el ciclo del proyecto ya que tiene diferentes funciones: una vez que existe acuerdo/consenso sobre el problema central sirve como un mecanismo preliminar para identificar grupos importantes e influyentes y como involucrarlos en las fases de análisis y planificación. Durante la formulación del proyecto un análisis de involucrados detallado apoya la toma de decisiones relativa al diseño del proyecto y el análisis de riesgos. Actualizarlo durante la ejecución del proyecto permite confirmar la participación de cada involucrado, e identificar las circunstancias e intereses cambiantes de los involucrados y planificar su participación en el proceso de evaluación.

Durante el Análisis de Involucrados se busca indagar sobre los actores que tienen o pueden tener una participación directa o indirecta en el problema que se intenta abordar, a través del diseño del proyecto y la intervención que este implica. El objetivo es realizar un análisis situacional que permita apreciar el contexto en el que se trabajará tanto en el diseño como en la ejecución del proyecto. Si los grupos de involucrados claves son identificados apropiadamente, el diseño puede incluir acciones para maximizar el apoyo, el sentido de pertenencia, y minimizar la resistencia a la implementación del proyecto.

Involucrados son aquellos que se ven afectados, positiva o negativamente, directa o indirectamente, por el problema de desarrollo o por su posible solución. Por ejemplo:

Los que tienen relación directa con el diseño y la ejecución del proyecto: la entidad patrocinante, el equipo de diseño, los responsables de la ejecución, contrapartes, etc.

Los afectados por los resultados del proyecto como pueden ser la población beneficiaria directa e indirectamente, instituciones intermedias, representantes de la comunidad, etc.

El Análisis de Involucrados permite identificar:

- Intereses y necesidades de los grupos, así como sus posibles capacidades en relación con la planificación, ejecución, monitoreo y evaluación.
- Los grupos que puedan estar directamente involucrados en las diferentes etapas de un proyecto. Los involucrados aparecen y desaparecen en diferentes etapas del ciclo del proyecto y pueden además estar involucrados en la fase del diseño y pueden o no estarlo en la fase de implementación.
- Las sinergias u obstáculos posibles entre diferentes grupos. Un proyecto puede generar la aparición de nuevos grupos de involucrados, para apoyar u oponerse al proyecto o para maximizar o minimizar su impacto.
- Los mandatos, capacidades y recursos que tienen los organismos ejecutores, definidos o potenciales, así como los mandatos, recursos, políticas y prioridades que tienen los organismos externos en relación con el posible financiamiento de un proyecto.

Complete una tarjeta para cada grupo con los intereses dominantes identificados y colóquela en la columna (2).

Paso 5: Clarifique cómo cada grupo percibe las dificultades que puedan dar origen o que resulten del problema de desarrollo. Los problemas deben ser consignados como condiciones negativas y de la manera más clara posible. Evite identificar la falta de una solución como el problema. Por ejemplo: “No tenemos una planta de tratamiento de agua”. En lugar de: “No tenemos agua potable”. No tenemos planta de tratamiento es una solución *a priori*. No tenemos agua potable apunta a identificar las causas (no hay sistema de desagüe de aguas negras; pesticidas e insecticidas entran en el área de nacimiento de la fuente de agua). Confundir un problema existente con la falta de una solución, en la fase de planificación lleva a adoptar prematuramente una opción determinada sin examinar otras alternativas.

Use una tarjeta para cada grupo y colóquela en la columna (3).

Paso 6: Identifique los recursos de poder—ya sean económicos, humanos, políticos, institucionales o de cualquier otra índole— que poseen los diferentes actores para imponer o defender sus intereses, en apoyo o en oposición, en relación al problema analizado. Las contribuciones pueden ser políticas, legales, humanas, (ejemplo, trabajo voluntario), financieras, no-financieras, tales como votaciones, paros, opinión pública, fuerza laboral, influencia, grupos de presión. Liste los recursos en una tarjeta por cada grupo y colóquelos en la columna (4).

Paso 7: Identifique asimismo los mandatos o autoridad formal que los involucrados tienen para llevar a cabo una función particular. Las organizaciones formales, aquellas que tienen estatutos, instrumentos oficiales de incorporación, etc. tienen autoridad legal o estatutaria para usar sus recursos para el logro de propósitos específicos, quizás en conexión con el problema de desarrollo y/o con los medios para resolverlo. En general los grupos poblacionales no tienen mandatos. Liste los mandatos en una tarjeta por cada grupo y colóquelos en la columna (5).

Revisión del Análisis de Involucrados

- ¿Se incluyeron todos los involucrados claves, incluyendo a los beneficiarios?
- ¿Se identificaron los grupos marginales y/o vulnerables pertinentes (por ejemplo: minorías étnicas, migrantes, población de muy bajos recursos)?
- ¿Se identificaron grupos que pueden verse afectados negativamente por el problema de desarrollo o por su posible solución?
- ¿Se identificaron los grupos que apoyarían o se opondrían a una posible estrategia de intervención?
- ¿Se realizó un análisis de género para identificar diferentes tipos de involucrados hombres y mujeres, así como sus problemas e intereses particulares?
- ¿Se consideró qué beneficios puede haber para cada grupo de involucrados?
- ¿Los involucrados tienen otros intereses que pueden ser causa de conflicto con la posible estrategia de intervención?
- ¿Se analizó si los intereses de los grupos son similares o divergentes?
- ¿Se analizó si los grupos apoyarían una posible estrategia de intervención o se opondrían a ella?

El siguiente estudio de caso muestra un ejemplo de un análisis de involucrados, e incluye la tabla de involucrados ya completada (Tabla 1).

El transporte público de Ciudad Manaure

La ciudad de Manaure, situada en los alrededores de la cadena montañosa Guaicaipuro, ha vivido una rápida expansión en años recientes, alcanzando los 350.000 habitantes. Esta expansión, sumada a un incremento en el número de vehículos privados, ha complicado las condiciones del tránsito y mantenido relativamente constantes los niveles de demanda de transporte público dirigido a la Compañía de Autobuses "La Puntual", la única compañía de transporte público de la ciudad y que es dueña del 90% de los autobuses que prestan servicio a la ciudad.

"La Puntual", a pesar de que no ha aumentado las tarifas desde hace diez años, está experimentando una baja en el número de pasajeros, puesto que la gente busca modos alternativos de transporte. Las tarifas actuales solo cubren el 75% de los gastos operativos de la compañía.

Las principales quejas se refieren a la falta de accesibilidad y confiabilidad del servicio (demoras, averías de los autobuses) y a la alta tasa de accidentes, en los que resultan heridos los pasajeros con mucha frecuencia. Los pasajeros también se quejan de que los choferes no conducen con suficiente cuidado y son descortes.

Un barrio que resulta particularmente afectado es el de Sanarito, compuesto mayoritariamente por familias que han emigrado de las comunidades indígenas aledañas. En particular las mujeres del barrio se quejan de que tienen que caminar un largo rato para llegar a la parada más cercana de autobuses que, además, rara vez llegan a tiempo y dejan de circular a las 6 de la tarde. Son ellas las que deben dirigirse al centro histórico o a las áreas comerciales a vender las artesanías que confeccionan o los productos agrícolas que los hombres cosechan al pie de las montañas cercanas. Asimismo las mujeres son las que generalmente acuden al centro de la ciudad para acceder a servicios públicos, tales como el registro civil, clínicas, inscripción en escuelas, etc. Sanarito no cuenta con facilidades para el cuidado de niños menores de 5 años, edad en que pueden asistir al jardín de infantes de la comunidad, por ello son también generalmente las mujeres de la familia las que deben trasladarse al centro de la ciudad donde funciona una guardería del Concejo Municipal. Los retrasos, averías y accidentes de los autobuses ocasionan que algunas familias prefieran no llevar a los niños a la guardería, donde reciben una alimentación sana y atención médica básica, como las vacunas apropiadas para cada edad.

La Asociación Indigenista Pro-Sanarito, de reciente conformación, lucha por mejorar la calidad de vida en el barrio, ha presentado una queja formal a la Compañía de Autobuses y promete continuar acciones hasta que se escuchen y se atiendan sus demandas de contar con un buen servicio de transporte.

La Compañía de Autobuses piensa que algunas de las causas de los problemas son de naturaleza técnica. La flota de transporte (400 vehículos, todos de más de 7 años de antigüedad) es vieja e inapropiada, el mantenimiento es irregular, hay una carencia de mecánicos bien entrenados y los repuestos no siempre se consiguen. En ocasiones choferes ignoran las leyes de tránsito o no obedecen los límites de velocidad lo cual, unido a que las vías de circulación no están bien mantenidas, es causa de los accidentes. Por su parte los choferes se quejan de que los salarios que paga la compañía son muy bajos y de que tienen que trabajar muchas horas seguidas.

La topografía de la ciudad, sobre todo en los barrios alejados como Sanarito, es complicada y no existen caminos en condiciones adecuadas, lo cual es responsabilidad del Departamento de Obras Públicas Municipal. Este se queja de que el presupuesto anual no es suficiente para reparar adecuadamente las vías y para construir nuevos caminos en los barrios periféricos a Manaure. El Concejo Municipal de Manaure propone cortar el subsidio que se le otorga a la compañía para liberar recursos para el Departamento de Obras Públicas, y que aumenten las tarifas de los autobuses. El Alcalde no está de acuerdo con esta última medida y ha expresado que vetará la propuesta. Las organizaciones comunitarias, incluyendo la Asociación Indígena Pro-Sanarito, lo apoyan.

Tabla 1. Análisis de Involucrados - Transporte Público de Ciudad Manauere

Grupo de Involucrados	Intereses	Problemas Percibidos	Recursos	Mandatos
Pasajeros	Transporte público seguro y confiable	<ul style="list-style-type: none"> Retrasos recurrentes Frecuentes averías de los autobuses Accidentes frecuentes con pasajeros heridos Conductores descorteses Conducción peligrosa 	Voluntad de pagar por la mejora de los servicios	No aplica
Propietarios de vehículos privados	No congestión de tránsito y carreteras seguras	<ul style="list-style-type: none"> Demasiados accidentes causados por autobuses. Conductores de los autobuses manejan peligrosamente. 	Considerarían el uso de transporte público si es confiable y seguro	No aplica
Mecánicos de vehículos	Oferta fiable de piezas de repuesto	<ul style="list-style-type: none"> Mal manejo de inventarios 	Habilidades técnicas	No aplica
Gerencia de la Compañía "La Puntual"	Proveer servicios de transporte costo-efectivos, seguros, y confiables	<ul style="list-style-type: none"> Flota de autobuses vieja Mantenimiento irregular de los autobuses Oferta de piezas de repuesto no confiable Mecánicos sin capacitación suficiente Las tarifas cubren únicamente el 75% de los costos operativos. 	<ul style="list-style-type: none"> Casi un monopolio. Flota de autobuses. Presupuesto operativo Subsidios gubernamentales. 	Proveer servicios de transporte público esenciales.
Choferes de autobuses	<ul style="list-style-type: none"> Trabajo estable Buenos salarios Menos horas en cada turno 	<ul style="list-style-type: none"> Los salarios son muy bajos Trabajan muchas horas seguidas Los autobuses no están bien mantenidos Las calles están en malas condiciones 	<ul style="list-style-type: none"> Posibilidad de acudir al Sindicato de Choferes Uso de medios de presión para que se les escuche sus reclamos Paro/Huelga 	No aplica

Asociación Indígena Pro- Sanarito	Servicio de transporte seguro, confiable y a tiempo para Sanarito	<ul style="list-style-type: none"> Paradas de autobuses lejanas a la entrada del barrio Retrasos frecuentes Servicio no disponible a partir de las 6pm 	<ul style="list-style-type: none"> Posibilidad de movilizar a la comunidad para protestar ante la Compañía y el Concejo Municipal Uso de la prensa, tv y medios sociales para plantear sus reclamos 	Defender los intereses de la comunidad
Mujeres del barrio "Sanarito"	Transporte público seguro, que cumpla los horarios establecidos y con servicio nocturno.	<ul style="list-style-type: none"> Retrasos, averías y accidentes de los autobuses no les permiten llegar a tiempo a sus lugares de trabajo, y a las oficinas y servicios públicos del centro de Maneure. Pérdida de tiempo caminando, muchas veces con niños pequeños y con mercancía para la venta, a las paradas de los autobuses. 	<ul style="list-style-type: none"> Posibilidad de movilizarse y protestar ante el Concejo Municipal y la Compañía de autobuses. Posibilidad de usar la prensa, radio y televisión local. Posibilidad de solicitar apoyo a la Asociación Indígena 	No aplica
Operadores de autobuses privados	Aumento de porcentaje de participación en la provisión de transporte público con el fin de obtener una ganancia	<ul style="list-style-type: none"> Mal mantenimiento de las calles y caminos 	<ul style="list-style-type: none"> Habilidad de cobrar menos que las tarifas de la Compañía de Autobuses 	No aplica
Departamento de Obras Públicas	Mejora de los caminos en Maneure y zonas aledañas	<ul style="list-style-type: none"> Presupuesto Insuficiente Calles y caminos en mal estado Demasiados vehículos 	<ul style="list-style-type: none"> Presupuesto Operativo Anual 	Mantener, mejorar, y expandir el sistema de calles y caminos
Concejo Municipal de Maneure	Sistema de Transporte público confiable	<ul style="list-style-type: none"> Mala gerencia de la Compañía de Autobuses 	<ul style="list-style-type: none"> Aprueba el presupuesto anual de la Compañía de Autobuses Asigna recursos a todos los Departamentos 	<ul style="list-style-type: none"> Servir los intereses de los residentes de Maneure Determinar la asignación de recursos del presupuesto del Concejo.
Alcalde de Maneure	Sistema de transporte público de bajo costo y confiable	<ul style="list-style-type: none"> Quejas de los ciudadanos sobre el sistema de transporte público Aumento de congestiones de tránsito 	<ul style="list-style-type: none"> Poder de veto en el Concejo Tiene apoyo popular 	Administrar el gobierno de la ciudad de Maneure

b. Análisis de problemas

La fase Analítica, la segunda herramienta de diagnóstico para entender mejor el problema, se emplea para: i) analizar la situación existente en relación con una problemática determinada; ii) identificar los problemas principales en torno a la problemática central y las relaciones de causa-efecto; iii) visualizar las relaciones causa-efecto en un diagrama denominado “árbol de problemas”; y iv) ayudar a establecer el “modelo lógico” en el cual se basará el proyecto.

El desarrollo de dicho diagrama, esta técnica, sirve de ayuda importante para entender el problema de desarrollo. El problema central de desarrollo debe ser identificado correctamente para así diseñar la estrategia de proyecto más apropiada (alternativas de solución). En otras palabras, no es posible alcanzar una solución satisfactoria para un problema de desarrollo si no hacemos un esfuerzo razonable para entenderlo, especialmente en lo que respecta a sus causas y efectos.

El Análisis de Problemas considera las condiciones negativas percibidas por los involucrados en relación con el problema de desarrollo y ordena los problemas principales de acuerdo a su relación causa-efecto, clarificando así los objetivos en los que el proyecto debería enfocarse.

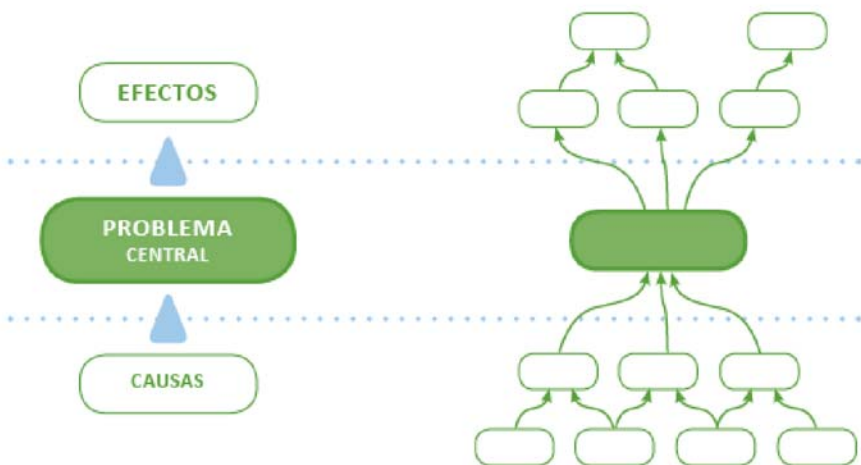


Gráfico 6: Árbol de problemas

Tres elementos importantes deben tenerse en cuenta al llevar a cabo este análisis:

- Asegurarse que el problema central (y los problemas relacionados) esté/n escrito/s como condiciones negativas.
- Concentrar el análisis en las causas y los efectos del problema central, esto ayuda a poner límites al análisis y ser más efectivo recomendando soluciones.
- No confundir lo que es un problema con la ausencia de una solución, o una solución oculta. Por ejemplo: “No hay hospitales” refleja una posible solución mientras que “Hay un alto nivel de morbilidad en la comunidad” no refleja una posible solución.

Con frecuencia se comete el error de expresar un problema en términos de la falta de determinados medios que podrían servir para resolver una situación tales como: falta de crédito, falta de semilla, ausencia de regulaciones legales. Sería necesario examinar la cuestión con mucho cuidado ya que a menudo las “soluciones” propuestas no resuelven el problema. Un crédito no ayuda si la producción no puede colocarse en el mercado. Si se considera una solución a priori ello no permite un análisis de alternativas más eficientes y eficaces y se puede dejar sin solución al problema y hasta inducir a malas decisiones de inversión.

Proceso del Análisis de Problemas

El Análisis de Problemas debe ser desarrollado con la participación de los grupos de involucrados claves que fueron identificados durante el análisis de involucrados. Puede llevarse a cabo a través de un taller con amplia participación o por medio de una serie de talleres con diversos grupos de involucrados cuyos resultados se incorporan posteriormente en un árbol de problemas comprensivo.

El desarrollo participativo del árbol de problemas debe partir del diagnóstico inicial y ayuda a clarificar el problema. Ahora bien, si el análisis de involucrados no se llevó a cabo con un enfoque participativo, el primer paso será ponerse de acuerdo sobre la formulación del problema central.

Generalmente, el Análisis de Problemas se lleva a cabo siguiendo los pasos que se describen a continuación:

Paso 1: Si no se ha realizado previamente, identifique junto a los involucrados claves el problema central⁵, formulándolo como una situación negativa, no como la ausencia de una solución. Escriba el problema central en una tarjeta⁶, ubíquelo en el centro en el cuadrante superior del tablero para que los involucrados lo consideren y modifíquelo apropiadamente para así alcanzar un consenso. Este no es un proceso sencillo ya que cada participante tiene sus puntos de vista y opiniones al analizar un problema, por lo que puede ser necesario tener varias sesiones de trabajo antes de que se llegue a un consenso.

Paso 2: A partir del Análisis de Involucrados, seleccione los problemas percibidos impresos en las tarjetas que puedan ser causas directas del problema central y ubíquelas bajo el problema central. Asegúrese de que hay un solo problema por tarjeta y trabaje solo con los problemas existentes sin anticipar problemas futuros.

Paso 3: Continúe seleccionando los problemas percibidos que se encuentran en las tarjetas que son causas de las causas directas y así sucesivamente hasta identificar las causas raíces más específicas. La sustentabilidad del proyecto tiende a aumentarse cuando se trabaja para buscar solución a estas causas raíces. El número de problemas en cada nivel no tiene restricciones a priori sino que está determinado por la complejidad del problema identificado. (Como un principio general, todos los problemas percibidos por los involucrados son válidos, siempre que no constituyan “una solución oculta”, aunque esto no significa que todos los problemas deben ser incluidos en el diagrama.)

Paso 4: Los problemas que son efectos directos del problema central deben consignarse en tarjetas y deben ser ubicados arriba del mismo.

Paso 5: Revise el árbol de problemas, analice las relaciones e interrelaciones en los varios niveles y cambie las tarjetas de lugar según sea necesario.

Paso 6: Dibuje líneas con flechas en el diagrama para representar las relaciones e interrelaciones de causa y efecto.

Paso 7: Verifique la validez e integridad del árbol de problemas. Pida a un involucrado explicar verbalmente el diagrama con el objetivo de recibir comentarios de otros involucrados presentes y asegurarse que el árbol es realista y tiene sentido.

5 Al seleccionar o determinar el “problema central”, se considera altamente recomendable preguntar si hay datos o información estadística actualizada sobre el problema – y si existe, obtenerla. Ello es necesario para considerar la magnitud del problema y la dimensión requerida para un eventual proyecto que corrija la situación, así como para establecer la meta de mejoramiento de la situación actual.

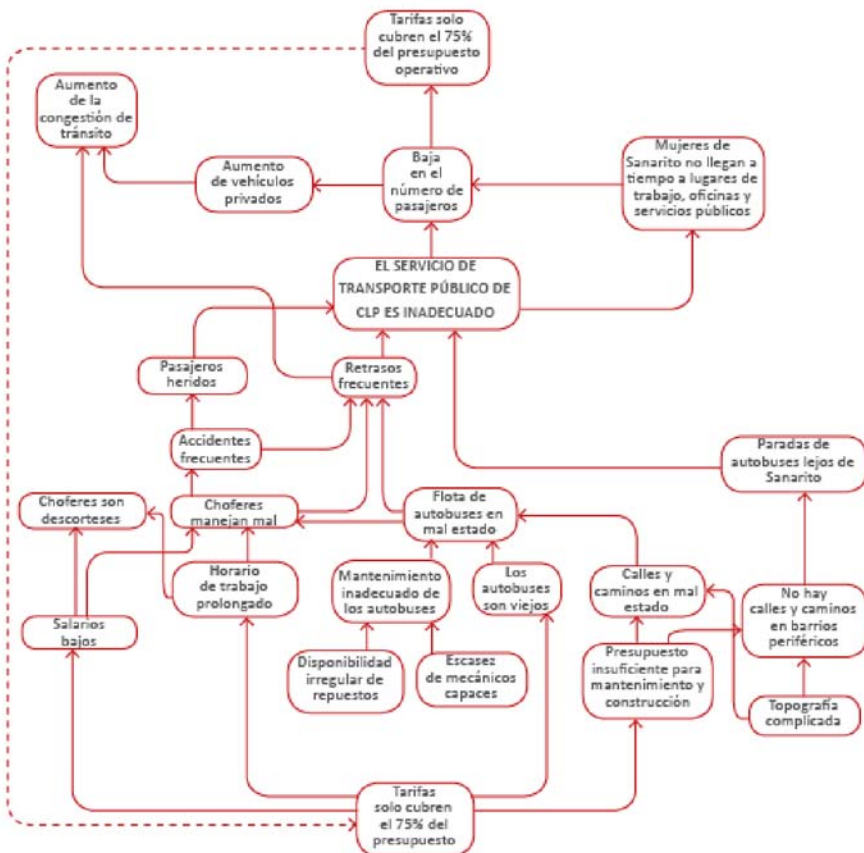
6 Colocar cada problema en una tarjeta permite moverlas de lugar a medida que se discuten las relaciones causa-efecto.

NOTA: Los diagramas del árbol de problemas pueden ser usados para una variedad de propósitos, como por ejemplo, en evaluaciones de riesgo y en la administración de riesgos, ya que los riesgos importantes también tienen causas y efectos. Evadir riesgos se relaciona con las causas, mientras que la mitigación se relaciona con los efectos.

Elementos útiles a tener en cuenta durante el Análisis de Problemas

- Las causas más directas o cercanas al problema central son ubicadas horizontalmente debajo del mismo. Los efectos directos se ubican también en forma paralela pero por encima del problema central. Los siguientes problemas que representan causas y efectos de los ya ubicados en el árbol se presentan siguiendo el mismo principio. Esto significa que se van formando varios niveles de causas y efectos, con posibles ramificaciones según la naturaleza del problema en cuestión.
- Estimule y maximice la participación de todos los miembros del grupo.
- La formulación de los problemas de la manera más específica y clara posible aumenta la utilidad del análisis de problemas.
- Muchos problemas pueden tener causas múltiples. Asegúrese que los problemas o soluciones preconcebidas de los involucrados no dominen el análisis de problemas.
- Si el mismo problema aparece consignado en más de uno de los diferentes niveles del árbol, generalmente ello indica que el análisis de problemas debe ser más trabajado. Este es particularmente el caso cuando las formulaciones son similares.

Ejemplo de Árbol de Problemas – Caso Transporte Público de Ciudad Manauere



c. *Análisis de objetivos/resultados*

En el Análisis de Objetivos/Resultados, la primera herramienta de identificación del proyecto usada en la fase Analítica, los problemas identificados en el Árbol de Problemas se convierten en objetivos o soluciones, como parte de la fase inicial para identificar "la situación futura deseada" y diseñar un proyecto apropiado. El resultado que corresponde al problema central en el Árbol de Problemas se convierte en el Objetivo de Desarrollo del proyecto que está siendo diseñado. Este análisis permite delimitar el ámbito propio de intervención a través del diseño del proyecto.

El Análisis de Objetivos/Resultados describe la situación que podría existir después de solucionar los problemas. Identifica las relaciones medio-fines entre los objetivos y visualiza estas relaciones en un diagrama que se denomina "árbol de objetivos". De esa forma, lo que anteriormente se había identificado como causas, ahora pasan a ser los medios; y lo que eran efectos ahora serán los fines.



Gráfico 7: Árbol de objetivos/resultados

Es necesario iniciar identificando las relaciones medios-fines, desde la parte superior del Árbol de Problemas y convirtiendo esos problemas en soluciones – fines- y luego se trabaja hacia abajo hasta llegar a los medios para alcanzar esos fines.

Al convertir problemas en soluciones, se expresan de forma realista y alcanzable. Ejemplos:

Problema: Los conductores manejan mal

Objetivo: Los conductores siguen las reglas de tráfico y seguridad.

Problema: El presupuesto del distrito escolar cubre solo el 75% de los gastos operativos.

Objetivo: Aumenta la asignación de recursos para el distrito escolar.

Proceso del Análisis de Objetivos/Resultados

Se trata de construir un sistema de relaciones entre los objetivos de distinto nivel que es necesario alcanzar para lograr el fin deseado. El logro de uno o más objetivos de un determinado nivel en el árbol se convierten en un medio para alcanzar uno o más objetivos de un nivel inmediato superior. Se deben mostrar todas las relaciones necesarias, hasta alcanzar el objetivo final. A continuación se describen los pasos para llevar a cabo el Análisis de Objetivos y formular el árbol de objetivos.

Paso 1: Reformule el problema central del árbol de problemas en forma de una condición deseada y positiva, es decir como objetivo. La formulación de los objetivos debe ser realista y alcanzable. No cambie simplemente una expresión negativa en una positiva, puesto que una reformulación mecánica generalmente no conduce a una estrategia de intervención sólida.

Paso 2: Repita el paso anterior de arriba hacia abajo y por niveles. Analice las formulaciones de problemas, convirtiéndolas en objetivos.

Paso 3: Revise las formulaciones de los objetivos. Si es necesario modifíquelas, agregue nuevos objetivos si son relevantes y necesarios para alcanzar el objetivo propuesto en el nivel inmediato superior (fin) y elimine objetivos que no parecen ser necesarios o realistas.

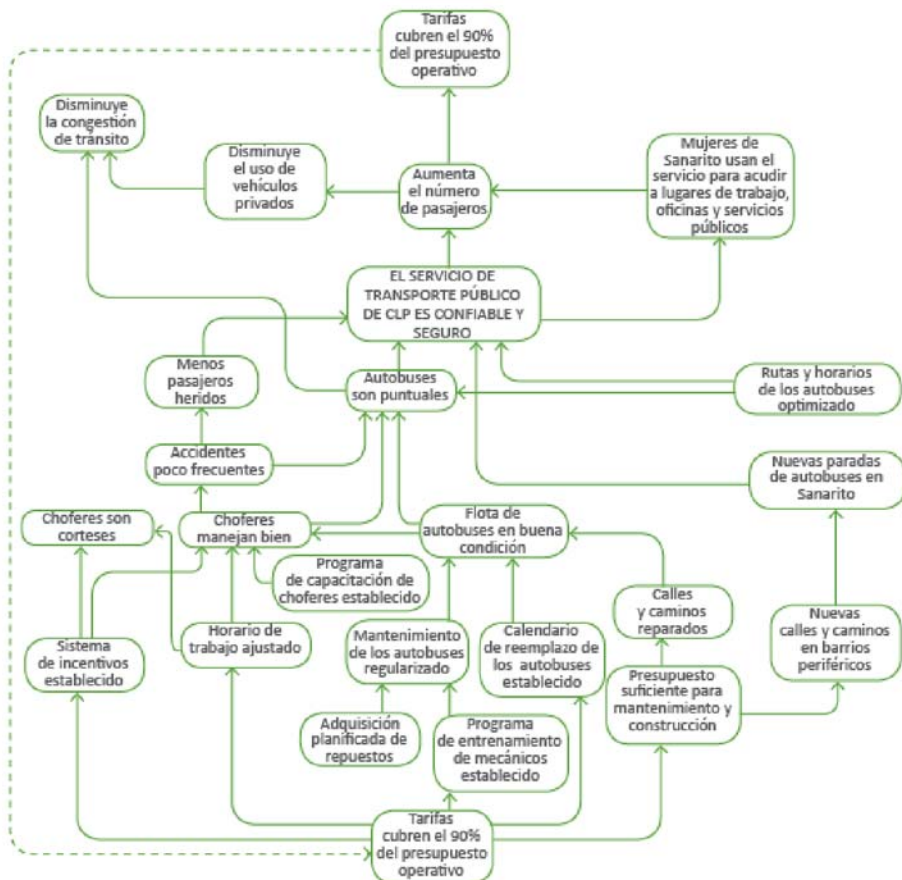
Paso 4: Revise los objetivos, asegurando que todas las relaciones medio-fines son válidas y no hay relaciones medio-fines que falten para asegurar la validez e integridad del árbol.

Paso 5: Complete el árbol de objetivos conectando las tarjetas con líneas con flechas que representen las relaciones medio-fines.

Elementos útiles a tener en cuenta durante el Análisis de Objetivos/Resultados

- La calidad del árbol de objetivos depende en gran parte de la calidad del árbol de problema. Cuando existen dificultades en la reformulación de problemas a objetivos significa que la definición del problema ha sido deficiente y se debe retomar su discusión.
- Al revisar el árbol de objetivos, analice si los medios pueden tener algún efecto negativo, por ejemplo si la construcción de un nuevo sistema de carreteras puede requerir el desplazamiento de la población de una zona. Considere si hay otras opciones para alcanzar el objetivo.
- Considere la factibilidad de cada objetivo utilizando la información que fue generada por el análisis de involucrados.
- Durante la fase de identificación del proyecto, pueden surgir preguntas relacionadas con la factibilidad socioeconómica, política, ambiental o técnica de los objetivos. En la medida de lo posible es necesario clarificarlas y resolverlas antes de finalizar el diseño.

Ejemplo de Árbol de Objetivos/Resultados – Caso Transporte Público de Ciudad Manauere



d. *Análisis de alternativas/estrategias*

El Análisis de Alternativas consiste de un conjunto de técnicas que permiten: i) identificar soluciones alternativas que puedan llegar a ser estrategias del proyecto; ii) seleccionar una o más estrategias potenciales del proyecto y iii) decidir la estrategia a ser adoptada por el proyecto.

En la mayoría de los casos hay diferentes formas de tratar el problema central de desarrollo. Por ejemplo, una comunidad puede carecer de agua potable y por ende sufre de un alto índice de enfermedades causadas por el agua (diarrea, etc.). En principio, hay varias formas de tratar este problema, incluyendo las siguientes:

- Producir agua potable y llevarla a todas las viviendas en la comunidad
- Producir agua potable y distribuirla en diferentes lugares de la comunidad
- Distribuir tabletas a familias para potabilizar el agua
- Enseñar a la gente a hervir agua y a usar otras técnicas de purificación

El Análisis de Alternativas es una forma sistemática de identificar y analizar estrategias de proyectos alternativos partiendo del Árbol de Objetivos/Resultados. En otros términos, los resultados que se incluyan dentro del ámbito de acción del proyecto deben ser analizados para identificar si es posible diferentes relaciones de medios – fines como estrategias alternativas para el proyecto a partir de un conjunto de criterios a ser utilizados y que permitirá seleccionar aquella estrategia que resulte la más adecuada para la situación y el equipo de diseño del proyecto.

Proceso del Análisis de Alternativas

Sobre la base de una evaluación de las diferentes alternativas se llega a la opción que tendría mayores probabilidades de obtener un resultado exitoso.

Paso 1: Identifique conjuntos alternativos de resultados (objetivos) del Árbol de Objetivos/Resultados que pueden resultar en estrategias potenciales.

Paso 2: Considere cada una de las alternativas a la luz de los criterios que defina el equipo de diseño del proyecto, tales como recursos disponibles, viabilidad política, intereses de los diversos involucrados, sostenibilidad, experiencias previas, capacidad técnica e institucional para la ejecución, beneficios para los grupos prioritarios, etc.

Las siguientes preguntas resultan de utilidad al analizar críticamente cada una de las alternativas consideradas:

- ¿Existe la suficiente experiencia y capacidad institucional para ejecutar el proyecto/programa si se selecciona la alternativa?
- ¿La alternativa se enmarca dentro de la legislación, políticas, reglas, procedimientos vigentes, según sea el caso?
- ¿La relación costo-beneficio y costo-efectividad es positiva? ¿Existe el financiamiento necesario?
- ¿Es aceptada por los involucrados, en particular, los potenciales beneficiarios?
- ¿Cuál es la probabilidad de que su aplicación resulte en externalidades negativas que requieran de una estrategia de mitigación?
- ¿Hasta qué punto su éxito depende de que otras alternativas también sean implementadas?
- ¿Cuáles son los principales riesgos y cómo se pueden mitigar?
- ¿Qué otros proyectos/programas/inversiones de carácter similar o complementario están siendo ejecutados o planificados?

Paso 3: Realice los estudios pertinentes para el tipo de proyecto considerado: análisis económico, análisis financiero, análisis de género, evaluación de impacto ambiental, análisis institucional, etc.

Paso 4: Decida sobre la estrategia o la combinación de estrategias (alternativas) más apropiadas para el proyecto.

Puede utilizar una tabla como la que se incluye a continuación para consignar la información sobre los resultados de los análisis llevados a cabo en el paso 3 en relación a cada opción/estrategia en consideración.

	Criterio 1: Análisis Económico	Criterio 2: Análisis Financiero	Criterio 3: Análisis Ambiental	Criterio n: Análisis de Género
Opción/ Estrategia 1				
Opción/ Estrategia 2				
Opción/ Estrategia n				

Paso 5: Al llevar a cabo los pasos 3 y 4, actualice y complete la tabla del Análisis de Involucrados, como se describe a continuación:

Fase inicial de diagnóstico					Fase de diseño	
(1) Grupo de involucrados	(2) Intereses	(3) Problemas Percibidos	(4) Recursos	(5) Mandatos	(6) Interés en el Proyecto (propuesto o en ejecución)	(7) Análisis de conflictos o apoyos potenciales

Paso 6: Actualice la lista de involucrados en la Columna (1). Pueden aparecer nuevos involucrados como resultado de la selección de la estrategia del proyecto.

Paso 7: Para cada grupo de involucrados identificado en la Columna (1) consulte o evalúe el interés que pueda tener en la estrategia seleccionada, en particular si los intereses consignados en la Columna (2) han sido tomados en cuenta. Consígnelos en una tarjeta por cada grupo y colóquelos en la columna (6).

Paso 8: Examine la existencia de posibles conflictos entre los grupos de involucrados; por ejemplo entre grupos que están a favor de una solución o los que se oponen a ella.

Lleve a cabo un análisis, de cada grupo de involucrados, usando la teoría de campo desarrollada por Kurt Lewin. Es decir, clasifique cada involucrado o como una fuerza positiva, motivadora que apoyará la implementación del proyecto, o como una fuerza negativa, de resistencia que impediría la implementación del proyecto. Tomando este análisis como base, es posible diseñar una estrategia de gestión de involucrados que maximice las fuerzas positivas y minimice las negativas en apoyo a la implementación del proyecto.

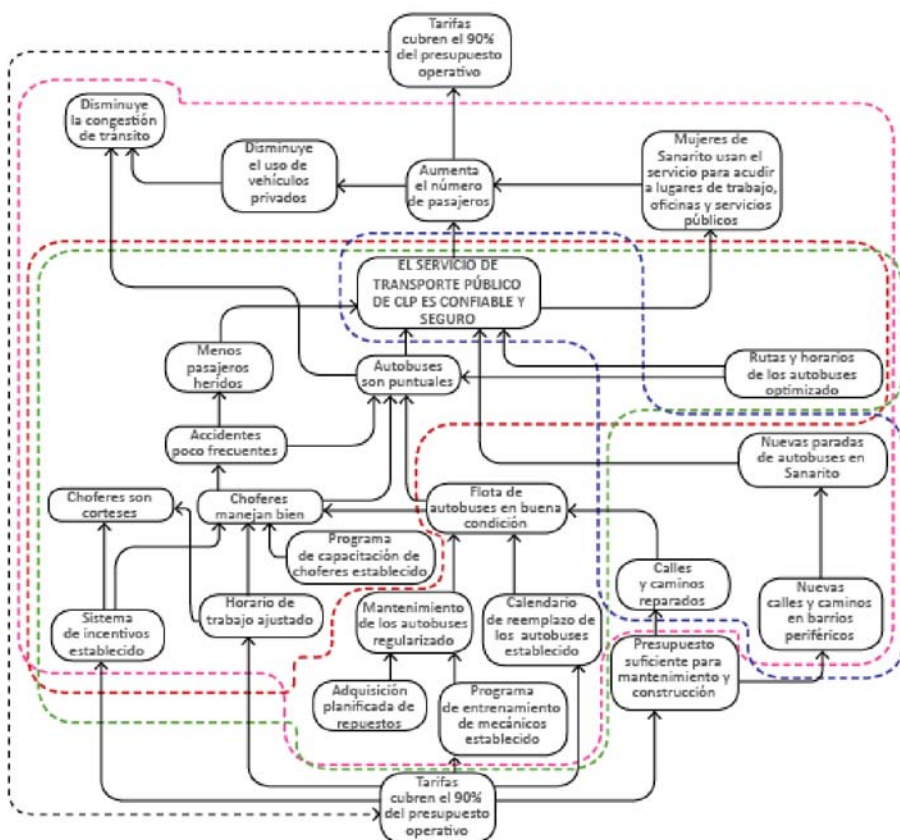
Consigne la información en una tarjeta por cada grupo y colóquela en la columna (7)

La clave del proceso es seleccionar la alternativa que mejor se ajusta a los criterios que fueron definidos y acordados por el equipo de diseño del proyecto.

Ejemplo de Análisis de Alternativas – Caso Transporte Público de Ciudad Manauare

En el siguiente ejemplo se contemplan cuatro alternativas:

- Alternativa 1 (marcada en rosado): el proyecto es del gobierno de la ciudad y se pueden atender los autobuses, los choferes y los caminos;
- Alternativa 2 (marcada en azul): el proyecto es solo para atender las calles y caminos. El ejecutor es el Departamento de Obras Públicas de Manauare;
- Alternativa 3 (marcada en rojo): el proyecto es solo para atender las necesidades de los choferes y la optimización de las rutas y el horario. El ejecutor es la Compañía de Transporte Público.
- Alternativa 4 (marcada en verde): el proyecto es solo para atender a las necesidades de los choferes y el servicio de los autobuses. El ejecutor es la Compañía de Transporte Público.





SECCIÓN 02

SEGUNDA PARTE: LA MATRIZ DE MARCO LÓGICO

La MML también llamada más recientemente *Marco de Resultados*², es una tabla de 4x4, es decir que – como se puede apreciar en la Figura 1 – tiene *cuatro columnas y cuatro filas* y un total de dieciséis *celdas*. Las cuatro columnas de la MML son:

Primera columna: Resumen narrativo de objetivos (resultados) y actividades

En esta primera columna se consigna la “*cadena de resultados*”, también llamada “*teoría del cambio*”. A su vez, refleja la aplicación del llamado “*modelo lógico*”.

Segunda columna: Indicadores verificables objetivamente

Los *Indicadores* son variables y parámetros, ya en cada una de ellos se definen metas específicas y cuantificables que deberán alcanzarse en cada nivel de resultados (primera columna). Es importante aclarar que los indicadores a nivel de actividades (celda 8) representan los *insumos* del proyecto.

Tercera columna: Medios de verificación

Los *Medios de Verificación* se refieren a las fuentes de información que se utilizarán para verificar el grado de cumplimiento de cada uno los indicadores (segunda columna).

Cuarta columna: Supuestos importantes

Los *Supuestos* son hipótesis sobre factores externos que reflejan incertidumbre. Su análisis conlleva a la identificación de *riesgos* que pueden impedir el logro de los resultados del proyecto. Los Supuestos no están bajo el control de la agencia ejecutora o del coordinador del proyecto; no obstante es posible “gestionar” los Supuestos desarrollando actividades para aquellos que se conviertan en *riesgos*.

2 La configuración y nomenclatura de la MML presentada en este manual es la que fue desarrollada originalmente a finales de la década de los sesenta. Diversas organizaciones han modificado la nomenclatura – véase el Anexo 3 – y también la configuración – véase el Anexo 4 – de la MML. Algunas organizaciones multilaterales se refieren a la MML como “*marco de resultados*”; en general, como su nombre indica, los marcos de resultados se centran en los tres niveles de resultados (Impacto, efecto directo y productos) y no incluyen la fila de Actividades, por lo que tampoco se incluyen los insumos. En algunos marcos de resultados se elimina la columna de Supuestos, generalmente para tratarlos dentro de un esquema más completo de *gestión de riesgos*.

1. INTRODUCCIÓN

La *Matriz de Marco Lógico* (en adelante MML) es uno de los instrumentos del SML que se utilizan en la Etapa de Planificación – es decir, sobre la base de los análisis de involucrados, problemas, objetivos/resultados y la selección de posibles estrategias alternativas – se definen de manera iterativa y con mayor precisión los elementos de un proyecto¹. Al concluir la Etapa de Planificación, la MML se utiliza para monitorear la ejecución del proyecto, y posteriormente, una vez finalizada la ejecución, facilita tanto la preparación de informes de terminación como los de evaluación del proyecto.

Como se indicó anteriormente, en la Etapa de Planificación deben volcarse en la conceptualización del proyecto aquellas conclusiones obtenidas y las decisiones tomadas durante la Etapa Analítica. Ahora veremos cómo se formula un proyecto aplicando la MML.

Resumen Narrativo de Objetivos (Resultados) y Actividades	Indicadores Verificables Objetivamente	Medios de Verificación	Supuestos Importantes
(1) Impacto(s)/Fin(es)	(5) Indicadores de impacto	(9) Fuentes de información: indicadores de impacto	(13) Supuestos: sostenibilidad
(2) Efecto directo (Propósito)	(6) Indicadores de efecto directo	(10) Fuentes de información: indicadores de efecto directo	(14) Supuestos: efectividad a nivel regional o de país
(3) Productos	(7) Indicadores de productos	(11) Fuentes de información: indicadores de productos	(15) Supuestos: efectividad del proyecto
(4) Actividades	(8) Insumos	(12) Fuentes de información: insumos (registros contables)	(16) Supuestos: operativos

Tabla 1 – La matriz de marco lógico

Definición

Marco lógico: Herramienta que se utiliza para mejorar el diseño de las intervenciones, más frecuentemente a nivel de proyecto. Comprende la identificación de elementos estratégicos (insumos, productos, efectos e impacto) y sus relaciones causales, indicadores y los supuestos o riesgos que pueden influir en el éxito o el fracaso. De esa manera facilita la planeación, la ejecución y la evaluación de una intervención para el desarrollo.

¹ Para los fines de este Manual, se entenderá por proyecto una intervención para el desarrollo, es decir, un conjunto de acciones y actividades que se realizan para lograr determinados objetivos/resultados, que tiene fechas discretas de comienzo y de terminación.

logra el Efecto directo (o Propósito) ello debería a largo plazo contribuir significativamente al logro del/de los Fin(es)/Impacto(s)(1).

Por el contrario, la *lógica de planificación* opera de arriba hacia abajo, comenzando por el Fin/Impacto(1) del proyecto – hacia abajo donde se encuentran los medios para lograrlo. Así el logro del Fin depende del logro del Efecto directo (2). A su vez, lograr el Efecto directo (2) dependerá de la utilización de los Productos (3), que han sido entregados al realizar las Actividades (4) utilizando los Insumos (8). Es decir, la “*lógica vertical*” opera en ambos sentidos: la *lógica de planificación* – de arriba hacia abajo – y la *lógica de ejecución* – de abajo hacia arriba.

Se entiende por *retroalimentación* el alcance de los efectos del proyecto entre los involucrados en el mismo. Tal como se indica en el recuadro *supra*, los *resultados* del proyecto se encuentran en tres niveles:

Productos (3)

Efecto directo (2)

Impacto(s) (1)

La teoría del cambio

Definición

Efecto: Cambio intencional o no intencional debido directa o indirectamente a una intervención.

Al desarrollarse y utilizarse los Productos (3) del proyecto, se podrán observar *cambios*, algunos se obtendrán de acuerdo a lo previsto en el diseño del proyecto (intencionales) y otros que no fueron previstos (ejemplo: efectos ambientales negativos o positivos). La serie de hipótesis que describe la *relación causal* (causa-efecto) que se observa partiendo de la producción de los Productos (3) hacia el logro del Efecto directo(2) e Impacto(s)(1) representa la “*teoría del cambio*” de una intervención. (Nótese que la *teoría del cambio* va en el mismo sentido que la *lógica de ejecución*.)

Los capítulos subsiguientes están ordenados de acuerdo al orden numérico de la MML, es decir, seguimos la *lógica de planificación*, iniciando en el nivel superior (Fin/Impacto) y terminando en el nivel inferior (Actividades e Insumos).

2. LA “CADENA DE RESULTADOS” Y LA LÓGICA VERTICAL

Resumen Narrativo de Objetivos (Resultados) y Actividades	Indicadores Verificables Objetivamente	Medios de Verificación	Supuestos Importantes
(1) Fin(es)/Impacto(s)	(5)	(9)	(13)
(2) Propósito/ Efecto directo	(6)	(10)	(14)
(3) Productos	(7)	(11)	(15)
(4) Actividades	(8) Insumos	(12)	(16)

Tabla 2 – La cadena de resultados

Definición

Cadena de resultados: La secuencia causal de una intervención para el desarrollo que estipula la secuencia necesaria para lograr los objetivos (resultados) deseados, comenzando con los insumos(8), pasando por las actividades(4) y los productos(3), y culminando en el efecto directo(2), el impacto(1) y la retroalimentación.

Definición

Resultado: Producto (3), efecto (2) o impacto (1) – intencional o no, positivo y/o negativo de una intervención para el desarrollo.

Nota: Los números en paréntesis se refieren a las celdas correspondientes en la MML.

La Cadena de resultados, también llamada “lógica vertical” o “modelo lógico” representa la *secuencia causal* en la cual está basado el ML y se encuentra en las celdas (1), (4) y (8) de la MML, mayormente en la columna titulada Resumen Narrativo de Objetivos (Resultados) y Actividades.

La *lógica de la Cadena de Resultados* se explica desde abajo hacia arriba, siguiendo la secuencia de la ejecución del proyecto (véase la tabla 2). Dicha *lógica de ejecución* establece que si se llevan a cabo las Actividades (4) utilizando los Insumos (8), se producirán los Productos (3); si se obtienen los Productos(3) y los beneficiarios del proyecto los utilizan, deberá observarse el Efecto directo(2) o Propósito del proyecto; y si se

Objetivo 5: Mejorar la salud materna.

Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.

Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.

Objetivo 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

Para incorporar un ODM en una MML a nivel de Fin/Impacto, habría que redactarlo como *resultado* y referirlo al área o localidad de influencia del proyecto:

Mortalidad de los niños menores de 5 años en la Región XI reducida. (ODM-4)

Mortalidad materna en el Departamento de Cachaca reducida. (ODM-5)

Un proyecto puede contribuir a más de un Fin /Impacto (1). Sin embargo, el proyecto por sí mismo no es suficiente para lograr el/los Fin(es)/Impacto(s) (1). "Contribuir" significa que se requieren otras acciones o proyectos, además del proyecto en cuestión, para lograr el Fin/ Impacto en su totalidad. Sin embargo, en la mayoría de los casos será muy difícil cuantificar la magnitud de la contribución del proyecto.

Definición

Atribución: Imputación de un vínculo causal entre cambios observados (o que se espera observar) y una intervención específica.

Nota: La atribución se refiere a la acción que explica los cambios observados o los resultados obtenidos. Representa la medida en que los efectos de desarrollo observados pueden atribuirse a una intervención específica o a la actuación de una o más partes teniendo en cuenta otras intervenciones, factores exógenos (previstos o imprevistos) o choques externos.

Asimismo, por la misma razón, será muy difícil *atribuir* al proyecto el impacto logrado (véase la definición en el recuadro arriba).

El resultado a nivel de Fin/Impacto (1) debe vincular de manera clara y directa al proyecto con las políticas o estrategias sectoriales a nivel de país, estado o región, así como a prioridades y programas. En este sentido, el proyecto debe contribuir a lograr los resultados designados como prioritarios en las políticas o estrategias.

En el momento de especificar el/los Fin(es)/Impacto(s)/ (1) del proyecto, se recomienda tener en cuenta las siguientes pautas:

- Asegurar de que la relación medios-fines entre el Propósito/Efecto directo (2) y el/los Fin(es)/Impacto(s) (1) es directa, estrecha y que no presenta saltos importantes en la relación causal.
- Expresar el resultado deseado de manera clara y específica; relacionar el/los Fin(es)/Impacto(s) directamente con los resultados (u objetivos) prioritarios del país, ya sea a nivel nacional, regional o local.
- No resumir la lógica del proyecto utilizando vocablos tales como "a través de", "por medio de" o "para".
- Identificar los beneficios esperados o impacto en un determinado grupo de la población, para reflejar que el proyecto pretende beneficiar a ese grupo de individuos.

3. FIN(ES)/IMPACTO(S) (1)

Definición

Fin/Impacto(1): Efectos de largo plazo positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa o indirectamente por una intervención para el desarrollo, intencionalmente o no.

El Fin describe tanto el impacto general (efectos a mediano y largo plazo) como los beneficios derivados del proyecto

Asimismo, el Fin responde a la siguiente pregunta: ¿Por qué el proyecto es importante para los beneficiarios y para la sociedad?

Resumen Narrativo de Objetivos (Resultados) y Actividades	Indicadores Verificables Objetivamente	Medios de Verificación	Supuestos Importantes
(1) Impacto(s)/Fin(es) Mortalidad de los niños indígenas menores de 5 años en el barrio Sanarito, Ciudad Maneure, reducida. ³	(5)	(9)	(13)
(2) Efecto directo (Propósito)	(6)	(10)	(14)
(3) Productos	(7)	(11)	(15)
(4) Actividades	(8) Insumos	(12)	(16)

Tabla 3 – Ejemplo de Fin/Impacto en proyecto indígena

Ejemplos: varios de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)³ pueden ser considerados como fines/ impactos de un proyecto; no obstante habría que circunscribirlos a la población objetivo del proyecto. Los ODM son los siguientes: **Objetivo 1:** Erradicar la pobreza extrema y el hambre.

Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal.

Objetivo 3: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer.

Objetivo 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años.

³ Para mayor información sobre los ODM, véase el enlace siguiente: <http://unstats.un.org/unsd/mog/Host.aspx?Content=indicators/OfficialList.htm>

Ejemplo: Proyecto de irrigación. Un proyecto cuyo **Propósito/Efecto directo (2)** es “*Producción de hortalizas incrementada*” podría incluir los siguientes **Productos (3)**:

- (i) *Sistema de irrigación construido y en funcionamiento;* y
- (ii) *Buenas prácticas de irrigación divulgadas a pequeños agricultores.*

Es importante reiterar que el equipo de ejecución del proyecto es responsable por llevar a cabo las **Actividades (4)** requeridas a fin de que el sistema de irrigación planeado se construya de acuerdo con las especificaciones técnicas y puesto en funcionamiento, y por divulgar la información necesaria sobre cómo utilizar el agua provista para irrigar las cosechas adecuadamente a los pequeños agricultores de la zona del proyecto, para así obtener mejores cultivos. Sin embargo, no le será posible obligar a los pequeños agricultores a modificar sus prácticas y hábitos, para utilizar adecuadamente el agua provista, y maximizar el beneficio entre todos los beneficiarios.

El equipo de ejecución del proyecto es responsable de producir los Productos (3), monitorear la medida en que se logra el Propósito/ Efecto directo (2), alertar a la gerencia en la agencia ejecutora del proyecto cuando surgen problemas, así como de plantear posibles ajustes a los Productos (3).

Resumen Narrativo de Objetivos (Resultados) y Actividades	Indicadores Verificables Objetivamente	Medios de Verificación	Supuestos Importantes
(1) Fin(es)/Impacto(s)	(5)	(9)	(13)
(2) Propósito/ Efecto directo Producción de hortalizas en la comunidad Maskoy del Departamento del Guairá incrementada.	(6)	(10)	(14)
(3) Productos	(7)	(11)	(15)
(4) Actividades	(8) Insumos	(12)	(16)

Tabla 4 – Ejemplo de Propósito/Efecto directo/ en proyecto indígena

Se presentan a continuación algunos ejemplos de resultados a nivel de **Propósito/Efecto directo (2)** en proyectos de desarrollo, tales como:

- *Enfermedades de origen hídrico reducidas.*
- *Calidad de la educación primaria en la Zona V mejorada.*
- *Turismo internacional aumentado.*
- *Eficiencia hospitalaria mejorada.*
- *Contaminación ambiental por desechos sólidos en la Zona X reducida.*
- *Recursos forestales en la Zona Y preservados.*

- Redactar resultados que sean medibles.
- Evitar redactar resultados de alcance muy amplio o de muy largo plazo, aún cuando se trate de un ODM, tales como “pobreza reducida”, puesto que habría un sinnúmero de pasos entre los resultados de un proyecto individual y dichos resultados. Asimismo, para contribuir sensiblemente a uno de estos resultados se requeriría un financiamiento mucho mayor que lo que se asignaría a un proyecto individual.

4. PROPÓSITO/ EFECTO DIRECTO (2)

Definición

Efecto directo/ Propósito (2): Representa el conjunto de efectos de corto y mediano plazo probables o logrados por los productos de una intervención.

El Propósito/ Efecto directo (2) del proyecto es el resultado que responde al “problema central” identificado en el árbol de problemas – a no ser que los recursos disponibles permitan atender sólo algunas de las causas directas del “problema central”. Representa el *cambio deseado* en términos físicos, financieros, institucionales, sociales, medio ambientales u otros cambios de desarrollo, el *efecto* de corto y mediano plazo probable de lograr o logrado una vez que se utilizan o comienzan a utilizar los Productos (3) financiados por el proyecto.

Asimismo, el Propósito/ Efecto directo (2) es el resultado esperado al final del periodo de ejecución o inmediatamente después. Describe lo que cambiará como efecto de la ejecución del proyecto; es decir, lo que se espera lograr cuando el proyecto concluya exitosamente dentro del periodo de tiempo estipulado y los beneficiarios hagan uso de los bienes y servicios generados. Es una *hipótesis* sobre lo que debería ocurrir como consecuencia de utilizar los Productos. La decisión que se tome al especificar el Propósito/ Efecto directo (2) será un factor determinante en la definición del tipo y alcance de los Productos (3) requeridos para lograrlo. En general, la preparación de la MML para un proyecto comienza por la especificación del Propósito/Efecto directo (2).

Otras características del Propósito/Efecto directo (2) en la MML son:

- En el SML, el proyecto deberá tener un solo Propósito/Efecto directo (2).⁴
- El título de un proyecto normalmente refleja su Propósito/Efecto directo (2), es decir, el título debe surgir de la definición del Propósito.

Es importante recordar que el logro del Propósito/Efecto directo (2) está fuera del control de la gerencia del proyecto o de la agencia ejecutora. Estos son responsables de llevar a cabo las Actividades (4) y obtener los Productos (3) y deben estar alertas en caso de que exista la posibilidad de que el Propósito no se alcance aun cuando los Productos se obtengan tal como fueron planeados. En ese caso, la agencia ejecutora deberá considerar la posibilidad de realizar ajustes según sea requerido y posible considerando los recursos disponibles. Por otra parte, la población meta debe usar los Productos (3) para que se logre el *cambio* o Propósito/ Efecto directo (2) del proyecto; no obstante el comportamiento de dichos grupos meta es voluntario, por lo cual se encuentran fuera del control o alcance del equipo de ejecución del proyecto y de la agencia ejecutora.

⁴ **Nota:** Aun cuando el resultado a nivel de Efecto directo/Propósito (2) deberá ser solo uno, éste normalmente abarca varios efectos directos. Por ejemplo, “eficiencia de la educación primaria mejorada” puede abarcar diversos efectos, tales como repitencia, asistencia escolar, años requeridos para completar el ciclo educativo, etc. Los indicadores de dichos efectos directos se colocarán en la celda (6) de la MML.

Al momento de especificar los **Productos (3)** del proyecto, se recomienda considerar los puntos siguientes:

- Cada **Producto (3)** debe ser necesario e indispensable para lograr el **Propósito/Efecto directo (2)** del proyecto. (“Todo lo necesario; nada innecesario.”)
- Incluir únicamente los **Productos (3)** que puedan ser completados (“llave en mano”) y entregados con el financiamiento disponible para el proyecto.
- Los **Productos (3)** no deben ser redactados utilizando verbos en infinitivo (preparar, capacitar, construir) a fin de distinguirlos de las **Actividades (4)**, que al no ser resultados se redactan de esa manera.
- Los “Componentes” no son **Productos (3)**, sino que pueden ser varios **Productos (3)** agrupados de cierta manera por razones financieras o administrativas.

Resumen Narrativo de Objetivos (Resultados) y Actividades	Indicadores Verificables Objetivamente	Medios de Verificación	Supuestos Importantes
(1) Fin(es)/Impacto(s)	(5)	(9)	(13)
(2) Efecto directo (Propósito)	(6)	(10)	(14)
(3) Productos 1. Mujeres jóvenes intibucanas capacitadas para el trabajo. 2. Mujeres intibucanas capacitadas en temas de autoestima. 3. Alcancías de inversión rural establecidas en comunidades del Departamento de Intibucá.	(7)	(11)	(15)
(4) Actividades	(8) Insumos	(12)	(16)

Tabla 5 – Ejemplo de Productos en proyecto indígena

6. ACTIVIDADES (4) E INSUMOS (8)

Definición

Actividades (4): Acciones emprendidas o labor realizada mediante las cuales se movilizan los insumos, como son los fondos, la asistencia técnica y otros tipos de recursos, para generar productos determinados.

Las **Actividades (4)** son grupos de acciones o tareas a realizar por medio de la utilización de los **Insumos (8)** a fin de obtener los **Productos (3)**. Los principales aspectos a considerar son:

- Incluir solamente aquellas **Actividades (4)** que representan los pasos principales del proceso de transformación para convertir los **Insumos (8)** en **Productos (3)**. Se recomienda colocarlas en orden cronológico.

- *Erosión del suelo en la Zona Z controlada.*

Al momento de especificar el **Propósito/Efecto directo (2)** de un proyecto, se recomienda considerar los siguientes puntos:

- *Expresar el resultado de manera clara y específica, sin utilizar expresiones vinculantes tales como “a través de” o “por medio de”.*
- *Expresar el resultado de manera que refleje una mejora de la situación o estado anterior al proyecto.*
- *Debe ser posible lograr el **Propósito/ Efecto directo (2)** al final de la ejecución del proyecto o poco tiempo después.*
- *Debe ser necesario, aún cuando no es suficiente, para lograr el/los **Fin(es)/ Impacto (1)** del proyecto.*

5. PRODUCTOS (3)

Definición

Producto (3): Comprende los productos, los bienes de capital y los servicios que resultan de una intervención para el desarrollo.

Los **Productos (3)** son los bienes y servicios físicos y tangibles que son “entregados” por el proyecto con el financiamiento aprobado y desembolsado. Describen el alcance del proyecto. El logro del **Propósito/ Efecto directo (2)** del proyecto depende de la utilización de los productos por parte de los beneficiarios.

Cada **Producto (3)** debe ser necesario/indispensable para lograr el **Propósito/ Efecto directo (2)** del proyecto. Por ello, es razonable suponer que si todos los **Productos (3)** se entregan como fueron planeados, se alcanzará el **Propósito Efecto directo (2)**.

Es importante recordar que *si todos los Productos se entregan como fueron planeados y especificados, pero aún así no se logra el **Propósito/ Efecto directo (2)**, ello se deberá a un error de diseño, y no de ejecución.*

El equipo de ejecución del proyecto es responsable de entregar los **Productos (3)** a tiempo y de acuerdo con las especificaciones iniciales (en los indicadores correspondientes) o de acuerdo con los cambios que hayan sido acordados durante la ejecución.

Los Productos (3) deben ser expresados como resultados, bienes y servicios listos para ser utilizados por los beneficiarios.

Algunos ejemplos de resultados a nivel de **Productos (3)** en proyectos de desarrollo son:

- *Escuelas primarias construidas, equipadas y con servicios conectados.*
- *Caminos secundarios construidos y abiertos al público.*
- *Cañerías de agua a domicilio instaladas y conectadas a las fuentes de agua.*
- *Personal de gerencia capacitado en formulación de planes estratégicos.*
- *Clínicas dentales construidas y en funcionamiento.*
- *Laboratorios rehabilitados, extendidos, amoblados, equipados y suministrados.*

Nótese que las Actividades (4) están numeradas de acuerdo a Producto (3) correspondiente. Por ejemplo, en la Tabla 3, el Producto 1 será producido por medio de las Actividades 1.1 a 1.6. Un Producto 2 entonces sería producido por las Actividades 2.1, 2.2..., etc.

Definición

Insumos (8): Recursos financieros, humanos y materiales empleados en una intervención para el desarrollo.

Los Insumos (8) son los recursos necesarios para realizar las Actividades (4) que permitirán desarrollar los Productos (3). Refieren al financiamiento, servicios de consultoría, personal, equipamiento, y materiales suministrados por gobiernos, entidades financieras y otros, incluyendo a los beneficiarios.

Los Insumos (8) se colocan en la MML de manera que correspondan a cada una de las Actividades (4). Es posible desagregarlos en (i) insumos financieros suministrados por entidades; e (ii) insumos en especie (no financieros) aportados por involucrados. La Tabla 6 solamente incluye recursos financieros.

- Debe ser factible realizar las Actividades (4) con los Insumos (8) disponibles.
- Incluir fecha de terminación o hitos importantes para cada Actividad (4).

La lista de Actividades (4) con hitos y fechas de terminación, proporciona la base para la preparación de un calendario de ejecución del proyecto. Dicho calendario se puede realizar sobre la base de consultas a la agencia ejecutora del proyecto para determinar el tiempo requerido para completar cada Actividad. La lista de Actividades (4) no solamente es esencial para la preparación del calendario de ejecución, sino que sirve además como base para el “análisis de ruta crítica” que se requiere para estimar el período de ejecución total del proyecto. Adicionalmente, se utiliza para elaborar la matriz de responsabilidades de los diferentes miembros del equipo de ejecución del proyecto.

Las Actividades (4) deben consignarse en la MML en orden cronológico y deben numerarse indicando su vínculo con el Producto (3) correspondiente (véase la Tabla 6 *infra*).

Resumen Narrativo de Objetivos (Resultados) y Actividades	Indicadores Verificables Objetivamente	Medios de Verificación	Supuestos Importantes
(1) Fin(es)/Impacto(s)	(5)	(9)	(13)
(2) Efecto directo (Propósito)	(6)	(10)	(14)
(3) Productos 1. Centros de salud remodelados, equipados y en funcionamiento. 2. Personal de los centros de salud capacitados para la aplicación del paquete de cuidado prenatal.	(7)	(11)	(15)
(4) Actividades 1.1. Realizar diagnóstico del estado actual de los centros de salud y las necesidades de equipamiento (meses 1-4). 1.2. Desarrollar un plan de mejora de los centros de salud existentes (meses 1-4). 1.3. Llevar a cabo los trabajos de mejoramiento físico (meses 5-9). 1.4. Realizar proceso de adquisición e instalación de los equipos e insumos necesarios (meses 6-11). 1.5. Entrenar al personal en el uso de los nuevos equipos y en la gestión de los centros (meses 10-12). 1.6. Inspeccionar y certificar los centros de salud (mes 12). 1.7. Abrir los centros de salud para la atención del público (mes 13). 2.1. Diseñar el curso para aplicación del paquete (meses 6-7). 2.2. Contratar a los instructores (meses 8-9). 2.3. Realizar el curso (meses 10-12). 2.4. Evaluar los resultados del curso (meses 12-13).	(8) Insumos 1.1 15.000 1.2 5.250 1.3 135.000 1.4 12.300 1.5 4.750 1.6 500 1.7 Presupuesto regular <u>Total Producto 1: 172.800</u> 2.1 6.300 2.2 14.700 2.3 3.000 2.4 2.500 <u>Total Producto 2: 26.500</u> <u>Total Proyecto: 199.300</u>	(12)	(16)

Tabla 6 – Ejemplo de Productos, Actividades e Insumos

Los Indicadores definen y miden los resultados del proyecto. *Verificable* significa que la información (datos) correspondiente a cada indicador estará disponible a tiempo (cuando se necesite). *Objetivamente* refiere a que personas que son independientes del proyecto – ni gestores, ejecutores, beneficiarios, etc. – pueden obtener la información para determinar el desempeño de todos y cada uno de los indicadores del proyecto. De esta manera, los Indicadores con sus Medios de verificación correspondientes son la base para el monitoreo y la evaluación del proyecto.

Tal como se especifica en la definición arriba mencionada, los Indicadores (5-8) incluyen una *variable*, a nivel de Impacto (5) y Efecto directo (6) un dato de *línea de base*, y una *meta medible*. Si los indicadores de un proyecto no están bien formulados, será más difícil gestionar el proyecto, realizar el monitoreo (seguimiento), determinar si los resultados deseados se han alcanzado, o si se puede justificar el financiamiento utilizado.

¿Qué es un dato de línea de base y por qué se requiere a nivel de indicadores de Fin/Impacto (5) y de Efecto directo/Propósito (6)?

En primer lugar, debe recordarse que definimos los resultados a estos dos niveles como “cambios”, para lo cual es necesario conocer la situación inicial previa a los cambios; de lo contrario, ¿cómo podríamos apreciar la *magnitud* del cambio? En segundo lugar, si no existen datos de línea de base, será muy difícil establecer una meta para el cambio deseado⁵.

Así, en la Tabla 3, el ejemplo de *resultado* a nivel de Fin/Impacto/ (1) se consigna como:

Mortalidad de los niños indígenas menores de 5 años en el barrio Sanarito, Ciudad Manaure, reducida.

Queda claro que dicho resultado refleja un *cambio*, por lo cual habría que buscar la tasa de mortalidad de los niños maskoy menores de 5 años en el Departamento del Guairá *previo a la ejecución del proyecto*, y sobre esa base determinar la meta de reducción esperada una vez completado el proyecto:

Tasa de mortalidad de los niños indígenas menores de 5 años en el barrio Sanarito, Ciudad Manaure, reducida de 15.7% en 2014 a 11.3% en 2018.

Colocado dicho indicador en las columnas presentadas en la Tabla 7, se obtiene:

Indicadores verificables objetivamente		
(5) Indicador	Línea de base	Meta
Tasa de mortalidad de los niños indígenas menores de 5 años en el barrio Sanarito, Ciudad Manaure	15.7% (20XX)	10.3% (20YY)

Tabla 8 – Ejemplo de indicador a nivel de Fin, proyecto indígena

⁵ Nótese que en la Tabla 7 se indica que, en el caso de los Indicadores de Productos (7) generalmente no se requiere línea de base. Sin embargo, con frecuencia es pertinente incluir una medida de la importancia relativa del Producto (3) que corresponde al Indicador, y del contexto en el que se lleva a cabo el proyecto. Por ejemplo, si el proyecto financia la construcción de una carretera de 50 km. de largo, podría ser útil indicar el tamaño de la red de carreteras en la región del proyecto previo a la ejecución. Evidentemente, si la red de carreteras previo a la ejecución del proyecto es de 20.000 km., el efecto del proyecto podría ser relativamente menor a si la red fuera de 300 km.

7. INDICADORES VERIFICABLES OBJETIVAMENTE

Definición

Indicador (5 – 7): Variable o factor cuantitativo o cualitativo que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, reflejar los cambios vinculados con una intervención o ayudar a evaluar los resultados de una organización para el desarrollo.

El establecimiento/definición de Indicadores es un elemento clave en el enfoque del ML así como para cualquier metodología basada en la necesidad de obtener resultados. En la Tabla 7 se desagrega la columna de Indicadores (5-7) a fin de facilitar la explicación.

Resumen Narrativo	Indicadores Verificables Objetivamente			Medios de Verificación	Supuestos
	Indicador	Línea de base	Meta		
(1) Fin(es)/Impacto(s)	(5) Indicadores de impacto(s) – “anclas” incluyen planes de desarrollo, ODMs, etc. OCT	Requieren líneas de base y año	Cuantificada, requiere año y, si es aplicable, grupo meta y lugar	(9)	(13)
(2) Efecto directo (Propósito)	(6) Indicadores de efectos directos – iniciales, intermedios, finales. Pueden ser cuantitativos o cualitativos. OCT	Requieren líneas de base y año	Cuantificada, requiere año y, si es aplicable, grupo meta y lugar	(10)	(14)
(3) Productos	(7) Indicadores de productos – los “entregables” del proyecto. Deben reflejar resultados “llave en mano”. OCT	Generalmente no requieren líneas de base	Cuantificada, requiere año y, si es aplicable, grupo meta y lugar	(11)	(15)
(4) Actividades	(8) Insumos			(12)	(16)

Tabla 7 – Indicadores verificables objetivamente

Indicadores verificables objetivamente		
(7) Indicador	Línea de base (normalmente no se requiere)	Meta
Calles y caminos secundarios construidos y abiertos al público en Ciudad Manaupe, de acuerdo con las especificaciones técnicas, conectando los barrios periféricos con las arterias principales.	Ciudad Manaupe cuenta con 147 km de calles y caminos en el año X.	65 km de calles y caminos secundarios construidos, con señalización, para el año Y.
Maestros de la educación primaria en las escuelas de Quimbumbia que participan en el proyecto capacitados para enseñar el nuevo currículum de matemáticas.	Total de maestros: 50 en el año X.	47 maestros capacitados para el final del 2º año de ejecución.

Tabla 10 – Ejemplos de Indicadores de Producto

La “evaluabilidad” de un proyecto depende del grado en que los indicadores están adecuadamente especificados, son medibles y la información requerida se encuentra disponible. Los indicadores incluyen metas usadas durante el monitoreo y la evaluación, pero es importante recordar que puede ser necesario revisar las metas a medida que el proyecto evoluciona. Adicionalmente, hay que tener cuidado ya que si la alteración de las metas es muy grande, será importante reconsiderar si se mantiene la justificación del financiamiento para el proyecto.

Una buena definición de los mejores indicadores contribuye a asegurar una buena gestión y permite que los gerentes de proyecto decidan si se necesitarán actividades o productos adicionales o si serán necesarias correcciones (por ejemplo, en el uso de los recursos) para lograr el **Propósito/ Efecto directo (2)**.

Existen fundamentalmente dos tipos de indicadores: *cuantitativos* y *cualitativos*. Como su nombre lo sugiere, los *indicadores cuantitativos* indican datos numéricos, con frecuencia basados en estadísticas – socioeconómicas, ambientales, financieras, económicas, etc. – expresados en cifras, porcentajes, tasas, relaciones, coeficientes, etc. Los *indicadores cualitativos* reflejan *opiniones* y puntos de vista de personas, que frecuentemente se resumen en números que se recogen en encuestas. Los indicadores cualitativos pueden ser de utilidad especialmente a nivel de Efectos directos.

En los últimos años, los organismos que financian proyectos de desarrollo han comenzado a aplicar técnicas que permiten identificar efectos directos *iniciales* e *intermedios*, que serán logrados *durante* la ejecución, y que se encuentran dentro de un encadenamiento causal hacia el logro del efecto directo del proyecto. Esta técnica forma parte de lo que se denomina la “teoría del cambio”, que se refiere a una serie de hipótesis sobre efectos (cambios de comportamiento) que comienzan a observarse en cuanto los beneficiarios empiezan a utilizar o reaccionar ante los productos que se encuentran en elaboración. La utilidad de especificar y medir los efectos directos *iniciales* e *intermedios*, observados durante la ejecución, radica en que permite al equipo de ejecución del proyecto realizar ajustes a fin de aumentar la probabilidad del logro del **Propósito/Efecto directo (2)** del proyecto⁶.

6 Se incluye una explicación de esta técnica en el Anexo 5.

Los **criterios básicos** que se utilizan para especificar los indicadores de un proyecto, y que se encuentran consideradas en la Tabla 7, son:

C – Cantidad: refiere a (¿cuántos?, ¿qué porcentaje?, etc.). En el indicador de la Tabla 8, se identifican **porcentajes** tanto para la línea de base como para la meta.

C – Calidad: ¿de qué tipo? En general **no** se refiere a si la calidad es buena o mala). En este caso, se trata de **mortalidad de tipo infantil**, definida aquí como niños menores de 5 años.

T – Tiempo o plazo: a nivel de Impacto(1) y Efecto directo(2) será necesario especificar dos tiempos, el de la línea de base y el correspondiente al resultado final. A nivel de Productos (3) en general se requiere la fecha de terminación y entrega. En el indicador de la Tabla 8, se incluye el dato de línea de base para el **año 2014**, mientras que la meta debe ser alcanzada en el **año 2018**.

Además de estos tres criterios, de carácter obligatorio para **todos** y cada uno de los indicadores de un proyecto, en muchos casos también pueden ser indispensable los siguientes dos criterios:

- **Grupo meta:** también llamado *población objetivo*, requiere la identificación exacta de los beneficiarios directos de los resultados del proyecto. En el ejemplo de la Tabla 8, se especifica que la población objetivo son **niños indígenas menores de 5 años**.
- **Localidad:** ¿Cuál es el espacio físico en el cual debe ocurrir o producirse el resultado? El ejemplo especifica que se encuentran en **el barrio Sanarito de la ciudad de Manauré**.

La MML debe incluir el **menor número** posible de indicadores para concluir que el Propósito/Efecto directo (2) se ha logrado, y que dicho logro fue resultado de la ejecución y utilización de los Productos (3). Incluir el menor número posible de indicadores se debe fundamentalmente al costo de obtener la información.

- **Indicadores (5)** a nivel de Fin/Impacto describen cómo debe medirse el impacto del proyecto.
- **Indicadores (6)** a nivel de Propósito/ Efecto directo deben medir los **efectos** del uso de los Productos por los beneficiarios del proyecto y no ser un resumen de los Productos. Deben incluir, además, metas que reflejen la situación al final del proyecto.
- **Indicadores (7)** a nivel de Productos miden el valor agregado de ejecutar las Actividades. Deben ser descripciones concisas y claras, de cada uno de los Productos(3) que se debe entregar durante o al final de la ejecución del proyecto. Se considera útil especificar metas intermedias en el tiempo; es decir, especificar la meta final pero también **hitos** a ser alcanzados durante la ejecución con objeto de facilitar la gestión del proyecto.

Indicadores verificables objetivamente		
(6) Indicador	Línea de base	Meta
Porcentaje de alumnos de 4º grado de primaria en las escuelas de la Región de Quimbombia que participan en el proyecto, cuya puntuación en el examen estandarizado de matemáticas es igual o mayor a 70 puntos.	Total 47% (año X)	Total 55% (año Y)
	Niñas 49% (año X)	Niñas 57% (año Y)
	Niños 45% (año X)	Niños 54% (año Y)

Tabla 9 – Ejemplo de Indicador de Efecto directo/Propósito

Resumen Narrativo de Objetivos (Resultados) y Actividades	Indicadores Verificables Objetivamente	Medios de Verificación	Supuestos Importantes
(1) Fin(es)/Impacto(s)	(5)	(9) Fuentes de información y recursos (procesos, eventos, informes y otros) para cada Indicador de Fin/Impacto (1) que puedan ser utilizados para verificar en qué medida se lograron o se están logrando los impactos deseados del proyecto. Se debe incluir fechas y frecuencia de las fuentes. Ejemplos: Censo nacional; Informe de la ONU sobre Desarrollo Humano; encuestas de hogares; estadísticas nacionales; evaluaciones <i>ex post</i> ; estudios de línea de base, etc. Se debe incluir fechas y frecuencia.	(13)
(2) Efecto directo (Propósito)	(6)	(10) Fuentes de información y recursos (procesos, eventos, informes y otros) para cada Indicador de Efecto directo/Propósito (2) que puedan ser utilizados para verificar en qué medida se lograron o se están logrando los efectos directos deseados del proyecto. Se debe incluir fechas y frecuencia de las fuentes. Ejemplos: Encuestas a usuarios de servicios; análisis <i>ex ante</i> ; consultas a los involucrados; encuestas de hogares; estudios de línea de base; estadísticas sectoriales; informes de terminación de proyectos similares; etc. Se debe incluir fechas y frecuencia.	(14)
(3) Productos	(7)	(11) Fuentes de información y recursos (procesos, eventos, informes y otros) para cada Indicador, que pueda ser utilizado para verificar hasta qué punto se han producido o se están produciendo los Productos (8) financiados por el proyecto. Ejemplos: Informes de progreso y otros documentos del proyecto; informes de monitoreo; informes de evaluación de término medio; informes de supervisión, etc. Se debe incluir fechas y frecuencia.	(15)
(4) Actividades	(8) Insumos	(12) En general los MV en esta celda se refieren a los registros contables del proyecto según cada uno de los Insumos (8) requeridos para llevar a cabo las Actividades (4).	(16)

Tabla 11 – Medios de verificación

A nivel de Actividades (12): ¿Se gastó el presupuesto como estaba planeado? Los Medios de Verificación en este nivel generalmente son informes financieros o contables y de auditorías.

A nivel de Productos (11): ¿En qué medida se están produciendo los bienes y servicios financiados como Productos del proyecto de acuerdo con las especificaciones? Los Medios de Verificación en este nivel se refieren típicamente a muestras de los productos entregados, inspecciones de campo, informes de supervisión, certificados oficiales y permisos de usuarios, listas de participantes en actividades de capacitación, etc.

Una vez completada una primera lista de indicadores de un proyecto, con sus especificaciones y aplicando los criterios C C T y, de ser el caso, *lugar y grupo meta*, es altamente recomendable revisar cada indicador a la luz de los criterios CREMA:

- **Claro:** que el indicador es preciso, no ambiguo (todos entienden y coinciden en lo que se mide);
- **Relevante:** que el indicador es pertinente, considerando el resultado correspondiente;
- **Económico:** que la información se encuentra disponible a un costo razonable;
- **Monitoreable:** que la información se encuentra disponible oportunamente, con la frecuencia requerida y es verificable, objetiva o independiente; y
- **Adecuado:** que el indicador proporciona una base suficiente para evaluar el desempeño del resultado al cual corresponde.

Conviene señalar que la aplicación de los criterios CREMA lleve probablemente a la reducción del número original de indicadores especificados para un proyecto, lo cual se considera sumamente positivo.

8. MEDIOS DE VERIFICACIÓN

Definición

Medios de verificación (9 – 12): Las fuentes, primarias o secundarias, de los datos o estadísticas sobre el estado o desempeño de cada indicador, incluyendo quién proporciona la información y cómo ésta se recaba.

Los Medios de Verificación (9-12) contienen los elementos fundamentales del sistema de monitoreo y evaluación del proyecto. Muestran dónde los ejecutores y los evaluadores pueden obtener la información sobre el desempeño de cada uno de los indicadores, pudiendo demostrar así lo que se ha realizado y alcanzado. Ello obliga a los planificadores a identificar y precisar fuentes existentes de información o a hacer previsiones para recopilirla (ejemplo: por medio de una encuesta) quizás como una actividad del proyecto (¿costo?).

Un indicador no es “real” (acceptable/verdadero/útil) hasta tanto se identifique una fuente de información veraz y oportuna o un medio práctico de recolección de la información correspondiente.

No toda la información tiene que ser estadística; los Medios de Verificación pueden incluir material publicado, inspecciones visuales, encuestas cualitativas, trabajos de investigación aplicada, etc. Sin embargo, en esta columna se debe aplicar las mismas “reglas de evidencia” utilizadas en las notas al pie de trabajos formales de investigación, tales como tesis académicas, etc. ¿Dónde *concretamente* se encuentra la información? – con la *desagregación* y en la *oportunidad* requerida.

El sistema de monitoreo del proyecto

Las columnas de Indicadores y Medios de verificación juntas constituyen el sistema de monitoreo del proyecto. De hecho, en la actualidad, diversas organizaciones que financian proyectos de desarrollo requieren que las solicitudes de financiamiento incluyan, además de una MML, una Matriz de monitoreo del proyecto, que representa el eje fundamental del sistema de monitoreo y evaluación del proyecto.

Un ejemplo de una Matriz de monitoreo del proyecto se presenta, en la Tabla 13.

Matriz de Monitoreo del Proyecto								
Indicador de Resultado	Línea de Base (año)	Metas					Fuentes y Frecuencia	Instrumentos de recolección de información
		Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta Final		
(Efecto directo)								
(Productos)								

Tabla 13 – Matriz de monitoreo del proyecto

La información para la Matriz de monitoreo del proyecto proviene directamente de la MML. Así, para completar la primera columna, sencillamente se copian todos los indicadores de Propósito/Efecto directo (6) y de Productos (7)⁸.

Las columnas que contienen las metas en general se aplican a los Indicadores de Productos (7). Sin embargo, también se aplican en relación con efectos directos iniciales e intermedios.

La columna titulada Fuentes y Frecuencia proviene directamente de la columna de Medios de Verificación de la MML.

Los Instrumentos de recolección de información se refieren a los datos que será necesario recoger durante la ejecución del proyecto. Dichos instrumentos pueden incluir cuestionarios para encuestas, listas de participantes en actividades de capacitación, informes técnicos de supervisión, etc.

Por último, la columna titulada Responsable de la recolección de información se refiere al nombre de la persona del equipo de ejecución, a quien se le asigna la responsabilidad por recabar oportunamente la información. También puede referirse a una entidad diferente a la agencia ejecutora.

⁸ Cabe recordar que los Indicadores de Productos (7) no siempre requieren una línea de base. Además, en términos generales, no se realiza monitoreo a nivel de Fines(s)/ Impacto(s) (4) ya que, por definición, éstos son efectos de mediano y largo plazo que se observan luego de la terminación del proyecto.

A nivel de **Propósito/Efecto directo (10)**: ¿Las metas (cambios) están siendo alcanzadas? Los Medios de Verificación comúnmente utilizados incluyen resultados de encuestas, inspecciones de campo, informes de supervisión, informes preparados por observadores técnicos, estadísticas oficiales, evaluaciones de medio término, evaluaciones de terminación del proyecto, etc.

A nivel de **Fin(es)/Impacto(s) (9)**: ¿Las metas (cambios) fueron alcanzadas? Los Medios de Verificación en este nivel normalmente incluyen el censo nacional de población⁷ y censos económicos, datos sobre empleo y desempleo, encuestas de gastos del consumidor, estadísticas nacionales y regionales, informes de la ONU sobre desarrollo humano, evaluaciones de impacto (*ex-post*), etc.

Los Medios de Verificación incluyen fuentes primarias y secundarias

- Las **fuentes secundarias** se refieren a la **información que ha sido recopilada por varias organizaciones**, como información socioeconómica, estadísticas gubernamentales, información de encuestas demográficas y de salud, etc. Si bien la información secundaria puede tener una relación costo-eficiencia positiva, si se puede modificar fácilmente para uso en un proyecto, debe ser usada con cautela ya que ha sido recopilada con otros intereses en mente. Las fuentes secundarias pueden no ser oportunas o tener problemas de calidad y de niveles de desagregación (ejemplos: área, género, edad, grupo de ingresos, etc.).
- Las **fuentes primarias** se refieren a la **información recopilada por la agencia ejecutora** y puede incluir encuestas, entrevistas a grupos focales, valoraciones realizadas por observadores especializados, métodos de estimación rápida (utilizadas principalmente en proyectos de desarrollo rural y comunitario), como también información administrativa, presupuestaria y de personal. **La información primaria tiene un costo y por ello es necesario considerar qué organización la recopilará** – una oficina central de estadística o una empresa consultora que administra encuestas. **Ello conduce a considerar nuevamente la relación costo-beneficio** – ¿qué cantidad razonable de información es necesaria?

Indicadores verificables objetivamente			Medios de Verificación (10)
Indicador (6)	Línea de base	Meta	
Porcentaje de alumnos de 4º grado en el Municipio "X" que reciben un mínimo de 70 puntos en el examen estandarizado de matemáticas.	61% (varones – 58%; hembras – 63%) Junio 2012	65% (varones – 62%; hembras – 67%) Junio 2016	Ministerio de Educación, "Anuario de estadísticas de la educación primaria", Cuadro 10.2 – Resultados de los exámenes estandarizados por municipio, nivel educativo, asignatura y género; agosto (anual).

Figura 12 – Ejemplo de Medios de Verificación

⁷ En la actualidad, debido al progreso tecnológico, puede ser factible obtener las desagregaciones requeridas de los censos de población – a fin de que los datos se refieran a la zona de influencia del proyecto. Sin embargo, ello requerirá verificar esta posibilidad con las autoridades de las agencias oficiales de estadísticas.

En la Tabla 14 puede apreciarse la “dinámica interna” en la MML. Si se llevan a cabo las Actividades (4) con los Insumos (8) programados y se cumplen los Supuestos (16) operativos del proyecto, se cuenta con las condiciones *necesarias y suficientes* para entregar los Productos (3). Si se entregan los Productos (3) de la forma especificada y se cumplen los Supuestos (15) de *efectividad del proyecto*, se cuenta con las condiciones necesarias y suficientes para lograr el Propósito/Efecto directo (2) del proyecto. Si se logra el Propósito/ Efecto directo (2) del proyecto y se cumplen los Supuestos (14) de *efectividad a nivel regional o nacional o de mediano a largo plazo*, se cuenta con las condiciones necesarias, aunque no suficientes⁹, para contribuir de manera importante al logro del/de los Fin(es)/Impacto(s) (1) del proyecto. La *sostenibilidad* tendrá que ver mayormente con el mantenimiento de los beneficios después de completado el proyecto.

Técnicas para la identificación y clasificación de Supuestos

Los Supuestos pueden ser clasificados en tres tipos:

- Supuestos que se encuentran dentro de la esfera de control del proyecto, o que pueden ser atendidos de alguna manera por el proyecto;
- Supuestos que representan factores del entorno político e institucional y que dependen de decisiones que son tomadas por otros o a otro nivel, por ejemplo, el entorno de políticas públicas, la capacidad organizacional, nivel de compromiso político, etc.; y
- Supuestos derivados de condiciones o acontecimientos no controlables, por ejemplo, estabilidad política, nivel de precios, tasas de interés de mercado, factores climatológicos, desastres naturales, etc.

Las técnicas más comúnmente empleadas para la identificación de Supuestos incluyen las siguientes:

- Sesiones de “lluvia de ideas”* en las que los involucrados identifican Supuestos en sesiones estructuradas especialmente para ello;
- Listas de Supuestos típicos* de proyectos similares – lo cual tiene la ventaja de considerar no solamente los Supuestos identificados en la etapa de diseño del proyecto, sino también los Supuestos no previstos, pero identificados en la etapa de ejecución;
- Entrevistas*, en general realizadas a cada uno de los grupos de involucrados en el proyecto;
- El calendario de ejecución* del proyecto, en el cual se utiliza el análisis de *ruta crítica* para identificar los Supuestos operativos, es decir, aquellos vinculados con la utilización de Insumos (8), la realización de Actividades (4) y la entrega de los Productos (3) del proyecto;
- El *Análisis FODA* (fuerzas, oportunidades, debilidades, amenazas) el cual también puede ser utilizado en sesiones o reuniones con grupos de involucrados;
- El *Análisis de Supuestos*, que es típico del SML;
- El *Análisis de Campos de Fuerza (Force Field Analysis)* en el que se analizan las fuerzas que restringen u obstaculizan el cambio, así como aquellas que inician, favorecen y sustentan el cambio; el grado de cada fuerza se clasifica en escalas sencillas de entender (por ejemplo, “+++” significaría una fuerza sumamente positiva en apoyo del proyecto, mientras que otra fuerza clasificada “---” representaría a una fuerza que podría significar un riesgo muy importante para el proyecto); y
- El *Análisis de Problemas y el Análisis de Objetivos/Resultados*, en el que aquellos problemas identificados que *no serán atendidos por el proyecto* se pueden convertir en Supuestos importantes, *sobre todo si se encuentran entre las causas directas del problema central*.

⁹ No suficientes, porque por definición se trata de una contribución al logro del/de los Fin(es)/Impacto(s) del proyecto.

9. SUPUESTOS

Definición

Supuestos (12 – 16): Hipótesis sobre los factores o riesgos que pueden afectar el avance o éxito de una intervención para el desarrollo.

Todas las acciones humanas involucran incertidumbre, y todos los proyectos están basados en supuestos que implican riesgos, ya sean políticos, económicos, ambientales, financieros, climatológicos, legales, laborales, etc., que pueden causar que el proyecto no logre los resultados planeados.

La MML requiere que los Supuestos sean identificados y precisados en cada nivel: en la fila de Actividades (16), representan Supuestos de carácter operativo; en la fila de Productos (15), representan la incertidumbre sobre los efectos directos que se derivan de la utilización de los Productos por parte de los beneficiarios del proyecto; en la fila de Propósito/Efecto directo (14), son los factores de incertidumbre que median entre los efectos directos (de corto a mediano plazo) y los resultados a nivel de Fin(es)/Impacto(s) (1), que representan efectos de mediano a largo plazo y a mayor escala. Por último, en la fila de Fin(es)/Impacto(s) (13) se incluyen Supuestos que se relacionan con la sostenibilidad del proyecto, vale decir, factores que determinan la continuación de los beneficios del proyecto después de la terminación del mismo.

En la MML los riesgos se identifican y monitorean a través de los “Supuestos”. Es a través de la identificación y el análisis de los Supuestos que se determinan los riesgos y se preparan planes de gestión de riesgos.

En la MML, los Supuestos se expresan como resultados – es decir, algo que ocurrirá. “La precipitación pluvial durante los próximos 5 años será igual al promedio de los últimos 5 años, dentro de un margen de $\pm 10\%$.” El riesgo en este caso sería que la precipitación pluvial estuviera fuera de dicho margen. Evidentemente, éste podría ser un Supuesto importante en un proyecto agrícola.

Resumen Narrativo de Objetivos (Resultados) y Actividades	Indicadores verificables objetivamente			Medios de verificación	Supuestos
	Indicador	Línea de base	Meta		
(1) Fin(es)/Impacto(s)	(5)			(9)	(13) Supuestos de sostenibilidad
(2) Efecto directo (Propósito)	(6)			(10)	(14) Supuestos de efectividad a nivel departamental, regional o nacional
(3) Productos	(7)			(11)	(15) Supuestos de efectividad del proyecto
(4) Actividades		(8) Insumos		(12)	(16) Supuestos operativos o de ejecución del proyecto

Tabla 14 – Supuestos

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Actividades	Insumos		<u>Supuestos operativos del proyecto</u> Justificación y relevancia Desempeño fiduciario Capacidad en adquisiciones, desembolsos y gestión financiera Cumplimiento de las reglas de los fondos administrados Conflictos de intereses Calidad y oportunidad de los informes y auditorías del proyecto Salvaguardias – calidad y desempeño Diseño de las cláusulas contractuales Gestión de los proyectos cuyas cláusulas son complejas Capacidad gerencial del ejecutor Reputación Trato respetuoso de los involucrados (diseño) Apoyo de los involucrados Legalidad del proyecto Fraude/corrupción en la ejecución

Tabla 16 – Clasificación sugerida de Supuestos en la MML

Una vez realizada la clasificación de Supuestos arriba mencionada, se debe considerar cada uno de los Supuestos de acuerdo con el análisis siguiente, que incluye tanto la *severidad* como la *inestabilidad*:

- ¿Es importante? (severidad de impacto sobre los resultados del proyecto)
 Sí No (No incluir en la MML)
- ¿Cuál es la probabilidad de ocurrencia?¹⁰
 Baja Alta
 (No incluir en la MML)
- ¿Puede ser gestionado adecuadamente y de manera realista?
 Sí (Ajustar/Modificar) No ("Supuesto fatal")¹¹

El inciso (c) del análisis lleva al plan de gestión de Supuestos/riesgos. Aquellos Supuestos que pueden ser atendidos con los recursos del proyecto y por el equipo de ejecución, se deben reflejar en las celdas de Actividades (4) e Insumos (8) de la MML. Así, por ejemplo, en un proyecto en el sector de la educación, un Supuesto típico se refiere al apoyo del sindicato de maestros a una reforma curricular; una de las preguntas, entonces, sería ¿qué Actividades (4) se podrían realizar como parte de la ejecución del proyecto que tiendan a aumentar la probabilidad de que el sindicato de maestros respalde oficialmente dicha reforma curricular?

¹⁰ Aún cuando nos referimos a "probabilidad" de ocurrencia, en realidad el vocablo *posibilidad* sería más apropiado, ya que el término *probabilidad* sugiere un nivel de precisión que normalmente no se tiene. Los Supuestos tienden a estar muy relacionados con las características del proyecto individual, de manera que no se aplicarían medidas de probabilidad basadas en antecedentes históricos de otros proyectos.

¹¹ Gestionar un "Supuesto fatal" puede ser imposible. Sin embargo, podría tomarse la decisión de proseguir con la ejecución del proyecto, ya sea porque los resultados son de tal importancia que bien vale el costo de enfrentar el riesgo, o porque se considera que no sería posible gestionar todos los Supuestos de un proyecto de desarrollo.

En la Tabla 15, se presenta el cuadro típicamente empleado en el Análisis de involucrados. Para completar la columna (6) – *Interés en el Proyecto* – se podría emplear las técnicas (a), (b), (c), (e) y (f), mientras que la columna (7) – *Análisis de conflictos o apovos potenciales* – normalmente se basa en el análisis descrito en el punto (g).

Fuentes para la identificación de supuestos

Tabla 15 – Fuentes para los Supuestos: el Análisis de involucrados

Cómo analizar Supuestos

En el SML, el análisis de los Supuestos incluye los conceptos de *inestabilidad*, la probabilidad de que el Supuesto no ocurra, así como el de *sensibilidad*, es decir, la severidad del efecto del Supuesto en los resultados del proyecto en caso de que no ocurra.

Primeramente, es necesario agrupar los Supuestos identificados según su lugar en la MML, tal como se sugiere abajo en la Tabla 16, es decir, aquellos que tienen que ver con la ejecución del proyecto (*operativos*), luego con los cambios de comportamiento una vez que se comienzan a utilizar los Productos (*efectividad del proyecto*), posteriormente con los cambios de mediano y largo plazo (*efectividad a nivel regional, nacional, etc.*), y finalmente los que se refieren a la *sustentabilidad* de los beneficios del proyecto. Es importante recordar que los Supuestos no se repiten en la MML excepto en los casos en que también tienen que ver con la sustentabilidad.

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Fin(es)/Impacto(s)			<u>Supuestos de sustentabilidad</u> Sustentabilidad financiera Institucionalización de sistemas y procesos
Efecto directo/ Propósito			<u>Supuestos de efectividad nacional, regional, de mediano a largo plazo</u> Continuidad de la justificación Institucionalización de sistemas y procesos
Productos			<u>Supuestos de efectividad del proyecto</u> Objetivos de desarrollo Reputación Aceptación/apoyo de los involucrados

Resumen Narrativo de Objetivos (Resultados) y Actividades	Indicadores Verificables Objetivamente	Medios de Verificación	Supuestos Importantes
Impacto(s)/Fin(es)² <ul style="list-style-type: none"> Mortalidad de los niños indígenas menores de 5 años en el barrio Sanarito, Ciudad Manauare, reducida. Subsidio público de la CLP reducido. Congestión de tráfico en Ciudad Manauare reducida. 	<ol style="list-style-type: none"> Tasa de mortalidad de los niños indígenas menores de 5 años en el barrio Sanarito, Ciudad Manauare, reducida de X% en el año X a Y% en el año Y. El subsidio municipal anual a la CLP disminuye de un total de \$X en el año X a \$Y en el año Y. El % de costos operativos de la CLP cubiertos por tarifas cobradas aumenta de 70% en el año X a 90% en el año Y. La circulación de vehículos privados en horas pico (lunes a viernes, 7-9am; 4-7pm) se reduce de X en el año X a Y en el año Y. 	<ol style="list-style-type: none"> Departamento de Salud Pública de Ciudad Manauare, Informes Anuales, Tabla 13. Departamento de Finanzas de Ciudad Manauare, Presupuesto de gasto público anual. Estadísticas financieras anuales auditadas de la CLP (obligatorio para calificar para el subsidio). Depto. de Obras Públicas Municipal, Anuario Estadístico, Cuadro 23: estimaciones del tráfico. 	<ul style="list-style-type: none"> Los costos de insumos de operación de la CLP se mantienen en un nivel igual a la evolución del índice de precios al consumidor. Las mujeres indígenas de Sanarito mantienen su alto nivel de utilización del transporte público de la CLP. Las tarifas de importación de autobuses se mantienen sin cambios; los precios de los autobuses se mantienen dentro de los parámetros de inflación mundial.
Efecto directo (Propósito) El servicio de transporte público de la Compañía de Autobuses La Puntual (CLP) es confiable y seguro.	<ol style="list-style-type: none"> El promedio mensual de pasajeros de la CLP comienza a aumentar en el 2º año de ejecución del proyecto, de X en el año X+1 a Y en el año Y. <ul style="list-style-type: none"> Total Ciudad Manauare Barrio de Sanarito Otros barrios periféricos El promedio de demoras mayores de 5 minutos en la llegada de los autobuses a las paradas se reduce de X por mes en el año X a Y por mes en el año Y. El promedio (mensual) de accidentes de los autobuses de la CLP cae de X en el año X a Y en el año Y. El número de autobuses parados por descomposición cae de X% en el año X a Y% en el año Y. 	<ol style="list-style-type: none"> Estadísticas generales anuales de la CLP (obligatorio para calificar para el subsidio). Idem. Policía Municipal de Ciudad Manauare, Informe Anual, estadísticas de accidentes vehiculares reportados, por mes y localidad. Estadísticas generales anuales de la CLP (obligatorio para calificar para el subsidio). 	<ul style="list-style-type: none"> Los costos de insumos de operación de la CLP se mantienen en un nivel igual a la evolución del índice de precios al consumidor. El Concejo Municipal aprueba la expansión del servicio de guarderías en Ciudad Manauare. El Concejo Municipal acuerda reducir el subsidio a la CLP y su transferencia al Fondo de Mantenimiento Vial a partir del año Y. Las guarderías en Ciudad Manauare ofrecen vacunas y alimentación. Los habitantes de Ciudad Manauare muestran alta propensión en favor de la utilización del transporte público en los días de trabajo.

10. CÓMO CONSIGNAR TODO EN UNA MML COMPLETA

Tal como se ha detallado en este manual, el diseño de un proyecto bajo el SML es una labor compartida y participativa, no individual. Por lo tanto, la preparación de la MML *inicial* debería reflejar un trabajo en equipo, incluyendo consultas con los involucrados, especialmente con los beneficiarios del proyecto.

Nótese se ha hecho referencia a una MML *inicial*. Dicha matriz inicial es la que se utilizaría en la presentación del proyecto para su aprobación y financiamiento. Sin embargo, debe enfatizarse que la MML normalmente será modificada durante el proceso de ejecución y de ninguna manera debe considerarse una "camisa de fuerza" que no puede modificarse. Considérese, por ejemplo, que algunos Supuestos ocurrirán, por lo cual se pueden eliminar de la MML; otros no previstos serán identificados y se analizarán previo a su inclusión en la MML del proyecto. Además, es importante permitir que el equipo de ejecución del proyecto cuente con cierto margen de maniobra para ajustar las Actividades (4) y los Productos (3,7), con el objeto de asegurar el logro del Propósito Efecto directo (2,6), que es el resultado principal del proyecto.

La MML es también un instrumento muy efectivo empleado en *talleres de arranque* (o comienzo de la ejecución) de un proyecto. Ésta facilita una presentación resumida de los resultados principales que se espera lograr, con relativa facilidad de entender y sirve para que el equipo de ejecución tenga una idea clara del proyecto en su conjunto, de manera de evitar que se establezcan compartimientos estancos entre los ejecutores, y facilitar la comunicación entre ejecutores y los diferentes grupos de involucrados, particularmente los beneficiarios.

Por último, la MML funciona como un "puente" excelente para la preparación del calendario o plan de ejecución del proyecto. Las celdas correspondientes a Productos (3,7), Actividades (4) e Insumos (8) contienen la información básica necesaria para realizar el trabajo de descomposición del trabajo, calendarización y diagrama Gantt, realizar el análisis de ruta crítica, y preparar la matriz de responsabilidades para la ejecución.

En la Tabla 17 se presenta una MML completa para el estudio de caso Manauze. Tal como en tablas anteriores, los datos, las líneas de base y las metas son ficticios y sirven para ilustrar cómo debe ser una MML completa de un proyecto. Posteriormente se presentará una "lista de verificación" para la MML que puede ser utilizada como parte de un esfuerzo de gestión de calidad del diseño de proyectos.

Actividades		Archivos financieros del proyecto en la UEP; resultados de auditorías anuales por parte del Depto. de Finanzas de Ciudad Manauere.	
1.1 Preparar plan de reemplazo programado de autobuses.			<ul style="list-style-type: none">La Asociación Indígena Pro-Sanarito emite una declaración de respaldo al proyecto en el primer año de ejecución.
1.2 Diseñar y ejecutar plan de capacitación de mecánicos de autobuses.			<ul style="list-style-type: none">Las tarifas de importación de autobuses se mantienen sin cambios; los precios de los autobuses se mantienen dentro de los parámetros de inflación mundial.
1.3 Diseñar y ejecutar plan de mantenimiento de autobuses.	Insumos (financieros, en moneda de Ciudad Manauere)		<ul style="list-style-type: none">Los costos de piezas y repuestos de autobuses se mantienen dentro de un rango de + 7% de las estimaciones de la CLP.
2.1 Diseñar y ejecutar el sistema de incentivos para choferes.	1.1 10.000 1.2 40.000 1.3 120.000 Sub-total 170.000		<ul style="list-style-type: none">El Concejo Municipal mantiene estable el subsidio a la CLP en términos reales durante los primeros 3 años de ejecución.
3.1 Reajustar Plan Maestro Vial de Ciudad Manauere.	2.1 110.000 Sub-total 110.000		<ul style="list-style-type: none">El Concejo Municipal aprueba el proyecto de Ley del Fondo de Mantenimiento Vial al final del 1er año de ejecución, incluidas las cláusulas a, b y c.
3.2 Licitar y contratar obras de mantenimiento y construcción de calles y caminos.	3.1 20.000 3.2 2.670.000 3.3 35.000 3.4 5.000 Sub-total 2.730.000		<ul style="list-style-type: none">El Concejo Municipal aprueba el plan de optimización de rutas, paradas y horarios al final del 1er año de ejecución.
3.3 Preparar el proyecto de Ley del Fondo de Mantenimiento Vial.	4.1 20.000 4.2 1.000 4.3 110.000 Sub-total 131.000		<ul style="list-style-type: none">Los mecánicos de la CLP son entrenables; una vez capacitados, permanecen en la CLP por al menos 3 años.
3.4 Coordinar la selección de paradas de autobuses entre el DOP Municipal, la CLP y la Policía Municipal.	Total 3.141.000		<ul style="list-style-type: none">Los choferes responden de manera positiva al sistema de incentivos establecido por la CLP.
4.1 Diseñar plan de optimización de rutas, paradas y horarios (CLP, DOP Municipal y Policía Municipal).			<ul style="list-style-type: none">Los procesos de licitación de obras se realizan en los tiempos programados.
4.2 Presentar plan al Concejo Municipal para su aprobación.			
4.3 Ejecutar el plan.			

Figura 17 – Ejemplo de una posible MML para el Estudio de Caso Manauere

<p>Productos</p> <p>1. Flota de autobuses en buen estado.</p> <p>2. Sistema de incentivos para choferes establecido.</p> <p>3. Calles y caminos mantenidos y extendidos a barrios periféricos.</p> <p>4. Rutas, paradas y horarios optimizados.</p>	<p>1.1 El 100% de los mecánicos de la CLP completan el programa de capacitación (10 horas semanales; currículum de 30 semanas) al final del primer año de ejecución.</p> <p>1.2 El 100% de los autobuses tienen mantenimiento completo al menos una vez por semana a partir del primer año de ejecución del proyecto.</p> <p>1.3 Plan de reemplazo programado de autobuses ejecutado a partir del 2º año de ejecución.</p> <p>2.1 Sistema de compensación para evitar accidentes y mayor puntualidad en operación instalado a partir del 2º año de ejecución.</p> <p>3.1 Fondo de mantenimiento vial implantado a partir del 2º año de ejecución.</p> <p>3.2 Plan de mantenimiento de calles y caminos ejecutado a partir del 2º año de ejecución.</p> <p>3.3 60 km de calles y caminos nuevos construidos (de acuerdo con las especificaciones establecidas por el Departamento de Obras Públicas Municipal) conectando los barrios periféricos con las arterias principales de Ciudad Manauare, al final de la ejecución.</p> <p>4.1 Central de comunicaciones con los autobuses establecido en la sede central de la CLP al final del 1er año de ejecución.</p> <p>4.2 Plan de optimización de rutas, paradas y horarios implantado a partir del 2º año de ejecución y completado al final de la ejecución.</p>	<p>1.1 Estadísticas generales anuales de la CLP (obligatorio para calificar para el subsidio).</p> <p>1.2 Idem.; informes de monitoreo de la Unidad Ejecutora del Proyecto (UEP).</p> <p>1.3 Idem.</p> <p>2.1 Idem.</p> <p>3.1 Ley del Fondo de Mantenimiento Vial aprobado por el Consejo Municipal; Informe Anual del Fondo.</p> <p>3.2 Depto. de Obras Públicas Municipal, Informe anual; informes de monitoreo de la UEP.</p> <p>3.3 Idem.</p> <p>4.1 Estadísticas generales anuales de la CLP (obligatorio para calificar para el subsidio); informes de monitoreo de la UEP.</p> <p>4.2 Idem.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Las mujeres indígenas de Sanarito aumentan su utilización del transporte público de la CLP a partir del 2º año de ejecución. El Alcalde de Ciudad Manauare mantiene su oposición al aumento de las tarifas durante la ejecución del proyecto. Las obras de mantenimiento vial se cumplen en el cronograma establecido. Las obras de construcción vial se realizan sin dislocar el tránsito en las horas pico en Ciudad Manauare.
--	--	---	---

(b) Medios de verificación

- Las fuentes de información están bien especificadas y detalladas para cada indicador; especifican con exactitud dónde se encuentran los datos, desagregación requerida, frecuencia, fechas de disponibilidad y, si es pertinente, quién es responsable de su recolección.
- La fuente financiera del proyecto y la agencia ejecutora acuerdan un plan de recolección de información para los indicadores, que se encuentra en la propuesta del proyecto.

(c) Supuestos

- Los Supuestos han sido colocados en el lugar apropiado: a nivel de Actividades, Supuestos operativos para asegurar la entrega de los Productos; a nivel de Productos, Supuestos de efectividad del proyecto para lograr el Efecto directo/Propósito; a nivel de Efecto directo/Propósito, Supuestos de efectividad a nivel sectorial, regional o nacional; a nivel de Impacto/Fin, Supuestos de sostenibilidad de los beneficios del proyecto.
- Los Supuestos reflejan los resultados de los análisis de involucrados y de problemas.
- Los Supuestos han sido redactados de manera precisa, y pueden ser monitoreados y gestionados, permitiendo así la identificación de acciones apropiadas para evitar o mitigar los efectos que pudieran tener sobre los resultados del proyecto.
- Las medidas de gestión de riesgos están claramente especificadas en las celdas de Actividades e Insumos de ser necesario.

Lista de verificación para la MML de un proyecto

(a) Lógica del proyecto

- El proyecto tiene un solo Propósito/ Efecto directo que resume los efectos de corto y mediano plazo.
- La Cadena de Resultados (Impacto, Efecto directo, Productos, Actividades, Insumos) refleja una lógica causal (de causa a efecto) y los resultados están claramente expresados.
- La(s) descripción(es) del/de los Impacto(s) no constituyen reformulaciones de la descripción del Efecto directo/Propósito y reflejan resultados que se encuentran en los planes de desarrollo del país, regionales o locales.
- La relación causal entre Propósito/Efecto directo y Fin(es)/Impacto(s) es clara y no omite pasos importantes.
- Cada Producto es necesario (esencial) para lograr el Efecto directo/Propósito del proyecto.

(a) Indicadores de Impacto/Fin

- Cada indicador de Fin/ Impacto es verificable en cuanto a cantidad, calidad (tipo) y tiempo o plazo; grupo meta/objetivo y lugar si es pertinente.
- Cada indicador de Fin/Impacto refleja indicadores que se encuentran en planes y estrategias de desarrollo nacionales, regionales o locales, incluyendo ODM.

(a) Indicadores de Efecto directo/Propósito

- Los indicadores de Propósito/Efecto directo especifican cuantitativa y cualitativamente los efectos directos, cambios esperados durante o al final de la ejecución, o a corto plazo después de la terminación del proyecto.
- Cada indicador de Propósito/Efecto directo es verificable en cuanto a cantidad, calidad (tipo) y tiempo o plazo; grupo meta/objetivo y lugar si es pertinente.
- (Optativo) La MML incluye al menos un indicador de Efecto directo intermedio, que se pueda observar aproximadamente a la mitad del período de ejecución del proyecto.

(a) Indicadores de Productos

- Cada indicador de Producto es verificable en cuanto a cantidad, calidad (tipo) y tiempo o plazo; grupo meta/objetivo y lugar si es pertinente.
- Cada indicador de Producto especifica cuantitativamente los principales bienes y servicios que se producirán y entregarán durante la ejecución con los recursos del proyecto.

(a) Líneas de base para los indicadores

- Cada uno de los indicadores de Propósito/Efecto directo incluye una línea de base para medir el cambio. En caso de que dicha información no se encuentre disponible, se ha(n) incluido la(s) Actividad(es) correspondiente(s) y el financiamiento para recabarla al principio de la ejecución del proyecto.
- En general los indicadores de Producto no requieren línea de base. Sin embargo, ésta podría ser de utilidad para apreciar la magnitud relativa del proyecto.



Anexos

- ANEXO 1** Ventajas y limitaciones del sistema de marco lógico (SML)
- ANEXO 2** Uso de un enfoque participativo
- ANEXO 3** Nomenclatura de la MML
- ANEXO 4** Configuraciones diferentes de la MML
- ANEXO 5** Efectos directos, iniciales e intermedios
- ANEXO 6** Bibliografía
- ANEXO 7** La Organización de los Estados Americanos y su Trabajo con los Pueblos Indígenas
- ANEXO 8** Normas de Derecho Internacional aplicables a la Temática Indígena

ANEXO 1

Ventajas y limitaciones del Sistema de Marco Lógico (SML)

El SML es principalmente un instrumento que sirve para mejorar el diseño, la planificación y la ejecución de programas y proyectos. Sin embargo un instrumento, por bueno que sea, no puede garantizar por sí solo resultados positivos. El éxito de un proyecto o programa depende de muchos otros factores, tales como las capacidades de gestión del equipo o de los organismos encargados de la ejecución. Para hacer un buen uso del SML es necesario tener presentes las ventajas y limitaciones de utilizarla.

A- Ventajas del SML en relación con otros enfoques menos estructurados:

1. Guía el análisis sistemático y lógico de todos los elementos claves inter-relacionados que constituyen un proyecto bien diseñado.

Estos elementos claves interrelacionados incluyen los objetivos/resultados (productos, efectos, e impactos)- sus indicadores y metas, los medios de información para verificar su desempeño, las principales actividades que deben llevarse a cabo, los insumos/recursos correspondientes (presupuesto) y los supuestos importantes.

2. Proporciona la estructura para expresar en un solo documento la información más importante sobre un proyecto y para una identificación clara de los objetivos/resultados.

La Matriz de Marco Lógico (MML) es un documento conciso y corto, similar a un resumen ejecutivo, el cual contiene todos los elementos nombrados en el punto anterior. La sección de actividades e insumos/recursos facilita la preparación de un plan de implementación para el proyecto, relacionando de esa forma el diseño con la ejecución.

3. Facilita el entendimiento y mejora la comunicación entre las partes interesadas (ejecutores, beneficiarios, donantes, etc.)

Una terminología uniforme facilita la comunicación y reduce la ambigüedad. ("Todos hablan el mismo idioma"). Un número reducido de elementos claves con sus definiciones correspondientes, hace posible reducir el tiempo requerido para explicar un proyecto a personas interesadas. Contribuye asimismo a asegurar la continuidad del enfoque en caso de que el personal original del proyecto sea remplazado.

4. Conduce a planificar cómo se va a monitorear y evaluar el proyecto.

Puesto que desde la etapa de diseño hay que identificar los indicadores para medir el logro de los resultados, las metas específicas y las fuentes de información para verificar su alcance, proporcionan el marco y la información necesaria para el monitoreo y evaluación.

5. Obliga a identificar los factores externos (supuestos) críticos para alcanzar el éxito.

Para identificar los supuestos importantes hay que analizar los riesgos de diversa naturaleza que puedan afectar la ejecución exitosa del proyecto y, de ser necesario y posible, formular estrategias de prevención y/o mitigación de dichos riesgos.

6. Motiva a la gente a considerar cuales son sus expectativas y como pueden ser alcanzadas.

El identificar indicadores y metas cuantificables permite con frecuencia ser más realista sobre las probabilidades de logro de los objetivos/resultados del proyecto, lo cual puede deberse, aunque no exclusivamente, a limitaciones de los insumos/recursos con los que se cuenta.

El SML proporciona una propuesta estructurada y enfocada a lo que podría ser un proceso de negociación cargado emocionalmente. El establecimiento de objetivos/resultados, indicadores y metas, define como se asignarán los recursos que generalmente son limitados, quien se beneficiara y quien no.

B- Limitaciones del SML en relación a otros enfoques:

7. El uso de las diversas herramientas y la construcción de un marco lógico requiere tiempo y capacitación para entender los conceptos y lógica.

El proceso de conceptualización y diseño de un proyecto generalmente no puede realizarse con mucha rapidez ya que requiere conocer y entender los diversos elementos (objetivos/resultados, actividades, indicadores, medios de verificación, supuestos importantes) que conforman la MML.

8. Existe el peligro de que se use de manera rígida e inflexible, desestimulando la creatividad e innovación.

A menudo los análisis y la MML se utilizan con rigidez sin dar espacio a modificaciones, que muchas veces son necesarias, durante la implementación del proyecto. Algunos coordinadores de proyecto corren el riesgo de concentrarse exclusivamente en el logro de metas o en la medición de indicadores, lo cual puede conducir a una implementación poco flexible, menos receptiva a cambios surgidos del contexto a medida que avanza el proyecto.

Es importante enfatizar que la ejecución de un proyecto y la “teoría del cambio” son procesos, en los cuales a veces es difícil establecer diferencias entre los efectos de un proyecto a nivel de Efecto directo/Propósito(2) y a nivel de Impacto/Fin(1). Considérese que la definición de Efecto directo refiere a un *cambio a corto o mediano plazo*, mientras que la de Impacto refiere a un *cambio de mediano a largo plazo*. Es evidente que los cambios a mediano plazo, en principio, pueden aparecer en cualquiera de los dos niveles.

En ocasiones se presenta el caso en los que hay traslape entre Productos(3) y Efecto directo(2). Ello se debe a que la definición de Productos considera que *“puede incluir también los cambios resultantes de la intervención que son pertinentes para el logro de los efectos directos”*. La palabra “cambios” es la definición misma de efectos, por lo cual en ocasiones es difícil establecer la diferencia entre Productos y Efecto directo.

9. El enfocarse exclusivamente en resultados puede conducir a que se pierda la oportunidad de definir y mejorar los procesos.

Detrás del “modelo lógico” se encuentran procesos por medio de los cuales las actividades llevan al logro de los productos, los productos a los efectos, y los efectos a los impactos. Estos procesos pueden ser planeados. No obstante, existe la necesidad de “balancear” el enfoque basado en resultados, fundamental para alcanzar los objetivos, con un análisis continuo y la mejora del proceso de implementación.

10. El SML no es el único instrumento necesario durante el ciclo de un proyecto.

Los análisis y la matriz de marco lógico son sólo algunas de las herramientas que pueden utilizarse durante la preparación, ejecución y evaluación de un proyecto. De hecho en el análisis de alternativas se emplean otras herramientas analíticas. Asimismo, no reemplaza a otros instrumentos tales como: análisis de grupos objetivo, género, impacto ambiental y a los de planificación de tiempo y recursos, etc.

11. El SML es “políticamente neutro”.

A priori los análisis y la MML no favorecen el tratamiento especial de ciertos grupos poblacionales, por ejemplo grupos sociales de bajos ingresos, comunidades indígenas, discapacitados, etc. o de temas especiales tales como la distribución del ingreso, oportunidades de empleo, acceso a recursos, efectos sobre el medio ambiente, o participación local, entre otros. En este sentido, es una herramienta “políticamente neutra”.

ANEXO 2:

Uso de un Enfoque Participativo

A lo largo de todo el ciclo de gestión de un proyecto, iniciando con el proceso de conceptualización y diseño y hasta su implementación y evaluación, es necesario y esencial utilizar un enfoque participativo que tome en cuenta los diferentes puntos de vista de los involucrados. Existen diferentes conceptos/definiciones sobre la participación, así como diversas formas de operacionalizar la participación en intervenciones de desarrollo. Para efectos de este Manual se utiliza la siguiente definición:

“Participación de la comunidad es un proceso activo por medio del cual los grupos beneficiarios o clientes influyen sobre la dirección y ejecución de un proyecto de desarrollo con el fin de mejorar su bienestar en términos de ingresos, crecimiento personal, auto-suficiencia u otros valores que aprecian.” — S. Paul, *Community Participation in Development Projects*, World Bank, Discussion Paper No. 6, 1987.

Actualmente existe un amplio consenso sobre los beneficios que produce/trae aparejado utilizar prácticas e instrumentos que estimulen la participación de todos los involucrados. Según Oakley et al. (1991) las principales ventajas de la participación son:

1. **Eficiencia:** Los beneficiarios y demás involucrados trabajan en conjunto para el logro de los objetivos, conduciendo a un uso más efectivo de los recursos disponibles.
2. **Efectividad:** Cuando los diversos involucrados pueden participar en la definición de objetivos, la selección de estrategias y la implementación de los proyectos, la efectividad de estos tiende a aumentar.
3. **Auto-suficiencia:** en lugar de generar un “síndrome de dependencia”, se estimula la auto-suficiencia y sentido de responsabilidad al incentivar que los involucrados participen en la toma de decisiones sobre uso de recursos, implementación y monitoreo de los proyectos.
4. **Cobertura:** la participación de los grupos metas puede ayudar a asegurar que los beneficios del proyecto lleguen a una mayor porción de las poblaciones más necesitadas.
5. **Sostenibilidad:** la participación puede estimular el sentido de pertenencia, lo cual es necesario para que se asegure la continuidad de los beneficios del proyecto.

Algunos consejos para conducir un proceso participativo:

- Muestre respeto – Pregunte por la opinión de los participantes
- Facilite el proceso – Apóyelos para que lleguen a sus propias conclusiones
- Transfiera la autoridad e iniciativa

De igual modo, así como hay ventajas en el empleo de este enfoque también hay desventajas cuando se usa un enfoque participativo. Oakley et al (1991) han identificado como principales las siguientes:

1. **Retrasos:** la participación puede conducir a retrasos para iniciar un proyecto y a que se avance con lentitud en las etapas iniciales.
2. **Mayor requerimiento de recursos:** en un proceso participativo se debe avanzar por el camino que prefiere la comunidad o los grupos locales, lo que puede en ocasiones ser más costoso.
3. **Desvío de la estrategia esperada:** si el proceso toma su propio curso, quienes toman las decisiones (gobiernos, donantes, etc.) dejan de tener el mismo nivel de poder y control, lo cual no es fácilmente aceptado.
4. **Expectativas no cumplidas:** la participación tiende a generar mayores expectativas, las cuales no siempre se pueden cumplir.

Qué no hacer en un proceso participativo

- Apresurar el proceso
- Dar "conferencias"
- Criticar, interrumpir, dominar, sabotear

Un enfoque participativo que conduzca al aprendizaje, apuntará a dar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Por qué? ¿Cuál es el objetivo?
- ¿Cuándo? ¿Cómo se enmarca en un proceso de cambio o aprendizaje?
- ¿Quiénes y cuántos? ¿Cómo se seleccionan los participantes? ¿Cuántos son o deben ser?
- ¿Qué expectativas tienen? ¿Cómo se puede saber cuáles son? ¿Qué productos se espera que hayan?
- ¿Qué tan participativo es el proceso? ¿Qué se espera de los participantes?
- ¿Cuál es el rol y contribución que se espera del facilitador?
- ¿Cómo, con quien y cuando se determina la agenda?
- ¿Cómo se van a cubrir los costos? ¿Se requiere un estipendio para los participantes?
- ¿Quién se encarga de los aspectos logísticos (viajes, equipos, materiales, etc.)?
- ¿Se requiere que los participantes vengan preparados?
- ¿Se puede y debe hacer seguimiento? ¿A los participantes directamente o con sus organizaciones?

ANEXO 3

Nomenclatura de la MML

El marco lógico ha sido la principal herramienta utilizada en el diseño de intervenciones para el desarrollo (proyectos) por parte de organizaciones multilaterales y agencias bilaterales de cooperación. Dichas organizaciones, sin embargo, utilizan nomenclaturas diferentes en las celdas de la matriz, aun cuando las definiciones son casi idénticas.

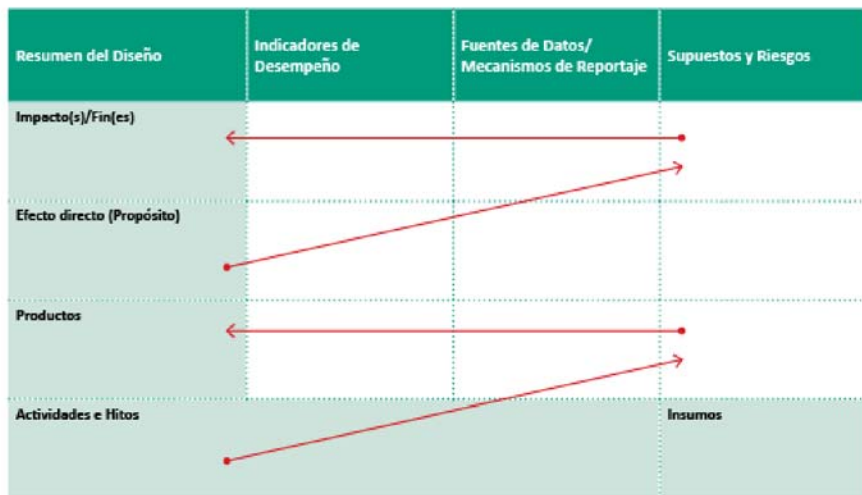
Para facilitar la lectura, análisis y diseño de propuestas y proyectos financiados por diversas organizaciones multilaterales y agencias bilaterales para el desarrollo, en la MML que se presenta a continuación se muestran algunas de las “voces” utilizadas por dichas organizaciones para cada celda.

Resumen Narrativo de Objetivos (Resultados) y Actividades	Indicadores Verificables Objetivamente	Medios de Verificación	Supuestos Importantes
Resumen del diseño	Indicadores	Fuentes de datos/Mecanismos de reporte	Supuestos
Nivel de objetivos	Indicadores de desempeño	Sistema de aprendizaje	Supuestos y Riesgos
			Riesgos
			Hipótesis
Fin			
Impacto			
Objetivo de desarrollo			
Objetivo general			
Objetivo estratégico			
Objetivo de largo plazo			
Efecto directo final			
Propósito			
Efecto directo			
Objetivo de desarrollo del proyecto			
Efecto directo inmediato			
Resultado inmediato			
Objetivo específico			
Objetivo intermedio			
Resultado intermedio			
Productos			
Resultados intermedios del proyecto			
Resultados			
Resultados de corto plazo			
Componentes			
Actividades	Insumos		
	Recursos		
	Presupuesto		
	Financiamiento		

ANEXO 4

Configuraciones diferentes de la MML

A. MML de los Bancos Africano y Asiático de Desarrollo (y otros)



Varias organizaciones, entre las que figuran el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo, organizan la MML de la forma presentada arriba. El Banco Asiático denomina la MML el “Marco de Diseño y Monitoreo”.

La Cadena de Resultados aparece en verde claro. Se especifican en ella tanto Supuestos como Riesgos (que refieren a Supuestos que son importantes para lograr los resultados deseados, pero que tienen probabilidad baja de ocurrir, por lo cual se expresan con frases *negativas*, mientras que los Supuestos son frases *positivas*). La lógica vertical, que incluye a los Supuestos, se mueve una fila hacia arriba; de esta manera, los Supuestos y Riesgos operativos se colocan en la celda que se encuentra en la fila de Productos, los Supuestos y Riesgos de *efectividad del proyecto* se colocan en la celda que se encuentra en la fila de Efecto directo, y los Supuestos y Riesgos de *efectividad sectorial, regional, nacional o de sostenibilidad* se colocan en la celda que se encuentra en la fila de Impacto/Fin.

La característica más importante de esta MML es que, al incluir hitos para las Actividades, tiende a facilitar aún más la preparación del plan de ejecución del proyecto.

B. El Marco de Resultados

Resultados	Indicadores	Medios de Verificación/ Fuentes
Impacto(s)		
Efecto directo		
Productos		

Como su nombre lo indica, el Marco de Resultados incluye únicamente resultados, es decir, a nivel de Impacto, Efecto directo y Productos. Además, no incluye la fila de Actividades ni la columna de Supuestos, no por considerarlas innecesarias sino por el contrario, porque cuando el Marco de Resultados se aplica a un proyecto, las organizaciones que lo utilizan indican que: (a) se requerirá un plan de ejecución preliminar, por lo cual no se necesita la fila de Actividades; y (b) los Supuestos y Riesgos son de tal importancia que se requiere además una matriz de riesgo con planes específicos para gestionarlos.

En años recientes, las organizaciones multilaterales y bilaterales elaboran Marcos de Resultados organizacionales, junto con sus planes estratégicos, y suelen reportar anualmente sus resultados a sus juntas directivas. Dichos Marcos de Resultados organizacionales incluyen solamente las columnas de Resultados y de Indicadores.

ANEXO 5

Efectos Directos

1. Medición de efectos directos

El interés en la medición de los *efectos directos* de proyectos es relativamente nuevo en la mayoría de los organismos para el desarrollo, así como en la teoría y práctica de la evaluación, y es consistente con el énfasis actual en la Efectividad en el Desarrollo. Hasta muy recientemente, el personal de las agencias de financiamiento y de las Entidades Ejecutoras habían puesto un mayor énfasis en el monitoreo de los *Productos* de los proyectos (número de conexiones de agua instaladas, número de familias conectadas, etc.).

Aun cuando éstos son importantes, dicha información no conduce a determinar los efectos de un proyecto o programa. Se ha dicho que la evaluación de los *Efectos directos* es el aspecto central de la evaluación de/sobre la rendición de cuentas; esto en realidad no tiene necesariamente que ver con la calidad sino más bien con demostrar que los recursos públicos han sido utilizados de manera responsable.¹ Dos ejemplos recientes de ello son el Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales de Chile, establecido en 1997 por el entonces Presidente Eduardo Frei para informar sobre el impacto de la utilización de recursos públicos en ese país. Asimismo la Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno en Estados Unidos de 1994 (GPRA), establece como mandato que las agencias federales deben informar sobre los *efectos directos* de sus programas.

MEDICIÓN DE EFECTOS DIRECTOS E IMPACTOS: DESAFÍOS Y AMENAZAS

Las dificultades inherentes en la medición de resultados a este nivel – relacionados principalmente con atribución – se ven reflejados en las bajas calificaciones que la Contraloría de Estados Unidos (General Accountability Office) ha dado a los efectos directos e indicadores correspondientes propuestos por las agencias del Gobierno Federal, en un país cuya base estadística es muy superior a los de países en desarrollo. Además, ello llevó a la Unidad de Evaluación del Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC), de Canadá, a comenzar un programa de investigación en esta área. En este sentido, el IDRC ha llamado la atención a la necesidad de “sobreponerse a las amenazas al aprendizaje en el desarrollo”. Los elementos que consideran “amenazas” consisten fundamentalmente del supuesto de que los efectos directos y los impactos son medibles:

“Las agencias para el desarrollo que buscan evaluar los efectos directos de sus programas se enfrentan a desafíos que son inherentes a la naturaleza misma del proceso de desarrollo. Los efectos directos ocurren muy ‘rio abajo’ y pueden no tomar la forma anticipada. Los efectos directos dependen de factores específicos del entorno, lo cual crea diversidad entre iniciativas. El valor y sostenibilidad de los efectos directos normalmente dependen de la profundidad y amplitud de la participación de muchos actores o involucrados. Dichas características dificultan enormemente que las agencias externas puedan: (a) identificar y atribuir efectos directos específicos a componentes específicos de sus programas; y (b) agregar y comparar los resultados de (muchas) iniciativas.”²

1 Michael Guinn Patton, *Qualitative Research and Evaluation Methods*, Third edition (Thousand Oaks, CA: 2002), pag. 151.

2 Terry Smulylo, *Crouching Impact, Hidden Attribution: Overcoming Threats to Learning In Development Programs* (Ottawa: IDRC Draft Learning Methodology Paper, mayo 2002), pag. 2.

2. Cómo identificar efectos directos iniciales e intermedios³

Los efectos directos pueden definirse como los efectos de los Productos de una intervención probables de lograr o ser logrados, a corto o mediano plazo,⁴ sobre los beneficiarios (individuos, familias, comunidades u organizaciones). Típicamente los efectos directos se especifican en la celda de Indicadores de Efecto directo/Propósito (6) en la Matriz de Marco Lógico (MML). Los efectos directos deben ocurrir cuando los beneficiarios y otros involucrados en una intervención utilizan los Productos de dicha intervención.

Los que diseñan proyectos deben esforzarse en asegurar que los Efectos directos anticipados de una intervención sean realistas, medibles y que estén directamente vinculados a los Productos. Tal como se indicó anteriormente, un desafío importante en la medición de efectos directos es la *atribución*, esta refiere a la medida en la que la intervención bajo consideración es responsable por los efectos directos que han sido medidos.

Una manera de medir los efectos directos es utilizándose un método desarrollado por el International Development Research Center (IDRC), de Canadá, llamado “*mapeo de efectos directos*”, en el cual la atribución y la medición de resultados “rio abajo” se abordan enfocándose directamente en las transformaciones observadas como resultados de las acciones de los involucrados principales.⁵ Posiblemente esta técnica tenga potencial para realizar comparaciones de una cartera de intervenciones, ya que tiende a facilitar la estandarización de indicadores, al menos en determinados sectores y porque puede incluir tanto indicadores cuantitativos como cualitativos.

a. Cómo establecer/medir el encadenamiento causal de efectos directos anticipados

Un segundo método para medir y monitorear los efectos directos, similar al mapeo de efectos directos, consiste de aplicar las técnicas de la “*teoría de impacto de programa*” para ayudar a quienes diseñan proyectos a identificar y especificar un encadenamiento causal de efectos directos esperados. Según la *teoría de impacto de programa*, los efectos directos pueden ocurrir durante, inmediatamente después o varios años después de la ejecución de un proyecto.

Los efectos directos inmediatos, que ocurren *durante* la ejecución del proyecto, de corto y mediano plazo, pueden quedar reflejados a nivel de Indicadores de Efecto directo/Propósito (6) en la MML, y pueden llamarse *efectos directos próximos o iniciales*. Los efectos directos de más largo plazo, reflejados a nivel de Impacto/Fin en la MML, pueden llamarse *efectos directos distantes*, o impactos. La teoría de impacto de programa también enfatiza la relación de dependencia entre los efectos directos distantes y los efectos directos iniciales, que forman la base del encadenamiento causal de efectos directos anticipados. Además, la aplicación de la teoría de impacto de programa nos puede ayudar a identificar y precisar los Supuestos que acompañan a este encadenamiento causal.

Tal como se ha señalado, y en vista de que los efectos directos ocurren cuando los beneficiarios y otros involucrados utilizan los Productos, la especificación de la teoría de impacto de una intervención puede resultar de gran utilidad para analizar dicha intervención. Al hacer explícita la teoría de impacto de una intervención – incluyendo las *hipótesis de acción* y las *hipótesis conceptuales* – es una herramienta poderosa para ayudar a especificar la naturaleza, amplitud y secuencia de los efectos directos que es razonable esperar de ésta.

b. Aplicación de la teoría de impacto de programa

En el Gráfico 1 se ilustra la aplicación de la teoría de impacto de programa a una intervención “genérica” cuyo Efecto directo/Propósito es “calidad de la educación (primaria o secundaria) mejorada”. Dicho objetivo a

3 Algunas de las fuentes consultadas para la preparación de este anexo son las siguientes: Harry P. Hatry, *Performance Measurement: Getting Results* (Washington, DC: The Urban Institute, 1999); Annette Binnendijk, *Results-based Management in the Development Agencies: A Review of Experience*, (Paris: OCDE/CAD Grupo de Trabajo sobre Evaluación de la Asistencia, noviembre 2001); Jane Reisman y Judith Clegg, *Outcomes for Success!* (Seattle, WA: The Evaluation Forum, 2000 Edition); Mark Lipsey, *Outcome and Impact Assessment*, (Washington, DC: The Evaluator's Institute, julio 2002); y H.-T. Chen, *Theory-Driven Evaluations* (Newbury Park, CA: Sage Publications, 1990).

4 Ver OCDE, *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados* (Paris: OCDE, Comité de Asistencia para el Desarrollo, 2002), pág. 28.

5 Ver Sarah Earl, Fred Carden, y Terry Smutylo, *Outcome Mapping: Building Learning and Reflection into Development Programs* (Ottawa: IDRC, 2001).

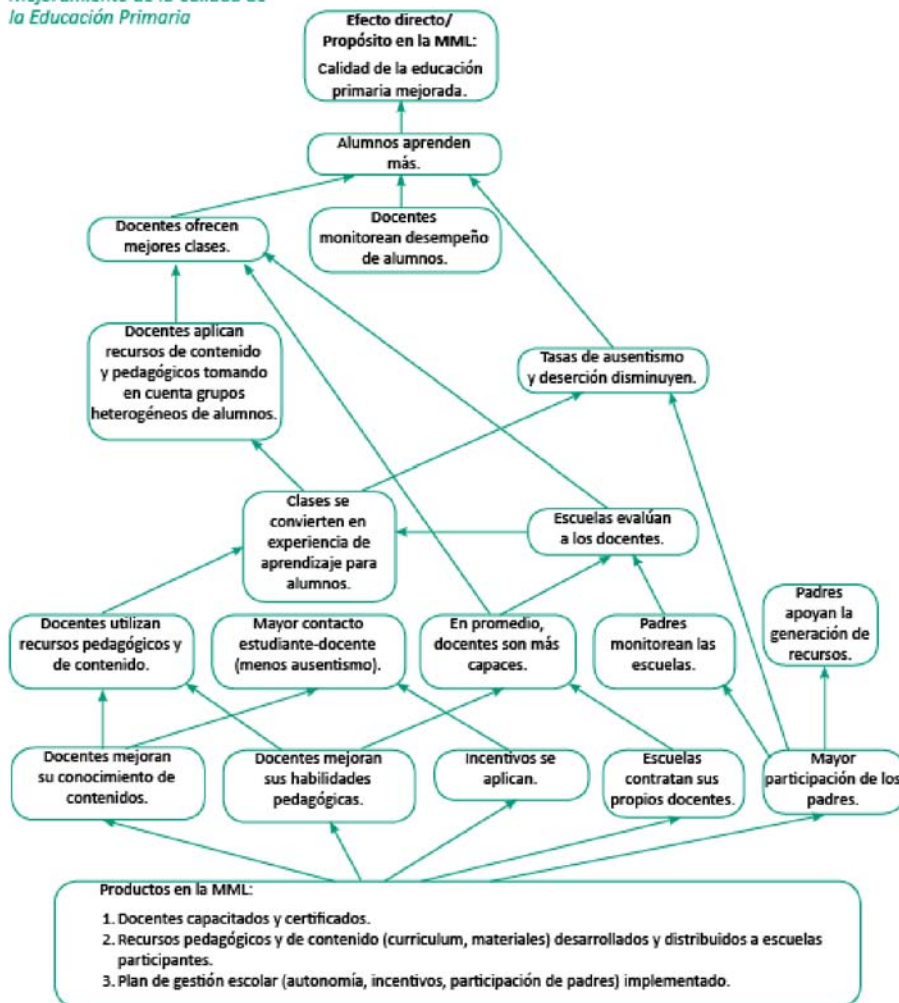
nivel de Efecto directo/Propósito podría tener un indicador que refleje un determinado porcentaje (%) en el mejoramiento de los resultados de las pruebas estandarizadas en lengua y matemáticas para estudiantes de 6º grado de las escuelas objetivo de la intervención, para el año X a partir de la terminación del proyecto, comparado con el año base y tendencias pertinentes. Los Productos de esta intervención son: (1) docentes capacitados y certificados (en consonancia con la currícula y los contenidos desarrollados); (2) recursos pedagógicos y de contenido (currículo y materiales) desarrollados y distribuidos a las escuelas participantes; y (3) plan de gestión escolar (autonomía, incentivos, participación de padres) implementado.

Normalmente, en las MML desarrolladas para intervenciones en los sectores sociales financiadas por los bancos multilaterales de desarrollo y otras agencias, se especifican indicadores para cada uno de los Productos, así como los Indicadores del Efecto directo/ Propósito (6). El Indicador principal para el Efecto directo/Propósito refleja un efecto directo *final* que tendría lugar varios años después de terminada la ejecución del proyecto, lo cual lo hace inadecuado/inapropiado para el monitoreo y será medible únicamente por medio de una evaluación *ex-post*. Sin embargo, recientemente las agencias requieren que se incluya al menos un Indicador de *efecto directo intermedio*, definido como un efecto directo que puede ser observado aproximadamente a medio término en la ejecución del proyecto, y que forma parte del encadenamiento causal (la *Cadena de Resultados*) hacia el efecto directo principal.

Mediante la aplicación de la teoría de impacto de programa se pueden identificar efectos directos *iniciales* e *intermedios* que son susceptibles de ser monitoreados, mejorando así la capacidad para predecir la probabilidad de lograr el efecto directo *final* ("rio abajo"). En este ejemplo, una cadena de causalidad de impacto del proyecto comienza con "docentes mejoran su conocimiento de contenidos", "docentes mejoran sus habilidades pedagógicas", "incentivos se aplican" y "escuelas contratan sus propios docentes", todo ello debería resultar en "docentes hacen mejores clases" que a su vez, llevaría a "alumnos aprenden más". En el Gráfico 1 se muestran otras cadenas de causalidad de impacto del proyecto para la misma intervención. Cabe señalar que algunos efectos directos en las cadenas han sido designados como "más próximos" (es decir, *iniciales*), mientras que otros han sido designados como "más distantes".

Por último, una vez que se desarrolle esta cadena causal de efectos directos *iniciales*, *intermedios* y *finales*, se recomienda que los equipos de diseño de proyectos determinen qué efectos directos "más próximos" (*iniciales*) son susceptibles (a) a la especificación de indicadores, (b) al monitoreo previo a la terminación de la ejecución del proyecto, y (c) a la inclusión de dichos indicadores en la MML de la intervención. Ello ayudará a los responsables de las actividades de monitoreo a determinar la probabilidad de lograr el efecto directo *final*.

Gráfico 1:
 Ilustración de la aplicación de la
 Teoría de Impacto de Programa:
*Mejoramiento de la Calidad de
 la Educación Primaria*



ANEXO 6

Bibliografía

AECI. *Metodología de proyectos de cooperación para el desarrollo*. AECI, Madrid, 1999.

Banco Africano de Desarrollo. *Handbook on Integrating Participation and Civic Engagement in Bank Operations*. Túnez: Banco Africano de Desarrollo, Abril 2008.

Banco Asiático de Desarrollo. *Guidelines for Preparing a Design and Monitoring Framework*. Segunda Edición. Manila: Banco Asiático de Desarrollo, Julio 2007. (Disponible en: <http://www.adb.org/Documents/guidelines/guidelines-preparing-dmf/default.asp>)

_____. *Quality Review and Assessment Checklist (for a Design and Monitoring Framework)*. (Disponible en: <http://www.adb.org/Documents/Guidelines/guidelines-preparing-dmf/dmf-checklist.pdf>)

_____. *Strengthening Participation for Development Results – A Staff Guide to Consultation and Participation*. Manila: Banco Asiático de Desarrollo, Abril 2006.

Banco Interamericano de Desarrollo. *Improving Project Design and Supervision – Resource Handbook for Logical Frameworks and PPMRs*. Washington, DC: BID, Noviembre 2006.

_____. *Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*. Washington, DC: BID, Marzo 1997.

Banco Mundial. *The Logframe Handbook – A Logical Framework Approach to Project Cycle Management*. Washington, DC: Banco Mundial, 2005. (Disponible en: http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000160016_20050607122225&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679)

Banco Mundial. *Participation Sourcebook*. Washington, DC: Banco Mundial, 1996. (Disponible en: http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=000009265_3961214175537)

CEPAL. *Formulación de programas con la metodología de marco lógico* Series Manuales, # 68, Abril 2011.

Chambers, Robert. *From PRA to PLA to Pluralism: Practice and Theory*. IDS Working Paper 286. Brighton: Institute for Development Studies, University of Sussex, 2007. (Disponible en: <http://www.ntd.co.uk/idsbookshop/details.asp?id=990>)

_____. *Participatory Workshops – A Sourcebook of 21 Sets of Ideas and Activities*. Londres: Earthscan, Ltd., 2002.

_____. *Who Counts? The Quiet Revolution in Participation and Numbers*. IDS Working Paper 296. Brighton: Institute for Development Studies, University of Sussex, 2007. (Disponible en:

<http://www.ids.ac.uk/index.cfm?objectid=A95C7C0C-B1EF-093C-9A2D6BEB6EAEDC56>)

Comisión Europea. *Manual de Gestión del Ciclo de Proyectos*, 2001 (Disponible en: http://ec.europa.eu/europe-aid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/documents/publications/pcm_handbook_es.pdf)

Hatry, Harry P. *Performance Measurement: Getting Results*. Second Edition. Washington, DC: The Urban Institute, 2007.

Kumar, Somesh. *Methods for Community Participation: A Complete Guide for Practitioners*. Warwickshire, Reino Unido: Practical Action Publishing, 2002.

Kusek, Jody Zall and Rist, Ray C. *Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados*. Washington, DC: Banco Mundial, 2005.

OCDE/CAD. *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Comité de Asistencia para el Desarrollo, 2002. (Disponible en: <http://www.oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf>)

OCDE y Banco Mundial. *Emerging Good Practices in Managing for Development Results – Sourcebook*. París: OCDE, 2006. (Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/35/10/36853468.pdf>)

Odamé, Helen Hambly. *Engendering the Logical Framework*. International Service for National Agricultural Research (ISNAR), Agosto 2001.

PNUD. *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*. Nueva York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Junio de 2011. (Disponible en: http://web.undp.org/evaluation/handbook/spanish/documents/manual_completo.pdf)

UD-NORAD. *El Enfoque del Marco Lógico: Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*. Madrid: IUDC, 1998.

Weiss, Carol. *Evaluation*. (2nd edition) New Jersey: Prentice Hall, 1998. (Ver especialmente el Capítulo 3.)

ANEXO 7

LA PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LA OEA

Luis Toro Utiliano*

1. INTRODUCCIÓN

En el periodo de la adopción de la Carta de la OEA de 1948, las manifestaciones sobre la temática indígena se centraron en mandatos que involucraban a los órganos especializados de la Organización y se vinculaban principalmente a las decisiones de los Congresos Indigenistas¹. También hubo mandatos de órganos especializados que contemplaban la mejora del bienestar de un grupo en particular y que se dirigían a otras entidades o procesos. En 1972, la Comisión Interamericana de Mujeres emitió una resolución a favor de la incorporación de la mujer indígena en el proceso de desarrollo de América Latina.

Entre 1977 y 1988, la Asamblea General de la OEA adoptó resoluciones respecto a la puesta en marcha del llamado "Plan Quinquenal de Acción Indigenista Interamericana", que buscaba analizar y sugerir soluciones para los problemas culturales, políticos, sociales y económicos que afectan en forma negativa la vida y el progreso de las colectividades nativas, limitando su participación en el progreso general de desarrollo. En el año 1989, la Asamblea General adoptó la resolución que inicia el proceso para dotar a la OEA de un instrumento de protección de los pueblos indígenas con ocasión de la celebración en el año 1992 del "Quinto Centenario del Descubrimiento de América: Encuentro de dos mundos" (resolución AG.Res 1022 (XIX-O/89)).

Durante la década de los ochenta aparecen las primeras decisiones sobre los derechos de los pueblos indígenas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), y luego, en la década de los noventa se inician los desarrollos jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). De igual manera, la Comisión crea en el año 1990 la Relatoría sobre Derechos de los Pueblos Indígenas con el objeto de impulsar, sistematizar, reforzar y consolidar la acción que la CIDH venía desarrollando en la materia. La Relatoría sobre Derechos de los Pueblos Indígenas se ha ocupado de lograr un mayor conocimiento del sistema interamericano de protección de los derechos humanos y de los órganos que lo sustentan, facilitando el acceso de los pueblos indígenas al sistema.

Por su parte, el Departamento de Derecho Internacional adoptó en el año 2009 un *Programa de Acción sobre los Pueblos Indígenas en las Américas* con el objetivo de "promover y fortalecer la participación de los pueblos indígenas en los distintos procesos internos e internacionales de toma de decisiones, sensibilizar a la sociedad en general sobre esta temática, capacitar a los representantes de los pueblos indígenas en diversas áreas que permitan el desarrollo integral de sus comunidades y transversalizar la temática indígena en los diversos proyectos y actividades de la Organización"². Hasta el año 2013, los componentes del programa ligados a la capacitación, sensibilización y transversalización han sido implementados en Estados miembros de la OEA de América Latina con el apoyo financiero de la cooperación alemana, ejecutada por la Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ, anteriormente identificada como Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ.

* Oficial Jurídico Principal del Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA. Las opiniones expresadas en este documento son a título individual y no representan la posición de la Secretaría General.

1 Las Conferencias Internacionales Americanas fueron las precursoras respecto a la toma de decisiones sobre el tema indígena. En la Quinta Conferencia celebrada en 1922, la Resolución solicitaba a los Estados un estudio de las lenguas aborígenes en los institutos superiores de enseñanza. En la séptima y octava conferencias respectivamente se encomendaba a la Unión Panamericana -predecesor de la OEA- organizar una Conferencia Interamericana de Indigenistas Americanos en México y en Bolivia respectivamente, sin embargo dichas Conferencias no se celebraron.

2 Información adicional sobre el Programa de Acción sobre los Pueblos Indígenas en las Américas puede ser consultada en el siguiente enlace: www.oas.org/d/i/espi/indigenas.htm

2. LA SOCIEDAD CIVIL EN LA OEA

De manera preliminar es importante notar que si bien la OEA es una organización hemisférica compuesta de Estados independientes, ha previsto en su seno la participación de entidades no gubernamentales, reconocidas con la denominación de organizaciones de la sociedad civil (OSC).

La sociedad civil es definida como “Toda institución, organización o entidad nacional o internacional integrada por personas naturales o jurídicas de carácter no gubernamental”.

Las directrices de la sociedad civil “regulan la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de los órganos, organismos o entidades de la OEA”. El mecanismo prevé la posibilidad de registrarse o de obtener permisos como invitados especiales³.

La relación de la OEA con las organizaciones no gubernamentales está sujeta al respeto de los principios y propósitos de su Carta (AG/RES. 57 (I-O/71)). El Consejo Permanente de la OEA cuenta con la potestad de celebrar acuerdos de cooperación con otros organismos americanos de “reconocida autoridad internacional” (Art. 53 de la Carta)⁴. Por medio de la resolución CP/RES. 704 (1129/97) se establece la condición jurídica de las organizaciones no gubernamentales en la OEA.

A nivel institucional, en el año 1999 se creó una *Comisión sobre la participación de la sociedad civil en las actividades de la OEA* cuyo mandato consistió en el establecimiento de procedimientos de interacción entre la sociedad civil y los cuerpos políticos de la OEA⁵.

Marco de referencia

1. “Condición jurídica de las organizaciones no gubernamentales en la OEA”, Resolución (CP/RES. 704 (1129/97).
2. “Directrices para la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA” (CP/RES. 759 (1217/99))⁶.
3. “Estrategias para Incrementar y Fortalecer la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA” (CP/RES. 840 (1361/03).
4. “Fondo Específico para Financiar la Participación de las OSC en las Actividades de la OEA y en el Proceso de Cumbres de las Américas” CP/RES. 864 (1413/04) corr. 1.

3 Manual para la participación de la sociedad civil en la Organización de los Estados Americanos y en las cumbres de las Américas, Departamento de Asuntos Internacionales, Secretaría de Relaciones Externas, Organización de los Estados Americanos, Washington, DC, 2009, p. 19.

4 Norma aprobada en 1949.

5 Debido cambios estructurales en el año 2002, esta entidad se conoce con el nombre de “Comisión de Gestión de Cumbres Interamericanas y participación de la Sociedad Civil en las actividades de la OEA”.

6 Adoptadas por el Consejo Permanente el 15 de diciembre de 1999 CP/RES.759 (1217/99), y por la Asamblea General en junio de 2000 (AG/RES.1707 (XXX-0/00)). Presentadas por dicha Comisión al Consejo Permanente.

3. EL REGISTRO DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (OSC)

Para registrarse, la organización interesada debe presentar una solicitud al Secretario General de la OEA que incluya, entre otra información, el documento de constitución de la organización, las principales áreas de actividad, las razones y los aportes que se propone realizar.

Dicha solicitud está sujeta a una revisión por parte del Departamento de Asuntos Internacionales y por la Comisión de Gestión de Cumbres Interamericanas y Participación de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA (CISC), la cual presentará las recomendaciones y conclusiones ante el Consejo Permanente, órgano que tomará la decisión final respecto a la incorporación de dicha entidad.

Obligaciones de las organizaciones de la sociedad civil registradas en la OEA

- Responder preguntas de los órganos de la Organización;
- Diseminar la información;
- Presentar a la Secretaría General un informe anual (que contenga información sobre su rol, los estados financieros, la procedencia de sus fondos y las actividades planeadas para el siguiente año).

Formas de participación de las organizaciones de la sociedad civil registradas en la OEA

- Acceso a consultas virtuales y el poder para examinarlas;
- Ingreso a reuniones públicas del Consejo Permanente y a reuniones privadas, con el permiso del Presidente de la reunión;
- Recepción de documentos de la Organización, incluyendo resoluciones;
- Difusión y presentación de documentos propios;
- Presentación de sugerencias y comentarios en la implementación de las resoluciones.

Al mes de septiembre de 2013, 308 organizaciones de la sociedad civil (OSC) se encuentran inscritas en el Registro de las cuales únicamente 4 son organizaciones indígenas:

- Assembly of First Nations (AFN), Canada;
 - Indian Law Resource Center;
 - Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA);
 - National Congress of American Indians (NCAI).
- http://www.civil-society.oas.org/Pages/Registry_ESP.htm

A través de los años, los representantes indígenas que participan en diversos foros de la OEA han solicitado un estatus diferente al establecido para la sociedad civil. En junio de 2010, los representantes indígenas que intervinieron en el “Seminario sobre Mecanismos de Participación de los Pueblos Indígenas en la OEA” expresaron su interés de contar con enmiendas al mecanismo de registro o participación para organizaciones de la sociedad civil en la OEA:

Tomando en cuenta la Resolución AG/Res. 2612 (XL-O/10) “Aumento y fortalecimiento de la participación de la sociedad civil y los actores sociales en las actividades de la OEA y en el proceso de Cumbres de las Américas”, solicitamos se reforme la Resolución No. CP/Res 759 en donde se establecen las directrices de participación de la Sociedad Civil a fin de incluir las directrices

de participación de los Pueblos Indígenas, y asegurar que las Organizaciones de los Pueblos Indígenas podamos participar en las instancias de las Asambleas Generales, reunión de Ministros y Cumbres de las Américas, Departamento de Derecho Internacional, Comisión Interamericana de Derechos Humanos y otras instancias de discusión de los temas relevantes que afectan a los Pueblos Indígenas de acuerdo a nuestra identidad.*

Cabe hacer notar que esta reivindicación respecto a la participación en la OEA todavía no ha sido acogida por la organización de manera formal, aunque en la práctica como lo veremos a continuación se han hecho modificaciones para acoger e incentivar la presencia y participación de los pueblos indígenas en el proceso de negociación en torno al proyecto de Declaración Americana y en las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno.

4. EL PROYECTO DE DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Actualmente la OEA se encuentra en proceso de negociación de un borrador de Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*.

Un poco de historia

En abril de 1997, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentó al Consejo Permanente un Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los *Pueblos Indígenas*, y desde 1999, se ha establecido en la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos un Grupo de Trabajo encargado de analizar el Proyecto de Declaración Americana.

El texto adoptado por la CIDH fue la referencia principal de las discusiones iniciales durante las reuniones celebradas entre 1999 y febrero de 2003 (texto compuesto de 6 secciones y 28 artículos más un preámbulo). Con el paso de los años, el Grupo de Trabajo ha desarrollado dos propuestas alternativas:

- En el año 2003, el Presidente del Grupo de Trabajo presentó una propuesta que incorporaba los comentarios de los Estados y de los representantes indígenas. Este documento conocido como Texto Consolidado de la Presidencia (GT/DADIN/doc.139/03), compuesto de treinta y cinco artículos, fue objeto de siete reuniones de negociación.
- Desde el año 2006, las discusiones del Grupo de Trabajo se enfocan en un texto conocido como "Registro del Estado actual del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los pueblos indígenas".
- A modo de referencia, en el sistema universal en septiembre de 2007 se adopta la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

7 Información adicional del "Seminario sobre Mecanismos de Participación de los Pueblos Indígenas en la OEA" en el siguiente enlace del Departamento de Derecho Internacional de la OEA: http://www.oas.org/dil/esp/seminario_mecanismos_participacion_pueblos_indigenas_taller_capacitacion_junio_2010.htm.

8 En virtud del mandato de la Asamblea General, Res 1022 (XIX-O/89), que requiere la redacción de un Instrumento sobre los derechos de las poblaciones indígenas.

4.1 La evolución de la participación de los pueblos indígenas

En las discusiones y sesiones de negociación participan representantes de los Estados y representantes de los pueblos indígenas. El espacio acordado a los líderes indígenas en las negociaciones es privilegiado, puesto que tienen derecho a voz sin estar registrados como miembros de la sociedad civil, en el marco de lo establecido por la Comisión sobre la Participación de la Sociedad Civil o sus Directrices.

Desde el inicio del proceso en torno al Proyecto de Declaración Americana, el espacio reservado a entidades no estatales, y en particular a personas indígenas, ha variado en las diferentes etapas del proceso.

Durante la etapa de redacción del Proyecto de Declaración Americana, es decir, en la etapa previa a la adopción de la propuesta de la CIDH, se envió un cuestionario a los Estados Miembros y a las organizaciones indígenas. Dicho cuestionario fue respondido por once gobiernos, dos organizaciones intergubernamentales y veinte organizaciones indígenas. Enseguida, se procedió a consultas informales: una primera ronda realizada en Canadá, México, Panamá, Perú y Venezuela, y tres reuniones de consulta regional celebradas en Guatemala (Centroamérica y Caribe), Ecuador (Sudamérica) y Estados Unidos (EEUU y Canadá). En el año 1997, la redacción final de la propuesta aprobada por la CIDH contó con los comentarios de expertos indígenas y, por supuesto, de los Comisionados de dicho órgano.

En el período de análisis y discusiones del Proyecto de Declaración Americana, la participación de representantes indígenas se fue incrementando gradualmente. En un comienzo, se acordó un espacio limitado de intervención durante los debates. Además solamente participaban aquellas personas que podían financiar el viaje hasta la sede de la OEA en Washington, D. C.

Es así que durante la primera reunión de discusión en torno al tema, la Reunión de Expertos Gubernamentales de febrero del año 1999 contó con una mayoría de representantes indígenas de Estados Unidos y Canadá. En los registros figura un representante de la nación Maya de Guatemala y uno de la nación Mapuche de Chile. En total hubo una quincena de organismos no gubernamentales y representantes u organizaciones indígenas del hemisferio. Se les acordó el uso de la palabra en dos ocasiones: el día 10 de febrero en la sesión de apertura y el día 12 de febrero antes de la sesión de clausura, durante cuarenta y cinco minutos⁹.

Una vez instauradas las reuniones en el marco del Grupo de Trabajo se contó con un grupo más numeroso de representantes indígenas financiados por sus organizaciones locales o internacionales. En cuanto a la modalidad de participación, se debe indicar que las primeras Reuniones del Grupo de Trabajo permitían la participación de los representantes de los pueblos indígenas al comienzo de la discusión y al final de la consideración de cada capítulo.

En 1999, la resolución de la Asamblea General invitó al Grupo a contemplar una adecuada participación de los representantes de los pueblos indígenas en sus labores, con el objeto de que sus observaciones y sugerencias pudieran ser consideradas. Luego de la reunión de octubre de 1999¹⁰, las propuestas de los representantes indígenas fueron incluidas en la relatoría de la presidencia, pero no formaron parte del texto final en donde aparecían las propuestas de los Estados (OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.1/99 Rev. 1 corr. 1, 12 noviembre 1999).

En el año 2001, se pueden notar avances concretos a favor de la participación más activa de los representantes indígenas en el tratamiento del Proyecto de Declaración Americana:

9 Véase, Informe Final, Reunión de expertos gubernamentales para analizar el "Proyecto de Declaración Americana sobre los derechos de las poblaciones indígenas", OEA/Sr.XVI, RECIDIN/doc.10/99.

10 Durante dicha sesión, los representantes indígenas presentes leyeron una declaración en donde se opusieron al procedimiento y solicitaron su revisión con el fin de permitir una participación más adecuada a los representantes indígenas. Instaron igualmente a conseguir recursos financieros para poder continuar la consideración del Proyecto de Declaración Americana. A continuación se enumeran sus reivindicaciones: "a) Participación en el debate: solicitaron un derecho de voz amplio y sin restricciones, así como la posibilidad de opinar sobre las intervenciones de las delegaciones gubernamentales. b) Adopción del consenso: solicitaron que las delegaciones gubernamentales tomaran en cuenta las realidades de las poblaciones indígenas antes de adoptar una decisión. c) Registro de las intervenciones: solicitaron que se registren las intervenciones de los representantes de las poblaciones indígenas y que éstas, así como los resultados de la reunión, se hagan llegar a los respectivos gobiernos". Véase, Informe del Presidente, Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas, OEA/Ser.K/XVI GT/DADIN/doc.1/99.

- En la Guía de Trabajo de la Presidencia se exhorta a “la búsqueda de un diálogo franco y fluido entre los representantes de los gobiernos y de los pueblos indígenas”;
- Se crean las Sesiones Especiales para discutir sobre el proceso en torno a la adopción del Proyecto de Declaración en lugar de negociar textos. Adicionalmente se abre un espacio más estable de los representantes indígenas, tanto en lo relativo a la presencia misma durante las reuniones como en los aportes al debate”;
- Se incluyen las propuestas presentadas por los representantes en reunión de noviembre del año 1999 de los pueblos indígenas en el documento de trabajo preparado por la Presidencia (GT.DADIN/doc.1.rev.2.), el cual sirvió de base para las discusiones de la Sesión Especial.
- Se organizan encuentros destinados a los representantes indígenas con el objeto de difundir, explicar y estudiar el texto del Proyecto de Declaración Americana los cuales tienen lugar en Guatemala y en Canadá. Cabe hacer notar que a partir de estas reuniones se crean las reuniones del “cónclave” o “caucus” indígenas, es decir, encuentros entre representantes indígenas para preparar las discusiones de los temas a ser tratados, y que en general, tienen lugar dos días antes de las sesiones plenarias en torno al Proyecto de Declaración Americana

En la Primera Sesión Especial, la mesa de la presidencia fue compartida por un representante de los pueblos indígenas durante la inauguración y la clausura, iniciando así una práctica que será mantenida hasta el presente. Además, se cambió la modalidad de la participación de los representantes indígenas en dos aspectos: por una parte, las propuestas presentadas por escrito de los representantes indígenas serían incluidas en el debate de los Estados; y por otra, los representantes indígenas podrían intervenir en la discusión de cada provisión, tanto al inicio como al fin de los debates. Adicionalmente, podrían solicitar aclaraciones específicas durante la discusión de los articulados. Si bien, los nuevos procedimientos no permitían un diálogo directo entre todos los participantes, representaban avances notables en relación a las últimas dos reuniones. Según los registros de la sesión, acudieron al evento alrededor de ochenta y tres representantes indígenas, lo cual representaba la más numerosa presencia alcanzada a la fecha. Al presente se han celebrado un total de seis sesiones especiales¹¹.

4.2 El Fondo Específico para facilitar la presencia de representantes indígenas

En marzo del año 2002, previo a la celebración de la Segunda Sesión Especial, se obtuvo el financiamiento de cuarenta representantes indígenas¹².

En este contexto, se creó el “Fondo Específico para apoyar la elaboración de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas” (en adelante Fondo Específico), por medio de una resolución adoptada por el Consejo Permanente el 8 de mayo del año 2002 (OEA. Ser. G/CP/RES. 817 (1319/02))¹³.

11 Véase Informe de la Sesión Especial del Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas, OEA/Ser.K/XVI, GT/DADIN/doc.23/01 rev.1.

12 Un resumen de cada una de las Sesiones Especiales puede ser consultado en el siguiente enlace:
http://www.oas.org/dil/esp/indigenas_la_negociacion.htm

13 Los fondos han sido recaudados gracias a las gestiones del Presidente del Grupo de Trabajo, Embajador Eduardo Ferrero Costa, representante Permanente de Perú ante la OEA. En la oportunidad, se logró recaudar un fondo de \$100.000 (cien mil dólares) con las contribuciones de Canadá, Estados Unidos y Finlandia. Otro elemento innovador fueron las consultas periódicas sostenidas por el Presidente del Grupo de Trabajo con organizaciones no gubernamentales con sede en Washington, D. C. previo a la Sesión Especial.

14 Cabe señalar que la resolución CP/RES.817 (1319/02) del 8 de mayo de 2002 que crea el Fondo Específico fue enmendada en el año 2004 con el fin de incluir ciertos gastos de administración relacionados directamente con la participación de los Representantes de los Pueblos indígenas que no estaban previstos en el proyecto original. También se precisó el procedimiento de selección, así como la duración del mandato de los tres miembros indígenas y la composición de la vicepresidencia de la Junta de Selección. Véase la resolución del Consejo Permanente CP/RES. 873 (1459/04) del 16 de diciembre de 2004. Una nueva enmienda fue adoptada en el año 2009 de manera a permitir participar en la Junta de selección a un representante del Caribe. Con esta enmienda la Junta de Selección estará compuesta por 5 miembros que serán: el Presidente del Grupo de Trabajo en ejercicio y, en su capacidad personal, cuatro representantes indígenas: uno de Sudamérica, uno de Centroamérica, uno del Caribe y uno de Norteamérica, los cuales desempeñarán sus funciones ad-honorem. Véase el documento CP/RES. 951 del 13 de mayo de 2009.

El Fondo Específico está constituido de contribuciones voluntarias de los Estados Miembros y los Estados Observadores Permanentes ante la Organización, así como de personas o entidades públicas y privadas, nacionales o internacionales, a fin de facilitar el financiamiento de la presencia de representantes indígenas en las reuniones de negociación o sesión especial del Grupo de Trabajo encargado de la elaboración del Proyecto de Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas¹⁵.

La creación del Fondo Específico constituye un hecho político de la mayor trascendencia dentro del tratamiento del tema indígena en la OEA, puesto que establece un instrumento que permite la participación de representantes indígenas de todo el hemisferio designados entre sus pares, sin intervención de los Estados¹⁶.

El Fondo Específico financia la presencia del representante designado, previa aprobación de la Junta de Selección. La estadía incluye además los días consagrados a las consultas entre los representantes indígenas en el conclave indígena. Es importante destacar que las reuniones de negociaciones son públicas y todo experto o líder indígena que desee financiar su estadía puede participar en ellas. En la OEA se ha establecido el principio de la auto identificación, es decir, es indígena quien se considera como tal y que su comunidad lo corrobora¹⁷.

En el año 2003, se establecen las Reuniones de Negociación para la Búsqueda de Consensos¹⁸ que buscan “asegurar la transparencia y participación efectiva de los representantes indígenas durante las negociaciones”.

4.3 La participación de los pueblos indígenas en las negociaciones

Con el fin de promover una mayor participación de representantes indígenas y permitir una amplia difusión de las convocatorias, el Departamento de Derecho Internacional se sirve de una base de datos para informar al público e invitar a los representantes a las negociaciones. En la convocatoria se establecen los procedimientos para la postulación de candidaturas interesadas en obtener la ayuda financiera proveniente del Fondo Específico a los representantes indígenas propuestos por sus respectivas organizaciones¹⁹.

Al culminar la fecha límite para la presentación de candidaturas se pone en marcha el trabajo del Comité de Selección, el cual sostiene una reunión para elegir a los líderes que serán financiados por el Fondo Específico.

Desde la creación del Fondo Específico en 2003, se ha podido financiar más de 300 representantes indígenas en las Reuniones de Negociación para la Búsqueda de Consensos. A esto se debe incluir a aquellas entidades y organizaciones que asumen sus gastos para poder participar en dichas sesiones. Como las reuniones son abiertas al público, toda persona o institución interesada puede asistir.

15 En la práctica, las organizaciones indígenas de cada país que buscan un financiamiento deben designar a un experto o líder indígena para que participe en la discusión del Proyecto de Declaración Americana. Si hubiera más de una candidatura por país, la Junta de Selección del Fondo Específico elige a dicho representante. La Junta de Selección está compuesta de cuatro miembros indígenas (elegidos entre sus pares), uno por cada región, elegido entre sus pares durante los encuentros del Conclave, más el presidente del Grupo de Trabajo. El Fondo Específico financia la presencia del representante designado, previa aprobación de la Junta de Selección.

16 Entre los criterios de selección de los participantes indígenas financiados por el Fondo Específico se destacan los siguientes:

- Representatividad de líderes de organizaciones y comunidades indígenas;
- Participación de las organizaciones y comunidades en la designación de los candidatos;
- Representación geográfica equitativa. Al respecto, en caso de contar con fondos adicionales, se otorga espacios adicionales a líderes de países en donde la proporción de personas indígenas es superior;
- Equidad de género.

17 En virtud de la resolución AG/RES.1919 (XXXIII-O-03). Un resumen de cada reunión de negociación puede ser encontrado en el siguiente enlace: http://www.oas.org/di/esp/indigenas_Elaboracion_del_Proyecto_de_Declaracion.htm

18 En virtud de la resolución AG/RES.1919 (XXXIII-O-03). Un resumen de cada reunión de negociación puede ser encontrado en el siguiente enlace: http://www.oas.org/di/esp/indigenas_Elaboracion_del_Proyecto_de_Declaracion.htm

19 El Departamento de Derecho Internacional dispone de una base de datos compuesta de 1550 contactos de organizaciones y personas indígenas. Para inscribirse en la lista, le pedimos enviarnos sus datos al siguiente correo electrónico: ddi@oas.org.

4.4 El Cónclave Indígena

En las reuniones, los representantes indígenas se organizan en un grupo, conocido como *Cónclave*, por medio del cual expresan sus opiniones ante el pleno. En la mesa de negociación, los representantes del conclave se sientan con los Estados y cuentan con voz para proponer textos alternativos y negociar las propuestas presentadas, pero sin voto. Sin embargo, las opiniones del Cónclave tienen un carácter persuasivo ante las delegaciones de los Estados que se pronuncian y votan.

Una vez terminado el evento, se espera que los líderes que han participado en estas sesiones puedan compartir sus experiencias y socializar la información en sus comunidades, y en la medida de lo posible, continuar el diálogo con los representantes de los Estados.

En las sesiones de negociación para la búsqueda de consenso, el Cónclave indígena ha podido, junto a las delegaciones de los Estados, promover propuestas y discutir provisiones, lo cual representa un gran avance en una organización de Estados independientes como la OEA.

4.5 La metodología

La reunión inicial de negociaciones para la búsqueda de consensos estableció las bases para la participación de los representantes indígenas en el seno del Grupo de Trabajo. La metodología que se aplica en la actualidad, tanto en las sesiones especiales como en las reuniones de negociación, permite a todos los presentes expresar sus posiciones y en este contexto se insta a los representantes indígenas a presentar una propuesta consensuada entre ellos. Luego de agotado el diálogo se aprueba todo texto que alcanza el consenso (dejando entre corchetes, como pendiente de revisión, todo asunto no acordado)*.

Las discusiones se desarrollan en dos de los cuatro idiomas oficiales de la OEA, inglés y español, cuenta tenida que se asumen las normas aplicables a los Grupos de Trabajo dependientes de Comisiones Permanentes del Consejo (los cuales deliberan en dos idiomas únicamente). Al mismo tiempo, es importante constatar que la interpretación simultánea en cuatro idiomas impone copiosos gastos. Todo lo anterior tiene por efecto limitar el actuar de aquellos participantes que no pueden expresarse o contar con un dominio básico de los dos idiomas de trabajo, en una negociación cuyo texto ha adquirido un elevado nivel técnico.

Metodología actual

En nuestros días el documento de referencia para la metodología es el documento GT/DADIN/doc.246/06 Rev. 8., el cual cuenta con el aval de los Estados en relación a los siguientes elementos:

- Las sesiones son públicas.
- Se insta al Cónclave a expresar sus ideas al plenario como una representación única.
- El documento central de referencia es el Registro del Estado Actual.
- El artículo bajo estudio figura en español e inglés.
- El orden de las disposiciones se establece por el grado de facilidad para alcanzar acuerdos.
- La intención es lograr el consenso en cada caso.
- Toda propuesta alternativas al texto en consideración debe ser confirmada por escrito. Las propuestas no consensuadas se incluyen en compendio.
- Una vez que se haya alcanzado el consenso, el artículo se reflejará en pantallas, en español e inglés.
- En caso de no alcanzarse el consenso, se conforman grupos de redacción compuestos por representantes de Estados y de pueblos indígenas.
- Si persiste el disenso, la Presidencia puede presentar una propuesta alternativa.
- Si no se logra el consenso, la palabra, frase o párrafo pendientes, queda entre corchetes.

20 Véase el texto de la presidencia aprobado el 28 de agosto del año 2003 (GT/DADIN/doc.140.03 rev.1).

4.6 Los desafíos

Entre los desafíos que se imponen en la negociación del Proyecto de Declaración contamos los siguientes:

- a. La disponibilidad de recursos financieros para facilitar la participación de los pueblos indígenas.
- b. La diversidad de posiciones entre los representantes indígenas de las Américas, además de las posiciones encontradas entre los Estados miembros que disponen de niveles de compromiso diferentes respecto a sus pueblos indígenas.
- c. Los cambios en los gobiernos que implican modificaciones en las políticas y posiciones en los foros internacionales.
- d. La plena participación de todas las delegaciones de los Estados miembros en la mesa de negociación con el fin de permitir afianzar la redacción de las disposiciones pendientes.

5. LA PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LAS CUMBRES DE LAS AMÉRICAS

Las Cumbres de las Américas son encuentros de Jefes de Estado y de gobierno del Hemisferio que tienen lugar en los tiempos recientes desde el año 1994, en donde se discuten temas de índole económico, social y político con especial énfasis en "políticas comunes, búsqueda de soluciones y desarrollo de una visión compartida para el futuro de la región".

Si bien este foro permite congregarse a los Jefes de Estado y de gobierno del Hemisferio cada cierto tiempo, entre un máximo de cuatro años y un mínimo de un año, también posibilita la participación de otros actores, principalmente organizaciones internacionales y actores sociales.

La contribución de la OEA al proceso se realiza a través de la Secretaría de las Cumbres, dependencia que actúa como memoria institucional del proceso de las Cumbres, da seguimiento e implementa las decisiones tomadas al más alto nivel. Adicionalmente apoya el trabajo del país sede y preside el Grupo de Trabajo Conjunto de los organismos internacionales que participan del Proceso de Cumbres.

Diversas organizaciones internacionales brindan apoyo a la implementación y seguimiento de los mandatos de las Cumbres de las Américas²¹.

Una de las maneras concretas en que la OEA ha podido servir al proceso de las Cumbres radica en la promoción de conferencias hemisféricas y nacionales para intercambiar experiencias entre los pueblos indígenas y sus organizaciones. Al respecto, la OEA ha podido actuar como facilitador de foros de discusión entre líderes indígenas en las llamadas Cumbres de Líderes Indígenas de las Américas (CLIA, en español). En estos foros los mismos líderes presentan formas de poner en práctica las decisiones de las Cumbres pasadas y planifican las propuestas que serán presentadas en el futuro. Por su parte la Secretaría de Cumbres de las Américas ha desarrollado instancias y promovido iniciativas y oportunidades de participación, entre las cuales destacan:

- » Foros / diálogos regionales sobre los temas en la agenda de las Cumbres así como la presentación de sus resultados a los Estados Miembros;
- » Movilización de recursos para financiar proyectos de los actores sociales en apoyo a la implementación de mandatos;
- » Establecimiento de redes estratégicas de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs), los gobiernos y las comisiones interamericanas y organizaciones internacionales.

²¹ Este grupo está conformado por instituciones del sistema Interamericano como la OEA, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización Panamericana de la Salud (PAHO), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Caribeño de Desarrollo (BCD), el Banco Centroamericano para la Integración Económica (BCIE), además de instituciones mundiales, tales como el Banco Mundial, la Organización Internacional de Migraciones (OIM) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otros.

La participación de los pueblos indígenas en las Cumbres de las Américas ha sido consolidada en el grupo de actores sociales, los cuales corresponden a entidades no gubernamentales que “participan en la formulación e implementación de políticas y programas de desarrollo”. Junto a los pueblos indígenas, este grupo está integrado por la juventud, el sector privado y los sindicatos. Dichos grupos pueden presentar sus contribuciones en las distintas etapas del proceso.

5.1. Decisiones de las Cumbres de las Américas respecto a los pueblos indígenas

Las decisiones que los Jefes de Estado adoptan en las Cumbres se emiten bajo la forma de declaraciones y planes de acción, e incluyen mandatos para todos los actores involucrados que participan del multilateralismo hemisférico. Las Cumbres buscan concretizar un diálogo político entre los Jefes de Estado y de gobierno en donde la OEA juega un rol fundamental como secretaria permanente y participa en la planeación, implementación, difusión y seguimiento de los mandatos de dicho foro por medio de la Secretaría de Cumbres de las Américas²².

El Manual para la Participación de la Sociedad Civil en la Organización de los Estados Americanos y en las Cumbres de las Américas reseña sobre el impacto de las Cumbres de las Américas en las entidades no estatales²³.

Las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros de la OEA, por medio de sus declaraciones y planes de acción, han reconocido, entre otros, el valor de las cosmovisiones, usos, costumbres y tradiciones de los Pueblos Indígenas. Adicionalmente, las Cumbres han promovido el acceso a la educación (para las mujeres, niños, niñas, y jóvenes indígenas), conforme a sus valores, costumbres, tradiciones y formas de organización. Las Declaraciones y Planes de acción adoptados por los Jefes de Estado y de gobierno abordan las preocupaciones de los pueblos indígenas en los siguientes términos²⁴:

• Las declaraciones adoptadas

Las Declaraciones adoptadas por los Jefes de Estado y de gobierno han principalmente aludido al proceso de negociación de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en particular la conclusión exitosa de dicha negociación. De igual manera, ha habido un llamado a respetar y promover los derechos de los pueblos indígenas, además de su plena participación en las actividades nacionales. En materia social, se han hecho exhortaciones para superar la pobreza, exclusión y desigualdad, además de permitir su acceso a los servicios sociales²⁵:

Declaración de Puerto España, 2009²⁶: Reconociendo la diversidad y el carácter tradicional y ancestral de las culturas, historias y circunstancias demográficas, socioeconómicas y políticas de los pueblos indígenas, reafirmamos nuestro compromiso de respetar sus derechos, y promoveremos la conclusión exitosa de las negociaciones de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas es esencial para su existencia, bienestar y desarrollo integral. De acuerdo con la legislación nacional de cada Estado, promoveremos el ejercicio de sus derechos, su plena participación en las actividades nacionales y la creación de las condiciones que les permitan superar la pobreza, la exclusión social y la desigualdad

22 Sobre el proceso de las Cumbres, ver la página web de la Secretaría de las Cumbres:

http://www.summit-americas.org/summit_proceso_sp.html

23 Manual, op.cit., nota 3, pp.21-23:

[http://www.oas.org/es/area/dai/sociedad_civil/Docs/Civil_Society_Manual\(Spanish\).pdf](http://www.oas.org/es/area/dai/sociedad_civil/Docs/Civil_Society_Manual(Spanish).pdf)

24 La Secretaría de Cumbres ha organizado los mandatos en el tema indígena en el siguiente enlace:

http://www.summit-americas.org/sisocai/tp_sp.html

25 Otras Declaraciones relacionadas con Pueblos Indígenas: Dec. P.O.S. 55 - Dec. P.O.S. 86 - Dec. MDP. 30 - Dec.NL. 60 - Dec.SA. 15 - Dec. SCS. 6 - Dec. SCS. 10d.

26 En la Cumbre de Cartagena de Indias, celebrada en el 2012, no hubo declaraciones por parte del pleno de los Estados que se refirieran específicamente a los pueblos indígenas.

Declaración de Mar del Plata, 2005: *Reafirmamos nuestro compromiso de respetar los derechos de los pueblos indígenas y nos comprometemos a concluir exitosamente las negociaciones de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El ejercicio pleno de estos derechos es indispensable para la existencia, el bienestar y el desarrollo integral de los pueblos indígenas y para su plena participación en las realidades nacionales, por lo que debemos crear las condiciones necesarias para facilitar su acceso al trabajo decente y a condiciones de vida que permitan superar la pobreza, la exclusión y la desigualdad social.*

Declaración de Nuevo León, 2004: *Con relación a los derechos de los pueblos indígenas, reconocemos el avance sustantivo alcanzado en las negociaciones llevadas a cabo en el marco de la Organización de los Estados Americanos en torno a la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, con la participación efectiva de representantes de estos pueblos. Reiteramos nuestra voluntad política y apoyo para la conclusión exitosa de las negociaciones y pronta aprobación de la Declaración, la cual tiene como objetivo promover y proteger sus derechos humanos y libertades fundamentales.*

Declaración de Quebec, 2001: *Nos esforzaremos para asegurar que los resultados del Cónclave Indígena de las Américas celebrado en Guatemala y de la Cumbre de los Pueblos Indígenas de las Américas, realizada en Ottawa, se recojan en la implementación de la Declaración de la Cumbre de las Américas y su Plan de Acción. Apoyamos los esfuerzos encaminados a la pronta y exitosa conclusión de las negociaciones del Proyecto de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la cual promoverá y protegerá sus derechos y libertades fundamentales.*

Declaración de Principios Miami, 1994: *En observancia del Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo, concentraremos nuestros esfuerzos en mejorar el ejercicio de los derechos democráticos de las poblaciones indígenas y su acceso a los servicios sociales.*

• Los planes de acción adoptados

Los planes de acción siguiendo lo establecido por las declaraciones han promovido la adopción del Proyecto de Declaración Americana.

En el Plan de acción en Santiago, los Estados se comprometen a promover los servicios de salud y educación, además de fortalecer la identidad y la cultura indígena. El Plan de acción de Quebec insta a fortalecer la participación de los pueblos indígenas, “promover su desarrollo sostenible, cultural, económico y social, reconocer el valor de las cosmovisiones, los usos, las costumbres y las tradiciones de los pueblos indígenas además de influenciar en la formación de la identidad nacional y privilegiar un modelo intercultural de salud, entre otros”. Finalmente, en Mar del Plata se han promovido acciones tendientes al establecimiento de un mayor diálogo para facilitar el desarrollo integral y sostenible²⁷:

Plan de Acción de Mar del Plata, 2005:

Promover un diálogo permanente, respetuoso y constructivo con los pueblos indígenas y desarrollar políticas para crear las condiciones necesarias que faciliten su desarrollo integral y sostenible, el acceso al trabajo decente y condiciones de vida que permitan superar la pobreza, en pleno respeto a sus derechos.

27 Otros Planes de Acción relacionados con Pueblos Indígenas: Poa.MdP.22 - Poa.QE.29 - Poa.QE.57 - Poa.QE.203 - Poa.QE.218 - Poa.QE.234 - Poa.SA.9 - Poa.SA.133 - Poa.SCS.II.2 - Poa.SCS.Iniciativa 19 - Poa.SCS.Iniciativa 22 - Poa.SCS.Iniciativa 28 - Poa.SCS.II.5 - Poa.SCS.Iniciativa 61 - Poa.MIA.2.5 - Poa.MIA.17.1 - Poa.MIA.17.4 - Poa.MIA.22.5 - Poa.MIA.23.6

Plan de Acción de Quebec, 2001:

Intensificar las reuniones de negociación para la pronta adopción de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y dar continuidad y transparencia a la participación efectiva en el diálogo que se lleva a cabo en la OEA.

Agilizarán las negociaciones, en la OEA, relativas al Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, con vistas a su conclusión y adopción a la brevedad posible.

Reconociendo que el carácter único de las culturas, historias y circunstancias socioeconómicas, demográficas, y políticas de los pueblos indígenas (según se explica este término en la sección Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de este Plan de Acción) de las Américas, necesita medidas especiales para que dichos pueblos alcancen su pleno potencial humano, y que la inclusión de los pueblos indígenas en nuestras sociedades e instituciones es un elemento valioso para el continuo fortalecimiento, no sólo de los derechos humanos en nuestra comunidad hemisférica, sino también, en un sentido más amplio, de las democracias, economías y civilizaciones; tomando nota de que aunque se han realizado progresos, es necesario fortalecer la participación de los pueblos, comunidades y organizaciones indígenas, para fomentar un diálogo abierto y continuo entre éstos y los gobiernos, y para continuar trabajando juntos para asegurar una implementación eficaz de los mandatos pertinentes en el Plan de Acción de la Cumbre de Santiago.

Realizarán sus mejores esfuerzos, conforme a la legislación nacional, para alentar a los organismos donantes, el sector privado, otros gobiernos, organizaciones regionales e internacionales, al igual que los bancos de desarrollo multilateral a apoyar las conferencias hemisféricas y nacionales para intercambiar experiencias entre los pueblos indígenas y sus organizaciones en la implementación de actividades para promover su desarrollo sostenible, cultural, económico y social, y en cualquier otro campo que pudiera ser identificado por los pueblos indígenas.

Reconocerán el valor que las cosmovisiones, los usos, las costumbres y las tradiciones de los pueblos indígenas pueden otorgar a las políticas y programas relacionados con el uso de la tierra y recursos naturales, el desarrollo sostenible y la biodiversidad; sobre esta base, desarrollarán las estrategias y los métodos correspondientes para considerar y respetar las expresiones culturales de los pueblos indígenas y para proteger su conocimiento tradicional de acuerdo con los principios y objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Promoverán y darán cabida, según corresponda, a las necesidades culturales, lingüísticas y de desarrollo propias de los pueblos indígenas, en los contextos urbano y rural, en el desarrollo e implementación de las iniciativas y estrategias educativas, con especial atención al desarrollo de la capacidad institucional, la conectividad y las vinculaciones, incluyendo por medio de puntos focales nacionales, con otros pueblos indígenas del Hemisferio.

Promoverán y divulgarán, en todos los ámbitos de la sociedad, y en particular en el sector educativo, el aporte de los pueblos indígenas en la formación de la identidad nacional en los países en los que habitan.

Desarrollarán estrategias, medidas y mecanismos que aseguren la efectiva participación de los pueblos indígenas en el diseño, la implementación y la evaluación de planes, políticas, sistemas y programas de salud integrales que reconozcan el valor del desarrollo de comunidades holísticas, y que tomen en consideración las realidades y circunstancias culturales, económicas y sociales.

Apoyarán la Iniciativa de Salud para los Pueblos Indígenas, promovida por la OPS, ayudando a los Estados y en consulta con los pueblos indígenas, para formular políticas públicas integrales y sistemas de salud que fomenten la salud de los pueblos indígenas; diseñando e implementando un marco y modelo intercultural de salud que se concentre especialmente en las necesidades de salud y las prioridades de estos pueblos; y mejorando la información colectiva, el análisis y la distribución de las condiciones sanitarias y sociales de estos pueblos, con un énfasis especial en la niñez.

Reducirán la brecha digital, de comunicación y de información entre el promedio nacional y los pueblos y las comunidades indígenas, mediante programas y proyectos de conectividad relevantes que proporcionen servicios en los campos del desarrollo político, económico y social, incluyendo el uso de las redes de información de los pueblos indígenas.

Promoverán la obtención y la difusión de datos estadísticos nacionales en los que se proporcione información sobre la composición étnica y las características socio-económicas de las poblaciones indígenas a fin de formular y evaluar políticas de atención y desarrollo más adecuadas.

Apoyarán el proceso para reformar el Instituto Indigenista Interamericano (III), basado en las amplias consultas entre los Estados y los pueblos indígenas a través del Hemisferio, y seguirán desarrollando procesos para asegurar la amplia y plena participación de los pueblos indígenas en el Sistema Interamericano, incluyendo en las discusiones sobre el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Plan de Acción de Santiago, 1998:

De acuerdo a sus ordenamientos jurídicos, adoptarán las medidas que sean necesarias para proteger los derechos reconocidos de las poblaciones indígenas, así como programas informativos si así fuera necesario, para garantizar un mayor conocimiento por parte de las poblaciones indígenas sobre sus derechos al respecto.

Respalدارán las actividades en el campo de la educación tendientes a aumentar la participación de las poblaciones o comunidades indígenas en la sociedad. Tales actividades deberían procurar el fortalecimiento de la identidad de las poblaciones indígenas y promover una coexistencia respetuosa entre los diferentes grupos sociales de las comunidades y Estados.

Promoverán la ampliación de los servicios de educación básica y media con orientación vocacional, principalmente en las regiones con alto porcentaje de población indígena, mediante un mayor respaldo de los Gobiernos y la cooperación internacional, a solicitud de los Gobiernos interesados, de modo que tanto las poblaciones indígenas como los no indígenas tengan la oportunidad de recibir capacitación técnica y de contribuir al desarrollo de sus países. En la medida de lo posible, las áreas de capacitación que se implementen en forma paralela a los procesos educacionales deben responder a las necesidades de la Región y a las estrategias de producción.

En cooperación con las organizaciones regionales, instituciones de desarrollo y las ONG's, respaldarán y promoverán, decididamente, la capacidad de desarrollar actividades y proyectos productivos en áreas como la agricultura, artesanía, la pequeña empresa y la comercialización. Dentro de lo posible, éstos deben ser guiados y administrados por poblaciones indígenas.

Facilitarán la organización de mesas redondas a nivel nacional y hemisférico, en asociación con las poblaciones indígenas, con el objeto de promover una mayor comprensión y cooperación en las áreas de la salud y la educación, poniendo especial atención en las mujeres y los niños. Los Gobiernos promoverán, asimismo, investigaciones respecto a la relación entre poblaciones indígenas, pobreza y desarrollo. Procederán con el examen intergubernamental, en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), del “Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con miras a la posible adopción de una Declaración.

La Secretaría de Cumbres de las Américas dispone de un portal actualizado en donde se da seguimiento a los mandatos, y se presenta el nivel de cumplimiento de las declaraciones y planes de acción adoptados en el proceso de las Cumbres a lo largo de los años, ver la rúbrica “sistema de seguimiento” en el siguiente enlace: http://www.summit-americas.org/sisca_sp.html

- **La participación de los pueblos indígenas en las Cumbres de las Américas**

Es importante constatar que la participación en las Cumbres se inserta en un proceso que se inicia en las actividades preparatorias y culmina con la presentación de un informe verbal frente a las instancias políticas.

En este contexto, la Secretaría de Cumbres ha previsto una serie de actividades preparatorias presenciales y no presenciales:

- **Presencial:** Organización de conferencias con presencia indígena.
- **No presencial:** Creación de una plataforma virtual que permite a personas u organizaciones interesadas presentar aportes y opiniones. Este instrumento facilita la preparación de la negociación y el seguimiento de los mandatos anteriores puesto que también sirve como una memoria histórica.

En todos los casos, se insta a las organizaciones a manifestarse sobre temas de interés y se promueven las experiencias sobre los proyectos y programas ejecutados por la sociedad civil en apoyo a las políticas desarrolladas por los Estados Miembros de la OEA.

La Secretaría de Cumbres de las Américas, en cooperación con otras áreas de la OEA, ha desarrollado una serie de iniciativas y oportunidades de participación que incluyen²⁶:

- Foros / diálogos regionales sobre los temas en la agenda de las Cumbres así como la presentación de sus resultados a los Estados Miembros;
- Movilización de recursos para financiar proyectos de los actores sociales en apoyo a la implementación de mandatos;
- Establecimiento de redes estratégicas de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs), los gobiernos y las comisiones interamericanas y organizaciones internacionales;

26 Para participar en las Cumbres es necesario que la organización indígena se haya registrado en la Secretaría de las Cumbres, lo cual permitirá recibir las convocatorias para la designación de participantes en las diversas etapas preparatorias. Para inscribirse en la lista, se sugiere visitar el siguiente enlace: <http://svc.summit-americas.org/es/contactenos>

En el tema indígena y dentro de las actividades presenciales, la OEA ha ofrecido su apoyo y participado en la organización de las Cumbres de Líderes Indígenas de las Américas (CLIA) que se han desarrollado en el marco de la Cumbre de Quebec (2001), Mar del Plata (2005), Ciudad de Panamá para facilitar la presentación de un informe en Trinidad y Tobago en 2009²⁹; y Cartagena de Indias (2012).

En Cartagena de Indias, Colombia, los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas expresaron compromisos en materia de integración de la infraestructura física en las Américas; pobreza, desigualdad e inequidad; reducción y gestión del riesgo de desastres; acceso y uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones; y, seguridad ciudadana y delincuencia organizada transnacional³⁰.

Por su parte, los líderes indígenas tuvieron un espacio propio dentro de los foros de los actores sociales. Como una forma de preparar la presencia indígena, y previo al encuentro en Cartagena, la Secretaría de las Cumbres de la OEA realizó consultas directas a los interesados en tres eventos programados en distintos lugares del hemisferio. En diciembre de 2010, se organizó en Ottawa, Canadá un evento que reunió a 45 líderes indígenas de América del Norte y el Caribe; mientras que la segunda consulta se celebró en Colombia en marzo de 2011 y contó con la presencia de 100 representantes indígenas de América Latina. Finalmente, en marzo 2011, se realizó una reunión en la sede de la OEA con un grupo de representantes designados entre sus pares. La intención era dotarse de un documento que representara a los Pueblos Indígenas en este proceso respecto a las decisiones que se han tomado en el pasado, y en particular dar seguimiento a la Declaración y Plan de Acción de la Tercera Cumbre de Líderes Indígenas de las Américas (CLIA) respecto a las iniciativas que se prevén emprender en el futuro.

En la Cumbre más reciente, los líderes indígenas retomaron los ejes centrales propuestos por el país sede, adoptándolos a la situación de los pueblos indígenas. Adicionalmente, hubo propuestas para adoptar y dar seguimiento a la Declaración Americana e insertar a los pueblos indígenas en el sistema interamericano imponiendo el derecho a la libre determinación y el reconocimiento de los gobiernos de los pueblos indígenas. También se instó a los órganos del sistema a proteger los derechos de los pueblos indígenas. Entre las novedades se recomendó apoyar la demanda marítima de Bolivia, la participación de Cuba en la próxima Cumbre de las Américas y la constitución de un Consejo de las Organizaciones Sociales de los Pueblos con el fin de fortalecer la integración y unidad de los pueblos indígenas. El documento fue presentado como un plan de acción y los Estados fueron invitados a implementarlo de común acuerdo con los pueblos indígenas³¹. Entre las iniciativas presentadas podemos destacar las siguientes:

- **Sistema Interamericano**

"Instamos a los órganos de protección del Sistema Interamericano (Comisión y Corte Interamericana de derechos Humanos) a proteger los derechos de los pueblos indígenas, en consonancia con los instrumentos internacionales de protección de Derechos Humanos, en donde deberá primar la protección de los pueblos indígenas por encima de la ejecución del modelo de desarrollo económico extractivo y de desterritorialización adelantado por los Estados de la región.

Convocamos a los Estados a reconocer y aplicar los mandatos del Sistema Interamericano."

29 El Plan de Acción de la III Cumbre de Líderes Indígenas de las Américas puede ser encontrado en el siguiente enlace:
http://www.summit-americas.org/IV_Summit/CS/isa_poa_sp.pdf

30 Ver Mandatos derivados de la Sexta Cumbre, documento CA-V/Doc.6/12 rev.2 http://www.summit-americas.org/SIRG/2012/041412/mandatos_sc_es.pdf

31 El texto de la Declaración de la IV Cumbre de los pueblos indígenas se encuentra en el siguiente enlace:
http://ivcilia.onic.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=90%3Adeclaracion-de-la-iv-cumbre-de-lideres-indigenas-de-las-americanas&catid=1%3Alatest-news&Itemid=1

- **Derechos Humanos**

“Solicitamos a los Estados que frente a la existencia de cualquier conflicto, primen las soluciones políticas; en ese sentido, instamos al Estado colombiano a generar todas las condiciones en lo que sea de su competencia, a buscar una solución política al conflicto armado que nos aqueja, de lo contrario se perpetuará el exterminio al que actualmente están sometidos nuestros hermanos colombianos.

Exigimos respeto de los Estados hacia nuestros territorios y a nosotros mismos, en razón a la campaña de militarización y criminalización a la que nos han sometido en la región.

Invitamos a la adopción de una Convención Americana que proteja real y efectivamente el derecho al Consentimiento Previo, Libre e Informado. Este instrumento jurídico debe ser respetado por los Estados en consonancia con el carácter de derecho humano del mismo y su contenido irrevocable con la existencia de los pueblos indígenas.

Las políticas diseñadas para proteger e implementar los derechos de los pueblos indígenas deben construirse de manera concertada y garantizar su enfoque diferencial.

Doblegar esfuerzos en la protección de los niños, niñas, mujeres y jóvenes indígenas.

Consolidar la seguridad jurídica de los territorios indígenas, ratificar nuestra ocupación y posesión ancestral, así como garantizar el goce efectivo del derecho a la propiedad territorial.”

En conclusión, resulta importante recalcar el compromiso asumido tanto por los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados miembros de la OEA como por los Jefes de Estado y de gobierno en las Cumbres de las Américas quienes en ambos foros han instado a los Estados a dotarse de una Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

ANEXO 8

NORMAS DE DERECHO INTERNACIONAL APLICABLES A LA TEMATICA INDÍGENA

*Luis Toro Utrillano**

Esta sección presenta ciertos principios que se aplican en materia de protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas, a la luz de los principales instrumentos jurídicos adoptados por organizaciones internacionales.

El estudio comprende el estado del derecho respecto de los siguientes temas: libre determinación, recursos naturales, tierras y territorios, consulta y consentimiento, derechos colectivos y reparaciones. De manera más sucinta se presenta también un análisis sobre temas ligados a la salud, la educación, el empleo, el conocimiento tradicional y la administración de justicia.

La descripción se realiza en función de dos instrumentos principales en vigencia de nuestros días: el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante Convenio 169 de la OIT) y la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (en adelante Declaración de la ONU). En cada caso se incluyen referencias al sistema interamericano, en particular a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y a la doctrina propuesta por estudiosos y especialistas en la materia. También se ilustran los avances del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Considerando que estas disposiciones se complementan con otros instrumentos de promoción y protección de derechos humanos, tanto universales como regionales, al inicio de la sección se ofrece una síntesis de los instrumentos citados en el análisis del estudio de las nociones referidas.

1. INSTRUMENTOS PRINCIPALES

1.1. El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo

Instrumento jurídico de carácter vinculante adoptado en 1989 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) pero que entra en vigor en 1991. De hecho este Convenio revisa muchas de las nociones y principios establecidos en el Convenio 107 de la misma Organización en el año 1957 que quedó obsoleto principalmente por contener disposiciones integracionistas.

Al presente 15 Estados miembros de la OEA han ratificado dicho Convenio http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312314:NO

Argentina	3/7/2000
Bolivia	11/12/1991
Brasil	25/7/2002
Chile	15/9/2008
Colombia	7/8/1991
Costa Rica	2/4/1993
Dominica	25/6/2002
Ecuador	15/5/1998
Guatemala	5/6/1996
Honduras	28/3/1995
México	5/9/1990
Nicaragua	25/8/2010
Paraguay	10/8/1993
Perú	2/2/1994
Venezuela	22/5/2002

El Convenio 169 de la OIT describe los pueblos que pretende proteger, que son los pueblos tribales y los pueblos indígenas. Estos son identificados como tales "por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas" (artículo 1 del Convenio).

El instrumento comprende un variado número de ámbitos de protección, optando por una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de los pueblos indígenas y tribales. Se reconocen características específicas de los pueblos; se insta a la consulta y participación de los pueblos indígenas respecto al uso, administración y conservación de los territorios y recursos naturales y el control de su desarrollo, en donde primen las prioridades propias de los pueblos. También se protegen y promueven los derechos humanos y libertades fundamentales, y los derechos generales de ciudadanía, sin obstáculos ni discriminación, incluyendo los derechos que se aplican a la colectividad así como la no discriminación en la esfera del bienestar social¹. El Convenio propone como criterio para su implementación la flexibilidad, "teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país" (artículo 33 del Convenio).

El control del cumplimiento del Convenio 169 de la OIT obedece a un sistema de supervisión de tratados impuesto por la Organización Internacional del Trabajo, en el que participan los gobiernos, trabajadores y empleadores. La OIT cuenta con un órgano encargado de la aplicación de los convenios ratificados, conocido como Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR). Los Estados deben informar sobre el respeto de las legislaciones nacionales y los problemas en materia de implementación cada cierto tiempo. Los otros dos actores, organizaciones de empleadores y trabajadores pueden presentar también sus observaciones respecto a la aplicación de los instrumentos. Por su parte, los pueblos indígenas y tribales pueden presentar reclamaciones respecto a obligaciones incumplidas de los Estados (artículo 24 del Convenio) y conformar alianzas con los actores mencionados que faciliten las soluciones para facilitar la implementación del Convenio².

1.2. La Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

Instrumento no vinculante de derechos humanos adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 17 de septiembre de 2007. Al momento de su adopción, la decisión no fue unánime, puesto que de los 156 miembros presentes (de un total de 192) hubo 143 países que votaron a favor; 4 en contra, de los cuales dos pertenecen a la OEA: Canadá (consentimiento y reclamación de territorios); Nueva Zelanda (reclamación de tierras), Estados Unidos (concepto de pueblos indígenas) y Australia (sistemas jurídicos tradicionales); y 10 países se abstuvieron entre los cuales se cuenta a Colombia además de Azerbaiyán, Bangladesh, Bhután, Burundi, Georgia, Kenia, Nigeria, Federación Rusa, Samoa y Ucrania. Cabe mencionar que al presente

1 <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang-es/index.htm>
 2 <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/Supervision/lang-es/index.htm>

todos los Estados miembros de la OEA que votaron en contra, Canadá y Estados Unidos, como el que se abstuvo, Colombia, han presentado declaraciones en el sentido de acompañar la Declaración de la ONU.

La Declaración está compuesta de 46 artículos y un preámbulo. Propone el criterio de la auto identificación y el derecho a determinar su condición política y desarrollo económico. Se pronuncia sobre los derechos colectivos, los derechos a las tierras, territorios y recursos que han tradicionalmente ocupado, y la participación de los indígenas en la vida nacional asumiendo la protección de la cultura, identidad y lengua. Establece el principio del consentimiento previo, libre e informado, y emite estándares en materia de educación, empleo y salud. También consagra un espacio para acuerdos o convenios entre Estados y pueblos indígenas.

Por tratarse de un instrumento de índole aspiracional se espera que la práctica general de los Estados lo transforme en una costumbre internacional para otorgarle el carácter de un instrumento jurídico vinculante. Al respecto algunos Estados miembros de la OEA han integrado varias de las provisiones de la Declaración de la ONU en sus legislaciones nacionales, incluyendo en algunos casos en sus normas de carácter constitucional.

2. INSTRUMENTOS GENERALES

En la interpretación de los derechos citados resulta esencial tener en consideración variados documentos de promoción y protección de los derechos humanos adoptados en el sistema interamericano y en las Naciones Unidas, entre los cuales destacamos los siguientes:

I)- La Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre de la OEA, abril 1948

- Identifica aquellos derechos considerados como esenciales del ser humano y los deberes que se insertan en la búsqueda y respeto de la libertad.
- Reconoce la evolución de la protección internacional de los derechos humanos.
- Se aplica a todos los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos.

II)- La Carta de la OEA, junio 1948 (en vigencia desde 1951)

- Documento fundacional que establece los objetivos, composición y funcionamiento de la organización.
- Prevé el principio de la igualdad de los Estados, la promoción del estado de derecho, el respeto del Derecho Internacional, la soberanía y los derechos fundamentales de la persona.

III)- La Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU, diciembre 1948

- Reconoce los derechos humanos y las libertades fundamentales para todas las personas y en todas partes.
- Es el fundamento de los instrumentos internacionales de derechos humanos, y modelo de tratados y declaraciones internacionales.
- Ha sido incorporada a las constituciones y leyes de un gran número de países.

IV)- La Convención Americana sobre derechos humanos, noviembre de 1969 [en vigencia desde 1978]

- Establece las obligaciones de los Estados así como los derechos y deberes de las personas.
- Reconoce derechos de naturaleza civil, política, económicos, sociales, culturales.
- Se pronuncia sobre la suspensión de garantías.
- Regula los órganos competentes en materia de promoción y protección de los Derechos Humanos (Comisión Interamericana y Corte Interamericana).
- A continuación se presentan los Estados miembros de la OEA que son partes en la Convención Americana³:

Estado Parte	Fecha de firma	Fecha depósito de ratificación
Argentina	02/02/84	09/05/84 RA
Barbados	06/20/78	11/27/82 RA
Bolivia		07/19/79 AD
Brasil		09/25/92 AD
Chile	11/22/69	08/21/90 RA
Colombia	11/22/69	07/31/73 RA
Costa Rica	11/22/69	04/08/70 RA
Ecuador	11/22/69	12/28/77 RA
El Salvador	11/22/69	06/23/78 RA
Grenada	07/14/78	07/18/78 RA
Guatemala	11/22/69	05/25/78 RA
Haití		09/27/77 AD
Honduras	11/22/69	09/08/77 RA
Jamaica	09/16/77	08/07/78 RA
México		03/24/81 AD
Nicaragua	11/22/69	09/25/79 RA
Panamá	11/22/69	06/22/78 RA
Paraguay	11/22/69	08/24/89 RA
Perú	07/27/77	07/28/78 RA
República Dominicana	09/07/77	04/19/78 RA
Suriname		11/12/87 AD
Uruguay	11/22/69	04/19/85 RA

³ Esta información puede ser consultada en el siguiente enlace:
http://www.oas.org/dl/esp/ratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm

V) La Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial de la ONU, adoptada en 1965 (en vigencia desde 1969)

- Crea un Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial cuya función consiste en vigilar y examinar las medidas adoptadas por los Estados.
- Dispone de procedimientos para examinar las medidas jurídicas, judiciales, administrativas o de otra índole que se adopten, incluyendo denuncias por parte de un Estado en contra de otro o por parte de una persona o un grupo de personas que aleguen ser víctimas de discriminación racial contra su propio Estado.
- Los Estados miembros de la OEA que son partes en esta Convención de la ONU son los siguientes⁴:

Estado Parte	Fecha de firma	Fecha ratificación
Argentina	13/7/1967	2/10/1968
Belice	6/9/2000	14/11/2001
Bolivia	7/6/1966	22/9/1970
Brasil	7/3/1966	27/3/1968
Canadá	24/8/1966	14/10/1970
Chile	3/10/1966	20/10/1971
Colombia	23/3/1967	2/9/1981
Costa Rica	14/3/1966	16/1/1967
Estados Unidos	28/9/1966	21/10/1994
Guatemala	8/9/1967	18/1/1983
Guyana	11/12/1968	15/2/1977
Haití	30/10/1972	19/12/1972
Jamaica	14/8/1966	4/6/1971
México	1/11/1966	20/2/1975
Panamá	8/12/1966	16/8/1967
Paraguay	13/9/2000	18/8/2003
Perú	22/7/1966	29/9/1971
Trinidad y Tobago	9/6/1967	4/10/1973
Uruguay	21/2/1967	30/8/1968
Venezuela	21/04/1967	10/10/1967

⁴ Esta información puede ser consultada en el siguiente enlace:
http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?ref=ind&mdsg_no=iv-2&chapter=4&lang=en

- Los Estados Miembros de la OEA que han hecho la declaración del artículo 14 (1) de la Convención reconociendo la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones, son:⁵

Estado Parte	Fecha de depósito	Entrada en vigor
Costa Rica	8/1/1974	8/1/1974
Ecuador	18/03/1977	18/03/1977
Perú	27/11/1984	27/11/1984
Uruguay	11/9/1972	11/9/1972

VI) El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado el 16 de diciembre de 1966 y en vigencia desde 1976.

- Dispone del Comité de Derechos Humanos compuesto de expertos independientes encargados de la aplicación del Pacto entre los Estados partes.
- El Pacto exige la presentación de informes periódicos de los Estados parte respecto al ejercicio de los derechos.
- El Comité emite observaciones con sus preocupaciones y recomendaciones, y además puede examinar denuncias entre Estados (artículo 41) o, en virtud del Primer Protocolo Facultativo, denuncia de particulares respecto a supuestas violaciones cometidas por Estados partes en el Protocolo.
- Los Estados miembros de la OEA que son partes en el Pacto son los siguientes⁶:

Estados Parte	Fecha de firma	Fecha de ratificación
Argentina	19/2/1968	8/8/1986
Bahamas	4/12/2008	23/12/2008
Chile	16/9/1969	10/2/1972
Colombia	21/12/1966	29/10/1969
Costa Rica	19/12/1966	29/11/1968
Estados Unidos	5/10/1977	8/6/1992
Ecuador	4/4/1968	6/3/1969
El Salvador	21/9/1967	30/11/1979

5 Esta información puede ser consultada en el siguiente enlace:
http://www2.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/ts12_sp.htm#b

6 La información puede ser consultada en el siguiente enlace:
http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtidsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en

Guyana	22/8/1968	15/2/1977
Honduras	19/12/1966	25/8/1997
Jamaica	19/12/1966	3/10/1975
Panamá	27/7/1976	8/3/1977
Perú	11/8/1977	28/4/1978
Uruguay	21/2/1967	1/4/1970
Venezuela	24/6/1969	10/5/1978

VII. El Proyecto de Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas.

- Si bien este instrumento todavía se encuentra en su etapa de negociación, hemos decidido incluirlo para ilustrar el trabajo que se realiza en la OEA. La versión más reciente del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas corresponde al documento "Registro del estado actual del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas" GT/DADIN/doc.334/08 Rev. 7. Este documento, registrado el 2 de mayo del 2012, contiene el resultado de las discusiones de la XIV Reunión de Negociación celebrada en abril de 2012⁷, cuya versión puede ser consultada en la siguiente página Web: http://www.oas.org/dil/esp/indigenas_la_negociacion_XIV_Reunion.htm.
- El preámbulo original del texto de la CIDH fue objeto de modificaciones por parte de la Presidencia del Grupo de Trabajo en el año 2003, sin embargo dichos párrafos no han sido revisados por el Grupo. Los párrafos del preámbulo se encuentran en el Documento Consolidado de la presidencia, GT/DADIN/doc.139/03 del 17 de junio de 2003.
- De los 41 artículos que contiene el "Registro del estado actual del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas" en su versión del mes de mayo de 2012, 23 disposiciones han sido aprobadas de las cuales 9 han sido consensuadas.

Provisiones consensuadas

Las provisiones consensuadas corresponden a los artículos que fueron aprobados sin oposición de ningún Estado entre la primera y la décima reuniones de negociación:

- Artículo I sobre la auto identificación;
- Artículo VII. Igualdad de género;
- Artículo IX. Personalidad jurídica;
- Artículo X. Rechazo a la asimilación;

⁷ La más reciente reunión de negociación para la búsqueda de consensos se llevó a cabo del 18 al 20 de abril de 2012 en la sede de la OEA en la ciudad de Washington, D. C. Dicha XIV Sesión de Negociación fue precedida de una reunión de los Representantes de los Pueblos Indígenas y de un seminario sobre temas bajo discusión tales como el derecho a tierras, territorios y recursos, medio ambiente sano y protección del patrimonio cultural y de la propiedad intelectual. Contó con la presencia de 59 representantes indígenas de los cuales 20 recibieron financiamiento por parte del Fondo Específico.

- Artículo X bis. Protección contra el genocidio;
- Artículo XXVI. Pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial;
- Tres provisiones del capítulo final que establecen el marco de referencia para la interpretación del instrumento: Artículos XXXII, XXXIV bis, y XXXVIII.

Sin lugar a dudas, la adopción de una provisión que protege los pueblos en aislamiento voluntario impone un avance en el derecho internacional por parte del Proyecto de Declaración Americana, puesto que por la primera vez un instrumento internacional declaratorio presenta disposiciones a favor de los *pueblos indígenas en aislamiento voluntario o en contacto inicial para que puedan permanecer en dicha condición y vivir de acuerdo a sus culturas*⁸.

Esta propuesta responde entre otras preocupaciones a las enseñanzas que nos dejan situaciones reales, tal como el Caso Yanomami en Brasil cuya población fue casi decimada debido a masacres y enfermedades producto de excursiones de mineros que han invadido dichas comunidades en busca de oro desde la década de los ochenta (véase la decisión no.7615 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos).

Dentro de este grupo de provisiones, resulta importante además destacar la adopción del artículo primero sobre la auto identificación, que permite a toda persona identificarse como indígena en la medida en que su comunidad lo reconozca como tal, y además la provisión sobre la personalidad jurídica de los pueblos que refiere al carácter colectivo de su organización.

Provisiones aprobadas

Corresponden a disposiciones adoptadas por algunos Estados pero que no cuentan con el consenso de todos los Estados que participan en el Grupo de Trabajo:

- Artículo II Carácter pluricultural y multilingüe
- Artículo V Plena vigencia de los derechos humanos
- Artículo VIII Derecho a pertenecer a pueblos indígenas
- Artículo XI Garantías contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia
- Artículo XIII Sistemas de conocimientos, lenguaje y comunicación
- Artículo XIV Educación
- Artículo XVII Salud
- Artículo XIX Derechos de asociación, reunión, libertad de expresión
- Artículo XXIII Tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos
- Cinco disposiciones interpretativas: Artículo XXXIII; Artículo XXXIV; Artículo XXXV; Artículo XXXVI; Artículo XXXIX

⁸ Artículo XXVI del Proyecto de Declaración Americana:

"Pueblos indígenas en aislamiento voluntario o en contacto inicial"

1. Los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o en contacto inicial, tienen derecho a permanecer en dicha condición y de vivir libremente y de acuerdo a sus culturas.
 2. Los Estados adoptarán políticas y medidas adecuadas, con conocimiento y participación de los pueblos y las organizaciones indígenas, para reconocer, respetar y proteger las tierras, territorios, medio ambiente y culturas de estos pueblos, así como su vida e integridad individual y colectiva."

Provisiones que no han sido aprobadas

Las disposiciones que faltan por aprobar pueden ser organizadas en tres grupos:

- *Textos que podrían encontrar consenso fácilmente
- *Textos que podrían encontrar consenso con un poco de dificultad
- *Textos considerados complejos

En el último grupo se encuentran las disposiciones que oponen la visión de los pueblos indígenas a disposiciones jurídicas de índole constitucional, tal es el caso de:

- La propiedad de los recursos naturales, tanto del suelo como del subsuelo;
- El concepto de libre determinación;
- El respeto de la integridad territorial;
- La situación de los derechos colectivos;
- El derecho a la consulta y al consentimiento.

Entre estas provisiones se encuentran también aspectos sobre medio ambiente, espiritualidad, cultura, desarrollo y situación en caso de conflictos.

Para el futuro inmediato existe un mandato claro a favor de la continuidad de las negociaciones, sin embargo el gran desafío es la búsqueda de financiamiento que permita la presencia de representantes indígenas en dichas sesiones. Por medio de la resolución vigente del Proyecto de Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas, documento AG/RES. 2793 (XLIII-O/13), los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos "reafirman la voluntad y el compromiso" en torno al proceso de negociación del Proyecto de Declaración. Para este fin, la Asamblea General renueva el mandato del Grupo de Trabajo y pide celebrar una nueva reunión de negociación para la búsqueda de consenso que incluya "la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas". Esta especificidad impone el apoyo económico de los Estados miembros u observadores al Fondo Específico que permita la participación de los representantes indígenas, puesto que la insuficiencia de fondos impedirá la presencia de representantes indígenas y por ende la celebración de nuevas reuniones de negociación.

3.- ANÁLISIS DEL ESTADO DEL DERECHO EN TEMAS PARTICULARES

3.1. DERECHOS COLECTIVOS

Los derechos colectivos son derechos reconocidos generalmente para ser ejercidos por la colectividad, pues afectan intereses de grupos de individuos; también son referidos como derechos de tercera generación⁹.

En la clasificación más conocida del ordenamiento de los derechos humanos es posible distinguir tres generaciones de derechos: Los derechos civiles y políticos, conocidos como derechos de primera generación, se aplican a todo individuo como persona humana e implican el respeto de sus libertades fundamentales

⁹ Parry and Grant *Encyclopedic Dictionary of International Law* (3rd edition) edited by John P. Grant and J. Craig Barker, p. 105.

tales como la libertad de expresión, de pensamiento, de credo, de asociación o circulación. Por su parte, los derechos económicos, sociales y culturales son identificados como de segunda generación e incluyen entre otros el derecho a la alimentación, a la educación, al trabajo, a la vivienda. Los derechos colectivos hacen parte de un grupo de derechos emergentes de tercera generación en donde el titular es la comunidad, e incluiría, entre otros, el derecho a la libre determinación, el derecho al desarrollo, el derecho de las minorías y el derecho a la paz¹⁰.

En el caso de los pueblos indígenas, la protección que se busca brindar a comunidades, pueblos o grupos tiene por objeto asegurar su existencia, desarrollo y bienestar. Cabe señalar igualmente que todo ejercicio a favor de los derechos colectivos no debe entrar en conflicto con los derechos humanos o afectar negativamente la implementación de los derechos individuales¹¹.

a) Los derechos colectivos en el Convenio 169 de la OIT

El Convenio 169 promueve la adopción de disposiciones que buscan las condiciones necesarias para poder actuar como grupo y se tome en cuenta la naturaleza colectiva de las organizaciones indígenas. Varias provisiones fomentan la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones en áreas ligadas a la integridad cultural; la consulta; el auto-gobierno y la autonomía; los derechos a la tierra, el territorio y los recursos; y la no discriminación en los ámbitos socioeconómicos¹².

El Convenio 169 requiere la participación de los pueblos indígenas en las acciones de los gobiernos destinadas a protegerles y respetar su integridad como pueblos¹³, respecto a las medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente¹⁴ en lo referente a los procesos de desarrollo que "afecten sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utiliza"¹⁵.

En virtud del Convenio 169 los gobiernos deben reconocer y proteger el carácter individual y colectivo de los valores y prácticas sociales, culturales y espirituales de los pueblos indígenas¹⁶, así como los aspectos colectivos de la relación de los pueblos con las tierras y territorios¹⁷.

En el sector laboral, el Convenio 169 insta a los gobiernos a evitar la discriminación de los trabajadores indígenas respecto al derecho a formar sindicatos o en relación a la conclusión de convenios colectivos¹⁸.

b) La Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas

La Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas dispone en su parte preambular que los derechos colectivos de los pueblos indígenas son "indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos"¹⁹.

En su parte substantiva, la Declaración de la ONU presenta varias disposiciones que se pronuncian sobre el aspecto individual y colectivo de ciertos derechos.

Se acuerda un derecho al goce de las libertades fundamentales y de los derechos humanos en forma colectiva y de manera individual²⁰. Se reconoce el derecho colectivo de los pueblos indígenas a vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos²¹.

Se admite la existencia de lesiones o quebrantamiento de derechos de naturaleza individual y colectiva y se invita a los Estados a dotarse de procedimientos y decisiones que sean justos y respeten las costumbres, tradiciones, normas y sistemas jurídicos de los pueblos indígenas (artículo 40).

10 Ian Brownlie, *Principles of Public International Law* (7th edition), pp. 567-568.

11 Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Derechos sobre los Asuntos de los Pueblos Indígenas*, febrero 2008, p. 14.

12 UN doc. A/HRC/9/9, 11 August 2008, para. 32.

13 Artículo 2 del Convenio 169 de la OIT.

14 Artículo 6 del Convenio 169 de la OIT.

15 Artículo 7.1 del Convenio 169 de la OIT.

16 Artículo 5 del Convenio 169 de la OIT.

17 Artículo 13 del Convenio 169 de la OIT.

18 Artículo 20 del Convenio 169 de la OIT.

19 Manual básico sobre la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Quito, 2010.

20 Artículo 1 del Convenio 169 de la OIT.

21 Artículo 7 del Convenio 169 de la OIT.

La Declaración de la ONU también atribuye un carácter colectivo al derecho de los pueblos a la libre determinación (artículo 3), a la conservación de instituciones (artículo 5), a la cultura y al patrimonio cultural (artículo 31), a la identidad (artículo 33) y a las costumbres incluyendo los sistemas jurídicos (artículo 34).

Tal como se manifestara en la primera parte de este capítulo, la práctica de los Estados nos dará mejores luces respecto a la eficiencia y eficacia en la implementación de sus disposiciones, en particular este tipo de formulaciones que se insertan en un instrumento aspiracional que no es vinculante.

c) Los derechos colectivos en el sistema interamericano

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en varias decisiones respecto a asuntos ligados a derechos de los pueblos indígenas a la propiedad, a la posesión sobre tierras y territorios ancestrales²², y al aspecto comunitario de dichas tierras²³:

“148. Mediante una interpretación evolutiva de los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, tomando en cuenta las normas de interpretación aplicables y, de conformidad con el artículo 29.b de la Convención - que prohíbe una interpretación restrictiva de los derechos -, esta Corte considera que el artículo 21 de la Convención protege el derecho a la propiedad en un sentido que comprende, entre otros, los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en el marco de la propiedad comunal, la cual también está reconocida en la Constitución Política de Nicaragua. 149. Dadas las características del presente caso, es menester hacer algunas precisiones respecto del concepto de propiedad en las comunidades indígenas. Entre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad. Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras”.

“154. La garantía del derecho a la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas debe tomar en cuenta que la tierra está estrechamente relacionada con sus tradiciones y expresiones orales, sus costumbres y lenguas, sus artes y rituales, sus conocimientos y usos relacionados con la naturaleza, sus artes culinarias, el derecho consuetudinario, su vestimenta, filosofía y valores. En función de su entorno, su integración con la naturaleza y su historia, los miembros de las comunidades indígenas transmiten de generación en generación este patrimonio cultural inmaterial, que es recreado constantemente por los miembros de las comunidades y grupos indígenas”.

El proyecto de Declaración de la OEA²⁴ contiene una propuesta a favor del reconocimiento del carácter colectivo de los derechos de los pueblos indígenas respecto a su organización social, política y económica, así como a sus sistemas jurídicos y culturas, incluyendo creencias espirituales, uso de lenguas. También dispone de provisiones sobre la administración colectiva de sus tierras, territorios y recursos naturales y la reparación de toda violación de dichos derechos colectivos.

3.2 LIBRE DETERMINACIÓN

El derecho a la libre determinación corresponde al derecho a buscar libremente su destino. La libre determinación es la posibilidad que tiene un pueblo de elegir el marco político más favorable para su desarrollo económico, social y cultural²⁵. En este ámbito de ideas, el Profesor James Anaya propone tener en cuenta la

22 Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingi. Sentencia del 31 de agosto de 2001. Serie C No. 172, párr. 148-149

23 Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yuki Axa vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005, párr. 154.

24 Artículos VI y XXXIII del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

25 Marie LEGER, El reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, ¿Amenaza o ventaja? (2002)

cosmovisión de los pueblos indígenas y el respeto de la cohesión etnográfica y soberanía territorial ejercida históricamente²⁶. En las relaciones internacionales, la Carta de las Naciones Unidas refiere al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación como una forma de promover condiciones de estabilidad y bienestar entre sus Estados miembros.

En el capítulo I, la Carta de la ONU constata entre sus propósitos el de “fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal”.

Por su parte, el artículo 55 de la misma Carta de la ONU, que se inserta en el capítulo sobre la Cooperación Internacional, Económica y Social, lee:

“Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

- a. Niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;
- b. La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y
- c. El respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos libertades.” (Artículo 55 párrafo 2 de la Carta de las Naciones Unidas)²⁷.

En el mismo orden de ideas expresadas por la Carta de la ONU, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 también hacen alusión a dicho principio.

a) La libre determinación en la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

La Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas es el primer documento que refiere de manera concreta al derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas²⁸.

Cabe señalar al mismo tiempo que la Declaración incluye entre sus provisiones finales dos artículos interpretativos que establecen el alcance de los derechos enunciados en la Declaración²⁹ en donde no se

²⁶ Seminario *Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas*, p. 3, 8.

²⁷ James ANAYA, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, 2ª Edición, New York, Oxford U. Press, 2004, 143-144.

²⁸ Dos párrafos preambulares en la declaración de la ONU se refieren en los siguientes términos: “Reconociendo que la Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Declaración y Programa de Acción de Viena afirman la importancia fundamental del derecho de todos los pueblos a la libre determinación, en virtud del cual éstos determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural; Teniendo presente que nada de lo contenido en la presente Declaración podrá utilizarse para negar a ningún pueblo su derecho a la libre determinación, ejercido de conformidad con el derecho internacional.”

En la parte substantiva de la Declaración de la ONU se establece que:

“Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural” (Artículo 3 de la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas de la ONU). Provisión que se basa en el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). “Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas” (Artículo 4 de la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas de la ONU).

²⁹ Artículo 45: “Nada de lo contenido en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que menoscaba o suprime los derechos que los pueblos indígenas tienen en la actualidad o puedan adquirir en el futuro”.

Artículo 46.

1 “Nada de lo contenido en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que confiere a un Estado, pueblo, grupo o persona derecho alguno a participar en una actividad o realizar un acto contrarios a la Carta de las Naciones Unidas, ni se entenderá en el sentido de que autoriza o alienta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o

menoscaban los derechos de los pueblos indígenas, ni se alienten o autoricen acciones que menoscaben su integridad territorial o su unidad política. Las directrices de la ONU²⁹ proponen la implementación de la libre determinación a través de acuerdos apropiados entre los Estados y los pueblos indígenas en que se establezcan mecanismos ligados, entre otros, a disposiciones de autonomía; autogobierno; autogestión; control o influencia sobre servicios básicos como la educación y la salud; reconocimiento y mantenimiento de los órganos tradicionales de toma de decisiones políticas y sistemas legales; y, plena y efectiva participación en la vida pública.

b) La libre determinación en el sistema interamericano

La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado respecto al derecho a la libre determinación en el caso del pueblo Saramaka v. Surinam. En su decisión respecto al derecho a la libre determinación de un pueblo tribal, la Corte avaló la posición del Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU que ha interpretado el artículo 1 en común de los pactos económicos, sociales y culturales como aplicable a los pueblos indígenas, y se pronunció a favor del derecho de los miembros de las comunidades indígenas y tribales a determinar libremente y disfrutar su propio desarrollo social, cultural y económico:

"Al respecto, en virtud del derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas conforme a dicho artículo 1, los pueblos podrán 'proveer[r] a su desarrollo económico, social y cultural' y pueden 'disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales' para que no se los prive de 'sus propios medios de subsistencia'. Conforme al artículo 29.b de la Convención Americana, esta Corte no puede interpretar las disposiciones del artículo 21 de dicho instrumento en el sentido que limite el goce y ejercicio de los derechos reconocidos por Surinam en dicho Pactos.

El análisis anterior sustenta una interpretación del artículo 21 de la Convención Americana al grado de exigir el derecho de los integrantes de los pueblos indígenas y tribales a que determinen y gocen, libremente, de su propio desarrollo social, cultural y económico, el cual incluye el derecho a gozar de la particular relación espiritual con el territorio que han usado y ocupado tradicionalmente. Por ello, en el presente caso, el derecho a la propiedad protegido conforme al artículo 21 de la Convención Americana, es interpretado a la luz de los derechos reconocidos en los artículos 1 en común y 27 del PIDCP, los cuales no podrán ser restringidos al interpretar la Convención Americana en el presente caso, confiere a los integrantes del pueblo Saramaka el derecho al goce de su propiedad de conformidad con su tradición comunitaria."³⁰

El Proyecto de Declaración de la OEA no ha fijado una redacción final respecto al reconocimiento del derecho a la libre determinación por falta de entendimiento respecto a la extensión de dicho derecho. Algunos Estados someten su adopción siempre que se limite "al interior de los Estados"³¹. Al igual que en el texto de la ONU se prevén disposiciones que imponen el respeto de las constituciones, la soberanía nacional y las fronteras nacionales³².

parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes.

2. En el ejercicio de los derechos enunciados en la presente Declaración, se respetarán los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos. El ejercicio de los derechos establecidos en la presente Declaración estará sujeto exclusivamente a las limitaciones determinadas por la ley y con arreglo a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Esas limitaciones no serán discriminatorias y serán sólo las estrictamente necesarias para garantizar el reconocimiento y respeto debidos a los derechos y las libertades de los demás y para satisfacer las justas y más apremiantes necesidades de una sociedad democrática.

3. Las disposiciones enunciadas en la presente Declaración se interpretarán con arreglo a los principios de la justicia, la democracia, el respeto de los derechos humanos, la igualdad, la no discriminación, la buena gobernanza y la buena fe."

29 ONU, Directrices sobre los asuntos de los pueblos indígenas, *op.cit.* nota 19, pág. 16.

http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/UNDG-Directrices_pueblos_indigenas.pdf

30 Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 93 y 95.

31 Artículo III del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

32 Artículo IV del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En el análisis de las implicaciones del derecho a la libre determinación, las negociaciones de la ONU y de la OEA dejan en evidencia las preocupaciones de los gobiernos que esperan se respete la integridad territorial y la soberanía de los Estados, así como las preocupaciones de los pueblos indígenas que esperan contar con el apoyo de los Estados para poder determinar su desarrollo en función de sus costumbres, tradiciones y culturas. Como se ha podido apreciar es necesario constatar que disposiciones de esta naturaleza se insertan, por ahora, en instrumentos declaratorios de carácter aspiracional y representan “una comprensión equilibrada”³³ del estado del derecho. Su evolución dependerá de la práctica de los Estados y del espacio que les sea acordado a los pueblos indígenas respecto a su implementación a la luz de este y otros instrumentos y normas que los mismos Estados decidan.

3.3 LOS RECURSOS NATURALES³⁴

Los recursos naturales refieren a “todo lo que el ser humano puede obtener y servirse de cualquier parte del universo, desde el punto de vista de la física, esto comprendería la energía solar y la energía proveniente de la gravedad, los yacimientos mineros y la misma lluvia. En el dominio biológico, se incluiría a la flora y la fauna, tanto salvaje como domesticada, incluyendo los recursos humanos. Existirían recursos importantes tanto en la superficie de la tierra como en el subsuelo rocoso y en el aire. Adicionalmente, el agua y la tierra son en sí dos recursos naturales esenciales para la vida. Los recursos naturales incluyen aquellos que se encuentran en estado bruto y pueden servir a satisfacer las necesidades del ser humano, y aquellos que este último es capaz de transformar. También existen categorías respecto de los recursos renovables y los que no lo son”³⁵.

En el plano internacional, en la década de los setenta del siglo anterior, en un contexto en que se discutían alternativas respecto al agotamiento de recursos naturales, los Estados adoptaron documentos a favor de la soberanía permanente sobre sus recursos naturales. En dichos documentos se buscaba privilegiar el “interés nacional” y el “derecho soberano de los pueblos y naciones sobre sus riquezas y recursos”³⁶. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se pronuncia en el mismo sentido sobre el derecho del Estado de disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales³⁷.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos se refiere a los recursos como “sustancias que existen naturalmente en la Tierra. Los recursos naturales son valiosos para la manufactura de productos, la satisfacción de necesidades o comodidades humanas, y la provisión de servicios eco sistémicos que mantienen la salud de la biosfera. Los recursos naturales incluyen el aire, la tierra, el agua, el gas natural, el carbón, el petróleo e hidrocarburos, los minerales, la madera, el humus, la fauna, la flora, los bosques y la vida silvestre. Los recursos naturales renovables son aquellos que se reproducen o renuevan, e incluyen la vida animal, las plantas, los árboles, el agua y el viento. Los recursos no renovables son irremplazables una vez que han sido extraídos del agua o de la tierra, e incluyen el oro, la plata, los combustibles fósiles, los diamantes, el gas natural, el cobre y otros minerales”³⁸.

33 Id., p.13.

34 En los instrumentos jurídicos de promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas los recursos naturales son generalmente estudiados junto a las tierras y territorios. Por consideraciones didácticas en esta sección solamente abarcaremos el análisis de los recursos naturales, y en la próxima sección el análisis de las tierras y territorios.

35 ONU: *Conférence sur l'organisation de la recherche et la formation du personnel en Afrique en ce qui concerne l'étude, la conservation et l'utilisation des ressources naturelles*, UNESCO/CORPSA/4.A, 31 de enero de 1964.

36 Ver al respecto las resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre “Soberanía permanente sobre los recursos naturales”: Resolución 1803 (XVII) de 14 de diciembre de 1962 y Resolución 3171 (XXVIII) de 17 de diciembre de 1973. Existe también una Carta de derechos y deberes económicos de los Estados, adoptada por medio de la resolución 281 (XXX) de la Asamblea General de 12 de diciembre de 1974 que reconoce el derecho de todo Estado del ejercicio de la soberanía sobre la riquezas, recursos naturales y actividades económicas. De hecho, estos instrumentos reconocen y tipifican el derecho y los deberes que se desprenden de la nacionalización, la expropiación o la requisición. Parry and Grant *Encyclopedic Dictionary of International Law* (3rd edition) edited by John P. Grant and J. Craig Barker, p. 407 y 408.

37 Artículo 1.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

38 CIDH. *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II/Doc 56/09, 30 de diciembre de 2009.

a) Los recursos naturales en el Convenio 169 de la OIT

En relación a los recursos naturales existentes en las tierras de los pueblos indígenas, el Convenio 169 de la OIT otorga el derecho de participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos. También fomenta el derecho a la consulta en aquellos casos en que la propiedad de los minerales o recursos del subsuelo pertenezca al Estado con el fin de determinar si los intereses de dichos pueblos serán perjudicados. Esta disposición se aplica tanto a las tierras como a los territorios³⁹.

b) Los recursos naturales en la Declaración Universal sobre los derechos de los pueblos indígenas

El artículo 26 de La Declaración de la ONU⁴⁰ sobre los derechos de los pueblos indígenas reconoce el derecho de los pueblos indígenas respecto a los recursos poseídos, ocupados, utilizados o adquirido tradicionalmente por ellos. En uno de sus párrafos preambulares, la Declaración de la ONU se pronuncia sobre la contribución de los pueblos indígenas al desarrollo sostenible y equitativo⁴¹. De igual manera el artículo 8 (j) del Convenio sobre Diversidad Biológica se refiere al rol de las comunidades indígenas quienes a través de su conocimiento, innovaciones y prácticas pueden contribuir a la "conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica". En este sentido, el establecimiento y gestión de los recursos naturales aparece como un dominio de contribución por parte de los pueblos indígenas respecto a los elementos que hacen parte de la diversidad, tales como la fauna, los bosques, los acuíferos.

En la Organización de Naciones Unidas, sucesivos relatores de los derechos de los pueblos indígenas han expresado preocupación en relación con los efectos negativos de la explotación de los recursos naturales dentro de los territorios indígenas. En 1999 el "Estudio sobre las poblaciones indígenas y su relación con la tierra" de la Relatora Especial Érica-Irene Daes constató que la "exploración y la explotación de petróleo y gas, la explotación de la energía geotérmica, la minería y otras modalidades de actividad económica efectuadas aparentemente en interés del país han repercutido negativamente en los pueblos indígenas, incluyendo aquellos que se encontraban en situaciones de aislamiento"⁴². Por su parte, el relator Rodolfo Stavenhagen se inquietaba respecto al acceso a los recursos naturales y su utilización por parte de las comunidades indígenas ya que "con demasiada frecuencia, esos recursos se están extrayendo o aprovechando en beneficio de otros intereses (petróleo, minería, explotación maderera, pesquerías, etc.), con poco o ningún provecho para las comunidades indígenas que ocupan la tierra"⁴³.

"Las organizaciones indígenas han hecho parte de su preocupación ante diferentes instancias de la ONU sobre las incidencias nefastas de los proyectos de envergadura en el medio ambiente, sus medios de subsistencia y sus modos de vida y de pervivencia. Uno de los problemas citados frecuentemente por las comunidades es la pérdida de sus tierras y territorios. La ausencia de control de los recursos naturales es un tema que inquieta también, puesto que los proyectos de desarrollo implican desplazamientos y reinstalaciones forzadas en las comunidades autóctonas que viven precisamente donde se desea construir un dique, un aeropuerto, una reserva para la caza, un sitio turístico, una explotación minera un oleoducto, una autopista, etc"⁴⁴.

39 Artículo 15. 1 del Convenio 169 de la OIT.

2. "En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades."

40 Artículo 26. 1 del Convenio 169 de la OIT.

41 "Reconociendo que el respeto de los conocimientos, las culturas y las prácticas tradicionales indígenas contribuye al desarrollo sostenible y equitativo y a la ordenación adecuada del medio ambiente".

42 ONU, Consejo Económico y Social, Prevención de discriminaciones y protección a los Pueblos Indígenas y a las minorías, E/CN.4/Sub.2/2001/21 de 11 de junio de 2001.

43 ONU, Consejo Económico y Social, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Documento E/CN.4/2002/97, 4 de febrero de 2002, par. 49, p. 19.

44 ONU, Conseil Économique et Social, Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales

En su informe del año 2011, el relator de las Naciones Unidas, James Anaya, manifestó que los proyectos de extracción de recursos naturales “en o cerca de los territorios indígenas constituyen una de las fuentes más importantes de abuso de los derechos de los pueblos indígenas en todo el mundo” (...) Y un modelo de extracción que impone abusos “pareciera ir en contra de la libre determinación de los pueblos indígenas en las esferas política, social y económica”⁴⁵.

c) Los recursos naturales en el sistema interamericano

En el sistema interamericano, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido los derechos de propiedad de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales encontrados en sus territorios:

“El derecho a utilizar y gozar de las tierras que los miembros del pueblo (...) poseen tradicionalmente implica, necesariamente, gozar de un derecho similar respecto de los recursos naturales que son necesarios para su supervivencia”⁴⁶.

“En el caso de los pueblos indígenas el acceso a sus tierras ancestrales y al uso y disfrute de los recursos naturales que en ellas se encuentran están directamente vinculados con la obtención de alimento y el acceso a agua limpia. Al respecto, el citado Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha destacado la especial vulnerabilidad de muchos grupos de pueblos indígenas cuyo acceso a las tierras ancestrales puede verse amenazado y, por lo tanto, su posibilidad de acceder a medios para obtener alimento y agua limpia”⁴⁷.

Frente al ordenamiento jurídico internacional se debe mencionar que los textos de las constituciones de los Estados miembros de la OEA establecen que los recursos naturales tanto renovables como no renovables pertenecen a la nación. Esta situación es objeto de muchas controversias puesto que viene a limitar el alcance de los derechos concedidos a los pueblos indígenas por los instrumentos jurídicos citados, en particular respecto a la soberanía de los recursos del suelo y subsuelo. También dependerá del rol que cada parte (Estado y pueblos indígenas) deberá ejercer en la preservación del medio ambiente y la misma diversidad biológica, e incluso las decisiones en materia de explotación de los recursos y la implementación de obras consideradas de “interés nacional”.

El Proyecto de Declaración de la OEA refiere en un mismo grupo de artículos tanto a los recursos como a las tierras y territorios. Reconoce la relación especial de los pueblos indígenas con dichos elementos, así como las formas tradicionales colectivas de propiedad y uso, considerados esenciales para “la supervivencia, organización social, desarrollo, espiritualidad, bienestar individual y colectivo”.

Existen propuestas que definen de manera pormenorizada los distintos tipos de derechos de los pueblos indígenas, los cuales incluirían la protección, aprovechamiento, administración, recuperación, restauración y conservación del medio ambiente y manejo sustentable de sus tierras, territorios y recursos. Adicionalmente se impone a los Estados el deber de proteger pudiendo dar lugar a penalidades en caso de “introducción, abandono, dispersión, tránsito, uso o depósito de cualquier sustancia nociva”. En todos los casos se plantea la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en las decisiones que les afecten, incluyendo la administración tal como lo viéramos en la sección sobre los derechos colectivos.

Las propuestas de los pueblos indígenas exigen un reconocimiento más contundente que las meras propiedad y dominio; exigen que además se incluyan la “posesión, uso, desarrollo y control” respecto a “las

des populations autochtones. M. Rodolfo Stavenhagen, Document E/CN.4/2003/90 de 21 de enero de 2003, par. 19, p.8.

45 ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, A/HRC/18/35 de 11 de julio de 2011, párrafo 82, p. 18.

46 Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, op.cit. nota 23, párr. 141.

47 Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yake Aye vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas, op.cit. nota 37 párr. 167.

tierras y territorios que ocupan históricamente y a las que tradicionalmente han tenido acceso para la realización de sus actividades tradicionales y de sustento". Se reivindica "el derecho al medio ambiente total, el aire, las aguas, los mares costeros, los hielos marinos, la flora y fauna, y los demás recursos del suelo y subsuelo, así como de su medio ambiente, preservando los mismos para sí y futuras generaciones". Se exige un reconocimiento legal que implicaría la protección de las modalidades particulares de propiedad, posesión y dominio, incluyendo un reconocimiento de los recursos del suelo y subsuelo, así como la efectiva delimitación, demarcación y titulación de tierras y territorios. En este contexto, el derecho de "atribuir la titularidad y determinar el uso y disfrute colectivo e individual" de las tierras de los pueblos indígenas sería un prerrogativa de los propios pueblos indígenas. Estos últimos tendrían también una participación en los casos en que los recursos del subsuelo o minerales que se encuentren en propiedades indígenas pertenezcan al Estado. Finalmente se propone la restitución de tierras, territorios y recursos "que histórica y tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma y que les hayan sido despojados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento previo, expresado con libertad y pleno conocimiento"⁴⁸.

3.4 LAS TIERRAS Y TERRITORIOS

El concepto de territorio es definido como la porción del planeta que está sujeta a la soberanía de un Estado. Junto al concepto de independencia política, el territorio conforma la soberanía de un Estado⁴⁹. Sin un territorio, una persona legal no puede transformarse en un Estado. Por su parte, la integridad territorial referida por el artículo 2 (4) de la Carta de la ONU y 1 de la Carta de la OEA prohíbe la interferencia en los asuntos de un Estado⁵⁰.

La tierra es definida por la Organización Internacional de las Naciones Unidas para la Alimentación y la agricultura (FAO) como un "recurso natural esencial tanto para la sobrevivencia y la prosperidad de la humanidad como para el mantenimiento de todo el ecosistema terrestre (...) La tierra no debe ser considerada simplemente como el suelo y la superficie topográfica sino que abarca muchos otros elementos como los depósitos superficiales, los recursos de agua y clima y también las comunidades animales y vegetales que se han desarrollado como resultado de la interacción de esas condiciones físicas". De hecho la misma organización insta a la humanidad a trabajar como gestora en lugar de explotadora con el fin de "salvaguardar los derechos de las generaciones que aún no han nacido y de conservar la tierra como base del ecosistema global"⁵¹.

a) Las tierras y territorios en el Convenio 169 de la OIT

El Convenio 169 de la OIT dedica un capítulo exclusivo al tema de las tierras⁵² e invita a los gobiernos a tener en consideración la relación especial de los pueblos con sus tierras o territorios⁵³. Los territorios son descritos como "la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera"⁵⁴. Respecto al derecho de "propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan", se requiere de los gobiernos tomar las medidas necesarias para determinar dichas tierras y poner en marcha

48 Artículos VI, XVIII, XX, XXIV del Proyecto de Declaración Americana.

49 Parry and Grant *Encyclopedic Dictionary of International Law* (3rd edition) edited by John P. Grant and J. Craig Barker, 599.

50 Ian Brownlie, *Principles of Public International Law* (7th edition), p. 487 y 488.

51 FAO, El futuro de nuestra tierra: enfrentando el desafío... Los recursos de la tierra y la población: dependencia e interacción <http://www.fao.org/docrep/004/x38106/x3810604.htm>

52 Artículos 13 al 19 de la Parte II del Convenio 169 de la OIT.

53 Artículo 13.1 del Convenio 169 de la OIT "Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación. 2. La utilización del término tierras en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera."

54 Artículo 13.2 de la Declaración de la ONU.

procedimientos para solucionar casos de reivindicación de tierras⁵⁵.

Se prohíben los traslados de las tierras que ocupan, y regulan los casos en que excepcionalmente “sean necesarios traslados y reubicaciones”⁵⁶. Esta disposición se aplica tanto a las tierras como a los territorios.

El Convenio regula las modalidades de transmisión y enajenación de los derechos sobre la tierra y dicta sanciones en caso de intrusión no autorizada. También se pronuncia sobre el respeto de programas agrarios que sirvan a garantizar la asignación de tierras y el otorgamiento de medios necesarios para el desarrollo de dichas tierras⁵⁷.

b) Las tierras y territorios en la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas

La Declaración de los pueblos indígenas de la ONU confiere a los conceptos de tierras, territorios y recursos un tratamiento uniforme considerando que aparecen como un todo en la mayoría de las provisiones.

Por medio del artículo 8 la Declaración otorga una protección a los pueblos indígenas contra la desposesión de sus “tierras, territorios y recursos”.

Al igual que el Convenio 169, la Declaración distingue la relación espiritual de los pueblos indígenas, sin embargo no lo limita únicamente a las tierras y territorios, sino que también incluye “los recursos tales como aguas, mares costeros y otros recursos que han poseído u ocupado y utilizado”. Adicionalmente, la Declaración impone una responsabilidad a pueblos indígenas en relación a las generaciones futuras⁵⁸.

En el tema de la posesión, el artículo 26 de la Declaración también innova respecto al Convenio 169 puesto que incluye la posesión de los territorios y recursos, y además hace referencia a aquellos que han sido “ocupado o utilizado o adquirido”; mientras que, como lo explicáramos anteriormente, el Convenio 169 trata de las tierras que han poseído o accedido. La Declaración exige además un reconocimiento de dichas tierras, territorios y recursos y el respeto de las costumbres, tradiciones y sistema de tenencia de las tierras de los pueblos interesados⁵⁹.

En materia de restitución, la Declaración propone como una forma de resarcimiento la reparación o, en caso de imposibilidad, una indemnización justa y equitativa “por las tierras, territorios y los recursos que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado”⁶⁰.

La Declaración de la ONU atribuye a los pueblos indígenas un rol de protección y conservación del medio ambiente, incluyendo la capacidad productiva de las tierras o territorios y recursos, en concordancia con el artículo 25. También prescribe la prohibición de almacenar materiales peligrosos en tierras o territorios de los pueblos indígenas⁶¹.

La Declaración de la ONU impone la figura del “consentimiento previo, libre e informado al aprobar proyectos que afecten a sus tierras, territorios y recursos”, y “en particular los recursos minerales, hídricos o de otro tipo”⁶².

c) Las tierras y territorios en el sistema interamericano

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido pionera respecto a la relación estrecha de los pueblos indígenas con la tierra, incluyendo el derecho al goce de la tierra sin exigir un título formal de propiedad:

“Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de

55 Artículo 14.1 de la Declaración de la ONU.

56 Artículo 16. 1 de la Declaración de la ONU.

57 Artículo 17. 1 de la Declaración de la ONU.

58 Artículo 25 de la Declaración de la ONU.

59 Artículos 26 y 27 de la Declaración de la ONU.

60 Artículo 28 de la Declaración de la ONU.

61 Artículo 29 de la Declaración de la ONU.

62 Artículo 32 de la Declaración de la ONU.

posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras. El derecho consuetudinario de los pueblos indígenas debe ser tenido especialmente en cuenta, para los efectos de que se trata. Como producto de la costumbre, la posesión de la tierra debería bastar para que las comunidades indígenas que carezcan de un título real sobre la propiedad de la tierra obtengan el reconocimiento oficial de dicha propiedad y el consiguiente registro⁶³.”

En el contexto de las decisiones a favor de la propiedad de la tierra a los pueblos indígenas que no cuentan con título formal, la Corte se ha pronunciado a favor de medidas especiales para garantizar el ejercicio de dicho derecho de propiedad, protección que busca garantizar su supervivencia física y cultural, tanto para pueblos tribales como indígenas:

“Particularmente, en el caso Moiwana, la Corte determinó que otra de las comunidades maroon que viven en Surinam tampoco es indígena a la región pero que constituye una comunidad tribal que se asentó en Surinam en los siglos XVII y XVIII, y que esta comunidad tribal tenía “una relación profunda y abarcativa respecto de sus tierras ancestrales” que se centraba no “en el individuo, sino en la comunidad en su conjunto”⁶⁴.

En el caso Sarayaku, la Corte señaló que la existencia de una relación de los pueblos y comunidades indígenas con sus tierras tradicionales puede expresarse de diversas maneras dependiendo del pueblo y las circunstancias. En la instancia se determinó que efectivamente existía un “profundo lazo cultural, inmaterial y espiritual que la comunidad mantiene con su territorio”⁶⁵.

“Algunas formas de expresión de esta relación podrían incluir el uso o presencia tradicional, a través de lazos espirituales o ceremoniales; asentamientos o cultivos esporádicos; formas tradicionales de subsistencia, como caza, pesca o recolección estacional o nómada; uso de recursos naturales ligados a sus costumbres u otros elementos característicos de su cultura. El segundo elemento implica que los miembros de la comunidad no se vean impedidos, por causas ajenas a su voluntad, de realizar aquellas actividades que revelan la persistencia de la relación con sus tierras tradicionales”.

Finalmente es importante señalar que la Corte ha determinado que el derecho a la propiedad establecido por el artículo 21 de la Convención puede ser sujeto de restricciones por parte del Estado en los siguientes casos: “a) hayan sido previamente establecidas por ley; b) sean necesarias; c) proporcionales y d) que tengan el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática”⁶⁶.

En la evolución de las reivindicaciones indígenas en el tema de las tierras y territorios en el hemisferio, el profesor José Aylwin explica que en un primer momento se ha buscado la protección jurídica de las tierras ancestrales y de los recursos naturales, mientras que el reconocimiento y protección de la territorialidad ha sido una demanda más reciente:

La demanda de los indígenas por territorio parece ser más compleja, puesto a que ella tiene componentes de carácter material, relacionados con los espacios físicos reivindicados y los recursos que hay en ellos, así como componentes inmateriales, de carácter político y simbólico⁶⁷.

63 Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, op.cit. nota 22 párr. 149 y 151.

64 Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, op.cit. nota 30, párr. 72 y 85. Véase los siguientes casos : Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, op.cit. nota 22, párrs. 148-149, y 151; Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay, fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párrs. 116-121, y 131, y Caso de la Comunidad indígena Yukiye Axa Vs. Paraguay, op.cit. nota 23, párrs. 124, 131, 135-137 y 154.

65 Corte IDH. Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, Fondo y reparaciones, sentencia del 27 de junio de 2012, párrs. 148 y 149. Véase también, Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay, id., párr. 73.61 a 73.74, y Caso Xikmok Kasek Vs. Paraguay, párrs. 205, 207 y 208. Caso Comunidad Indígena Yukiye Axa Vs. Paraguay, Fondo, Reparaciones y Costas, id., párr. 154, y Caso Xikmok Kasek Vs. Paraguay, párr. 113.

66 Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, op.cit. nota, 30, párr. 127. Cfr. Caso de la Comunidad indígena Yukiye Axa, op.cit., nota 23, párrs. 144-145 citando (mutatis mutandi) Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay, fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 96; Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 127, y Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú, fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 155. Cfr., también, Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya, op.cit. nota 65, párr. 137.

67 José Aylwin O., El Derecho de los Pueblos Indígenas a la Tierra y al Territorio en América Latina: Antecedentes Históricos y Tendencias

Además de las reformas necesarias para reconocer y proteger los derechos estipulados en los instrumentos jurídicos en la materia, el profesor José Aylwin constata la necesidad de destinar mayores recursos a los programas de saneamiento, demarcación y titulación de las tierras y territorios indígenas, así como el respeto por las formas de tenencia comunal. También considera esencial "abrir espacios para hacer posible mayores grados de autonomía y/o participación en la gestión de los procesos económicos, sociales y políticos al interior de los espacios territoriales indígenas"⁶⁸. En este ámbito, el profesor James Anaya propone la adopción de las medidas adecuadas para identificar las tierras comunales, los recursos naturales y los mismos proyectos de inversión en territorios indígenas⁶⁹.

En todos los casos, el control y la posesión de la propiedad de las tierras, territorios y recursos aparece como un elemento esencial para la supervivencia y desarrollo de los pueblos indígenas.

"...elementos que únicos para los pueblos indígenas i) existe una profunda relación entre los pueblos indígenas y sus tierras, territorios y recursos; ii) esta relación entraña diversas dimensiones y responsabilidades sociales, culturales, espirituales, económicas y políticas; iii) la dimensión colectiva de esta relación es importante; y iv) el aspecto intergeneracional de dicha relación también es fundamental para la identidad, la supervivencia y la viabilidad cultural de los pueblos indígenas"⁷⁰.

Existen importantes esfuerzos realizados por las Naciones Unidas en materia de desarrollo sostenible con implicaciones respecto a la tierra, territorios y recursos por medio de la agenda 21 (cuyo capítulo 26 busca reconocer y fortalecer el papel de las comunidades indígenas), la declaración de Río de Janeiro sobre el medio ambiente y desarrollo, y la declaración de principios para la gestión sostenible de los bosques⁷¹.

Un análisis sobre el estado de la negociación del Proyecto de Declaración Americana sobre el tema de las tierras y territorios ha sido incluido en el tratamiento de los recursos naturales.

3.5 LA CONSULTA

La consulta consiste en solicitar a un organismo, persona o grupo de personas una opinión respecto a una consideración de su competencia o calificación frente a la cual no existe obligación de cumplimiento, incluyendo aquellos casos en que se está obligado a solicitar esta opinión (casos de consulta obligatoria). En este sentido, la finalidad de la consulta es conocer la opinión del destinatario de la consulta para otorgarle elementos a quien debe tomar una decisión⁷².

Los mecanismos de participación y consulta ciudadana otorgan al Presidente, Congreso o Asamblea Legislativa la potestad de someter una ley, un proyecto de ley o de reforma constitucional para diversos fines. El referendo consultivo, que puede ser vinculante o no, es un mecanismo orientado a acudir a la ciudadanía en busca de conocer su opinión sobre un tema específico y de importancia para el país⁷³. Las evaluaciones de impacto ambiental permiten la participación pública de los ciudadanos como uno de los ejes principales de validación de proyectos de desarrollo. En muchos casos las audiencias públicas son obligatorias, pero las decisiones de dichas audiencias públicas no son vinculantes necesariamente⁷⁴.

Actuales, 2002, p. 7 y 8.

68 Id., p. 26.

69 Citado por José Aylwin O en "El concepto de tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas en el Derecho Internacional", p. 10: www.utexas.edu/law/centers/humanrights/events/_tierrasterterritorios.doc.

70 UN, Economic and Social Council, Report on the working paper prepared by Mrs. Erica-Irene Daes, Special Rapporteur, , E/CN.4/Sub.2/2001/21, p. 9 (par.20).

71 Naciones Unidas, Agenda 21, Reconocimiento y Fortalecimiento del Papel de las Poblaciones Indígenas y sus Comunidades. http://www.un.org/esa/dsd/agenda21_spanish/res_agenda21_26.shtml.

72 Vocabulaire juridique Sous la direction de Gérard Cornu, 9e édition Editur : Presses Universitaires de France - P.U..

73 OEA, Informe del Comité Jurídico Interamericano sobre mecanismos de participación directa y fortalecimiento de la democracia representativa, OJ/doc.383/11 rev.1, agosto de 2011, p. 7.

74 Pierre Levasseur, « L'évaluation des impacts sur l'environnement et la prise en compte de l'expression des citoyens : le cas de la rue Notre-Dame à Montréal », http://www.usherbrooke.ca/environnement/filesadmin/sites/environnement/documents/Essais2009/essai_

En el derecho indígena, los instrumentos jurídicos internacionales consagran un derecho a la consulta acerca de las decisiones que son susceptibles de afectarles, asignando un espacio privilegiado a la participación de los pueblos indígenas.

Tanto el Convenio 169 de la OIT como la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas establecen las pautas aplicables en materia de consulta. Adicionalmente, el Relator de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, insta a tomar en cuenta los instrumentos de protección y promoción de los Derechos Humanos en las decisiones que afecten a los pueblos indígenas. En su informe del año 2009, el Relator Anaya constataba el incumplimiento de ciertos Estados que fueron objeto de observaciones por parte del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas, del Comité de Derechos Humanos de ONU y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respecto a la falta de consulta⁷⁵.

a) La consulta en el Convenio 169 de la OIT

En virtud del artículo 6.1 del Convenio 169, la consulta debe realizarse cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas. Esta provisión de aplicación transversal lee⁷⁶:

"Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

- a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.
- b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
- c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin".

La consulta del Convenio 169 presenta como objetivo específico el llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas⁷⁷. En esta sección analizaremos las implicaciones respecto a la búsqueda de acuerdos, y en la próxima sección se verán las situaciones que aluden expresamente al consentimiento.

La OIT explica que la búsqueda de acuerdos implica que las partes hagan esfuerzos efectivos para conseguir dicha meta y en todos los casos lograr arribar a una decisión⁷⁸. En la opinión del relator de Naciones Unidas James Anaya la búsqueda de acuerdos mutuamente aceptables por medio de la consulta reviste una importancia particular para los pueblos indígenas puesto que existen medidas que afectan a los pueblos indígenas⁷⁹, en modos no percibidos por otros individuos de la sociedad⁷⁹.

PLEVAS6EUR.pdf

75 ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas, James Anaya, A/HRC/12/34, septiembre de 2011, párr. 40.

76 OIT, Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica: Una Guía sobre el Convenio número 169 de la OIT, vol.1, Ginebra, 2009, p.61.

77 "Artículo 6. 2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas."

78 OIT, "ILO Convention on Indigenous and tribal peoples 1969 (No. 169): A Manual", Ginebra, 2003, p.16..

79 ONU, Informe del Relator Especial, James Anaya, *op.cit.*, nota 75 párr. 43 y 46.

Esta consulta impone ciertos requisitos mínimos para que sea válida:

- Procedimientos apropiados (que tenga en cuenta las tradiciones culturales y sociales)
- Con carácter previo (suficiente precedencia para involucrar a los interesados lo antes posible)⁸⁰.
- Haciendo partícipe a instituciones representativas (elegidas siguiendo sus procesos internos propios)⁸¹.
- Buena fe (proceso sincero, libre de presiones o manipulaciones, constructivo, en que la información sea precisa y las explicaciones sean comprensibles en el idioma de las personas involucradas)⁸².

En virtud del artículo 2, la participación de los pueblos indígenas y la acción coordinada con los Estados aparece como una condición necesaria para proteger los derechos de los pueblos. Adicionalmente, el artículo 22 requiere la participación de los mismos respecto a la planificación, coordinación, ejecución y evaluación de programas que les afecten.

De manera específica, el Convenio 169 exige la consulta cada vez que se consideran medidas respecto a variados ámbitos incluyendo procesos de desarrollo⁸³, enajenación de sus tierras⁸⁴, creación de programas de formación profesional⁸⁵, creación de instituciones y medios de educación propias⁸⁶, y enseñanza a los niños en su propia lengua indígena o lengua común⁸⁷.

b) La consulta en la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas

La Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce como objeto principal de la consulta la obtención del "consentimiento libre, previo e informado", lo cual marca una diferencia con el texto de la OIT en donde se prevé que la consulta debería permitir la búsqueda de acuerdos o el consentimiento. Desde el punto de vista temporal la consulta establecida por la Declaración de la ONU debe realizarse antes de la adopción y aplicación de medidas que afecten a los pueblos indígenas, en un marco regulatorio que involucre medidas de índole legislativo como administrativo. Se prevé la participación de "instituciones representativas" de los pueblos indígenas interesados y la cooperación de los Estados en donde impere la buena fe⁸⁸.

La Declaración de la ONU requiere la consulta respecto a los siguientes asuntos específicos: eliminación de la discriminación; derechos laborales y prohibición de explotación económica y trabajo de los niños; utilización de las tierras o territorios para actividades militares; cualquier proyecto que afecte a tierras o territorios y otros recursos; relaciones con otros pueblos, a través de las fronteras; adopción de las medidas apropiadas, incluyendo medidas legislativas, para alcanzar los fines de la Declaración⁸⁹.

80 ONU, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Doc.Off. A/HRC/6/15, 2007, p.11.

81 OIT, Guía, op.cit., nota 76, p.61.

82 Id.

83 Artículo 7 del Convenio 169 de la OIT.

84 Artículo 17 del Convenio 169 de la OIT.

85 Artículo 22 del Convenio 169 de la OIT.

86 Artículo 27 del Convenio 169 de la OIT.

87 Artículo 28 del Convenio 169 de la OIT.

88 Artículo 19 de la Declaración de Naciones Unidas.

89 El Preámbulo de la Declaración invita también a los estados a que "respeten y cumplan eficazmente todas sus obligaciones para con los pueblos indígenas dimanantes de los instrumentos internacionales, en particular las relativas a derechos humanos, en consulta y cooperación con los pueblos interesados".

c) La consulta en el sistema interamericano

En el sistema interamericano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos vincula el derecho a la consulta con el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos que refiere a la participación en los asuntos públicos⁹⁰ e impone una participación efectiva en “relación con todo plan de desarrollo, inversión, exploración o extracción que se lleve a cabo dentro del territorio y no impliquen una denegación de su subsistencia como pueblo tribal”⁹¹.

En el caso Saramaka la Corte establece un listado de medidas estatales en casos de exploración o extracción de recursos naturales⁹²:

“i) efectuar un proceso adecuado y participativo que garantice su derecho a la consulta, en particular, entre otros supuestos, en casos de planes de desarrollo o de inversión a gran escala; ii) la realización de un estudio de impacto ambiental; y iii) en su caso, compartir razonablemente los beneficios que se produzcan de la explotación de los recursos naturales (como una forma de justa indemnización exigida por el artículo 21 de la Convención), según lo que la propia comunidad determine y resuelva respecto de quiénes serían los beneficiarios de tal compensación según sus costumbres y tradiciones”

La Corte también ha exigido consultas previas en casos que involucren la “elección y entrega de tierras alternativas y el pago de una justa indemnización o ambos”⁹³.

En el caso Sarayaku, la Corte enumera las características de la consulta que debe realizar el Estado respecto a planes de desarrollo o inversión dentro de su territorio, indicando que su incumplimiento podría involucrar la responsabilidad internacional de los Estados⁹⁴:

“el Estado tiene el deber de consultar, activamente y de manera informada, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones, en el marco de una comunicación constante entre las partes. Además, las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo. Asimismo, se debe consultar con el pueblo o la comunidad, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión o no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. Asimismo, el Estado debe asegurarse que los miembros del pueblo o de la comunidad tengan conocimiento de los posibles beneficios y riesgos, para que puedan evaluar si aceptan el plan de desarrollo o inversión propuesto. Por último, la consulta debe tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo o comunidad para la toma de decisiones”.

La Comisión Interamericana de Derechos considera que la consulta debe ser obligatoria en aquellos casos en que el reconocimiento de la tierra o territorio respectivo está en proceso de reivindicación⁹⁵.

“Los procedimientos de consulta previa “deben efectuarse con respecto a los grupos que pueden resultar afectados, o bien porque poseen la tierra o territorio respectivo, o bien porque el reconocimiento de los mismos se encuentra en proceso de reivindicación”.

La Corte también deja en manos de los mismos miembros de la comunidad la determinación de las personas que participan en los procesos que implican consultas y la representación de estas personas ante el Estado: “los Saramaka deben determinar, de conformidad con sus costumbres y tradiciones, cuáles miembros de la tribu estarán involucrados en dichas consultas” (al momento de esta decisión Suriname no era parte del Convenio 169 por lo tanto el análisis no tiene en cuenta los preceptos establecidos en dicho instrumento)⁹⁶.

90 Corte IDH, Caso Yatama Vs. Nicaragua, Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C No. 127, par. 225.

91 Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, op.cit., nota. 30, párr. 129 y 130.

92 Id., párr. 194.

93 Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Yuki Axa Vs. Paraguay, Fondo, Reparaciones y Costas, op.cit., nota 23, párr. 151. Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay, Fondo, Reparaciones y Costas, op.cit., nota 65, párr. 135.

94 Corte IDH, Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, op.cit., nota 65, párr. 177.

95 CIDH, Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, op.cit. nota 38, párr. 293.

96 Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, op.cit. nota 30, párr. 15, 18 y 19.

En este punto relativo al respeto de las costumbres y tradiciones, la Corte reconoció en el caso Sarayaku el derecho a la identidad cultural como “un derecho fundamental y de naturaleza colectiva de las comunidades indígenas, que debe ser respetado en una sociedad multicultural, pluralista y democrática”. En el análisis de la Corte se analizan las obligaciones internacionales contraídas por el Estado en la causa vis-a-vis el Convenio 169 y la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, además de constatar las implicaciones de la consulta y el derecho a la identidad cultural⁹⁷:

“Dada la importancia que tienen los sitios de valor simbólico para la identidad cultural del Pueblo Sarayaku y su cosmovisión, como sujeto colectivo, varios de los testimonios y peritajes producidos durante el proceso indican el fuerte lazo que existen entre los elementos de la naturaleza y de la cultura, por un lado, y las dimensiones del ser de cada integrante del Pueblo, por otro...La Corte considera que la falta de consulta al Pueblo Sarayaku afectó su identidad cultural, por cuanto no cabe duda que la intervención y destrucción de su patrimonio cultural implica una falta grave al respeto debido a su identidad social y cultural, a sus costumbres, tradiciones, cosmovisión y a su modo de vivir, produciendo naturalmente gran preocupación, tristeza y sufrimiento entre los mismos”.

El Proyecto de Declaración Americana propone en la mayoría de casos el respeto del consentimiento previo, libre e informado, pero en algunas provisiones exige la consulta, tal es el caso en materia de promoción y uso de sistemas o prácticas interculturales en los servicios médicos y sanitarios⁹⁸, la adopción de medidas efectivas para facilitar el ejercicio y asegurar la aplicación de derechos de asociación, reunión, organización, incluyendo encuentros de pueblos divididos por fronteras nacionales⁹⁹.

Por su parte, algunas provisiones exigen la consulta como una medida previa a la obtención del consentimiento respecto a medidas o acciones que puedan afectar el ambiente en territorios indígenas¹⁰⁰, en relación con la participación de los pueblos indígenas en el diseño de las instituciones que pongan en marcha “planes, políticas públicas, programas y acciones relacionados con los asuntos indígenas”¹⁰¹, o “cuando se adopten acuerdos y regímenes nacionales e internacionales que provean el reconocimiento y la protección adecuada del patrimonio cultural y la propiedad intelectual asociada al patrimonio de los pueblos indígenas”¹⁰². El consentimiento previo, libre e informado es exigido por el Proyecto de Declaración cuando se adopten medidas que involucren investigaciones, experimentaciones biológicas o médicas, incluyendo la esterilización¹⁰³, el patrimonio cultural y la propiedad intelectual¹⁰⁴, el traslado o las reubicaciones¹⁰⁵ todo plan, programa o proyecto que afecten los derechos o las condiciones de vida de los pueblos indígenas¹⁰⁶, reconstrucción por casos de conflictos armados¹⁰⁷.

Finalmente, nos parece pertinente señalar la situación de algunos Estados miembros de la OEA que se han dotado de mecanismos de participación directa en el ámbito interno, tanto a nivel de sus constituciones (como la de Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México y Venezuela) como por medio de sus legislaciones internas en lo que respecta a: la gestión de sus recursos naturales¹⁰⁸, la elaboración y ejecución de planes municipales o nacionales de desarrollo¹⁰⁹, la adopción de planes de prospección y explotación de recursos que se encuentren

97 Corte IDH. Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, op.cit., nota 65, párrs.217, 219 y 220.

98 Artículo XVII del Proyecto de Declaración Americana.

99 Artículo XIX del Proyecto de Declaración Americana.

100 Artículo XVIII del Proyecto de Declaración Americana.

101 Artículo XXII del Proyecto de Declaración Americana.

102 Artículo XXVIII del Proyecto de Declaración Americana.

103 Artículo XVII del Proyecto de Declaración Americana.

104 Artículo XXVIII del Proyecto de Declaración Americana.

105 Artículo XXV del Proyecto de Declaración Americana.

106 Artículo XXIX del Proyecto de Declaración Americana.

107 Artículo XXX del Proyecto de Declaración Americana.

108 Artículo 75, inciso 17 de la Constitución Nacional de la República Argentina de 1994. Asimismo, el artículo 57, inciso 6 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008 señala que los pueblos indígenas participan en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos renovables que se hallen en sus tierras. Véase también el Artículo 30, inciso II, numeral 15 de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009.

109 Artículo 2, Inciso IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Aquí se establece además la necesidad

en sus tierras así como la participación de éstos en los beneficios que reporten tales proyectos¹¹⁰, la adopción de leyes que puedan afectar sus derechos colectivos¹¹¹, entre otros¹¹².

3.6 EL CONSENTIMIENTO

El término refiere a la manifestación de voluntad (ya sea tácita o expresa) de dos o más personas de suscribir a un acto jurídico. Respecto a un contrato, el consentimiento es la conformidad que las partes expresan sobre su contenido. También aparece como la autorización entregada por una persona a un acto que la otra no puede cumplir sin esta formalidad¹¹³.

El concepto de consentimiento que exigen algunos instrumentos jurídicos internacionales relativos a los pueblos indígenas se refiere al derecho de los pueblos indígenas, afectados por medidas gubernamentales y actividades de desarrollo, de participar en el proceso de toma de decisiones y expresar su voluntad respecto de las políticas concertadas, antes de la ejecución de planes o proyectos que puedan afectarles. En este sentido, se estaría imponiendo un deber al Estado, entidad encargada de buscar el consentimiento de los pueblos indígenas, para asegurar que los actores privados - tal como las empresas - cumplan también con esta exigencia¹¹⁴.

a) El consentimiento en el Convenio 169 de la OIT

Tal como lo estableciéramos en la sección anterior, el Convenio 169 de la OIT presenta el consentimiento en el enunciado general de la consulta como una finalidad y no como un derecho, junto con la búsqueda de acuerdos del artículo sexto. De manera expresa, la única provisión que requiere un consentimiento “libre y en pleno conocimiento de causa” corresponde al caso de los traslados y reubicaciones, considerado como una medida excepcional¹¹⁵.

b) El consentimiento en la Declaración de las Naciones Unidas

La Declaración de Naciones Unidas por su parte invoca un derecho al consentimiento que tenga como características ser previo, libre e informado. Esta referencia hace parte de provisiones ligadas a los siguientes elementos:

- La situación de traslado de sus tierras y territorios¹¹⁶;
- La adopción y aplicación de medidas legislativas y administrativas que les afectan¹¹⁷;
- El no almacenamiento y la eliminación de materiales peligrosos en sus territorios¹¹⁸;
- La aprobación de proyectos de desarrollo que afectan a sus tierras o territorios u otros recursos¹¹⁹;

de incorporar en los referidos planes sus recomendaciones y propuestas, de ser el caso, así como la obligación de la Cámara de Diputados del Congreso, los legisladores de las entidades federativas y los ayuntamientos de establecer las partidas pertinentes así como las formas y procedimientos para garantizar esta participación. El Artículo 57, inciso 16 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008 por su parte, establece el derecho de las comunidades y pueblos indígenas de participar en los organismos oficiales que definen las políticas públicas que les conciernen así como en el diseño de planes y programas que les competen.

110 Artículo 57, inciso 7 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008. Esta dispone la consulta previa, obligatoria, libre e informada a las comunidades indígenas sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras, participar en los beneficios que estas reporten y recibir indemnizaciones por los daños que se les ocasionen. También el Artículo 120 de la Constitución Bolivariana de Venezuela de 1999 y el Artículo 330 de la Constitución Política de la República de Colombia de 1991, que disponen la participación de las comunidades indígenas en las decisiones sobre la explotación de recursos naturales que se encuentren en sus tierras. Véase también el Artículo 30, inciso II, numeral 15 de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009.

111 Artículo 57, inciso 17 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008. Artículo 30, inciso II, numeral 15 de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009.

112 OEA, op.cit., nota 73, Informe del Comité Jurídico Interamericano, páginas. 16-17.

113 Dictionnaire de droit privé el Lexiques bilingues, Deuxième édition, Editions Yvon Blais inc., 1991, p. 123.

114 UN, UNDG Guidelines on Indigenous Peoples Issues, New York, 2008, p.21.

115 Artículo 16.2 del Convenio 169 de la OIT.

116 Artículo 10 de la Declaración de Naciones Unidas.

117 Artículo 19 de la Declaración de Naciones Unidas.

118 Artículo 29.2 de la Declaración de Naciones Unidas.

119 Artículo 32.2 de la Declaración de Naciones Unidas.

- Como una referencia en casos de resarcimiento respecto a la privación de sus bienes o de las tierras, territorios y recursos que hayan sido tomados sin su consentimiento¹²⁰.

Varios órganos de la Organización de Naciones Unidas, entre ellos la Organización Internacional del Trabajo, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y el Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo, se han pronunciado sobre los requisitos que la noción de consentimiento comprende¹²¹.

“Libre”: implica la ausencia de coerción, intimidación o manipulación¹²².

“Previo”: es decir con suficiente antelación antes de realizar la actividad relacionada con la decisión¹²³.

“Informado”: significa que los pueblos indígenas cuenten con una información clara y precisa sobre todos los hechos y cifras relevantes¹²⁴, que reviste una forma comprensible en un idioma que los pueblos indígenas comprendan plenamente y que tiene en cuenta sus tradiciones orales¹²⁵.

La información proporcionada por el Estado debe incluir como mínimo los siguientes elementos:

- a. La naturaleza, envergadura, ritmo, reversibilidad y alcance de cualquier proyecto o actividad propuesto;
- b. La razón o razones o el objeto u objetos del proyecto y/o actividad;
- c. La duración de lo que antecede;
- d. Los lugares de las zonas que se verán afectados;
- e. Una evaluación preliminar del probable impacto económico, social, cultural y ambiental, incluido los posibles riesgos y una distribución de beneficios justa y equitativa en un contexto que respete el principio de precaución;
- f. El personal que probablemente intervendrá en la ejecución del proyecto propuesto (incluidos los pueblos indígenas, el personal del sector privado, instituciones de investigación, empleados gubernamentales y demás personas);
- g. Los procedimientos que puede entrañar el proyecto¹²⁶.

El Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU impone el consentimiento de los pueblos indígenas en las cuestiones que revisten “una importancia fundamental para sus derechos, supervivencia, dignidad y bienestar” a la luz de los siguientes factores: “el punto de vista de esos pueblos indígenas, la naturaleza de la actividad propuesta y su repercusión, los efectos acumulativos de las injerencias o actividades anteriores y las desigualdades históricas sufridas por los pueblos indígenas en cuestión”¹²⁷.

¹²⁰ Artículo 11.2 y 28.1 de la Declaración de Naciones Unidas.

¹²¹ Consejo de Derechos Humanos, Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas, *Estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisión*, Doc. ONU A/HRC/EMRIP/2011/2, 2011, pp.13-16; UNPFII, *Desarrollo económico y social, medio ambiente y consentimiento libre, previo e informado*, Análisis preparado por la secretaria del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, Doc. ONU E/C.19/2011/13, Consejo Económico y Social, 2011, párr.30; UNDG Guidelines, op.cit., nota 114, p. 13.

¹²² UNPFII, Informe del Seminario Internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas, Consejo Económico y Social, Doc. ONU E/C.19/2005/3, 2005, párr. 46, p. 13; UNDG Guidelines, op.cit., nota 114, p.21.

¹²³ UNPFII, id. párr.46, p. 13.

¹²⁴ OIT, “Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica”, op.cit. nota 76, p.98; OIT, “ILO Convention on Indigenous and tribal peoples”, op.cit. nota 78, p.44.

¹²⁵ UNPFII, op.cit., nota 122, párr.48, p. 14; Consejo de Derechos Humanos, *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo*, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, op.cit., nota 80, párr.23.

¹²⁶ UNPFII, id. párr.46, p. 13.

¹²⁷ Consejo de Derechos Humanos, Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas, op.cit., nota, 121 párr.23.

Por su parte el Relator Especial de la ONU James Anaya propone algunos criterios para determinar aquellos proyectos que puedan causar impactos mayores: “i) la pérdida de territorios y tierra tradicional, ii) el desalojo, iii) la migración y el posible reasentamiento, iv) el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural, v) la destrucción y contaminación del ambiente tradicional, vi) la desorganización social y comunitaria, vii) impactos sanitarios y nutricionales negativos y de larga duración, o viii) abuso y violencia”¹²⁸.

En todos los casos, el “consentimiento” exige que los pueblos indígenas comprendan cabalmente y razonablemente el significado y las consecuencias, y los acepten¹²⁹ manifestando su acuerdo explícitamente¹³⁰. El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU precisa que el consentimiento libre, previo e informado es un principio evolutivo y su ulterior desarrollo debería adaptarse a diferentes realidades¹³¹. La violación de cualquiera de los requisitos metodológicos puede conducir a la revocación del consentimiento prestado¹³². Además, según la interpretación de la OIT, los pueblos indígenas pueden negarse a dar su consentimiento¹³³.

Cabe señalar que en ningún caso las disposiciones del Convenio o de la Declaración implican que las comunidades tengan un poder de veto¹³⁴. Según la OIT cuando un Estado pruebe que ha cumplido con los requisitos para conseguir el consentimiento y que no lo obtiene, para proceder a la iniciativa deberá demostrar que los derechos de los pueblos indígenas interesados están adecuadamente protegidos y adoptar las medidas adecuadas para mitigar los impactos negativos del proyecto propuesto (pasos, procedimientos, compensación, etc.)¹³⁵. Por su parte el Relator Anaya rescata la importancia del acuerdo mutuo aceptable y el momento en que se deben tomar las decisiones de las medidas propuestas.

“Esta provisión de la Declaración no debe ser considerada como acordando un derecho general de veto respecto a las decisiones que pueden afectarles pero el establecimiento del consentimiento debe ser el objetivo de las consultas con los pueblos indígenas. En este contexto, el Convenio de la OIT prevé que las consultas sean hechas “con el objetivo de llegar a un acuerdo o consentimiento respecto a la medida propuesta (art.6 par.2). La diferencia en el lenguaje sugiere un mayor énfasis respecto a la necesidad de consultar por medio de negociaciones hacia un acuerdo mutuo aceptable, previo a las decisiones respecto a las medidas propuestas, en lugar de consultas ligadas a mecanismos que proveen los pueblos indígenas con información sobre decisiones que han sido tomadas o en el proceso de su toma, sin permitirles de manera genuina influenciar el proceso de toma de decisión”¹³⁶.

c) El consentimiento en el sistema interamericano

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha exigido la obtención del consentimiento libre e informado de los pueblos indígenas con carácter previo a la realización de proyectos que les puedan afectar, una vez realizada la consulta en el contexto de la extracción de recursos naturales¹³⁷:

“Asimismo, la Corte considera que, cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio Saramaka, el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar a los Saramakas, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo

128 “Estos criterios fueron mencionados en el Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen y retomados por la Corte Interamericana en el Caso del Pueblo Saramaka”, María Clara Galvis Patiño, “Consulta, Consentimiento y Veto”, APORTE DPLF, Revista de la Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF), p.11.

129 OIT, “Una Guía”, op.cit., nota 76, p. 53; OIT, “A Manual”, op.cit., nota 76, p. 53; UNPFII, Doc. E/C.19/2005/3, op.cit., nota 122, par. 48.

130 Consejo de Derechos Humanos, La situación de los pueblos indígenas afectados por el proyecto hidroeléctrico El Diquis en Costa Rica, Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, op.cit. nota 75, par. 15.

131 UNPFII, op.cit. nota 138, par.42.

132 UNPFII, Id.: Consejo de Derechos Humanos, Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas, op.cit., nota 122, par.25.

133 OIT, “Una Guía”, op.cit., nota 92, p. 53.

134 Consejo de Derechos Humanos, Doc. ONU A/HRC/12/34, op.cit., nota 91, par. 46.

135 OIT, “A Manual”, op.cit., nota 78, p.53; AGNU, Droits des peuples autochtones, Rapport du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, Doc. ONU A/66/288, 2011, p.19 par. 66.

136 ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, op.cit. nota 75, par. 44.

137 Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, op.cit. nota 30, Par. 134.

de éstos, según sus costumbres y tradiciones. La Corte considera que la diferencia entre "consulta" y "consentimiento" en este contexto requiere de mayor análisis".

La Corte Interamericana establece como una obligación la obtención del consentimiento en la sentencia interpretativa del caso mencionado en los siguientes términos¹³⁸:

"el Estado tiene el deber, desde el inicio de la actividad que se propone, de consultar activamente con el pueblo Saramaka, de buena fe, y con el objetivo de llegar a un acuerdo, lo cual a su vez requiere que el Estado acepte y brinde información al respecto en un formato entendible y públicamente accesible. Además, dependiendo del nivel de impacto que tendrá la actividad que se propone, el Estado podría ser requerido a obtener el consentimiento del pueblo Saramaka. El Tribunal enfatizó que cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que podrían afectar la integridad de las tierras y recursos naturales del pueblo Saramaka, el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar a los Saramaka, sino también de obtener su consentimiento libre, informado y previo, según sus costumbres y tradiciones. La Corte Interamericana ha exigido la participación y el consentimiento informado en los procesos de demarcación, incluyendo aquellos que involucren comunidades indígenas vecinas".

Una referencia al consentimiento en el Proyecto de Declaración Americana es presentada en la sección sobre la consulta.

3.7 LAS REPARACIONES

En el Derecho Internacional este principio corresponde a un remedio frente al incumplimiento de un compromiso u obligación internacional por parte de un Estado. La reparación es considerada como un suplemento indispensable frente a la inobservancia de una convención, y por lo tanto no requiere que esto sea establecido en la misma¹³⁹. La obligación impuesta está gobernada por el derecho internacional independientemente de las provisiones domésticas¹⁴⁰. El profesor Malcolm M. Shaw citando la decisión *Fábrica Chorzów* subraya el principio ahí contenido además de retomar el artículo 31 de la Convención sobre la responsabilidad internacional de los Estados:

*"toda violación de un compromiso implica obligación de reparar en forma adecuada; (...) la reparación debe, en la medida de lo posible, borrar todas las consecuencias del acto ilícito y restablecer la situación que, según toda probabilidad, habría existido si dicho acto no se hubiera cometido"*¹⁴¹.

En el ámbito de las relaciones internacionales, el artículo 34 de la Convención sobre la responsabilidad internacional de los Estados reconoce tres formas de reparar un hecho ilícito internacionalmente: la restitución, la indemnización y la satisfacción. La restitución tiene por objeto restablecer la situación que existiera antes de la comisión del hecho ilícito, la indemnización pretende establecer las pérdidas, daños (tanto materiales como inmateriales) y perjuicios causados. Finalmente, la satisfacción corresponde a la compensación no monetaria, incluyendo disculpas oficiales, castigo de oficiales o reconocimiento formal del carácter ilícito del acto¹⁴².

Es posible que el ilícito tenga un efecto directo sobre un Estado o que la víctima sea un particular, en cuyo caso el Estado asume la causa del nacional suyo perjudicado por hecho ilícito de otro Estado.

138 Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008 Serie C No. 185, párr. 17.

139 *Perry and Grant Encyclopedic Dictionary of International Law* (3rd edition) edited by John P. Grant and J. Craig Barker, p. 515.

140 Malcolm M. Shaw, *International Law*, Sixth Edition, p. 802.

141 *Id.*, p. 801.

142 *Id.*, p.p. 801-805. Ver también Alonso GÓMEZ-ROBLEDO, "Aspectos de la Reparación en Derecho Internacional" (1978) *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*.

"Los derechos o intereses de un particular a quien se ha infringido un daño a resultados de su vulneración, están siempre en un plano distinto al de los derechos del Estado, que también pueden haber sido vulnerados por el mismo hecho. Por tanto, el daño sufrido por un particular no es nunca de la misma clase que el daño sufrido por un Estado y puede tan sólo proporcionar un escala adecuada para el cálculo de la reparación debida al Estado"¹⁴³.

a) Las reparaciones en el Convenio 169 de la OIT

El Convenio 169 ha optado por dos de las tres formas de reparación aceptadas por el derecho internacional, la indemnización y la satisfacción. Al respecto, el artículo 15 del Convenio impone "una indemnización equitativa" por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de las actividades que impliquen prospección o explotación de los recursos naturales existentes en sus tierras; mientras que el artículo 16 requiere una indemnización en dinero o en especie como un remedio por traslado o reubicación. Y en todos los casos exige indemnizar "plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento".

b) Las reparaciones en la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas

La Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas reconoce las tres figuras mencionadas en la parte introductoria de este concepto como formas de reparación. Sin embargo, la provisión sobre "bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales" establecida en el artículo 11 prevé únicamente la restitución.

En lo relativo a las tierras, territorios y recursos tradicionales poseídos, ocupados o utilizados, el artículo 28 englobaría todas las formas de reparación puesto que exige la restitución de manera prioritaria y alternativamente la indemnización monetaria u de otra naturaleza, cuando "hayán sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado".

Finalmente, la reparación justa y equitativa está prescrita por los artículos 20 y 32. El artículo 20 se refiere a las situaciones en que los pueblos indígenas han sido desposeídos de los medios necesarios para su subsistencia; mientras que el artículo 32 hace alusión a la reparación respecto a actividades que afecten el desarrollo o la utilización de las tierras, territorios o recursos de los pueblos indígenas. Por su parte, el artículo 40 refiere a "reparación efectiva" respecto de la violación de los derechos colectivos o individuales de los pueblos indígenas.

c) Las reparaciones en el sistema interamericano

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoce el derecho que tienen los pueblos indígenas a la restitución de las tierras ancestrales perdidas, aceptando como forma alternativa la compensación en aquellos casos que resulte imposible realizar la restitución de las tierras originales.

"Una vez que se ha demostrado que el derecho de recuperación de las tierras tradicionales perdidas está vigente, corresponde al Estado realizar las acciones necesarias para devolverlas a los miembros del pueblo indígena que las reclama"¹⁴⁴.

"La Corte considera que la devolución de las tierras tradicionales a los miembros de la Comunidad Xákmok Kásek es la medida de reparación que más se acerca a la restitución in integrum, por lo que dispone que el Estado debe adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otra índole necesarias para asegurar a los miembros de la Comunidad el derecho de propiedad sobre sus tierras tradicionales y, por lo tanto, su uso y goce"¹⁴⁵.

143. Fabrica Chorow, Alemania contra Polonia, CPJL, 13 de septiembre de 1928, párrafo 68.

144. Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamara Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas, op.cit., nota 65, párr. 135.

145. Corte IDH. Caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto

“Cuando los Estados se vean imposibilitados, por razones concretas y justificadas, de adoptar medidas para devolver el territorio tradicional y los recursos comunales de las poblaciones indígenas, la compensación que se otorgue debe tener como orientación principal el significado que tiene la tierra para éstas”¹⁴⁶.

En todos los casos, la Corte estipula que los Estados deben otorgar las garantías necesarias para permitir solicitar las reivindicaciones de tierras ancestrales como garantía de su derecho a la propiedad comunal¹⁴⁷.

Como ya lo veremos en el análisis del derecho al desarrollo, una forma de compensación en el contexto de la implementación de planes y proyectos de inversión y desarrollo ligados a concesiones extractivas de recursos que se encuentran dentro del territorio indígena ha sido la participación de la colectividad en los beneficios.

El proyecto de Declaración Americana propone un derecho a reparación que incluye la indemnización justa y equitativa en caso de no poder proceder a la restitución de “cualquier patrimonio cultural que [los pueblos indígenas] hayan sido privados sin el consentimiento libre, previo e informado”¹⁴⁸. También se prevé la reparación en casos de perjuicios ocasionados por conflictos armados¹⁴⁹ o violación de derechos colectivos e individuales¹⁵⁰.

3.8 LA NO DISCRIMINACIÓN

La no discriminación constituye un principio fundamental, básico, general e intrínseco a la protección internacional de los derechos humanos.

En la Carta de la OEA los Estados miembros “proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo”¹⁵¹. El artículo primero de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece el deber de los Estados parte de respetar y garantizar el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de las personas sin discriminación alguna.

Por su parte, la Carta Democrática Interamericana hace un reconocimiento de la relevancia que tiene la eliminación de toda forma de discriminación, étnica y racial, de las diversas formas de intolerancia y la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas, como elementos necesarios en el fortalecimiento de la democracia¹⁵².

En la Organización de Naciones Unidas, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) promueve iniciativas tendientes a conciliar las particulares histórico-culturales de cada pueblo por considerar que la discriminación contra los indígenas, afro latinos, afro caribeños tiene por base principalmente la pertenencia a una cultura diferente, “basada exclusivamente en su distinción racial, étnica y cultural”¹⁵³.

a) La no discriminación en el Convenio 169 de la OIT

El Convenio 169 de la OIT consagra el principio de la no discriminación de los pueblos indígenas en su artículo tercero, el cual establece el goce pleno de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin discriminación alguna. El Convenio incluye también una protección a los pueblos indígenas respecto de los derechos generales de ciudadanía, en su artículo cuarto.

Existen provisiones destinadas a proteger a los pueblos indígenas en el plano laboral y en materia de educación. En materia laboral, el Convenio insta a los gobiernos a evitar cualquier tipo de discriminación entre

de 2010, Serie C No. 214, párr. 281.

146 Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yaiye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costa. op.cit., nota 23, párr. 149.

147 Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yaiye Axa Vs. Paraguay, id., párr. 90.

148 Artículo XII

149 Artículo XXX

150 Artículo XXXIII

151 Artículo 3, I

152 Artículo 9

153 CEPAL, Discriminación étnica y cultural (algunas razones para mediar), pp.3-4

<http://www.eclac.cl/mujer/publicaciones/sisnigra/xml/9/6829/discriminacion.PDF>

los trabajadores pertenecientes a pueblos indígenas y los demás trabajadores, además de extender los regímenes de seguridad social a los pueblos indígenas sin discriminación alguna¹⁵⁴. En materia de educación el artículo 26 obliga a garantizar una educación a los miembros de los pueblos indígenas a todos los niveles.

b) La no discriminación en la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas

Por su parte, La Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas establece preceptos a favor de la libertad e igualdad de todos los pueblos e individuos indígenas, quienes no deben ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos.

La Declaración previene contra todo tipo de discriminación que resulte del derecho de los pueblos e individuos a pertenecer a una comunidad o nación e impone la adopción de medidas eficaces para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación y promover la tolerancia¹⁵⁵.

Asimismo, la Declaración de la ONU promueve la no discriminación en materia de educación, acceso a la información y condiciones económicas y sociales, incluyendo la seguridad social, la salud, el empleo, la vivienda y el saneamiento.

La Declaración formula una preocupación particular a favor de los ancianos, mujeres, jóvenes, niños y personas indígenas con discapacidad.

c) La no discriminación en el sistema interamericano

La Corte Interamericana se ha pronunciado respecto a la necesidad de adoptar por parte de los países “medidas necesarias para garantizar el pleno ejercicio” del principio de igualdad y no discriminación:

“La Corte entiende que, de conformidad con los artículos 23, 24, 1.1 y 2 de la Convención, el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio. Dicha obligación de garantizar no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales”¹⁵⁶.

El Proyecto de Declaración Americana proscribía la discriminación en diversos ámbitos de la vida nacional, incluidos los relacionados con la educación, salud, trabajo, administración, justicia (protección y beneficio de la ley). Adicionalmente, el proyecto exige que no se discrimine al momento de interpretarlo y aplicarlo¹⁵⁷.

En junio de 2013, la Asamblea General adoptó dos instrumentos interamericanos que dotan al sistema interamericano de un mecanismo de prevención y seguimiento, además de eliminar, prohibir y sancionar el racismo, la discriminación racial y toda forma conexa de discriminación:

- La Convención Interamericana contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia;
- Convención Interamericana contra toda forma de discriminación e intolerancia.

3.9 EL DERECHO AL DESARROLLO

La Carta de la OEA cuenta entre sus principios fundamentales la búsqueda del “desarrollo integral” que incluya los campos económico, social, cultural, científico y tecnológico. En este sentido, la Carta de la OEA

154 Artículos 20 y 24

155 Artículos 11, 22 y 24

156 Corte IDH, Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 201.

157 (ver los artículos VII, VIII, XI, XIV, XVII, XX, XXI, XXVII y XXXVII) del Proyecto de Declaración Americana

reconoce la importancia que tiene la democracia representativa como condición indispensable para la paz y el desarrollo; la consolidación de un régimen de libertad individual y de justicia social¹⁵⁸. El desarrollo está condicionado a varios elementos, entre los cuales destacan, la erradicación de la pobreza crítica como obstáculo al desarrollo democrático y el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana, sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo¹⁵⁹. Las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas han promovido políticas y programas de desarrollo integral y sostenible.

La Organización de las Naciones Unidas considera el derecho al desarrollo como un derecho humano inalienable¹⁶⁰. De hecho, la Declaración y Programa de Acción de Viena proclaman que la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente¹⁶¹. Asimismo se indica que la “falta de desarrollo no puede invocarse como justificación para limitar los derechos humanos internacionalmente reconocidos”¹⁶².

El debate principal gira en torno al tipo de desarrollo, puesto que todos los actores se acuerdan en que el objetivo sea el progreso económico y la creación de condiciones que garanticen una vida digna¹⁶³.

“Las estadísticas de las Naciones Unidas muestran que los mayores beneficios de la mundialización los recoge un pequeño grupo de países afortunados. Los países menos adelantados del mundo, donde vive un 10% de la población mundial, participan únicamente en el 0,3% del comercio mundial —cifra que representa la mitad de la proporción de hace dos decenios”.

Los avances logrados en el último tiempo se deben en gran medida a la integración de la promoción de los derechos humanos en los esfuerzos de búsqueda del desarrollo¹⁶⁴.

“Según la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Sra. Mary Robinson, los derechos humanos aportan a los debates sobre el desarrollo un conjunto unificador de normas, una referencia común para el establecimiento de objetivos y la evaluación de las medidas adoptadas”.

a) El desarrollo en el Convenio 169 de la OIT

Como se ha visto en la sección relativa al derecho a la consulta, el Convenio 169 de la OIT hace referencia al derecho que tienen los pueblos indígenas de decidir sus prioridades en lo concerniente al proceso de desarrollo, y al deber que tienen los gobiernos de prestar apoyo a éstos pueblos en el mencionado proceso¹⁶⁵.

El Convenio de la OIT consagra la importancia de las actividades tradicionales de los pueblos indígenas para el desarrollo de los mismos, instaurando el deber que tienen los gobiernos de fortalecer y fomentar dichas actividades¹⁶⁶.

b) El desarrollo en la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas

La Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas por medio del principio de la libre determinación concede a los pueblos indígenas el derecho a perseguir “libremente su desarrollo económico, social y cultural”¹⁶⁷.

Este instrumento fomenta un desarrollo sostenible y equitativo que sea conforme a las propias necesidades e intereses de los pueblos indígenas. Adicionalmente reconoce la contribución de los pueblos

158 Carta de la OEA, artículos 2, 33, 34 35, 36, 37 y 45; Carta Democrática Interamericana, párrafo 6 del preámbulo, art. 13, 15 16;

Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 26; Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre, considerando 1; Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”.

159 Preámbulo de la Carta de la OEA, párrafos 2 y 3.

160 Declaración sobre el derecho al desarrollo Adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986.

161 Artículo 8 de la Declaración y Programa de Acción de Viena.

162 Artículo 10 de la Declaración y Programa de Acción de Viena.

163 ONU, El derecho al desarrollo. <http://www.un.org/spanish/nri/50/dpi19377.htm>.

164 Id.

165 Artículo 7 del Convenio 169 de la OIT.

166 Artículo 23 del Convenio 169 de la OIT.

167 Manual básico sobre la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, op.cit., nota 19.

indígenas al desarrollo así como el derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras, territorios y recursos. En este contexto, los Estados deben adoptar programas para asegurar dicha conservación y protección¹⁶⁸.

Adicionalmente, la Declaración de la ONU promueve el goce y disfrute de los "propios medios de subsistencia y desarrollo de los pueblos indígenas"¹⁶⁹ y el derecho de estos últimos a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras, territorios y recursos¹⁷⁰.

c) El desarrollo en el sistema interamericano

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha constatado la importancia de la protección de los recursos naturales que los pueblos han utilizado tradicionalmente y la vinculación con el desarrollo de los mismos¹⁷¹. En este sentido, la Corte ha impuesto como elemento fundamental el derecho de participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones respecto de sus instituciones representativas y sus valores, usos y costumbres¹⁷².

Como ya lo expresáramos previamente, la Corte ha exigido la obtención del consentimiento por parte de los involucrados en proyectos de desarrollo o de inversión a gran escala¹⁷³.

De igual manera, la Corte ha dispuesto que planes o proyectos de desarrollo o de inversión deben ser implementados en la medida que los derechos de propiedad comunal sean identificados y garantizados¹⁷⁴.

"Hasta tanto no se lleve a cabo dicha delimitación, demarcación u otorgamiento de título colectivo respecto del territorio Saramaka, Surinam debe abstenerse de realizar actos que podrían dar lugar a que agentes del propio Estado o terceros, actuando con consentimiento o tolerancia del Estado, puedan afectar la existencia, valor, uso o goce del territorio al cual tienen derecho los integrantes del pueblo Saramaka, a menos que el Estado obtenga el consentimiento previo, libre e informado de dicho pueblo".

En el contexto de la implementación de planes y proyectos de inversión y desarrollo ligados a concesiones extractivas, el Estado puede restringir el derecho del uso y disfrute de recursos que se encuentran dentro del territorio indígena si garantiza participación efectiva y beneficios de la colectividad involucrada, una vez se hayan realizado los estudios de impacto requeridos¹⁷⁵:

"En virtud de todas las consideraciones mencionadas, la Corte concluye lo siguiente: primero, que los integrantes del pueblo Saramaka tienen el derecho a usar y gozar de los recursos naturales que se encuentran dentro del territorio que ocupan tradicionalmente y que sean necesarios para su supervivencia; segundo, que el Estado puede restringir dicho derecho mediante el otorgamiento de concesiones para exploración y extracción de recursos naturales que se hallan dentro del territorio Saramaka sólo si el Estado garantiza la participación efectiva y los beneficios del pueblo Saramaka, si realiza o supervisa evaluaciones previas

168. Preamble and Article 29 of the Declaration of the UN.

169. Article 20 of the Declaration of the UN.

170. Article 32 of the Declaration of the UN.

171. "De este análisis, se entiende que los recursos naturales que se encuentran en los territorios de los pueblos indígenas y tribales que están protegidos en los términos del artículo 21 son aquellos recursos naturales que han usado tradicionalmente y que son necesarios para la propia supervivencia, desarrollo y continuidad del estilo de vida de dicho pueblo". Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, op.cit. nota 30., párr. 122.

172. "El Estado, al no consultar al Pueblo Sarayaku sobre la ejecución del proyecto que impactaría directamente en su territorio, incumplió sus obligaciones, conforme a los principios del derecho internacional y su propio derecho interno, de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que Sarayaku participara a través de sus propias instituciones y mecanismos y de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que incidían o podían incidir en su territorio, vida e identidad cultural y social, afectando sus derechos a la propiedad comunal y a la identidad cultural" Corte IDH. Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, op.cit., nota 65, párr.232.

173. "Asimismo, la Corte considera que, cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio Saramaka, el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar a los Saramakas, sino también de obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones. La Corte considera que la diferencia entre "consulta" y "consentimiento" en este contexto requiere de mayor análisis."

Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, op.cit. nota 30., párr. 134.

174. Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Id., párr. 194(a).

175. Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Id., párr. 158.

de impacto ambiental o social y si implementa medidas y mecanismos adecuados a fin de asegurar que estas actividades no produzcan una afectación mayor a las tierras tradicionales Saramaka y a sus recursos naturales, y por último, que las concesiones ya otorgadas por el Estado no cumplieron con estas garantías”.

Estos requisitos serían aplicables respecto a recursos naturales utilizados tradicionalmente por los pueblos indígenas, como en los casos en que el proyecto afecte otros recursos naturales críticos para su supervivencia física y cultural¹⁷⁶.

“Sin embargo, como se mencionó anteriormente (supra párrs. 126-129), dado que toda actividad minera especializada en el oro dentro del territorio Saramaka afectará, inevitablemente, a otros recursos naturales necesarios para la subsistencia de dicho pueblo, como los canales navegables, por ejemplo, el Estado tiene el deber de consultar al pueblo Saramaka, de conformidad con sus costumbres y tradiciones, respecto de toda concesión minera propuesta dentro del territorio Saramaka, permitir la participación de los miembros del pueblo en los beneficios que se deriven de dicha posible concesión y realizar o supervisar un estudio previo de impacto ambiental y social. El mismo análisis se aplica respecto de otras concesiones dentro del territorio Saramaka que involucren recursos naturales que los miembros del pueblo no han utilizado tradicionalmente, pero que su extracción afectaría, inevitablemente, otros recursos que son vitales para su modo de vida”.

El Proyecto de Declaración Americana promueve el derecho al desarrollo de los pueblos indígenas como tales así como de los aspectos que conforman sus formas de vida, patrimonio cultural y cosmovisión, incluyendo el derecho a determinar libremente su desarrollo político, económico, social y cultural. Adicionalmente, se exige el consentimiento previo, libre e informado o el acuerdo de los pueblos correspondiente respecto de todas las medidas que les afecten¹⁷⁷.

3.10 OTROS DERECHOS

En esta sección hemos incorporado las bases jurídicas que sustentan otros derechos que consideramos transversales para los pueblos indígenas:

- Salud
- Educación
- Empleo
- Conocimiento tradicional
- Administración de justicia

Salud

El Convenio 169 de la OIT por medio del artículo 25 requiere de los gobiernos poner a disposición “servicios de salud adecuados que proporcionen el máximo nivel posible de salud física y mental”. Los servicios deben organizarse en cooperación con los pueblos interesados y tener en cuenta las prácticas curativas y medicamentos tradicionales. También se requiere coordinar dichos servicios de salud con las medidas que se tomen a nivel nacional. Es importante constatar que esta disposición contiene elementos relativos a la seguridad social.

Por su parte, la Declaración de la ONU contiene disposiciones que protegen la salud de los niños¹⁷⁸; instatan al mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de los pueblos indígenas¹⁷⁹; prevén la participación directa de estos últimos en la elaboración y determinación de programas de salud¹⁸⁰; otorgan el derecho a las medicinas tradicionales y prácticas culturales en materia de salud¹⁸¹; y requieren la puesta en marcha de programas de control, mantenimiento y restablecimiento de la salud de los pueblos indígenas afectados por materiales peligrosos¹⁸².

176 Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, id., párr. 155.

177 Artículos III y XXIX del Proyecto de Declaración Americana.

178 Artículo 17 del Convenio 169 de la OIT.

179 Artículo 21 del Convenio 169 de la OIT.

180 Artículo 23 del Convenio 169 de la OIT.

181 Artículo 24 del Convenio 169 de la OIT.

182 Artículo 29 del Convenio 169 de la OIT.

El Proyecto de Declaración Americana establece provisiones sobre el derecho a la salud y al acceso para los pueblos indígenas a los servicios disponibles para toda la población. También se prevé la práctica de los propios sistemas de salud, incluyendo el uso de recursos animales y minerales. Se prohíbe la investigación o experimentación, sin el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos. También existen provisiones sobre la salud en el área laboral y en asuntos ligados a la autonomía¹⁸³.

Educación

El Convenio 169 promueve la educación a todos los niveles y en pie de igualdad con el resto del país¹⁸⁴, además de tener en cuenta las necesidades particulares de los pueblos indígenas, incluyendo el reconocimiento de sus propias instituciones y medios de comunicación¹⁸⁵, la enseñanza de la escritura y lectura en su propia lengua (cuando sea viable), además de brindarles la oportunidad de dominar la lengua oficial del país¹⁸⁶. Se promueven los conocimientos generales a los niños para que participen plenamente en la vida comunitaria y nacional¹⁸⁷, difusión de los derechos y obligaciones¹⁸⁸, y la adopción de medidas para eliminar los prejuicios¹⁸⁹.

La Declaración de la ONU reconoce el derecho de los pueblos indígenas a establecer y controlar sus sistema e instituciones docentes en que la educación sea impartida en sus propios idiomas y en respeto de sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje, incluyendo el derecho a la educación en todos los niveles y para las personas indígenas que viven fuera de sus comunidades. Se imponen medidas específicas para proteger a los niños indígenas contra todo trabajo que pueda interferir en su educación, y se reconoce la importancia de la educación como una forma de empoderamiento¹⁹⁰. También se concede el derecho a ver reflejadas en la educación las culturas, tradiciones, historias y aspiraciones¹⁹¹. Al igual que en materia de salud se insta al mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de los pueblos indígenas¹⁹².

En algunos países, se considera que la educación intercultural es el medio para dar reconocimiento a las culturas indígenas en el sistema educativo¹⁹³.

Otras fuentes jurídicas sobre el reconocimiento al derecho a la educación y a la educación de calidad son la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza de 1960; y el Convenio sobre los derechos del niño.¹⁹⁴

En materia de educación, el Proyecto de Declaración Americana dota a los pueblos y personas con un derecho a todos los niveles de educación, incluyendo medidas para que los niños que viven fuera de sus comunidades tengan acceso a la educación en sus propias lenguas y culturas. También prevé el derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes y la promoción de currícula que refleje la naturaleza pluricultural y multilingüe de sus sociedades¹⁹⁵.

Empleo

El Convenio 169 de la OIT desarrolla en su tercera parte los elementos que deben hacer parte de la contratación y de las condiciones de empleo de los pueblos indígenas. Se prevé la adopción de medidas especiales para otorgar una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo, se debe

183 Artículos XVII, XX y XXVII del Proyecto de Declaración Americana.

184 Artículo 26 del Convenio 169 de la OIT.

185 Artículo 27 del Convenio 169 de la OIT.

186 Artículo 28 del Convenio 169 de la OIT.

187 Artículo 29 del Convenio 169 de la OIT.

188 Artículo 29 del Convenio 169 de la OIT.

189 Artículo 30 del Convenio 169 de la OIT.

190 Artículo 17 de la Declaración de la ONU.

191 Artículo 18 de la Declaración de la ONU.

192 Artículo 21 de la Declaración de la ONU.

193 ONU, Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, pág. 22.

<http://www.un.org/popin/icpd/conference/offsp/sconf13.html>, pág. 23.

194 Artículo 21 de la Declaración de la ONU.

195 Artículo XIV del Proyecto de Declaración Americana.

también evitar la discriminación respecto al acceso, promoción y ascenso, remuneración, asistencia médica y social, y el derecho de asociación incluyendo las actividades sindicales. En todos los casos las personas indígenas deben gozar de igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres en el empleo, no estar sujetos a sistemas de contratación coercitivos, incluidas todas las formas de servidumbre por deudas, o condiciones de trabajo peligrosas para su salud¹⁹⁶. Cabe señalar que en la cuarta parte, que incluye los artículos 21 a 23, el Convenio releva la situación de la formación profesional sujeta al respeto de las condiciones sociales y culturales y las necesidades concretas de los pueblos interesados. Adicionalmente se deberá reconocer las actividades tradicionales relacionadas a la economía de subsistencia como “factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económicos (la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección)”.

Cabe señalar que la Organización Internacional del Trabajo dispone de otros dos instrumentos que sirven de guía en esta materia, el Convenio No. 29 de la OIT y el Convenio No. 111 de la OIT.

La Declaración de la ONU hace un llamado al respeto de todos los derechos de los individuos y pueblos indígenas establecidos en el derecho laboral internacional y nacional aplicable. También se solicita tomar las medidas contra la explotación económica y todo trabajo que pueda resultar peligroso o intervenir en la educación de los niños, y contra todo tipo de imposición de condiciones discriminatorias de trabajo, relativas al empleo como al salario para las personas indígenas¹⁹⁷.

Conocimientos tradicionales

La Declaración de la ONU reconoce la contribución de los conocimientos, las culturas y las prácticas tradicionales indígenas al “desarrollo sostenible y equitativo y a la ordenación adecuada del medio ambiente”. La Declaración otorga a los pueblos indígenas un derecho a “mantener, controlar, proteger y desarrollar” su patrimonio cultural y la propiedad intelectual de dicho patrimonio. Este patrimonio estaría compuesto por “sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas, comprendidos los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora, las tradiciones orales, las literaturas, los diseños, los deportes y juegos tradicionales, y las artes visuales e interpretativas”¹⁹⁸.

Al respecto, la ONU recomienda crear regímenes jurídicos específicos para asegurar que los pueblos indígenas puedan beneficiarse de su propio conocimiento e impedir su uso ilícito. También llama a crear espacios para alentar a los individuos y grupos sociales en el proceso de creación, producción y promoción de sus expresiones culturales, respetando las circunstancias y necesidades específicas. Finalmente, que las mismas comunidades tengan un espacio para mantener y transmitir su patrimonio inmaterial¹⁹⁹.

En el Proyecto de Declaración Americana los conocimientos tradicionales se insertan en la protección, reconocimiento y respeto a la propiedad intelectual de los pueblos indígenas. La protección incluiría la adopción de medidas por parte de los Estados respecto de acuerdos y regímenes nacionales o internacionales con participación de los pueblos indígenas por medio de consultas encaminadas a obtener su consentimiento²⁰⁰.

Administración de justicia

El Convenio 169 de la OIT insta a tomar en cuenta las costumbres y el derecho consuetudinario al aplicar las leyes, al mismo tiempo que otorga a los pueblos indígenas el derecho a “conservar sus costumbres

196 Artículo 20 del Convenio 169 de la OIT.

197 Artículo 17 de la Declaración de la ONU.

198 Artículo 31 de la Declaración de la ONU.

199 *Id.*, pág. 20.

200 Artículo XXVIII del Proyecto de Declaración Americana. Los siguientes instrumentos jurídicos también son pertinentes en el estudio de esta temática: la Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales, Artículo 7; la Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, Artículo 15; la Convención sobre la diversidad biológica, Artículos 8j, 10c, 15; y el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, Artículo 27.

Copyright © 2013. Organización de los Estados Americanos (OEA).
Reservados todos los derechos.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

**SECRETARÍA GENERAL
SECRETARÍA DE ASUNTOS JURÍDICOS
DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL**

**19th Street and Constitution Avenue NW
Washington, D.C. 20006**

LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

La Organización de los Estados Americanos (OEA) es la organización regional más antigua del mundo, ya que se remonta a la Primera Conferencia Internacional de Estados Americanos, celebrada en Washington, D.C., de octubre de 1889 a abril de 1890. En esta reunión se aprobó la creación de la Unión Internacional de Repúblicas Americanas. La Carta de la OEA se suscribió en Bogotá en 1948 y entró en vigencia en diciembre de 1951. Posteriormente la Carta fue enmendada por el Protocolo de Buenos Aires, suscrito en 1967, el cual entró en vigencia en febrero de 1970; por el Protocolo de Cartagena de Indias, suscrito en 1985, el cual entró en vigencia en noviembre de 1988; por el Protocolo de Managua, suscrito en 1993, el cual entró en vigencia el 29 de enero de 1996; y por el Protocolo de Washington, suscrito en 1992, el cual entró en vigor el 25 de septiembre de 1997. En la actualidad la OEA tiene 35 Estados miembros. Además, la Organización ha otorgado categoría de Observador Permanente a varios Estados, así como a la Unión Europea.

Los propósitos esenciales de la OEA son los siguientes: afianzar la paz y la seguridad del Continente; promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención; prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de las controversias que surjan entre los Estados miembros; organizar la acción solidaria de éstos en caso de agresión; procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos; promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural, y alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados miembros.

La OEA realiza sus fines por medio de los siguientes órganos: la Asamblea General; la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores; los Consejos (el Consejo Permanente y el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral); el Comité Jurídico Interamericano; la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; la Secretaría General; las Conferencias Especializadas; los Organismos Especializados, y otras entidades establecidas por la Asamblea General.

La Asamblea General celebra períodos ordinarios de sesiones una vez por año. En circunstancias especiales se reúne en períodos extraordinarios de sesiones. La Reunión de Consulta se convoca con el fin de considerar asuntos de carácter urgente y de interés común, y para servir de Órgano de Consulta en la aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), que es el principal instrumento para la acción solidaria en caso de agresión. El Consejo Permanente conoce de los asuntos que le encomienda la Asamblea General o la Reunión de Consulta y ejecuta las decisiones de ambas cuando su cumplimiento no haya sido encomendado a otra entidad; vela por el mantenimiento de las relaciones de amistad entre los Estados miembros así como por la observancia de las normas que regulan el funcionamiento de la Secretaría General, y además, actúa provisionalmente como Órgano de Consulta para la aplicación del TIAR. La Secretaría General es el órgano central y permanente de la OEA. La Sede tanto del Consejo Permanente como de la Secretaría General está ubicada en Washington, D.C.

ESTADOS MIEMBROS: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas (Commonwealth de las), Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica (Commonwealth de), Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.