

GUÍAS de BUENAS PRÁCTICAS

sobre la aplicación de los derechos de los
pueblos indígenas en sectores de Educación,
Salud, Medio Ambiente y Recursos Naturales



AUTOR:

Foro Indígena de Abya Yala (FIAY)

EQUIPO REVISOR:

Equipo técnico del Foro Indígena de Abya Yala (FIAY) y Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)

EDITORES:***Foro Indígena de Abya Yala (FIAY)***

Correo electrónico: foroabyayala@gmail.com

Página Web: www.foroindigenadeabyayala.org

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)

Calle Huáscar 1415, Jesús María (Lima 11)

Correo electrónico: dar@dar.org.pe

Página Web: www.dar.org.pe

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:***Nauttica Media Design SAC***

Jr. Las Cidras Nº 656 Int. 2 Urb. Las Flores, San Juan de Lurigancho - Lima

Correo electrónico: nautticamedia@gmail.com

Teléfono: 01-2659105

FOTO DE PORTADA:

Valeria Urbina/ DAR

CITA SUGERIDA:

Guías de buenas prácticas sobre la aplicación de los derechos de los pueblos indígenas en sectores de Educación, Salud, Medio Ambiente y Recursos Naturales. Equipo técnico del Foro Indígena de Abya Yala (FIAY) 2018. 36 pp.

Primera edición: Febrero 2018, consta de 1,000 copias

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú Nº 2018-04129

Está permitida la reproducción parcial o total de este libro, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros; con la necesaria indicación de la fuente cuando sea usado en publicaciones o difusión por cualquier medio.

La publicación ha sido realizada por el Foro Indígena de Abya Yala (FIAY) con el apoyo de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), Oxfam y el Banco Mundial y con la colaboración de Forest Carbon Partnership Facility y Sotz'il.

La publicación presenta la opinión de los autores y no necesariamente la visión de Oxfam, el Banco Mundial, Forest Carbon Partnership Facility y Sotz'il.

Impreso en Lima, Perú.



Presentación

El Foro Indígena de Abya Yala (FIAY) —como instancia de articulación y coordinación de las organizaciones y redes indígenas de América Latina— y el Banco Mundial hemos trabajado en la elaboración de estas guías como parte del proceso de diálogo estratégico que llevamos adelante.

Las guías resumidas en el presente documento abarcan los sectores de Educación, Salud, y Medio Ambiente y Recursos Naturales. Son sectores relevantes para el buen vivir de los pueblos indígenas, y también donde se concentran las mayores inversiones del Banco Mundial.

Esperamos que los aspectos más relevantes de las guías incluidas en este resumen contribuyan a un mayor conocimiento sobre cómo promover la aplicación efectiva de los derechos de los pueblos indígenas.

Jesús Amadeo Martínez Guzmán

01 Antecedentes

Las guías son resultado del diálogo estratégico que lleva adelante el FIAI y el Banco Mundial, y surgieron en el proceso de consulta del Banco Mundial sobre la reforma de sus salvaguardas. Durante la consulta, los pueblos indígenas plantearon al Banco Mundial que aplicaran sus derechos en todas las inversiones. El banco solicitó a las organizaciones una mayor claridad sobre cómo aplicar sus derechos en la práctica. Esta situación motivó a que ambas partes acordaran trabajar en la identificación de buenas prácticas relativas a la aplicación efectiva de los derechos de los pueblos indígenas en los sectores con mayores niveles de inversión en América Latina.



En 2016, el Banco Mundial y FIAY empezaron a trabajar en la elaboración de las Guías de Buenas Prácticas en cuatro sectores: Educación, Salud, Recursos Naturales y Desarrollo Productivo. En su elaboración participaron líderes y expertos indígenas, autoridades gubernamentales vinculadas con estos sectores, especialistas sectoriales del Banco Mundial y expertos sobre derechos de los pueblos indígenas. La finalidad de las guías es articular lineamientos concretos, basados en las experiencias y buenas prácticas de cómo contribuir a una efectiva aplicación de los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas en los proyectos que el Banco Mundial lleva adelante en la región en estos cuatro sectores.

En su contenido, las guías hacen referencia a la situación y los derechos de los pueblos indígenas con respecto a cada uno de los sectores. Los derechos identificados están reconocidos en instrumentos jurídicos internacionales tales como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas (1989) y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2016).

Las guías también identifican las principales barreras para la aplicación efectiva de los derechos de los pueblos indígenas y proponen una amplia lista de lineamientos para avanzar en su superación. Los lineamientos son extraídos de las experiencias exitosas y lecciones aprendidas en cada sector y buscan crear un marco de referencia y análisis para el diseño de futuros programas y políticas apoyados por el Banco Mundial, los gobiernos y otros organismos.

02

Sector Educación

La situación de la educación de los pueblos indígenas

En la primera década del siglo XXI, los niveles de asistencia escolar de la población indígena han mejorado. Por ejemplo, el porcentaje de niños y niñas de seis a once años que asiste a la escuela ha aumentado de 73% a 83% en Brasil, de 87% a 96% en Ecuador, de 78% a 92% en Panamá y de 80% a 91% en el Perú. Sin embargo, aún persisten diferencias entre la población indígena y la no indígena. La brecha más amplia se encuentra en países con poblaciones indígenas pequeñas, diversas y diseminadas, como el caso de Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela. Por otro lado, la inclusión de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) en las estructuras educativas nacionales de la región es escasa: se enfatiza en el idioma —dejando de lado aspectos socioculturales y de formación docente— y su aplicación es muy heterogénea.



Inversiones del Banco Mundial

El Banco Mundial ha adoptado la Estrategia de Educación 2020, y en este marco implementa en la región un total de veinticinco proyectos de educación por un valor de 2 500 millones de dólares. Del total, dieciocho proyectos tienen el potencial de impacto adverso o beneficio para los pueblos indígenas y han activado la aplicación de la Política Operativa de Pueblos Indígenas (OP/BP 4.10). Debemos precisar que, en el futuro, los proyectos del Banco Mundial que afectan o benefician a los pueblos indígenas aplicarán la Norma 7 (ESS7) Pueblos Indígenas/Comunidades Locales Tradicionales, aprobada en agosto de 2016.



Foto: Ruth Zenaida
Buendía Metsosquiari

Áreas de derecho clave



Foto: Global Humanitaria

- **Acceso a la educación de calidad.** Se refiere al derecho de los pueblos indígenas a acceder a una educación de calidad sin discriminación y en condiciones de igualdad con el resto de la población.
- **Acceso a una educación con pertinencia y respeto a la diversidad cultural.** Se espera que los sistemas, instituciones y docentes impartan educación a los pueblos indígenas en sus propios idiomas y en consonancia con sus métodos de enseñanza y aprendizaje.
- **Permanencia y egreso de estudiantes indígenas.** Se busca que los estudiantes indígenas logren concluir cada nivel de estudio y garantizar su continuidad educativa.
- **Visibilidad de la cultura de los pueblos indígenas y sus conocimientos dentro del sistema educativo nacional.** Se busca que los aportes, conocimientos, historia y cultura de los pueblos indígenas sean reconocidos por la sociedad.
- **Participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en las políticas, programas y proyectos de educación.** Se refiere al derecho de los pueblos indígenas a la participación y autodeterminación sobre la formulación, gestión y evaluación de políticas, programas y sistemas educativos.

Barreras y lineamientos

La dispersión geográfica y difícil accesibilidad a las comunidades obstaculizan la inversión pública en infraestructura educativa están entre las barreras de acceso a la educación. Al respecto se propone como lineamiento el ordenamiento de la oferta educativa con participación de las comunidades y tomando en cuenta la distribución de la población indígena y las vías de acceso a los centros educativos. Esta acción debe estar acompañada por un incremento de la inversión en la infraestructura educativa con diseños adaptados al contexto geográfico, climático y cultural, así como el mejoramiento de las vías de acceso.

Nivel básica y media (ejemplos)

En el área de acceso con pertinencia y respeto a la diversidad cultural, se identificaron como barreras las **insuficientes instituciones educativas con enfoque y contenido intercultural**. Frente a esta situación, la guía recomienda realizar un diagnóstico y ordenamiento de la oferta educativa basado en la demanda y consulta con la población indígena, e implementar la educación intercultural bilingüe en los diferentes niveles educativos tomando en cuenta

la diversidad lingüística y los conceptos culturales priorizados por cada pueblo indígena. Por otro lado, frente a la **falta de materiales educativos con pertinencia cultural** se propuso la sistematización de los conocimientos indígenas con la finalidad de definir el diseño y contenido de los materiales.

En relación con el área de permanencia y egreso de estudiantes, una de las barreras es que **no existen mecanismos de apoyo a estudiantes indígenas para prevenir la deserción escolar**. Para superar esta barrera se plantea el establecimiento de sistemas de monitoreo y prevención de la deserción, así como de un sistema de alerta temprana a cargo de docentes y otros profesionales con la finalidad de apoyar las dificultades académicas y los problemas socioeconómicos de los estudiantes. Otro lineamiento propuesto es la implementación de planes de acompañamiento académico que incluyan la participación de la familia y de cursos de nivelación y tutorías, con el fin de fomentar su continuidad y acceso a otros niveles de estudio.

Unidad Educativa del Milenio en Chibuleo, Ecuador

Una de las prioridades del sistema educativo en Ecuador ha sido elevar la calidad educativa, partiendo desde la transformación de la infraestructura educativa. En este marco, se implementa el proyecto de las Unidades Educativas del Milenio. Una de ellas es la Unidad Educativa del Milenio en Chibuleo, considerada como la Unidad Educativa del Milenio “Guardiana de la Lengua”. Se ubica en la provincia del Tungurahua, cantón Ambato, parroquia Chibuleo, y está destinada a atender a los estudiantes indígenas pertenecientes al pueblo chibuleo, de la nacionalidad kichwa.

El centro educativo cuenta con tecnología de punta y está equipado con suficientes computadoras para los estudiantes y servicio de internet. Además, tiene materiales didácticos, una biblioteca amplia y dotada de textos, canchas grandes donde se puedan desarrollar diferentes actividades deportivas, así como granjas agrícolas. También se han

implementado estrategias de formación de maestros mediante programas de maestrías, especializaciones y la obtención del título de doctorado, propiciando incentivos a través de la entrega de becas a los docentes.

Su objetivo es proporcionar una educación con pertinencia cultural, fomentando la formación de los estudiantes en todos los niveles en su idioma materno kichwa y fortaleciendo su identidad cultural (se enseña sobre los conocimientos ancestrales y sabiduría de los pueblos indígenas). El Ministerio de Educación provee uniformes a todos los estudiantes en la vestimenta propia del pueblo chibuleo.

El Banco Mundial, entre otras instituciones multilaterales, está apoyando al gobierno de Ecuador en financiar las Escuelas del Milenio. Aunque no participó en el caso referido aquí, está actualmente financiando la Guardiana de la Lengua Surupucyu, en Guaranda.

Fuente: Ministerio de Educación de Ecuador (<https://educacion.gob.ec/>)

Educación superior (ejemplos de barreras y lineamientos)

La **falta de recursos económicos para realizar estudios de nivel superior** es una de las barreras de acceso de los indígenas a la educación superior de calidad. Para superarla se plantea como lineamiento el brindar información oportuna, socioculturalmente pertinente y veraz sobre las opciones de financiamiento y requisitos para becas ofrecidas por universidades, gobiernos, cooperación internacional, etc. Esta información debe ser difundida en los territorios indígenas y los estudiantes puedan entregar directamente sus solicitudes en sus comunidades. Por otro lado, frente a la barrera de **debilidad en la formación previa y requisitos de admisión no adecuados**, se recomienda como lineamiento establecer cuotas de acceso a los centros de formación superior para personas indígenas y llevar adelante procesos de nivelación y tutorías académicas.

En cuanto al área de acceso a la educación superior con pertinencia y respeto a la diversidad cultural, una de las barreras es la **malla curricular y metodología de enseñanza occidentalizada**. Al respecto se plantea, cuando sea pertinente, incluir el pensamiento indígena dentro de la malla curricular de los programas de estudio superior y promover el reconocimiento y uso de las lenguas indígenas en sus actividades académicas.

Por su parte, en el área de permanencia, egreso e inserción laboral la principal barrera es la **dificultad de adaptación al proceso de formación en educación superior de los estudiantes indígenas que puede generar sentimientos de desarraigo, soledad y brecha sociocultural**. Con la finalidad de encarar esta barrera, se recomienda establecer un programa de acompañamiento interdisciplinario para los estudiantes indígenas y apoyar el establecimiento de vínculos entre estudiantes nuevos, existentes y egresados, con el fin de desarrollar redes de apoyo. Por otra parte, frente a la **debilidad en la formación previa**, se plantea crear cursos de nivelación en idiomas y asignar tutores individuales para los estudiantes indígenas.

Acompañamiento estudiantil en el Instituto Tecnológico de Costa Rica (TEC)

En el Área de Gestión de Salvaguarda de los Pueblos Indígenas del Instituto Tecnológico de Costa Rica, se ha impulsado la consolidación de equipos interdisciplinarios para la atención de la población indígena estudiantil.

A partir del seguimiento brindado a los estudiantes indígenas de ambos sexos, se identifican las necesidades de atención que presenta la población en las áreas de rendimiento académico, recursos de apoyo, becas, convivencia estudiantil y adaptación al medio universitario, entre otros. El personal del área coordina con personal de la institución de las áreas de vida estudiantil (que están a cargo de los servicios que ofrece la universidad para atender el proceso de permanencia) y con personal docente

de la carrera que cursa el estudiante un contacto inicial para plantear las condiciones y necesidades identificadas. En conjunto con este personal, y con consentimiento del estudiante, se establece un abordaje integral que permite acompañar y apoyar a este último en su proceso formativo, con el objetivo de favorecer la permanencia.

Esta experiencia ha impactado no solo en la consecución exitosa del proceso de estudio de la población estudiantil, sino que también ha facilitado un acercamiento de la academia y de los servicios de vida estudiantil a las realidades y condiciones socioculturales de los pueblos indígenas.

Fuente: Costa Rica, Instituto Tecnológico de Costa Rica, Plan Quinquenal de Pueblos Indígenas, Proyecto de Mejora de Acceso a la Educación Superior Pública en Costa Rica, financiado por el Banco Mundial.

En el área de visibilidad de la cultura de los pueblos indígenas y sus conocimientos dentro del sistema de educación nacional, una de las barreras es el **escaso conocimiento y reconocimiento de los saberes indígenas y su valor en el ámbito académico**. Para encarar esta situación se plantea sistematizar y socializar junto con los pueblos indígenas sus principios, normas, valores, conocimientos y aportes para la solución a los desafíos actuales. De igual manera se debe sensibilizar a la comunidad educativa sobre el valor que tienen los conocimientos indígenas a través de diferentes metodologías orientadas a la inclusión gradual de estos saberes en los ámbitos académicos.

Todos los niveles educativos

Con relación al área de participación efectiva de los pueblos indígenas en las políticas, programas y proyectos de educación, la principal barrera es la **falta de mecanismos institucionales que canalicen la participación efectiva de los pueblos indígenas en la toma de decisiones**. Uno de los lineamientos propuestos para superar esta barrera es promover el establecimiento de instancias (por ejemplo, mesas de concertación) que vinculen a los ministerios de Educación con las instituciones educativas y las organizaciones indígenas.



Mesa Nacional de Concertación de la Política Educativa de los Pueblos Indígenas de Colombia (CONTCEPI)

El Ministerio de Educación Nacional de Colombia tiene la facultad de “establecer los mecanismos para la implementación de la política educativa para la atención de las poblaciones minoritarias, diversas y en condición de vulnerabilidad en los entes territoriales” de conformidad al Decreto 1075 de 2015. Bajo estos parámetros, la atención educativa a los grupos étnicos es un proyecto estratégico y transversal, que se apoya en un amplio marco normativo —fundamentado en los artículos 7 y 10 de la Constitución Política; el título III, capítulo 3 de la Ley 115 de 1994; el Decreto Reglamentario 804 de 1995, y los convenios y tratados internacionales— y que busca garantizar una educación pertinente y de calidad que reconozca la diversidad cultural y la construcción de saberes.

En ese sentido, la política de atención educativa para los pueblos indígenas de Colombia está transitando de la etnoeducación —como política de reconocimiento a la diversidad, la identidad, el respeto y la inclusión en un país multicultural— a la construcción de una política participativa en el marco del reconocimiento de los sistemas educativos

propios, comunitarios e interculturales. En este marco de acción, se reglamentó la Mesa Nacional de Concertación de la Política Educativa de los Pueblos Indígenas de Colombia - CONTCEPI, a través de la expedición del Decreto 2406 de 2007.

En este espacio, surgió el concepto de Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP) como mecanismo de concreción de la educación propia que ha de contribuir a asegurar la pervivencia física y cultural de los 102 pueblos indígenas de Colombia. Después de siete años de trabajo, se elaboró el documento Perfil-SEIP, conformado por tres componentes fundamentales: pedagógico, político-organizativo y administrativo-gestor.

Posteriormente, se realizó la protocolización oficial de una ruta metodológica de consulta previa, distribuida en tres etapas: la primera de prelistamiento; la segunda para socialización, retroalimentación, concertación y acuerdo, y la tercera de protocolización del proyecto de norma que desarrolle los tres componentes del SEIP en la

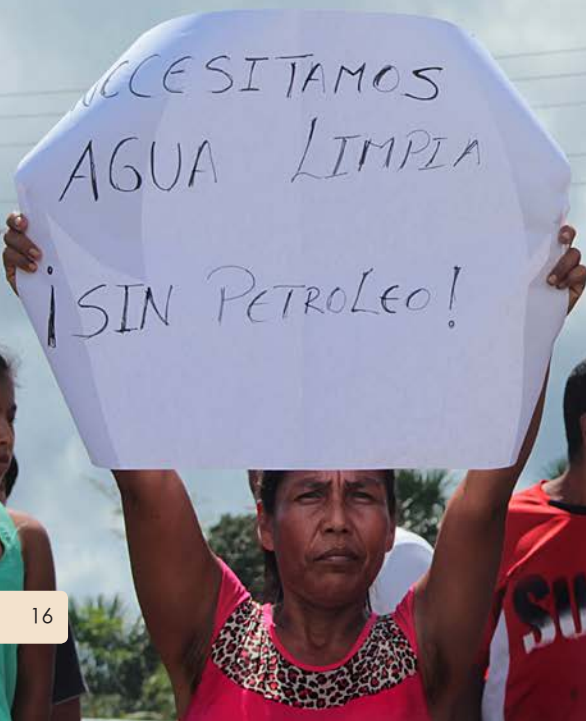
Mesa Permanente de Concertación - MPC. Es importante destacar que la fase de socialización se realiza con un enfoque territorial respecto de la jurisdicción de cada una de las organizaciones. Así, se crearon seis rutas de consulta, se convocó a alrededor de 12 700 personas integrantes de cada uno de los pueblos indígenas representados por cada

una de las organizaciones nacionales, y una ruta específica para el pueblo Wayúu —en atención a su dinámica político-organizativa que funciona a través de clanes— con la realización de más de 114 talleres de consulta en todas las regiones del país que, hasta la fecha, han logrado la participación de más de ochenta pueblos indígenas.

Fuente: Ministerio de Educación de Colombia.



Foto: Fede
Blanco CIDH



NECESITAMOS
UN PUESTO DE
SALUD
URGENTE



buena alimentación
es indispensable

“LAS MADRES DEL
VASO DE LECHE QUIEREN

Situación de la salud indígena

Los pueblos indígenas tienen su propia visión de la salud y enfermedad. La salud es el resultado de relaciones armoniosas del ser humano consigo mismo, la familia, la comunidad y la naturaleza, mientras que la enfermedad es la pérdida de equilibrio de las relaciones ser humano-espíritu-naturaleza. Asimismo, conservan sus conocimientos sobre la prevención y restauración de la salud individual y colectiva. Sin embargo, el uso complementario de la medicina indígena y la occidental aún es muy limitado, a pesar de que en la última década se ha avanzado en el reconocimiento y la promoción de la salud intercultural. Por ejemplo, según la CEPAL, catorce países de la región cuentan con instancias estatales que gestionan la salud intercultural y llevan adelante programas destinados a los pueblos indígenas.

Por otra parte, se observa una falta de información sobre el acceso a la salud por los pueblos indígenas. Las fuentes disponibles muestran restricciones críticas de la población indígenas en comparación con la población no indígena para tener acceso a infraestructura sanitaria, personal sanitario y medicamentos.

La mortalidad materna presenta mayores índices entre la población indígena. Por ejemplo, en Guatemala la mortalidad materna en el pueblo maya es de 211 por cada 100 000 alumbramientos, mientras que entre las mujeres no indígenas es de setenta. En Bolivia la cifra llega a 390 mujeres, en Honduras a 147 y en Colombia a 240.

Las tasas de mortalidad infantil son mayores en el caso de la población indígena. Una de sus principales causas es la desnutrición. La tasa de desnutrición crónica y global de los niños y niñas indígenas equivale al menos al doble de la no indígena en los siete países de la región en los que se dispone de datos. Por ejemplo, en Brasil el 55% de las muertes por desnutrición infantil registradas desde 2008 afectaron a personas de los pueblos indígenas, a pesar de que representan solo el 0,4% de la población.

Las tasas de morbilidad son significativamente mayores en la población indígena que en la no indígena. Por ejemplo, en el caso de la tuberculosis, la población indígena padece un mayor

número proporcional de casos que la población no indígena en países como Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, Perú y Venezuela.

La población indígena presenta tasas de suicidio más altas que la población no indígena. Por ejemplo, en Chile la tasa de suicidio en la población indígena de 15 a 24 años es del 14,4%, frente al 2,2% entre jóvenes no indígenas.

Inversiones del Banco Mundial

El Banco Mundial lleva adelante diez proyectos por un total de 2 310 millones de dólares bajo el liderazgo de la Práctica Global de Salud. De estos proyectos, nueve han activado la Política Operativa de Pueblos Indígenas (OP/BP 4.10), lo cual significa que el 90% del portafolio de salud debería contar con acciones dirigidas a la participación de los pueblos indígenas en sus beneficios o medidas para evitar impactos adversos.

Los proyectos con impactos sobre los pueblos están relacionados con la expansión de la cobertura de salud, que en muchos casos incluye la construcción o renovación de establecimientos de salud en áreas rurales, el uso de equipos móviles que toman en cuenta las prácticas y creencias de los pueblos indígenas, el reclutamiento y capacitación de personal de salud y la incorporación de pertinencia cultural en el diseño e implementación de actividades, tales como estrategias de comunicación y capacitación del personal.

Foto: Fede
Blanco CIDH





Áreas de derecho clave

- **Acceso a servicios de salud de calidad.** Implica que las personas indígenas puedan acceder a proveedores de salud de calidad y con pertinencia cultural. Es necesario considerar los siguientes aspectos: dignidad en el trato, el toque, la calidez, el idioma, la disposición espacial y del mobiliario, horario de atención, alimentación culturalmente adecuada, cercanía del terapeuta, itinerario terapéutico previo (prácticas tradicionales de prevención, curación, rehabilitación), los procesos protectores de salud propios, casas de paso, transporte (contemplando acompañantes), facilitadores interculturales que reduzcan las barreras burocráticas y retorno de cadáveres al territorio de origen, entre otros.
- **Sistema de salud intercultural.** Se refiere a los sistemas de salud que permiten a los usuarios y usuarias utilizar la biomedicina convencional y la medicina indígena tradicional de forma complementaria.
- **Participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en las políticas, programas y proyectos de salud.** La participación de los pueblos indígenas debe ser efectiva en las diferentes etapas de los proyectos y programas que puedan afectarlos.

Barreras y lineamientos

En el área de acceso a servicios de salud, una de las barreras identificadas es el **acceso geográfico, organizativo, económico, cultural y transporte**. Al respecto —y entre muchos otros lineamientos—, se recomienda que la organización de la infraestructura y oferta de servicios debería considerar los tiempos y facilidades de acceso, las preferencias de acceso a los servicios y la organización territorial indígena tradicional. Asimismo, es preciso establecer horarios flexibles según la realidad sociocultural de las comunidades, incluyendo la disponibilidad de los diferentes medios de transporte. Otras barreras identificadas son las **administrativas y de gestión**. Con el fin de superar estas barreras se debe revisar y flexibilizar los requisitos para el acceso al sistema, reorganizar el área de atención y mobiliario de tal forma que no impida el trato directo, y asegurar la pertinencia cultural en el sistema de información de salud.

CASO:

Asociación Indígena para la Salud Makewe Pelale (Chile)

En la región de la Araucanía, desde el año 1999 la Asociación Indígena para la Salud Makewe Pelale gestiona un hospital rural de baja complejidad en medio de noventa comunidades indígena mapuche.

En su organización de la atención en el área de hospitalizados, las familias de los pacientes pueden visitar

durante todo el día a sus enfermos, sin restricciones de horarios, y son atendidos por personal de salud local, la mayoría perteneciente al pueblo mapuche. Asimismo, la atención de salud se adecua al transporte rural de las familias mapuche del sector.

En el área de sistema de salud intercultural, se identificó la **falta de reconocimiento efectivo, protección y promoción de los sistemas médicos indígenas** como una barrera. Una de las medidas planteadas para superar esta barrera es que el personal de salud biomédico debe comprender el concepto de salud/enfermedad para los pueblos indígenas con los cuales trabajan. Asimismo, se deben establecer directrices que aseguren la protección de los conocimientos y prácticas del sistema indígena de salud. También se debe entender, caracterizar y protocolizar las enfermedades socioculturales prevalentes, epidémicas y letales en el sistema de información y vigilancia epidemiológica en conjunto con los médicos tradicionales.

CASO:

Entidades Promotoras de Salud Indígena (Colombia)

En Colombia, la capacidad organizativa y de movilización de los pueblos indígenas permitió que la Constitución Política de 1991 reconociera la diversidad étnica y multicultural, creando un contexto favorable para la adopción de políticas y la expedición de normas sobre salud diferencial.

La Ley 691 de 2001, mediante la cual se reglamenta la participación de los grupos étnicos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, incorpora elementos importantes como atención gratuita, obligatoriedad de adecuar los servicios de salud, subsidio para gestantes y menores de cinco años; posibilita la financiación diferencial y reitera el

reconocimiento de la medicina tradicional. Se destaca el reconocimiento de las autoridades y demás instituciones indígenas, tales como las Entidades Promotoras de Salud (EPS-I) y las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS-I), a través de las cuales los pueblos indígenas administran y prestan directamente los servicios de salud.

Actualmente, la Ley Estatutaria de Salud 1751 de 2015 y el Decreto Autónomo 1953 de 2014 han elevado a norma el Sistema Indígena de Salud Propio e Intercultural (SISPI) propuesto por los pueblos indígenas.



Foto: Jenny
García Soto

En esta misma área, otra barrera es la **falta de coordinación y articulación entre el sistema de salud indígena y el biomédico**. Al respecto se sugiere como lineamiento la formación de equipos de salud biomédicos sobre los sistemas de salud indígena antes de la implementación de un modelo de salud intercultural y procurar que los servicios de salud intercultural se organicen en función de lógicas compartidas entre ambos

sistemas. De igual manera, se debe diseñar sistemas de coordinación y sistemas de referencia y contrarreferencia entre los sistemas de salud y promover la inserción laboral de profesionales y técnicos indígena del área de la salud.

En el área de participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en las políticas, programas y proyectos de salud, se identificó como barrera la **ausencia de mecanismos para la participación indígena en la definición de políticas de salud**. Para enfrentar esta barrera se plantea formular políticas de salud para pueblos indígenas con participación de las instancias representativas de los pueblos indígenas y con un amplio proceso de consulta, así como promover una institucionalidad dentro del Estado para articular la política multisectorial que aborde la situación de salud de los pueblos indígenas. Otra barrera es que **la gobernanza, gestión y prestación de la salud no incorpora mecanismos de participación indígena**. Frente a esta situación se plantea incorporar mecanismos transparentes y culturalmente adecuados para asegurar la gobernanza y prestación de salud por los pueblos indígenas.

Casa de la Mujer Indígena en México

En México, veinticuatro casas de la mujer indígena ubicadas en los estados de Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Oaxaca, Michoacán, Guerrero, Baja California, Chiapas, Hidalgo, Estado de México, Querétaro, Veracruz y Yucatán son una estrategia de política pública culturalmente pertinente, que promueve los derechos de las mujeres indígenas a una vida libre de violencia y los derechos sexuales y reproductivos.

Funcionan como organizaciones autogestoras, coordinadas con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas - CDI. Entre sus funciones están: (i) sensibilizar

y capacitar, difundir los derechos, identificar y canalizar casos; (ii) generar información, registrar casos y hacer integración de diagnósticos micro locales actualizados; (iii) gestionar recursos, y (iv) actuar como un espacio de participación en toma de decisiones públicas.

Además de facilitar la ampliación de cobertura para las mujeres a instancias de salud y justicia, forman personal, prestan atención integral de salud, emocional y legal, y sirven para el reconocimiento y referencia oportuna de urgencias obstétricas.

Finalmente, para hacer frente a la barrera de **escasa formación de los actores indígenas y no indígenas para un diálogo informado y efectivo para la conformación de políticas, programas y proyectos**, se sugiere como lineamientos establecer espacios internacionales donde los pueblos indígenas aborden una agenda sobre salud; promover oportunidades de formación continua y profesional en políticas y programas de salud intercultural; promover pasantías e intercambios entre profesionales y jóvenes indígenas de la región para conocer los diferentes sistemas de salud intercultural, y apoyar la conformación y sostenibilidad de instancias de investigación, desarrollo y formación de salud de los pueblos indígenas.

04

Sector Medio Ambiente y Recursos Naturales

Situación

De acuerdo con un informe de la CEPAL, se han logrado avances en el reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas en las últimas dos décadas. Por ejemplo, según RAISG, a diciembre de 2014, en la Amazonía los territorios indígenas ocupan una superficie de 2 144 302 km², de los cuales 1 729 116 km² (80,6%) contaban con reconocimiento jurídico.



Foto: Ander
Ordoñez
Mozombite



En los territorios indígenas se encuentran los mayores porcentajes de diversidad biológica y son áreas donde se observa una mayor conservación del medio ambiente. En Centroamérica, según UICN, el 39% de las áreas protegidas se encuentra traslapada con territorios indígenas, mientras que en la Amazonía –según RAISG– el 17% de la superficie de los territorios indígenas se encuentra superpuesto con áreas protegidas.

La conservación de los bosques está estrechamente relacionada con el reconocimiento de los territorios indígenas. Por ejemplo, según RAISG, las tasas de deforestación en la Amazonía son mayores fuera de las áreas protegidas y los territorios indígenas.

Los territorios indígenas, según el Banco Mundial, están sometidos a un alto grado de presión que alimenta la migración rural-urbana. Por ejemplo, la Amazonía –según RAISG– soporta presiones y amenazas de actividades como la construcción de carreteras, explotación de petróleo y gas, construcción de hidroeléctricas, la minería, la agricultura y la deforestación.

Inversiones del Banco Mundial

En el marco de su Estrategia Ambiental 2012-2022, el Grupo del Banco Mundial acordó una agenda para apoyar caminos “verdes, limpios, resistentes” para los países en desarrollo, a medida que persiguen la reducción de la pobreza y el desarrollo en un entorno cada vez más frágil.

Áreas de derecho clave

- **Protección y seguridad jurídica de tierras y territorios y reconocimiento de gobernanza tradicional.** El reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas es fundamental para el reconocimiento y ejercicio de los demás derechos colectivos.
- **Sistemas de uso, manejo y conservación de recursos naturales por pueblos indígenas.** Los pueblos indígenas mantienen sus propios sistemas de uso, manejo y conservación del medio ambiente y recursos naturales.
- **Reconocimiento y promoción del conocimiento tradicional.** El conocimiento tradicional de los pueblos indígenas en sus conocimientos, sus innovaciones y sus prácticas basadas en sus recursos, medio ambiente y cultura, y adquiridas a lo largo de siglos y transmitidas de generación en generación.
- **Consentimiento libre, previo e informado.** Es parte de la autonomía o gobernanza indígena.





Foto: Larry
Taminchi
Yaicate

Barreras y lineamientos

En el área de protección y seguridad jurídica de tierras y territorios y reconocimiento de la gobernanza tradicional, se identificó como una de las barreras la **falta de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y sus sistemas de gobernanza tradicional sobre tierras y territorios ancestrales**. Al respecto se plantea como lineamiento, entre otros, desarrollar mecanismos de diálogo que permitan a pueblos indígenas y estados evaluar la seguridad territorial y concertar políticas, así como realizar un análisis del sistema nacional para catastrar, demarcar y titular tierras con el fin de identificar barreras técnicas, administrativas y legales para el reconocimiento de territorios colectivos indígenas.

Otra barrera es la **falta de políticas públicas, instrumentos jurídicos y recursos financieros, así como mecanismos de verificación para la implementación de los marcos legales y participación indígena en titulación, ordenamiento, restitución y saneamiento de tierras y territorios indígenas**.

Entre los lineamientos propuestos se destaca la capacitación a personal involucrado en los programas o proyectos de titulación sobre el valor y los derechos de los pueblos indígenas con relación a la tenencia colectiva de las tierras. Al mismo tiempo, es necesario apoyar procesos de formación de capacidades de los pueblos indígenas en las áreas de demarcación, titulación y saneamiento combinando procesos técnicos con cartografía social. Otra de las medidas planteadas es asegurar la participación de los pueblos indígenas en la formulación de políticas de ordenamiento y gestión territorial.

CASO:

Desarrollo de un sistema intercultural de demarcación participativa de tierras indígenas en Brasil

El Proyecto Integrado de Protección de las Poblaciones y Tierras Indígenas en la Amazonia Legal (PPTAL) implementó la “demarcación participativa”. Con la participación paritaria del Estado y los pueblos indígenas se trata de responder a las complejas cuestiones relacionadas con la demarcación y protección de las tierras indígenas.

El PPTAL posibilitó un cambio en las tierras indígenas efectivamente demarcadas de 14% en el año de 1988 a 90,5% en el año 2007 con el procedimiento participativo de reconocimiento, demarcación y registro.

Los logros que se observan son:

- Personal técnico sensible a la forma de vida de los pueblos indígenas y sus territorios ancestrales.
- Demarcación efectiva de territorios desde de la etnocartografía por los propios pueblos indígenas.
- Impacto sustancial en el número de tierras indígenas regularizadas.

Links relacionados: http://www.mma.gov.br/estruturas/168/_arquivos/168_02122008054922.pdf

Asimismo, se identificaron como barreras las **presiones y amenazas por superposición de intereses en el territorio** de los pueblos indígenas. Entre los lineamientos se sugiere asegurar que, antes del inicio de la implementación de un proyecto, se hayan realizado los estudios de impacto ambiental, social y cultural con la efectiva participación de los pueblos indígenas, así como asegurar que el uso y los derechos ancestrales de los pueblos indígenas sobre los espacios

territoriales estén efectivamente integrados en cualquier evaluación de impacto estratégico, ambiental y social y otros instrumentos de planificación estratégica que informan las políticas públicas sobre el otorgamiento de permisos y concesiones. En la realización de los estudios de impactos y el análisis de alternativas de prefactibilidad y factibilidad se debe incluir especialistas de los pueblos indígenas.

En el área de sistemas de uso, manejo y conservación de recursos naturales por los pueblos indígenas, y frente a la barrera de ***ausencia de participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en la elaboración de políticas y planes de acción nacionales para el uso, manejo y conservación del medio ambiente***, se acordó como lineamiento promover la formulación de directrices institucionales que contemplen la metodología, recursos técnicos y financieros con el fin de garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas en la formulación, implementación y seguimiento de planes, políticas y estrategias territoriales, regionales y nacionales. Asimismo, diseñar e implementar mecanismos de consulta, desde las perspectivas culturales de cada pueblo y de las especificidades del rol de la mujer, tomando en consideración: el idioma, nivel de alfabetismo, condiciones que faciliten su participación (horario, lugar de reunión, instrumentos escritos utilizados, cuidado de niños).

Otra barrera identificada es la ***imposición de políticas de conservación y áreas protegidas en tierras y territorios indígenas desconociendo los sistemas tradicionales de uso, manejo y conservación de recursos naturales***. Para cambiar esta situación se planteó como lineamientos, entre otros, reconocer mediante legislación específica los sistemas propios de conservación y gobernanza de los pueblos indígenas, así como establecer y promover incentivos para fomentar los aportes de los sistemas tradicionales para el uso, manejo y conservación de los ecosistemas mediante leyes y programas de pago por servicio ambiental orientado hacia los pueblos indígenas. Por otra parte se sugiere analizar y reformar las leyes y reglamentos que guían los planes de manejo forestal, para que tomen en cuenta los sistemas tradicionales de uso, manejo y conservación de bosques, y asegurar que las políticas de conservación, estrategias y planes de manejo nacional e internacional tomen en cuenta los usos tradicionales y valores simbólicos de los recursos naturales, flora, fauna y otros elementos de la naturaleza existentes en las tierras y territorios indígenas.

Reconocimiento de manejo forestal comunitario

En varios países de Mesoamérica (México, Guatemala, Honduras), las comunidades indígenas y campesinas están involucradas en procesos de manejo forestal comunitario, en tierras ejidales, comunales, de cooperativas y de concesiones comunitarias, como procesos alternativos a las actividades extractivas. El uso sostenible de los bosques permite a las comunidades acceder a los beneficios y asegura la protección de los bosques. El modelo de los ejidos mexicanos, los bosques comunales de Guatemala y las cooperativas forestales de Honduras se han constituido en experiencias ampliamente reconocidas internacionalmente.

En Guatemala, las comunidades indígenas del Altiplano cuentan, desde tiempos ancestrales, con un sistema de bosques comunales, cuyo uso, manejo y conservación se realizan desde los gobiernos comunitarios propios.

Funcionan con normas propias basadas en el derecho consuetudinario y el sistema de cargos comunitarios (llamado Kax kol en idioma maya k'iche') e incluyen la función de los guardabosques y viveristas que se encargan de ejercer la vigilancia, control y mantenimiento de los recursos naturales.

En Costa Rica se aprobó un decreto en 2016 que reconoce los esfuerzos de conservación de diferentes sectores, incluyendo los pueblos indígenas. En México, se han conformado 150 áreas comunitarias protegidas, por decisión de las propias comunidades indígenas o ejidales, mediante ordenamientos territoriales comunitarios, para asegurar la protección de manantiales, lugares sagrados, especies o ecosistemas vitales para la población.

En relación con la barrera ***políticas e incentivos que promueven el uso de la tierra para la proliferación de los monocultivos, uso de semillas transgénicas, pesticidas, fertilizantes y actividades extractivas que afectan las prácticas tradicionales***, se definieron lineamientos como la creación de incentivos para uso sostenible del suelo y recursos naturales en los

entornos de las tierras y territorios indígenas, así como apoyar políticas de uso del suelo y recursos naturales que sean compatibles con las formas de manejo, uso y conservación de los recursos naturales por los pueblos indígenas. Por otro lado, se sugirió establecer planes de restauración ambiental en territorios indígenas afectados por la contaminación derivado de actividades y proyectos agropecuarios, industriales, extractivos, urbanos, energéticos, de desechos, transporte e infraestructura, con participación efectiva de los pueblos indígenas.

En el área de reconocimiento y promoción del conocimiento tradicional, la primera barrera identificada es la ***falta de mecanismos legales, institucionales y financieros de reconocimiento, protección, promoción y validación de los conocimientos tradicionales***. Entre las medidas recomendadas se puede destacar la incorporación en las políticas nacionales y marcos regulatorios, la protección y el uso de los conocimientos tradicionales, y la elaboración de protocolos bioculturales de protección y promoción de los conocimientos indígenas. Asimismo, se establece que la investigación científica o de innovación vinculada con los conocimientos tradicionales y el uso de sus resultados debe estar respaldada por el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas, y que la distribución justa y equitativa de los beneficios por el uso de la biodiversidad y los recursos naturales asociados a los conocimientos tradicionales debe ser acordada entre los pueblos indígenas, el Estado y las instituciones de investigación.



Foto: Fede
Blanco CIDH

La segunda barrera en esta área es la **falta de reconocimiento de complementariedad entre sistemas de conocimiento**. Entre los lineamientos propuestos para encarar esta situación se encuentra el apoyo a la creación de procesos de diálogo que aborden los conocimientos indígenas y los científicos, así como la promoción programas que identifiquen y promuevan la complementariedad entre los conocimientos indígenas y científicos, dando respuesta a desafíos priorizados por los pueblos indígenas. De igual manera, apoyar los programas llevados por los propios pueblos indígenas para investigación y sistematización de sus conocimientos tradicionales, y la publicación de material producido por los pueblos indígenas sobre el uso, manejo y conservación de los recursos naturales y el medio ambiente.

Finalmente, en el área referida al consentimiento libre, previo e informado (CLPI), una de las barreras identificadas es la **ausencia (o mal diseño) de mecanismos, políticas y protocolos consensuados entre pueblos indígenas y el Estado para aplicar el CLPI**. Para superar esta barrera se plantea construir lineamientos claros entre pueblos indígenas y el Estado para definir cuando se deberían aplicar de CLPI y cuando una participación plena y efectiva, así como promover espacios de consenso entre pueblos indígenas y el Estado para definir los mecanismos o protocolos para la implementación del CLPI, y ajustar las regulaciones nacionales y políticas públicas para que los resultados del CLPI sean vinculantes en la toma de decisiones sobre el uso, manejo y conservación de los recursos naturales.

Corredor Biológico del Atlántico de Panamá

La Autoridad Nacional de Ambiente de Panamá (ANAM) impulsa la iniciativa del Corredor Biológico de Atlántico de Panamá en 1998, dentro del marco de la iniciativa del Corredor Mesoamericano. Al inicio de la iniciativa no hubo participación directa del pueblo guna, lo cual retrasó la implementación de la iniciativa en la zona de Gunayala.

Para lograr el consentimiento libre, previo e informado, la ANAM presentó la iniciativa al Congreso General Guna para su consideración. Las autoridades gunas, reunidas en su asamblea ordinaria, en el año 2000 aprobaron la implementación de la iniciativa del Corredor Biológico de Atlántico en la Comarca Gunayala.

Los pasos realizados para el aval de pueblo guna fueron:

- a. La ANAM presentó la iniciativa.
- b. El Congreso General guna formó un equipo para analizar la propuesta.
- c. El informe del equipo se presentó en la sesión ordinaria del Congreso General guna.
- d. Después de la presentación del informe del equipo, el pleno decidió aceptar la propuesta.

Este proceso puede durar de seis a doce meses, dependiendo del impacto del proyecto. La sesión ordinaria del Congreso General guna se realiza cada seis meses.

Otra barrera es la ***ausencia o debilidad de una institución responsable de la aplicación del CLPI por el Estado***, frente al cual se definió como lineamiento asegurar que exista una institución independiente dentro de la estructura del Estado responsable por la aplicación y seguimiento del CLPI con el fin de balancear los intereses de la agencia proponente del proyecto y los derechos de los pueblos indígenas. Para hacer frente a la barrera de ***costos, tiempo, idioma y claridad de la representatividad*** se plantea realizar un mapeo de actores claves incluyendo tanto los actores oficialmente reconocidos como las autoridades tradicionales y analizar su papel en la toma de decisiones.

Conclusiones

En las guías se reconocen los avances en el reconocimiento normativo y aplicación de los derechos de los pueblos indígenas en la región, aunque estos no son homogéneos entre los países de la región y la revisión de la situación demuestra que persisten las brechas de aplicación entre la población no indígena y la indígena. Las guías también identifican las principales barreras que enfrenta en la práctica la realización de los derechos de los pueblos indígenas. En este contexto, las guías aportan con la identificación de casos de buenas prácticas y proponiendo lineamientos sobre cómo superar las barreras y contribuir a una efectiva aplicación de los derechos indígenas.

El FIAY destaca el proceso de elaboración de las guías, que ha constituido un ejercicio de diálogo intercultural entre funcionarios gubernamentales, especialistas del Banco Mundial, expertos en derechos de los pueblos indígenas y líderes indígenas de las organizaciones y redes indígenas. Durante el proceso, todos los actores han destacado que el diálogo ha permitido un intercambio y aprendizaje mutuo sobre la situación, los avances y los desafíos en relación con la aplicación de los derechos de los pueblos indígenas, y valoran positivamente la utilidad de las guías en sus futuras actividades por sus orientaciones prácticas.

Con el apoyo de:



Con la colaboración de:

