



Consejo Económico y Social

Distr. general
6 de marzo de 2013
Español
Original: inglés

Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

12º período de sesiones

Nueva York, 20 a 31 de mayo de 2013

Tema 8 del programa provisional*

Labor futura del Foro Permanente, incluidas las cuestiones relacionadas con el Consejo Económico y Social y nuevas cuestiones

Evaluación del programa de pequeños subsidios en el Segundo Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo financiado con cargo al Fondo Fiduciario para las cuestiones indígenas

Nota de la Secretaría

Resumen

Durante la reunión del grupo asesor para el programa de pequeños subsidios del Fondo Fiduciario para las cuestiones indígenas celebrada en mayo de 2011, se recomendó que se elaborara un estudio para: a) hacer una evaluación de los efectos y las buenas prácticas determinados en los proyectos; y b) ofrecer orientación al Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas sobre los criterios para solicitar los pequeños subsidios por conducto del Fondo Fiduciario.

El presente estudio, que examina los proyectos que fueron financiados entre 2006 y 2011, considera que el programa de pequeños subsidios, establecido para apoyar la aplicación del Segundo Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (2005-2015) con cargo al Fondo Fiduciario, ha permitido eficazmente a los pueblos indígenas en todo el mundo contribuir positivamente al logro de las metas y los objetivos del Segundo Decenio, gracias a las medidas adoptadas por los propios pueblos indígenas o bien ejerciendo influencia en las políticas o los procesos normativos que los afectan. Los efectos normativos de los proyectos financiados por el programa de pequeños subsidios se han hecho patentes a escala local, que es lo más

* E/C.19/2013/1.



importante, lo cual constituye un logro notable considerando el monto limitado de los fondos y el considerable tiempo que lleva ejecutar los proyectos. Entre los efectos positivos del programa de pequeños subsidios también se destacaron una mayor concienciación sobre los derechos de los pueblos indígenas y el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de los pueblos indígenas. Es un éxito en cuanto a la difusión y una importante contribución al desarrollo y a la aplicación de políticas.

I. Introducción

1. El Fondo Fiduciario para las cuestiones indígenas, creado por la Asamblea General en su resolución 57/191 y de conformidad con la resolución 59/174, ofrece financiación a los programas de pequeños subsidios para el Segundo Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (2005-2015) para promover, apoyar y aplicar los objetivos del Decenio. En el marco del programa de pequeños subsidios, se asigna prioridad a los proyectos que se centran en los ámbitos de la cultura, la educación, la salud, los derechos humanos, el medio ambiente y el desarrollo social y económico, determinados en el Programa de Acción para el Segundo Decenio (véase A/60/270, secc. II). El Fondo Fiduciario se financia mediante contribuciones voluntarias. La Mesa del Foro Permanente funciona como un grupo asesor para el programa de pequeños subsidios, cuyos miembros celebran una reunión al año antes del período de sesiones del Foro Permanente para examinar los proyectos y ofrecer asesoramiento sobre su selección y la asignación de subsidios.

II. Metodología

2. Para el presente informe, los informes descriptivos de los proyectos que fueron financiados entre 2006 y 2010 se examinaron en lo que respecta a los resultados del proyecto; los informes sobre los proyectos financiados en 2011 todavía no están disponibles. La evaluación de los proyectos incluyó el examen de los siguientes aspectos:

- a) Si los objetivos del proyecto correspondían a los objetivos del Segundo Decenio;
- b) Si los objetivos y los resultados previstos de los proyectos eran claros y concretos;
- c) Si los informes descriptivos de los proyectos incluían información sobre los resultados conseguidos (no solamente los resultados previstos), las lecciones aprendidas, tanto los factores decisivos de éxito como los de fracaso.

3. Para evaluar si los proyectos habían fortalecido la función de los pueblos indígenas en el desarrollo de políticas a escala nacional, se determinó una serie de criterios, en particular:

- a) Si se produjo un cambio en las normas relacionadas con los derechos de los pueblos indígenas;
- b) Si se fortaleció la capacidad de organización de los pueblos indígenas;
- c) Si se fortalecieron las alianzas entre los pueblos indígenas y otros grupos;
- d) Si se observó un fuerte apoyo a las preocupaciones de los pueblos indígenas;
- e) Si se produjo una mejora en el desarrollo de políticas para los pueblos indígenas;
- f) Si hubo mejoras en las condiciones personales, sociales, físicas y políticas de los pueblos indígenas, y si esas mejoras eran características de un sector

determinado de la comunidad, como, por ejemplo, las mujeres indígenas, los jóvenes, etc.

4. Además de examinar los factores generales determinados en los informes descriptivos, evaluar los proyectos significó examinar aspectos específicos, tales como la innovación, las posibilidades de repetición y/o el aumento de escala; la sostenibilidad, la implicación nacional, el equilibrio de género y la aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Además, se examinaron el *modus operandi* actual del programa de pequeños subsidios, la gestión de conocimientos y la movilización de recursos, en particular la recaudación de fondos.

III. Ejecución de proyectos

A. Correspondencia entre los objetivos del proyecto y los objetivos del Segundo Decenio

5. La meta del Segundo Decenio es “continuar fortaleciendo la cooperación internacional para la solución de los problemas a que se enfrentan los pueblos indígenas en esferas tales como la cultura, la educación, la salud, los derechos humanos, el medio ambiente y el desarrollo social y económico, por medio de programas orientados a la acción y proyectos específicos, una mayor asistencia técnica y las actividades normativas pertinentes” (véase la resolución 59/174 de la Asamblea General, párr. 2). Los objetivos del Segundo Decenio figuran en el Programa de Acción del Segundo Decenio (véase A/60/270, secc. II), aprobado por la Asamblea General en su resolución 60/142, en diciembre de 2005.

6. Los mencionados ámbitos del segundo decenio (cultura, educación, salud, derechos humanos, el medio ambiente y el desarrollo social y económico) han sido objeto del programa de pequeños subsidios desde su creación. La mayor parte de los proyectos financiados por el programa se han centrado en el fortalecimiento de la condición de los pueblos indígenas como derechohabientes, en particular mediante el incremento de su conocimiento sobre la reclamación de sus derechos, por ejemplo respecto de la educación, la dotación de capacidad de las mujeres y los jóvenes indígenas, la protección de la biodiversidad y del medio ambiente y cuestiones relacionadas con la minería de las tierras indígenas. La mayor parte de los proyectos, los dirigentes y representantes indígenas participaron a través de los dirigentes locales de la comunidad y/o por conducto de las organizaciones pertinentes de pueblos indígenas, en particular organizaciones de mujeres y de jóvenes. Por tanto, una mayoría de los proyectos correspondían a los siguientes objetivos del Segundo Decenio:

a) El fomento de la no discriminación y de la inclusión de los pueblos indígenas en la elaboración, aplicación y evaluación de los procesos internacionales, regionales y nacionales relativos a la legislación, las políticas, los recursos, los programas y los proyectos;

b) El fomento de la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en las decisiones que afectan directa o indirectamente a sus estilos de vida, tierras tradicionales y territorios, a su integridad cultural como pueblos indígenas que poseen derechos colectivos o a cualquier otro aspecto de sus vidas, teniendo en cuenta el principio del consentimiento libre, previo e informado;

c) La redefinición de las políticas de desarrollo para que sean equitativas y culturalmente adecuadas, con inclusión del respeto de la diversidad cultural y lingüística de los pueblos indígenas.

7. La mayor parte de los proyectos incluidos en el muestreo puntuaron por encima de la media en lo que respecta a la correspondencia entre sus objetivos y los objetivos del Segundo Decenio. Algunos proyectos se centraban en intervenciones para mejorar los medios de vida de los pueblos indígenas, por ejemplo, ofreciendo formación profesional en ámbitos tales como los cultivos, la agricultura de subsistencia y películas sobre la cultura y las tradiciones indígenas. Por lo general, los proyectos financiados con cargo al programa de pequeños subsidios correspondían a los objetivos que contribuían al logro de las metas del Segundo Decenio. Al mismo tiempo, dado que esos proyectos se ejecutaban a escala local, no alcanzaban los círculos gubernamentales más altos; en otras palabras, los círculos en que se adoptan decisiones sobre el diseño y la aplicación de políticas. Por otra parte, esos proyectos podrían influir en el desarrollo de políticas a escala local, entre los miembros de la comunidad local y las autoridades locales y, por tanto, cambiaban considerablemente la situación.

8. Aunque no es realista esperar que los pequeños subsidios inferiores a 10.000 dólares puedan conseguir cambios revolucionarios y de política de alto nivel, también cabe observar que algunos proyectos innovadores y poco habituales consiguieron grandes repercusiones a pesar de su reducido volumen. Esos proyectos pueden mostrarse como planteamientos innovadores que podrían repetirse en otros lugares, tratarse como lecciones aprendidas o ser un ejemplo de la mezcla de “ingredientes” necesarios para que un proyecto tenga éxito (véase el párrafo 14 con una lista de factores fundamentales de éxito determinados para esos proyectos). Además, las repercusiones de esos proyectos llegan, o pueden llegar, más allá de los objetivos del Segundo Decenio.

9. Uno de esos proyectos ejemplares fortaleció los mecanismos de solución de conflictos indígenas, desembocando en la solución de un conflicto tribal que de otro modo habría sido perjudicial para las comunidades involucradas y podría haber ocasionado pérdidas de vidas y recursos. Otro proyecto aumentó con éxito la concienciación ambiental por medio de una competición artística, logrando la conservación de la cultura y la difusión de información entre las comunidades participantes. Otro proyecto consiguió el éxito al reunir en torno de una mesa a los principales agentes de política para examinar los efectos de la minería en los territorios indígenas. Esa iniciativa recibió amplia cobertura en los medios de comunicación. Un cuarto proyecto consiguió reavivar el interés en el desarrollo de los cultivos tradicionales que prácticamente se habían extinguido en algunas regiones debido a la competencia de los cultivos comerciales. Dado que los subsidios son pequeños, la sostenibilidad de los proyectos no se puede garantizar, pero está claro que hay proyectos influyentes, innovadores, ejemplares y repetibles dentro de la cartera del programa de pequeños subsidios.

B. Claridad y concreción de los objetivos y los resultados previstos

10. En algunas propuestas de proyecto los objetivos y los resultados previstos estaban claramente formulados y eran concretos, mientras que en otros no siempre

estaban especificados. Aunque se desprendía claramente de la propuesta qué se pretendía lograr con el proyecto, en la gran mayoría de los casos los objetivos, desde el punto de vista estricto de los resultados, no estaban formulados claramente. A ese respecto, hubo varios problemas recurrentes:

a) Los objetivos del proyecto estaban formulados como actividades (por ejemplo, “campana de concienciación para educar a las personas acerca de la importancia...”);

b) Había demasiados objetivos (en algunas propuestas se mencionaban entre 6 y 10 objetivos que lograr);

c) Los objetivos no eran todo lo concretos que debían ser: “promover la participación activa de las mujeres indígenas” o “crear la capacidad de las estructuras de la comunidad”).

11. Se podrían hacer las mismas observaciones sobre propuestas de proyectos que incluían los resultados previstos. Sin embargo, cabe observar que son problemas muy comunes en la formulación de proyectos, en particular en las propuestas de proyecto desarrolladas por pequeñas organizaciones indígenas con experiencia limitada en la presentación de propuestas semejantes. Sin lugar a dudas, es una situación que no es propia solamente del programa de pequeños subsidios.

C. Resultados conseguidos y lecciones aprendidas

12. En el 90% de los proyectos, se lograron los resultados previstos sería difícil para asegurar que los resultados se habían logrado Si los objetivos no estaban claramente expuestos en la propuesta del proyecto, y los proyectos los evaluaban aquellos que los ejecutaron, sería difícil poder asegurar que los resultados se habían logrado. Por fortuna, en la mayoría de las propuestas de proyecto los resultados previstos y los objetivos estaban expuestos claramente. En general, se hizo un verdadero esfuerzo por finalizar los informes de los proyectos, que incluían también, de acuerdo con los requisitos de presentación de informes, datos sobre los resultados que no se habían logrado y las razones de ello.

13. A continuación aparece una breve lista de los factores decisivos de éxito recurrentes y de los factores decisivos de fracaso de que se informó en los informes sobre los proyectos y que se consideró que habían desempeñado una función en los resultados del proyecto (párrs. 14 a 16). Las palabras “éxito” y “fracaso” se utilizan porque son comunes a la terminología de gestión de proyectos, aunque no significan que el proyecto fue un éxito o un fracaso en general. Los factores enumerados a continuación pueden considerarse lecciones aprendidas a nivel del proyecto.

Factores decisivos de éxito

14. A partir de los informes de los proyectos, en términos generales se pueden extraer los siguientes factores decisivos de éxito (enumerados sin un orden especial):

a) Se ha prestado atención consciente a la adaptación a las circunstancias locales y a la idoneidad cultural (por ejemplo, se organizaron cursos prácticos en una aldea para que las mujeres participantes no tuvieran que ser conducidas a un

lugar más central; los dirigentes de la aldea claramente estuvieron involucrados en las actividades del proyecto);

b) Se han diseñado y establecido mecanismos institucionales (se creó un comité local al que se encargaron las actividades del proyecto; se utilizó un mecanismo local existente, como una organización local de mujeres, para las medidas de promoción y concienciación, prestando apoyo a su vez a la institucionalización o formalización del mecanismo existente mediante, por ejemplo, la creación de una organización de estudiantes de la comunidad local);

c) Las actividades del proyecto se incorporaron en procesos en curso, o se diseñaron como medidas complementarias de intervenciones anteriores, reforzando o apoyando con ello los procesos existentes en lugar de introducir procesos totalmente nuevos;

d) Los responsables por la formulación de políticas más importantes (por ejemplo, los políticos, los administradores regionales, los dirigentes de aldea influyentes, las autoridades tradicionales o las organizaciones de la comunidad) constituyen objetivos bien definidos;

e) Hay una clara insistencia en la creación de asociaciones y redes, asegurando con ello repercusiones más amplias y una mayor conciencia de los resultados del proyecto, así como mayores oportunidades de que las actividades continúen más allá de la duración del proyecto (más sostenibilidad);

f) El idioma utilizado se comprende fácilmente y/o es un idioma indígena;

g) Se utilizan estrategias y actividades apropiadas que son adecuadas al grupo elegido como objetivo (este factor es particularmente importante en el caso de la juventud);

h) Las actividades son concretas y están centradas, convirtiendo su realización en una operación sencilla (lo contrario no es necesariamente cierto: las actividades descritas en términos más amplios no producen automáticamente una ejecución fallida del proyecto);

i) Se adopta un planteamiento flexible de la ejecución para responder al cambio de las circunstancias;

j) Se utiliza un criterio metodológico claro y coherente (las personas que desarrollan el proyecto sabían exactamente cómo y por qué se realizaban las actividades y qué paso siguiente se podía esperar);

k) Los objetivos del proyecto son claros y realistas (algunos proyectos no alcanzaron los objetivos que habían sido formulados de manera demasiado amplia o simplemente que no eran realistas en el marco de un proyecto financiado con un programa de pequeños subsidios);

l) El grupo elegido como objetivo es pequeño, un factor que evidentemente depende en gran medida del tipo de proyecto y de los resultados deseados;

m) Las personas que ejecutan el proyecto están dedicadas a la labor y son entusiastas; aunque no se puede describir con exactitud el nivel y el valor de la energía constructiva movilizadas en torno a un proyecto, sin embargo, es uno de los factores más importantes, si no el más, que contribuyen al éxito;

n) Los proyectos son ejecutados por pueblos indígenas que conocen sus comunidades y las circunstancias (locales) y tienen acceso a determinadas estructuras o procesos “internos” (es un factor de éxito dominante o intersectorial).

15. El éxito de un proyecto no depende de un factor de éxito particular. Por lo general, el contexto en que se ejecuta un proyecto es muy importante, y los factores de éxito mencionados en la lista pueden resultar útiles en la orientación del proyecto y su ejecución en circunstancias concretas. Muchos proyectos tuvieron éxito a pesar de la ausencia de los factores de éxito característicos, al menos de acuerdo con la información proporcionada en los informes de los proyectos. No todos los informes ofrecían detalles suficientes para determinar los factores de éxito o de fracaso ni su carácter concreto.

Factores decisivos de fracaso

16. Los factores que contribuyeron al fracaso no siempre se describieron explícitamente, y los casos de “fracaso” se incluyeron en los informes rara vez; a lo sumo, se mencionaron retos o problemas en la ejecución. Los siguientes factores son una indicación de los problemas de que se ha informado y de los cuales se pueden extraer lecciones en el diseño y ejecución de proyectos análogos:

a) El presupuesto es insuficiente. Es un problema recurrente en diversos proyectos. En algunos casos, el problema real fueron las fluctuaciones en los precios en los países (por ejemplo, un incremento de los precios del transporte, con frecuencia combinado con fluctuaciones de los tipos de cambio); en otros casos, se asignó a las actividades un presupuesto insuficiente o se planificaron demasiadas actividades en relación con el volumen del presupuesto aprobado. Algunos proyectos recibieron menos fondos de los que se habían solicitado. En algunos casos, el autor del proyecto decidió involucrar a más participantes o comunidades debido al alto grado de interés. En otros casos hubo un cambio en las actividades después de la aprobación del proyecto;

b) Se retrasa la ejecución del proyecto. Se informó de retrasos iniciales debidos a la transferencia tardía de los fondos para el proyecto. Los retrasos durante la ejecución del proyecto se produjeron por diversas razones, en particular en situaciones de conflicto en el país;

c) Existen tensiones entre los pueblos indígenas (involucrados en el proyecto) y el gobierno, que conducen a retrasos en la ejecución del proyecto o a la incapacidad de iniciar determinadas actividades planificadas a causa de la situación de conflicto;

d) No hay tiempo suficiente para la ejecución.

IV. Efecto de los proyectos en la formulación y aplicación de políticas

Cambio de normas relacionadas con los derechos de los pueblos indígenas

17. Por lo general, los proyectos tuvieron efectos positivos para los derechos de los pueblos indígenas; esto es evidente en al menos tres cuartas partes de los proyectos. Como ya se ha mencionado, esos efectos pueden ser en forma del aumento de la conciencia, un mayor acuerdo acerca de la definición de un problema,

cambios de actitud, cambios de la importancia que se atribuye a una cuestión o cambios en el comportamiento público. La mayoría de los proyectos tenían por objeto aumentar la conciencia sobre los derechos y los intereses de los pueblos indígenas, lo cual indica que existe una enorme necesidad de seguir aumentando la conciencia entre el público en general y entre las comunidades y las sociedades indígenas en lo que respecta a los derechos y los problemas de los pueblos indígenas.

18. Los proyectos estaban dirigidos a los responsables por la formulación de políticas utilizando diversos medios, por ejemplo, mediante la organización de cursos prácticos en que participaban los responsables por la formulación de políticas o se les presentaban los resultados de un proyecto, comunicados de prensa, actos públicos y productos de los medios de comunicación, incluidas producciones de vídeo, y otras expresiones culturales. Involucrar a los jóvenes también fue una estrategia recurrente. En varios informes de proyectos se indicó, de forma explícita o indirecta, que los “responsables por la formulación de políticas” no eran solamente funcionarios gubernamentales, sino también dirigentes de la comunidad o jefes tribales, maestros de escuela, trabajadores sanitarios y personal de empresas privadas. Se puso la mira en todas esas instancias para llevar a efecto cambios de políticas en un enfoque de carácter participativo adoptado a nivel de las comunidades locales.

19. Otra estrategia destinada a causar un cambio en las normas consistió en provocar cambios de actitud. Esto era evidente en los proyectos que tenían por objeto la prevención del VIH/SIDA y la promoción del uso del preservativo, así como en proyectos relacionados con el valor de determinadas prácticas culturales y conocimientos tradicionales. Algunos proyectos se centraron en la reducción de la discriminación contra los pueblos indígenas o tribales o la estigmatización de esos pueblos, una preocupación de gran importancia para muchos.

Fortalecimiento de la capacidad organizativa

20. Los proyectos indicaron que el fortalecimiento de la capacidad organizativa de los pueblos indígenas tenía alta prioridad. Algunos proyectos fortalecían la capacidad de organización por medios “tradicionales” de formación del personal. Muchos proyectos prestaban especial atención al fortalecimiento de las instituciones, por ejemplo, mediante el establecimiento o la revitalización de organizaciones de la comunidad o de los pueblos indígenas, el establecimiento de redes a través de las comunidades o las regiones y la concertación de acuerdos institucionales para actividades tales como oportunidades periódicas de diálogo con otras organizaciones e instituciones, en particular los gobiernos. Varios proyectos tenían por objeto fortalecer las instituciones centrándose en sus posibilidades de comunicación, por ejemplo, respecto del acceso a los servicios de Internet.

21. Según los informes, una consecuencia indirecta de la ejecución de los proyectos fue el entusiasmo por continuar trabajando en el proyecto o en las cuestiones que habían surgido durante o incluso después de la ejecución. Otro aspecto que es inherente a cualquier proyecto es el fortalecimiento de la capacidad de organización para gestionar tales proyectos. Muchas organizaciones indígenas tienen que depender de la financiación de los donantes para llevar a cabo esas actividades, y la gestión del ciclo del proyecto, que empieza con la redacción de la propuesta y termina con la presentación de un informe y la evaluación, se percibe

con frecuencia como una barrera al acceso a la financiación para el desarrollo. Es más fácil ejecutar un proyecto relativamente “pequeño”, que contribuye a aumentar la confianza y los conocimientos de los gestores del proyecto.

22. Por consiguiente, se puede concluir que el programa de pequeños subsidios ha contribuido considerablemente a fortalecer la capacidad organizativa de los pueblos indígenas, lo cual se considera un factor importante para los pueblos indígenas, ya que los capacita para ejercer influencia y pronunciarse a favor de cambios positivos de política para sus comunidades.

Fortalecimiento de las alianzas

23. Solamente la mitad de los proyectos se propusieron el fortalecimiento de las alianzas. La mayor parte de la creación de alianzas fue evidente a nivel de la comunidad local, mediante el establecimiento de redes que se produjo entre las personas que se ocupaban del proyecto y la comunidad local, las organizaciones de mujeres o de jóvenes. En algunos casos, aumentó la colaboración entre las aldeas vecinas, así como los intercambios entre los representantes de las diversas comunidades. Aunque unos pocos proyectos dedicaron atención especial al establecimiento de redes o alianzas funcionales e institucionales con los responsables por la formulación de políticas, la creación de alianzas no fue una prioridad importante en la mayoría de los casos. Se prestó atención al establecimiento de relaciones, pero más bien en el sentido de concienciación e influencia sobre las políticas u opiniones, y menos en forma de establecimiento de redes y colaboración en cuanto a problemas. Esta situación puede estar relacionada con la posición por lo general marginada de los pueblos indígenas en muchos países, donde hay poca confianza en los “forasteros” y escasos contactos con ellos.

Fortalecimiento de la base del apoyo

24. Un número importante de proyectos tuvo por objeto fortalecer el apoyo a las cuestiones indígenas, en particular aumentando la conciencia de los problemas entre los agentes pertinentes. Aunque no hubo una expresión explícita en los informes de los proyectos, estaba claro que en varios casos los responsables por la ejecución de los proyectos habían determinado a los agentes cruciales que habían de participar en el proyecto. A consecuencia de ello, hubo un apoyo más amplio a las cuestiones que se trataban entre los agentes que, de otra forma, no habrían estado involucrados, en particular combatientes en situaciones de conflicto y notables y sanadores que participaron en los proyectos con una perspectiva cultural. El aumento del apoyo puede considerarse sin duda alguna un resultado importante de los proyectos ejecutados por los pueblos indígenas involucrados.

Mejora de las políticas que afectan a los pueblos indígenas

25. Se informó de que únicamente algo más de la mitad de los proyectos habían tenido efectos positivos en las políticas que afectan a los pueblos indígenas y que el efecto en sí no era más que moderado. El “efecto” se midió en cuanto a los acuerdos con los responsables por la elaboración de políticas (un grupo que, como se ha mencionado, incluía a dirigentes de la comunidad, políticos y representantes de empresas), resoluciones de los cursos prácticos, artículos en los medios de comunicación, publicaciones de investigación o, en algunos casos infrecuentes, incluso productos legislativos. En la mayor parte de los casos, el efecto era a nivel

local o intermedio, por ejemplo, afectando a los dirigentes de la comunidad local, las administraciones regionales (por ejemplo, las autoridades municipales o de distrito) o instituciones concretas (departamentos de educación o de salud). Algunos proyectos tenían componentes relacionados con el diálogo con los funcionarios gubernamentales. Sin embargo, los efectos normativos no se manifiestan solamente mediante cambios directos, sino también, como ya se ha observado, por medio de cambios indirectos.

Cambios en las condiciones (socioeconómicas)

26. Los proyectos contribuyeron a lograr cambios directos en las condiciones socioeconómicas, con una evaluación por encima de la media en cuanto al logro de cambios, y casi tres cuartas partes de los proyectos informaron sobre tales cambios. La mayoría de los cambios se explicaban por una mejor comprensión y conciencia de los derechos y perspectivas de las personas o grupos de que se trataba (por ejemplo, las mujeres y los jóvenes), mientras que la mejora de la educación de los niños indígenas destacó también como una frecuente estrategia de intervención para mejorar las condiciones sociales.

27. En general, una evaluación de los efectos en las políticas de los proyectos financiados con cargo al Fondo Fiduciario sobre las cuestiones indígenas indica que la mayor parte de los proyectos tuvieron efectos positivos para las políticas que afectan a los pueblos indígenas, por medio de un cambio en las normas (en particular, cambios en la conciencia o actitudes, apareciendo ambos como una fuerte prioridad en la mayor parte de los proyectos), una capacidad organizativa más fuerte, unas alianzas y asociaciones más fuertes y mejoras en la colaboración, un mayor apoyo a los problemas de los pueblos indígenas, en particular gracias a una mayor cobertura en los medios de comunicación, mejoras en las políticas, o cambios directos en las condiciones socioeconómicas. Los efectos se percibieron principalmente a escala local, en otras palabras, dentro de las comunidades locales y/o divisiones administrativas de las regiones o los países (los municipios, distritos, etc.). Unos pocos proyectos originaron cambios legislativos visibles, y la mayor parte de los “efectos” puede considerarse un paso, aunque importante, en el proceso hacia un cambio de políticas.

28. Es importante insistir en que se produjo un efecto positivo en la política al nivel en que se percibe más directamente, a saber, al nivel de la comunidad, entre los miembros de la comunidad local y las autoridades locales y en torno a las políticas locales, cambiando de forma importante las vidas cotidianas de los pueblos indígenas. Además, las políticas siempre son el resultado de extensos procesos y rara vez ocurren en un tiempo breve, especialmente cuando afectan a cuestiones delicadas, tales como los derechos de los pueblos indígenas. Teniendo en cuenta la limitada financiación (10.000 dólares) y el poco tiempo (un año) del proyecto, se puede considerar que el programa de pequeños subsidios ha tenido éxito al contribuir a cambios de política positivos para los pueblos indígenas y sus comunidades. El aumento de la conciencia (en particular, sobre los derechos de los pueblos indígenas) y el fortalecimiento de la capacidad de organización destacan como cambios positivos logrados gracias al programa.

V. Factores generales e intersectoriales

29. En los informes de los proyectos han aparecido algunos factores recurrentes y generales e intersectoriales, algunos de los cuales ya se han examinado. Esos factores resultarán útiles al examinar la continuación del Fondo Fiduciario para las cuestiones indígenas, en particular su relación con el marco de desarrollo posterior a 2015 que actualmente se está formulando.

30. El hecho de que la mayoría de los proyectos fueron ejecutados por organizaciones de pueblos indígenas contribuyó considerablemente a su sensibilidad cultural. Una serie de proyectos contribuyeron también a fortalecer las organizaciones de los pueblos indígenas y a crear conciencia de los derechos y los problemas de los pueblos indígenas.

31. Otro factor general es el efecto de los proyectos en relación con el volumen de sus presupuestos (10.000 dólares no es una gran suma de dinero, aunque es una suma considerable en muchos países y para muchas organizaciones). La conclusión general es que esos pequeños proyectos han contribuido de forma importante a los cambios positivos a escala local, y que pueden, si son lo suficientemente numerosos, contribuir de forma importante al logro de la “masa crítica” necesaria para lograr cambios fundamentales en las vidas de los pueblos indígenas y en sus derechos.

32. Varios proyectos utilizaron planteamientos innovadores y produjeron soluciones eficaces. Las lecciones aprendidas pueden tenerse en cuenta claramente al formular el siguiente paso estratégico para el programa de pequeños subsidios del Fondo Fiduciario. Algunos proyectos podrían mostrarse como orientación para el diseño de proyectos, ya que ilustran la relación entre la aplicación de esos criterios y el logro de los objetivos y estrategias de desarrollo posteriores a 2015. Por ejemplo, el empoderamiento eficaz de los pueblos indígenas contribuye a asegurar un desarrollo inclusivo y a reducir las desigualdades; el empoderamiento de las mujeres indígenas contribuye al desarrollo social inclusivo; la protección de la diversidad biológica contribuye a la sostenibilidad del medio ambiente y los métodos tradicionales de solución de conflictos son una forma de lograr la paz y la seguridad.

33. Un factor intersectorial es el aspecto de la igualdad de género. En muchos proyectos se involucró conscientemente a las mujeres indígenas, y en muchos casos los proyectos se centraron concretamente en ellas. A ese respecto, los proyectos por lo general tuvieron éxito en el logro o la promoción del equilibrio de género. Sin embargo, los informes de los proyectos no siempre fueron claros acerca de los efectos del proyecto en cuanto a la igualdad de género. Las estrategias de ejecución de los proyectos y los informes de los proyectos no incluían descripciones de las medidas adoptadas para reducir las desigualdades o cambiar las relaciones de poder. Es un aspecto que tal vez tenga que fortalecerse en las futuras orientaciones para los proyectos y los formatos de presentación de informes.

34. Se consideró que muchos proyectos, al menos más de las tres cuartas partes del total, eran apropiados para su “ampliación”, en otras palabras, podían seguir ejecutándose más allá de su tiempo inicial previsto o repetirse en otras regiones.

35. Se consideró que los proyectos tenían una sostenibilidad media. Menos de la mitad de los proyectos mostraron claras indicaciones de que eran sostenibles (se entiende por sostenibilidad la capacidad y la probabilidad de que el proyecto y sus resultados continúen más allá de la duración del proyecto), principalmente porque

en algunos proyectos no había información sobre los próximos pasos o sobre si continuarían las actividades. Otros proyectos claramente formaban parte de un proceso en curso que estaba en movimiento o que estaba planificado por la organización ejecutora.

36. La implicación nacional en el proyecto era relativamente importante para las organizaciones ejecutoras, aunque menos para los beneficiarios. Un factor que influía en esa implicación era la forma en que se ejecutaba el proyecto: si con la participación de los beneficiarios o únicamente con miras a ofrecer servicios a los beneficiarios. El último planteamiento era inevitable en la mayor parte de los casos, simplemente por la intención del proyecto (es decir, mejorar la prestación de los servicios de salud o de educación, proporcionar información y aumentar la conciencia). Los informes de los proyectos no siempre permitían calibrar el grado de implicación.

37. Cada acto de cada proyecto podría considerarse una contribución a la aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, ya que todos los proyectos estaban centrados en la mejora de algunos aspectos de la vida de los pueblos indígenas y en la promoción de sus derechos. Al mismo tiempo, muchos proyectos se concentraban conscientemente en lograr cambios palpables para ajustarse a la Declaración, como ya se ha comentado.

VI. El *modus operandi* del programa de pequeños subsidios

38. La forma en que funciona el programa de pequeños subsidios (su *modus operandi*) se evaluó y examinó, en particular respecto de la gestión del ciclo de los proyectos, la gestión de los conocimientos y las disposiciones para la movilización de recursos. A lo largo de los años, el programa ha recibido cada vez más propuestas, aunque no ha podido, debido a la disminución en la financiación, aprobarlos todos (véase el cuadro *infra*).

Número de proyectos recibidos y aprobados por año

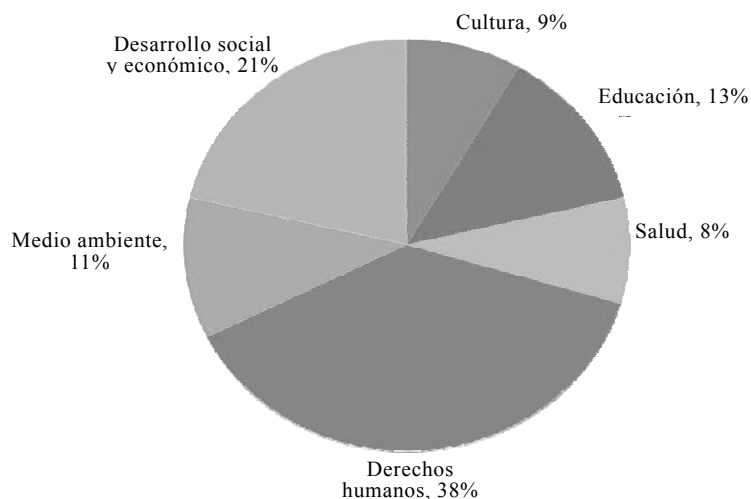
<i>Año</i>	<i>Recibidos</i>	<i>Aprobados</i>
2006	200	19
2007	78	20
2008	225	18
2009	120	18
2010	709	17
2011	684	15
2012 ^a	1 044	

^a Las propuestas de proyecto presentadas en 2012 han de ser examinadas por el grupo asesor para el programa de pequeños subsidios.

39. En cuanto a las principales esferas temáticas, los derechos humanos y el desarrollo social y económico fueron el centro de más de la mitad de los proyectos (véase el gráfico I).

Gráfico I
Proyectos financiados por esfera temática

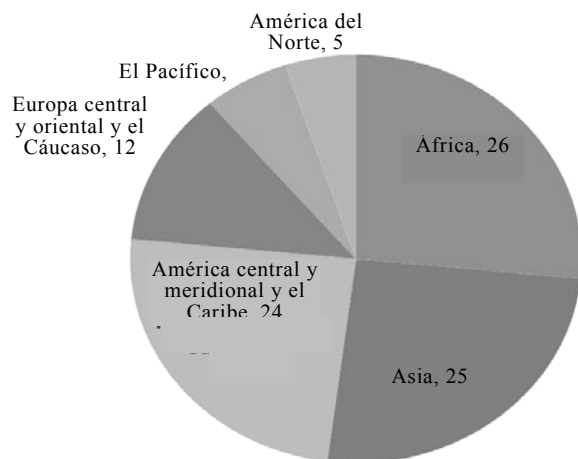
**Sinopsis de los proyectos financiados por esfera temática
2006 a 2011**



40. En cuanto a la distribución geográfica de los proyectos financiados, aproximadamente una cuarta parte del total correspondía a África, Asia y América Latina y el Caribe (gráfico II)

Gráfico II
Proyectos financiados, por región

**Número de proyectos aprobados por región
2006 a 2011**



Criterios y requisitos para la concesión de un pequeño subsidio

41. Los requisitos administrativos actuales que deben reunir las propuestas de proyecto son los siguientes:

- a) Los proyectos deben tener un período de ejecución no superior a 12 meses;
- b) Cada proyecto recibirá un máximo de 10.000 dólares;
- c) La propuesta del proyecto completa debe presentarse en un formato predefinido;
- d) La organización solicitante debe poseer una condición jurídica (otorgada a escala local, regional o nacional);
- e) Debe presentarse una copia del registro oficial de la organización solicitante;
- f) La organización solicitante debe presentar sus reglamentos;
- g) La organización solicitante debe presentar el perfil de su organización;
- h) La cuenta bancaria utilizada por la organización solicitante debe llevar el nombre de esa organización;
- i) Se debe proporcionar un certificado de consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas involucrados en el proyecto; el consentimiento debe estar documentado mediante una carta firmada de los dirigentes tradicionales o representantes de la comunidad indígena y debe incluir sus nombres, posición y datos del contacto;
- j) El presupuesto debe presentarse en dólares de los Estados Unidos;
- k) Debe presentarse un plan de actividades (plan de trabajo para la ejecución).

42. Esos requisitos son habituales en muchos programas de subsidios; también son sencillos y fáciles de comprender y cumplen con el reglamento de las Naciones Unidas. El formato para la propuesta tampoco es complicado. Sin embargo, debe prestarse especial atención a la sección de los “resultados previstos” del formato de la propuesta para evaluar los proyectos con más eficacia.

43. Solicitar financiación mediante el programa de pequeños subsidios puede resultar necesario para las organizaciones de los pueblos indígenas con el fin de obtener algún tipo de condición jurídica conforme a la legislación nacional. Esta situación puede constituir un problema porque las organizaciones tal vez no tengan la capacidad de solicitar el registro oficial. Algunas organizaciones tal vez no deseen inscribirse como organismo jurídico en virtud de la legislación nacional porque tienen estructuras tradicionales, están regidas por la forma de libre determinación de los pueblos indígenas y, por tanto, no quieren estar sujetas a la legislación nacional, que podría, por ejemplo, disolver esa entidad jurídica. Sin embargo, la necesidad de condición jurídica es un requisito comprensible de las Naciones Unidas, ya que permite a las organizaciones indígenas concertar acuerdos de financiación con la Organización.

44. El incumplimiento del requisito de tener una cuenta bancaria a nombre de la organización solicitante ha sido motivo de rechazo de solicitudes en varios casos.

En algunos casos las organizaciones no tenían su propia cuenta bancaria porque habían estado utilizando la cuenta de un particular o de otra organización o porque habían sido objeto de supervisión o control indebidos de las finanzas y fuentes de financiación.

45. La falta de pruebas del consentimiento de los beneficiarios ha sido otra razón para no aprobar las propuestas. En unos pocos casos se explicó que los beneficiarios también participaban en la ejecución del proyecto. Sin embargo, en muchos casos no se presentaron explicaciones de la razón por la cual la organización solicitante no cumplía ese requisito.

46. En general, los requisitos (sustantivos y en cuanto a la documentación) son apropiados para ese tipo de programa de pequeños subsidios. Probablemente no sería eficaz ni eficiente añadir otros requisitos administrativos estrictos, tales como los que serían aplicables en caso de desembolso de grandes subsidios, y no se hacen mas recomendaciones en este momento en cuanto a cambios en los requisitos actuales.

47. A lo largo de los años de funcionamiento del programa de pequeños subsidios, los criterios de exigibilidad y selección se han ido modificando y volviéndose más amplios¹. Si se reúnen los requisitos administrativos expuestos en el párrafo 41 *supra*, las propuestas de proyectos se evalúan sobre la base de las siguientes preguntas (criterios sustantivos):

- a) ¿Hasta qué punto corresponde el proyecto a las esferas temáticas del Fondo Fiduciario?
- b) ¿Se ofrece suficiente información sobre el proyecto?
- c) ¿Hasta qué punto el vínculo entre el objetivo del proyecto y la estrategia y las actividades es sistemático o lógico?
- d) ¿Demuestra el proyecto un criterio participativo y pruebas de consentimiento libre, previo e informado?
- e) ¿Mantendrán los procesos iniciados por el proyecto un determinado grado de vitalidad y seguirán efectivos después del período del proyecto?
- f) ¿Hasta qué punto el presupuesto refleja las actividades reales que han de ejecutarse en el proyecto y son coherentes ambas cosas?

48. Ambos grupos de criterios (administrativos y sustantivos) pueden considerarse objetivos y no criterios habituales para programas de pequeños subsidios; no requieren revisión, aunque tal vez se necesiten pequeños cambios de redacción para fines de puntuación. Solamente se han hecho las tres sugerencias siguientes, para mejorar la transparencia y la responsabilidad:

- a) Los criterios de evaluación deben mencionarse en las orientaciones para los solicitantes para que esté claro de entrada cómo se va a evaluar la propuesta;
- b) La información sobre la capacidad organizativa y la experiencia anterior no se menciona como criterio para la selección; lo cual debería hacerse explícito y añadirse a los criterios sustantivos;

¹ Consúltense la versión más reciente de la solicitud en www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/Trust_fund_application_2013_EN.doc.

c) Para mantener la uniformidad, hay que desarrollar una hoja de puntuación con puntos máximos predefinidos.

Gestión de conocimientos

49. Un aspecto muy importante del programa de pequeños subsidios es la riqueza de información que se genera gracias a los proyectos, no solamente hechos, sino también información sobre situaciones que inspiran, que son ejemplares y reconocibles y de las que otras organizaciones, en particular organizaciones indígenas, pueden aprender o disfrutar leyendo sobre ellas. Muchas situaciones son comparables, aunque se producen en diferentes partes del mundo, y los pueblos y las organizaciones indígenas podrían inspirarse en los diversos proyectos financiados mediante el programa. El proceso de presentación de informes sobre los proyectos actualmente es un requisito que se tramita “mecánicamente”, debido a los limitados recursos humanos disponibles para la gestión del programa. Si se dispusiera de recursos suficientes, se podría considerar la posibilidad de dedicar más esfuerzos a la extracción sistemática de lecciones aprendidas a partir de los informes e insistir en los ejemplos innovadores (con el consentimiento de los que participan en la ejecución del proyecto y de los beneficiarios, cuando proceda); por ejemplo, difundiendo breves resúmenes o extractos de los proyectos en las plataformas de los medios sociales, tales como Facebook, o en boletines por correo electrónico.

50. Podría también ser necesario aumentar las sinergias con otros programas, en particular programas de pequeños subsidios, especialmente los de las Naciones Unidas, entidades tales como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y el Fondo de Apoyo a los Pueblos Indígenas del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, no solo en lo que respecta al contenido, sino también la financiación. Esas sinergias podrían consistir en el intercambio de información sobre las lecciones aprendidas a nivel del programa del proyecto (en particular, desde una perspectiva de la gestión del programa), y ofrecer remisiones mutuas en cuanto a propuestas de proyecto.

51. A juzgar por el número de propuestas que llegan todos los años de lugares desconocidos y de diversas regiones lingüísticas, está claro que el programa de pequeños subsidios se conoce en todo el mundo. Los detalles de los contactos de los que presentan propuestas de proyecto, independientemente de si su proyecto ha sido aprobado o no, podrían incluirse en una base de datos de contactos de la secretaría del Foro Permanente para compartir información en el futuro, con el consentimiento de los presentadores. Con ese fin, se podría añadir una pregunta a la solicitud acerca de si los solicitantes quieren recibir información en el futuro. Esa pregunta se podría redactar de la siguiente manera: “¿Desea usted recibir en el futuro información del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas?” La casilla del “Sí” podría estar acompañada de una oración que aclarara que marcar la casilla significa que el Foro Permanente incluirá los detalles del contacto de la organización en su base de datos de contactos con el fin de enviar información en el futuro sobre las actividades del Foro Permanente o actividades conexas.

Disposiciones de movilización de recursos, incluida la recaudación de fondos

52. El Fondo Fiduciario sobre las cuestiones indígenas está financiado con contribuciones voluntarias; normalmente proceden de los gobiernos, pero el Fondo Fiduciario tiene derecho a recibir contribuciones también de otras fuentes, en

particular de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, organizaciones de pueblos indígenas e instituciones privadas y particulares. Las contribuciones al Fondo Fiduciario han ido disminuyendo con el tiempo, tanto en lo que respecta a los montos de las donaciones, como al número de donantes, que llegó al punto más bajo en 2011.

53. La necesidad de intensificar la recaudación de fondos y atraer más contribuciones se ha debatido en diversas ocasiones en la Mesa del Foro Permanente, y se han emprendido diversas medidas para llegar a posibles donantes. Teniendo en cuenta el gran incremento del número de solicitudes de fondos del programa de pequeños subsidios y los importantes efectos de los proyectos financiados, está claro que el programa merece un incremento de financiación. En otras partes del presente informe se mencionan posibles medidas de movilización de recursos.

54. Para las medidas de movilización de recursos, será crucial destacar las virtudes y ventajas de establecer asociaciones con el programa de pequeños subsidios, que incluye lo siguiente:

- a) Las virtudes:
 - i) El programa de pequeños subsidios se centra muy especialmente en los pueblos indígenas como un sector reconocido de la sociedad mundial y nacional que requiere medidas concretas y proactivas, no solamente como “beneficiarios” o “grupos a los que van dirigidas las medidas”, sino también como parte del mandato del Foro Permanente;
 - ii) El programa surgió a partir de los compromisos de los Estados en relación con los derechos de los pueblos indígenas;
 - iii) El programa presta apoyo a proyectos para los pueblos indígenas y ejecutados por ellos, contribuyendo a los múltiples beneficios mencionados en el presente informe, en particular en lo que respecta a los derechos humanos, los modos de vida y el fortalecimiento de las instituciones;
 - iv) El programa se rige por las normas y reglamentos de las Naciones Unidas y garantiza la transparencia y la rendición de cuentas;
 - v) El programa tiene un historial establecido y conocimientos especializados sobre gestión, y sus proyectos representan un valor añadido que pocos programas tienen;
 - vi) El programa es conocido a escala mundial (la prueba es la cantidad y la variedad de solicitudes recibidas y la amplia lista de contactos en la base de datos);
 - vii) El programa contribuye a los objetivos y metas generales del Segundo Decenio y del Foro Permanente, que los Estados también se han comprometido a lograr;
 - viii) El programa encierra grandes posibilidades para generar lecciones aprendidas y para el intercambio mundial de información sobre esas lecciones;
- b) Ventajas (para los donantes):

- i) El programa representa una oportunidad para los donantes de contribuir activamente a los logros del Segundo Decenio y otros resultados de desarrollo internacionalmente convenidos;
- ii) El programa es una oportunidad de compartir las ventajas mencionadas;
- iii) El programa es una oportunidad para establecer sinergias mutuamente beneficiosas (por ejemplo, la capacidad financiera de los donantes con las virtudes mencionadas del Foro Permanente).

55. Resumiendo, el programa de pequeños subsidios ha estado recibiendo cada vez más propuestas de proyectos (1.044 en 2012), mientras que las contribuciones de los donantes han ido disminuyendo a lo largo de los años, llegando al punto más bajo en 2011; esto significa que hay menos financiación que nunca para los proyectos tan necesarios ejecutados por los pueblos indígenas y para ellos.

56. La tramitación de las propuestas de proyecto por la secretaría del Foro Permanente de la Oficina Ejecutiva del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales ha cambiado a lo largo de los años y se ha convertido en un ciclo del programa de subsidios que se ajusta a las normas y procedimientos de las Naciones Unidas. El programa requiere más personal dedicado u horas del personal y procesos de racionalización. Por consiguiente, se recomienda enérgicamente que se desarrolle y se ponga en marcha un sistema de base de datos basado en la web para facilitar la gestión continua del programa.

57. El proceso, desde la invitación a presentar solicitudes hasta el cierre del proyecto, ha evolucionado; ahora es sencillo y no resulta tan complicado para los que presentan propuestas de proyecto. En cuanto a las mejoras en la transparencia, es necesario hacer públicos todos los criterios para la aprobación de una propuesta en la etapa de la solicitud para que se puedan asignar puntuaciones máximas a los criterios de selección respectivos. Además:

- a) Se puede y se debe mejorar la rapidez con que se transfieren los fondos;
- b) Se puede mejorar la gestión de los conocimientos, en particular en lo que respecta a la extracción de lecciones aprendidas y el incremento de las sinergias con otros programas pertinentes de subsidios, en particular los programas de pequeños subsidios;
- c) La intensificación de la movilización de recursos (recaudación de fondos para el Fondo Fiduciario) es una necesidad reconocida y urgente.

VII. Conclusiones

58. Las principales conclusiones que se pueden extraer del programa de pequeños subsidios del Fondo Fiduciario son que el programa ha permitido con eficacia a los pueblos indígenas de todo el mundo contribuir positivamente al logro de las metas y los objetivos del Segundo Decenio, emprendiendo medidas ellos mismos o bien influyendo en las políticas o los procesos normativos que los afectan. Los efectos que los proyectos financiados con cargo al programa han tenido sobre las políticas se perciben principalmente a escala local, donde son especialmente importantes, y pueden considerarse sustanciales e importantes dado el monto muy limitado del dinero y del tiempo disponible para ejecutar los proyectos. El aumento de la conciencia sobre los derechos de los pueblos indígenas y el fortalecimiento de las

organizaciones de los pueblos indígenas también son cambios positivos que contribuirán a alcanzar la “masa crítica” necesaria para lograr cambios sostenidos de política a niveles superiores.

59. La sostenibilidad de los proyectos se puede mejorar. Para ello, los que proponen los proyectos deben prestar mayor atención al diseño del proyecto y recibir mayor apoyo de la comunidad de donantes.

60. Gracias al programa se han aprendido lecciones valiosas; esas lecciones deben destacarse y difundirse.

61. Los pueblos indígenas tienen una enorme necesidad de acceder a un programa de este tipo, que es eficaz en el logro de sus objetivos. La movilización de recursos (recaudación de fondos) es una necesidad urgente para permitir la continuación y la ampliación del programa de pequeños subsidios. Al mismo tiempo, hay que considerar la posibilidad de fortalecer las sinergias con otros fondos y programas pertinentes.

62. El programa de pequeños subsidios puede desempeñar una importante función en cuanto al marco de desarrollo posterior a 2015. El Foro Permanente es un órgano central de las Naciones Unidas dedicado a los problemas de los pueblos indígenas y que puede ser decisivo contribuyendo al marco emergente posterior a 2015 y a su aplicación, especialmente en los ámbitos cubiertos por su mandato: desarrollo económico y social, cultura, medio ambiente, educación, salud y derechos humanos. Además, todos los proyectos financiados por medio del programa están relacionados con la aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, que forma parte del marco de los derechos humanos, y los derechos humanos son uno de los principios fundamentales del programa de desarrollo. La Declaración abarca también las cuatro dimensiones (desarrollo social inclusivo, sostenibilidad ambiental, desarrollo económico inclusivo y paz y seguridad) y los tres pilares (económico, social y ambiental) del concepto de desarrollo sostenible. Por tanto, los proyectos que sean financiados por medio del programa de pequeños subsidios en el futuro pueden contribuir sustancialmente a diversos “catalizadores” del desarrollo, como se menciona en los actuales documentos de política sobre el programa posterior a 2015, en particular los relacionados con la gobernanza, la integración, el medio ambiente y el acceso equitativo a las oportunidades de crecimiento. Para resumir, el programa de pequeños subsidios puede ser estratégicamente importante como una de las vías estructuradas para que los pueblos indígenas participen eficazmente en el marco de desarrollo posterior a 2015 y contribuyan a él.