

Invirtiendo en el futuro

Lecciones de Noruega sobre ayuda externa y pueblos indígenas

por

Jean Daudelin

Instituto Norte-Sur

Informe presentado al Real Ministerio de Asuntos Exteriores

El Ministerio no se responsabiliza de la información
o las opiniones expresadas en el Informe,
que son las del Instituto Norte-Sur

Prólogo

Este folleto resume las lecciones aprendidas de una evaluación concluida, en 1998, por el Instituto Norte-Sur (NSI) del Canadá, a petición del Real Ministerio de Asuntos Exteriores. (1)

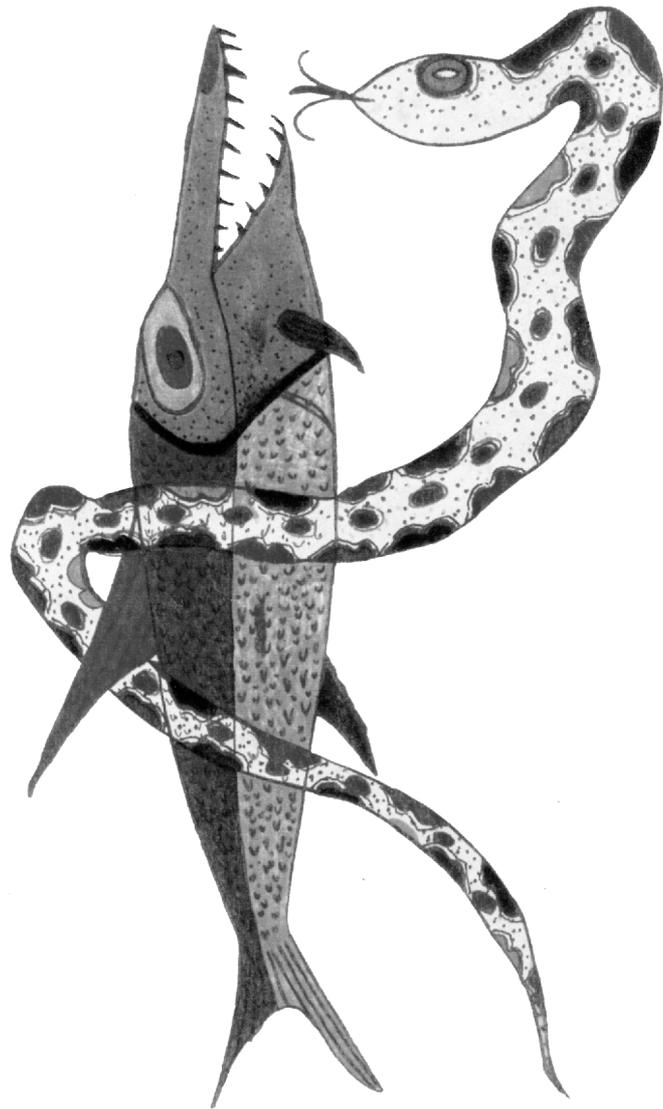
El Programa Noruego para Pueblos Indígenas (PNPI) lleva trabajando casi dos décadas en Perú, Guatemala, Brasil, Paraguay y Chile. El personal del programa y sus financiadores oficiales del Ministerio de Asuntos Exteriores deseaban saber que éxito ha obtenido el programa en el apoyo al desarrollo de los pueblos indígenas, y cómo esta labor podía mejorarse. El autor del folleto es Jean Daudelin, miembro del equipo de evaluación del NSI.

El folleto está destinado a dos públicos importantes. Publicado en inglés, español y portugués, pretende informar a quienes han contribuido a la evaluación en América Latina y otras partes, haciéndoles saber qué recomendaciones se adoptaron de sus ideas, experiencias y manifestaciones. El equipo evaluador cree firmemente que muy pocas evaluaciones se devuelven a aquellos cuyas vidas son más profundamente afectadas por las mismas. El folleto también tiene como objeto transmitir esas expresiones a observadores de la ayuda en Noruega y en otros países que promueven programas especiales para pueblos indígenas. El equipo cree que hay lecciones importantes que aprender de las experiencias noruegas para otros interesados en prestar apoyo a los pueblos indígenas.

Si bien estas recomendaciones son las del equipo de evaluación, y no necesariamente reflejan las opiniones del Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega o del PNPI, el proceso evaluador demuestra la voluntad del Gobierno noruego de discutir y contribuir a la solución de difíciles cuestiones globales.

La ilustración utilizada en este folleto ha sido cedida por gentileza de Gildo Guedes Meremüci, Ticuna del Alto Solimões.

(1) Instituto Norte-Sur, Evaluación del Programa Noruego para Pueblos Indígenas, Informe de Evaluación 8.98, Real Ministerio de Asuntos Exteriores, Oslo, 1998. El Informe puede obtenerse, gratuitamente, en el Ministerio de Asuntos Exteriores, P.O. Box 8114 DEP., N-00032 Oslo, Noruega. Fax: +47 22 24 95 80 - Tel.: +47 22 24 36 00 - <http://odin.dep.no/ud>



índice

INTRODUCCIÓN	7
LOS PUEBLOS INDÍGENAS HOY Y LOS DILEMAS DE LA AYUDA	9
LOS MÁS POBRES DE LOS POBRES.	9
TIEMPOS DE TRANSICIÓN INTENSA	9
EL PROGRAMA NORUEGO PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS	13
RELACIONES Y CONTROL	13
COMPLEMENTARIEDAD Y APALANCAMIENTO	14
INTEGRACIÓN DE POLÍTICAS, EDUCACIÓN PÚBLICA Y SOSTENIBILIDAD EN NORUEGA	15
ENFOQUES ALTERNATIVOS	17
DINAMARCA.	17
PAÍSES BAJOS	17
EL BANCO MUNDIAL Y EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO.	18
PROPUESTA DE ENFOQUE INTEGRADO	21
CONCLUSIÓN	23
ANEXO A: RESUMEN EJECUTIVO DE LA EVALUACIÓN	25
ANEXO B: REFERENCIAS SELECCIONADAS	31

Introducción

A lo largo y ancho de las Américas, los pueblos indígenas han venido ganando terreno social y cambiando el panorama político a un ritmo rápido. Ello promete una presencia cada vez mayor de los pueblos indígenas en los debates políticos. De hecho, se están convirtiendo en actores importantes del proceso de adopción de políticas y de la puesta en práctica de las decisiones que afectan a su existencia, cultura, subsistencia y, a veces, su propia supervivencia. Al mismo tiempo, la capacidad de las instituciones indígenas para asumir este nuevo papel sigue siendo débil, sobre todo debido a una grave falta de recursos y pobres perspectivas económicas.

El dilema principal de los donantes de ayuda externa es cómo mejor proporcionar recursos estratégicos para tratar cuestiones básicas identificadas por los propios pueblos indígenas, tales como reivindicación de tierras y el desarrollo de alternativas económicas, sin prescindir de las existentes, pero débiles, organizaciones. ¿Cómo pueden los donantes ayudar a que aumenten el impacto del trabajo y la capacidad de las organizaciones existentes para cumplir sus objetivos cuando éstos requieren estrategias y plazos distintos? Se necesitan proyectos a corto plazo y polarizados hacia un objetivo para responder a cuestiones de necesidades básicas; programas a largo plazo y sistemáticos para el desarrollo institucional.

Noruega es el único país del mundo que tiene una estructura administrativa especial, un personal y presupuesto de ayuda dedicados exclusivamente a prestar apoyo a pueblos indígenas de los países en desarrollo. El PNPI ha venido haciendo frente a estos desafíos con originalidad, concentrándose primero en el desarrollo institucional. Esta inversión, en algunos casos, ha permitido a las organizaciones acceder a fondos mucho mayores de otros donantes que confían en la capacidad de la organización, una vez fortalecida, para asumir la labor. El flexible enfoque del PNPI a efectos de control ha permitido al programa equilibrar con

éxito la necesidad de obtener capacidad institucional y lograr un impacto inmediato.

El pequeño programa de Noruega complementa bien la labor de otras organizaciones, particularmente la de las agencias multilaterales. Las experiencias de otros países y organizaciones, especialmente una dedicada declaración de política de Dinamarca hacia los pueblos indígenas, podría inspirar más todavía al programa noruego. Partiendo de la fortaleza y las debilidades del PNPI, así como de las innovaciones identificadas fuera del programa, este folleto propone un enfoque integrado para el programa noruego.

El presente folleto extrae lecciones de la labor innovadora del Programa Noruego para Pueblos Indígenas (PNPI), un programa de la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (NORAD). Desde 1983, el programa viene trabajando en apoyo de organizaciones indígenas de cinco países de América Latina: Paraguay, Chile, Brasil, Guatemala y Perú. ¿Qué ha aprendido el PNPI de sus contrapartes indígenas de América Latina? ¿Cómo pueden servir estos conocimientos a otros países donantes y agencias multilaterales implicadas en la región? ¿De qué manera puede el sistema de ayuda internacional, en su totalidad, apoyar mejor el trabajo de los pueblos indígenas mismos? Este folleto ofrece algunas respuestas a esas preguntas, basándose en las conclusiones de un estudio de campo en muchos países del PNPI, realizado por el Instituto Norte-Sur del Canadá.

Desde un principio, la evaluación en que se basa este informe ha procurado incluir a las contrapartes locales del PNPI, especialmente a las organizaciones indígenas que éste apoya, en un intento de considerar al PNPI desde su perspectiva. Este folleto aspira a compartir los resultados principales de la evaluación con aquéllas, como un medio de contribuir al diálogo global sobre la mejor forma de apoyar la autodeterminación indígena, a la par que asegurar que las necesidades básicas sean satisfechas.

Los pueblos indígenas hoy y los dilemas de la ayuda

Los más pobres de los pobres

Los pueblos aborígenes, o Primeras Naciones, ya habitaban el Nuevo Mundo desde hacía milenios cuando los europeos llegaron en el siglo XV. El desastre demográfico subsiguiente, con grandes poblaciones diezmadas por epidemias o esclavizadas, no tiene paralelo histórico. Los supervivientes vieron menguar su número y deteriorarse las condiciones materiales. Hoy día, sin embargo, las quinientas naciones indígenas del continente suman unos cuarenta millones de habitantes, o casi el 5 por 100 de la población total de las Américas. La diversidad cultural de la América indígena es asombrosa, y desmiente el estereotipo tradicional de "el indio". Sin embargo, existe un sentido de unidad entre los pueblos indígenas, basado en gran parte en una clara e íntima relación entre identidad, tierra y entorno natural; en una perspectiva comunitaria del desarrollo económico y la organización política; y en la voluntad de preservar las lenguas, filosofías y tradiciones culturales.

Las ocupaciones tradicionales y los caprichos del colonialismo han relegado a la mayor parte de los pueblos indígenas a la periferia económica del continente. A consecuencia de ello, sin embargo, las tierras indígenas están ahora en lugares sumamente estratégicos: las reservas restantes de recursos naturales, lo que queda del entorno natural, así como las regiones fronterizas, ahora pobladas de indios. Desde las frías vastedades del norte y del sur, a los cálidos y húmedos bosques tropicales del corazón de las Américas, los territorios indios son, actualmente, espacios críticos y disputados, ya sea por razones ambientales, económicas, políticas o de seguridad.

Los pueblos indígenas son, generalmente, el segmento más pobre de la población del hemisferio, ya sea en el país más rico, los Estados Unidos, o en los más pobres, Bolivia y Nicaragua. Por ejemplo, mientras que el Canadá figura en primer lugar del Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas, el Canadá indígena ocuparía el 63^º; y mientras que la expectativa de vida del Perú está entre las más bajas del continente, la de su población indígena es significativamente inferior todavía. Renta, alfabetismo, mortalidad y malnutrición infantil, tasas de suicidio, acceso a servicios sociales básicos: en todos estos aspectos, por todas partes, la situación de los pueblos indígenas cuenta la historia del fracaso del desarrollo, de su pobre diseño y de una total discriminación. Particularmente vulnerables, por su escasa población y frágil economía, muchos pueblos indígenas de la región amazónica han visto disminuir su número y sus tradiciones amenazadas.

Cita

por todas partes, la situación de los pueblos indígenas cuenta la historia del fracaso del desarrollo, de su pobre diseño y de una total discriminación

Muchos de estos problemas pueden atribuirse a políticas a veces bien intencionadas, pero casi siempre equivocadas, y a la dinámica de la globalización. Por todas partes son visibles las señales de asimilación, racismo y explotación sistemática de tierras tradicionales, de violencia institucional y de total exterminación. También se manifiesta absoluta indiferencia cuando los pueblos indígenas están "en el camino" de la explotación de recursos naturales, como sucede en la Amazonia o en las selvas tropicales de América Central; cuando viven en regiones favorables a la actividad guerrillera, como en Guatemala o Perú, o en zonas fronterizas disputadas, como en Ecuador o Perú. Víctimas principales del desarrollo en el continente americano -y pese a conatos locales de resistencia-, los indios, desde hace mucho tiempo, han venido retrocediendo ante el Estado o los colonos. Desde principios de la década de 1970, sin embargo, la tendencia ha empezado a invertirse.

"Tiempos de transición intensa"

Por largo tiempo no tomados en cuenta como fuerza política, en el mejor de los casos considerados como víctimas y objetos de compasión, los pueblos indígenas están asumiendo ahora el papel de protagonistas en la esfera nacional e internacional. Los últimos veinte años han sido testigos de un incremento dramático en la tarea de organización; de hecho, en las mayoría de los países del continente, la población indígena ha constituido organizaciones sociales y políticas a nivel local y, a menudo, federaciones a nivel regional y nacional. Guatemala, que empezó tarde debido a la violencia demoledora sufrida por los indios, cuenta en la actualidad con 400 organizaciones mayas. Brasil, Perú, Ecuador y Colombia tienen también movimientos indígenas activos, especialmente entre los pueblos de las tierras bajas de la Amazonia. Este renacimiento político, iniciado a mediados de los 70, ha comportado también la fundación de organizaciones internacionales y hemisféricas, de las cuales las más conocidas son quizás el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas (CMPI) y la Coordinación de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA).

En un esfuerzo de importancia estratégica, el incipiente movimiento indígena se ha extendido a potenciales aliados entre los movimientos sociales de los países

industrializados. El desarrollo de una alianza global y de una estrecha cooperación práctica con el movimiento ecologista ha demostrado ser particularmente importante en la medida en que la degradación ambiental se convirtió en una cuestión política primordial, especialmente para los votantes jóvenes de los países ricos. De este modo, el movimiento indio se fue internacionalizando. Los objetivos primarios de su movilización política -que pronto serían sus instrumentos- eran grandes foros multilaterales, como las Naciones Unidas y los crucialmente importantes bancos multilaterales de desarrollo, incluyendo el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En un período relativamente breve, esta movilización produjo resultados extraordinarios. Brasil, por ejemplo, ha reconocido el 11 por 100 de su territorio total -que representa el 20 por 100 de la Amazonia brasileña- como tierra indígena, completando el proceso de demarcación legal en casi la mitad de esa región, a pesar del hecho de que la población indígena es solamente el 0,2 por 100 de la población nacional. En Colombia, las áreas protegidas cubren ahora 185.000 km². También en el Ecuador, Perú y Bolivia se han hecho significativas concesiones territoriales. En conjunto, las tierras puestas bajo alguna forma de protección en favor de la población indígena de las naciones del Pacto Amazónico cubren actualmente una extensión de casi 1,3 millones de km².

Tal vez más significativo todavía: la identidad indígena ha sido revaluada. Ahora más que nunca, la gente proclama y demuestra su identidad aborígen. En parte como resultado de este orgullo recién descubierto, las poblaciones indígenas autodefinidas han venido creciendo rápidamente en la mayoría de los países revirtiendo la tendencia a la asimilación. Incluso en la Amazonia, donde la escasa población indígena estaba amenazada de extinción, parece que ahora, como señala un entrevistado brasileño, "los indios no serán lo que han sido o lo que queremos que sean, pero están aquí para quedarse".

Cita

"los indios no serán lo que han sido o lo que queremos que sean, pero están aquí para quedarse"

Sin embargo, estos logros han de apreciarse en su justo valor: en la mayoría de los países, el pleno control de los recursos naturales no se ha cedido a los pueblos indígenas. De hecho, los gobiernos, a veces, han violado sus propias leyes para permitir prospección mineral o energética en tierras indias, y muchos territorios demarcados han sido invadidos en grados diversos (el 80 por 100 de los casos, en Brasil). Además, la

capacidad institucional de los gobiernos -y a veces su voluntad política- para aplicar medidas constitucionales o legislativas es, por regla general, sumamente limitada. La demarcación formal de las tierras indias es solamente un punto de partida que ofrece un restringido control efectivo de la misma. Dado que los pueblos indígenas son generalmente pobres, su población crece rápidamente y sus derechos a los recursos de la tierra son limitados, han otorgado prioridad a cambiar de sitio con rapidez para establecer economías locales sostenibles. Este esfuerzo ha planteado un enorme desafío: en regiones indígenas aisladas, las alternativas a largo plazo a las formas tradicionales de supervivencia -a menudo presionadas hasta el límite por el crecimiento demográfico y la agricultura destructiva o la tala indiscriminada de los colonos- no han sido concebidas todavía. Y el tiempo apremia.

Por otra parte, la convergencia de objetivos entre Norte-Sur, que facilitó el surgimiento de un movimiento indígena fuerte, ya no es tan estable. La alianza de incipientes organizaciones indígenas, comprometidos antropólogos y ecologistas, había encontrado apoyo en los países desarrollados, especialmente en los Estados Unidos, donde los votantes estaban descubriendo la interdependencia medioambiental y la importancia de lejanas selvas tropicales, en particular de la Amazonia. En los años 80, los ecologistas del Norte identificaron a los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) como una fuerza clave en el proceso de desarrollo y presionaron con éxito a los gobiernos donantes para promover reformas ambientales y sociales en los BMD. En consecuencia, la ayuda multilateral alcanzó al menos estándares nominales para el tratamiento de los pueblos indígenas en proyectos de desarrollo, particularmente en áreas ambientalmente sensibles y habitadas por grupos indígenas vulnerables, tales como la Amazonia.

El medio ambiente sigue siendo una preocupación en los países ricos y, consecuentemente, en los círculos financieros internacionales, pero ha perdido mucho de su novedad, urgencia y peso político. En parte debido a la prominencia del asunto en los años 80, se crearon nuevos foros internacionales, incluyendo la Convención del Clima y la Convención de la Biodiversidad, pero, en la actualidad, el movimiento parece ir perdiendo ímpetu. De manera inquietante, el acuerdo de ajuste estructural brasileño de 1998 con el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Gobierno de los Estados Unidos, eliminó en principio el 90 por 100 de los fondos concedidos para programas ambientales destinados a proteger la Amazonia y los derechos indios a la tierra; desde entonces, las protestas nacionales e internacionales han inducido al Gobierno a prometer restituir parte de los fondos otorga-

dos. También va quedando claro que la multiplicación de organizaciones indígenas ha desbordado a veces el desarrollo de su capacidad institucional. Graves crisis han afectado a los movimientos nacionales, y tanto el CISA (Consejo Indígena Sudamericano) como el CMPI -dos de las mayores coaliciones indígenas del continente- se han visto obligados a suspender sus operaciones.

La creciente afirmación e independencia de los movimientos indígenas ha provocado también tensiones con organizaciones ecologistas tradicionales, que se aferran a modelos del Norte de dudosa aplicabilidad en zonas limítrofes, como la Amazonia, y que entran en conflicto con los conceptos indígenas de tierra, su protección y modelos de desarrollo. Las políticas nacionales e internacionales de protección ambiental y derechos indígenas están cambiando, y el resultado de esos cambios dista de estar claro.

Finalmente, varios asuntos importantes son ignorados en gran parte, bien por los movimientos indígenas, por sus aliados locales o internacionales o por los gobiernos. El narcotráfico y la guerra contra él han tenido consecuencias negativas en el interior de la Amazonia, donde confluyen las fronteras de la mayoría de los países sudamericanos y donde también habita la mayor parte de los indios de tierras bajas. Muy poco se está haciendo para ocuparse de los efectos en los pueblos indígenas. Por otro lado, la imagen de una Amazonia "exótica" desmiente la realidad de un número creciente de población indígena viviendo en periferias urbanas, nutriendo al deplorable sector informal que florece como resultado de la crisis económica y los programas de ajuste. En términos políticos, el movimiento no ha logrado incorporar todavía a los pueblos de las tierras altas, cuyo masivo potencial político permanece divorciado de la movilización en torno a tierras colectivas y derechos a los recursos de los grupos amazónicos.

Cita:

La imagen de una Amazonia "exótica" desmiente la realidad de un número creciente de población indígena viviendo en periferias urbanas, nutriendo al deplorable sector informal que florece como resultado de la crisis económica y los programas de ajuste

Los dilemas de la ayuda

Dada la situación social, económica y política de los pueblos indígenas de las Américas, ningún programa de ayuda puede legítimamente -ni siquiera prácticamente- excluirlos de su lista de beneficiarios: si la ayuda ha de alcanzar los objetivos señalados, los más

pobres de los pobres tienen que beneficiarse del desarrollo internacional. Una vez admitida esta realidad básica, deben adoptarse varias decisiones difíciles acerca de políticas, contrapartes y selección de proyectos.

Políticas

Por lo que se refiere al enfoque de política a nivel de programación, ¿debería la preocupación por los pueblos indígenas resultar en programas especiales, con fines específicos, o debería la programación indígena ser canalizada por una vía principal e integrada activamente en la política de ayuda del país en cuestión? ¿Puede un programa tomar una u otra dirección, o ambas a la vez?

A este respecto, el dilema principal es de índole política más bien que práctica. La opción depende de la importancia que la nación quiera atribuir a los pueblos indígenas. Como se expone más adelante, la mayoría de los países apoya proyectos individuales que, casualmente, se ocupan de los pueblos indígenas. Solamente Dinamarca tiene una política global definida y presta apoyo financiero a proyectos específicamente indígenas, pero carece de un programa especial dedicado a pueblos indígenas. Noruega, por otra parte, sí tiene un programa previsto para apoyo de proyectos individuales, pero no una política definida. El mayor compromiso posible supondría el apoyo a proyectos, una política definida, un programa especialmente dedicado y la canalización de las prioridades de los pueblos indígenas en el marco del programa global de ayuda.

Cita:

El mayor compromiso posible supondría el apoyo a proyectos, una política definida, un programa especialmente dedicado y la canalización de las prioridades de los pueblos indígenas en el marco del programa global de ayuda.

Contrapartes

Otra opción sopesa la cuestión de las contrapartes. ¿Deberían personas ajenas trabajar esencialmente con las organizaciones indígenas mismas, a pesar de su carácter político, frecuente debilidad organizativa y, a veces, niveles inadecuados de competencia técnica, o deberían trabajar con organizaciones "de apoyo", más profesionales, a menudo mejor organizadas y típicamente menos politizadas, que emplean principalmente a personal no indígena?

Este segundo problema es, probablemente, el más difícil de resolver. Gran parte del éxito del último decenio puede hallarse en la labor de organizaciones de apoyo

que han desempeñado un papel decisivo. Con todo, y en grado significativo debido a esos éxitos, también es verdad que las organizaciones indígenas son ahora más capaces y deseosas que nunca de avanzar solas. Un programa de ayuda debe con frecuencia elegir entre una trayectoria de resultados probados y la necesidad de aprender haciendo; entre resultados a corto plazo, relativamente seguros, obtenidos por una organización profesional, y la inversión a largo plazo en procesos de desarrollo institucional.

La dependencia de las organizaciones indígenas de fuentes externas de apoyo y capacidad técnica, ha disminuido notablemente en los últimos años, pero no parece probable que desaparezca. Al mismo tiempo, los pueblos indígenas han alcanzado una masa crítica de capacidad política, y desafiarán todo intento de generalización abusiva, simplificación excesiva y -sobre todo- de pretender hablar en su nombre. El necesitado desarrollo institucional lleva tiempo, pero ahora es preciso abordar muchos problemas: ello significa que se puede argumentar en favor de trabajar con organizaciones de apoyo no indígenas que sean suficientemente competentes para producir efectos a corto plazo. Además, a menudo hay pocas opciones: algunas oportunidades no pueden perderse (por ejemplo, el proceso constitucional brasileño), y hay que hacer frente a ciertas amenazas de inmediato. Un programa de ayuda, por consiguiente, debe depender de un alto grado de entendimiento del "terreno", es decir, de las organizaciones mismas, indígenas o no indígenas, y del contexto de los asuntos indígenas en los países específicos. En última instancia, requiere un enfoque flexible que equilibre resultados de importancia vital a corto y medio plazo y cuyo objetivo sea la autosuficiencia de los pueblos indígenas

Cita

los pueblos indígenas han alcanzado una masa crítica de capacidad política, y desafiarán todo intento de generalización abusiva, simplificación

excesiva y -sobre todo- de pretender hablar en su nombre

Selección de proyectos

Hay que tomar otra decisión en la etapa de selección de proyectos: ¿Debería darse prioridad a proyectos legales, educativos y culturales, cuyo impacto puede medirse usualmente con rapidez, o deberían concentrarse los esfuerzos en apoyar un desarrollo organizacional indígena más incierto, a más largo plazo, así como proyectos económicos experimentales?

El aspecto institucional del problema señala una tensión fundamental en cualquier esfuerzo que apunte a los pueblos indígenas. Como preguntaba un activista indígena: ¿Hasta qué punto un programa de ayuda a pueblos indígenas ha de comprometerse a asistir a los pueblos indígenas en edificar un futuro que tal vez no se corresponda con lo deseos de sus gestores y simpatizantes políticos? En otras palabras: ¿En qué medida se declara uno a favor de la total autodeterminación de los pueblos indígenas?

El apoyo a proyectos de desarrollo económico de alto riesgo también presenta dificultades. El historial desalentador de experimentos recientes con alternativas económicas en la Amazonia ha empujado a los donantes de ayuda lejos de esa región, a pesar de que es crucial para la supervivencia de los pueblos que habitan en su territorio. En un mundo donde el sector público piensa cada vez más en términos de resultados, la dificultad se traduce en importantes incentivos para que los gestores de programas eviten proyectos en esta zona esencial.

Para el programa de ayuda en sí, un compromiso con la autodeterminación de la contraparte, con difíciles procesos de consolidación institucional y con arriesgados experimentos económicos, entraña dificultades considerables para la evaluación y el proceso de planificación estratégica. ¿Qué tipo de fracaso es aceptable y cuánto se puede aceptar? ¿Cómo formular un plan estratégico para empresas arriesgadas sobre las que, en gran medida, no se vaya a ejercer control?

El Programa Noruego para Pueblos Indígenas

El Programa Noruego para Pueblos Indígenas (PNPI; en inglés, NPIP) es un programa oficial de la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (NORAD). Sin embargo, depende y es gestionado por el Instituto de Ciencias Sociales Aplicadas (FAFO), un organismo gubernamental de investigación y asesoría. A lo largo de los años, el PNPI ha financiado proyectos en Brasil, Chile, Guatemala, Paraguay y Perú. En la actualidad, presta apoyo a unos cuarenta proyectos, principalmente en Brasil, Guatemala y Perú.

Comparado con la mayoría, el PNPI es un programa pequeño: dos funcionarios a tiempo completo, actividades en un escaso número de países y un presupuesto anual de cerca de 2,6 millones de dólares USA (NOK 20 millones). Es uno de varios canales -incluidos los desembolsos de las ONG noruegas- que permiten al Gobierno noruego financiar proyectos entre los pueblos indígenas del mundo. A pesar de ello, extensas entrevistas e investigaciones muestran que su impacto ha sido significativo: El PNPI ha sido un agente notable en la mayoría de los países donde ha actuado, habiendo desempeñado un papel mucho mayor de lo que sugeriría el valor en dólares de los proyectos apoyados, gracias, en gran parte, a la calidad y continuidad de su presencia. Mucho se puede aprender de la experiencia del programa desde su creación, en 1983.

Cita:

El PNPI ha sido un agente notable en la mayoría de los países donde ha actuado, habiendo desempeñado un papel mucho mayor de lo que sugeriría el valor en dólares de los proyectos apoyados

El mandato del PNPI es "fortalecer la capacidad y habilidad de los pueblos indígenas para conformar y controlar su propio desarrollo dado el presente contexto de cambio socioeconómico". Este mandato está siendo llevado a cabo de una manera abierta y flexible, a través del apoyo a una amplia escala de proyectos y diversidad de organizaciones, desde pequeñas iniciativas indígenas *ad-hoc* hasta la consolidación de grandes organizaciones políticas y la financiación de actividades de envergadura de organizaciones de apoyo profesionales. Las donaciones son generalmente pequeñas según los criterios noruegos e internacionales -un promedio de menos de US\$ 40.000 cada una-, aunque su impacto ha sido significativo. Cuatro factores principales contribuyen al éxito del PNPI: la relación a largo plazo, fiable y consistente que tiene con sus contrapartes; el control; la complementariedad de sus intervenciones; y el apalancamiento financiero.

Es también importante el nicho que el PNPI ocupa en el ámbito mucho mayor de la ayuda global a los pueblos indígenas.

Relaciones y control

El PNPI cuenta sólo con dos funcionarios, destinados en Oslo. En cada uno de los países donde realiza proyectos, el programa tiene la fisonomía y la personalidad de su gestor. La muy reducida burocratización ha sido crucial para crear la singular dimensión humana del programa y su reputación de fiabilidad y consistencia a largo plazo. Los empleados, al corriente de los intrincados detalles y particularidades de los asuntos indígenas, han conseguido establecer relaciones personales con funcionarios y líderes de las organizaciones asociadas, haciendo más fácil maniobrar en la compleja política de los movimientos indígenas y las organizaciones de apoyo.

El PNPI controla sus programas muy de cerca mediante visitas anuales. Si bien se puede argumentar que las visitas periódicas son un pobre sustituto de la presencia permanente en el país o la región, esta práctica significa que el programa es casi perfectamente "plano": los funcionarios del PNPI sobre el terreno también dirigen el proceso en la oficina central y, de hecho, controlan el proceso de selección. Las líneas de comunicación difícilmente podría ser más cortas: una conversación con el funcionario del PNPI visitante significa acceso al que toma las decisiones y proporciona los fondos, un artículo raro y muy valioso en las tierras altas de Guatemala o en la selva amazónica del noroeste brasileño.

Cita:

el programa es casi perfectamente "plano": los funcionarios del PNPI sobre el terreno también dirigen el proceso en la oficina central y, de hecho, controlan el proceso de selección

A pesar de estas visitas regulares, las restricciones de tiempo y recursos han resultado en una supervisión relativamente no direccional y de no intervención. Para los funcionarios del PNPI es imposible participar directamente en la gestión de los proyectos o en su entorno político. Hay peligros obvios, por supuesto, en la personalización de cualquier programa y en la ausencia de canales de comunicación alternativos. La personalización y la estructura plana del programa invitan al compromiso recíproco de proveer a las contrapartes de información sobre la planificación y el

proceso de toma de decisiones. Existen también riesgos en el enfoque de no intervención de la gestión de proyectos con organizaciones que pueden ser precarias. No obstante, el profesionalismo y el compromiso de aprender haciendo han ayudado al PNPI a eludir la mayoría de estos escollos.

Complementariedad y apalancamiento

En conjunto, el control del PNPI es efectivo, pero parece caro, dada la pequeña cuantía de sus donaciones. La impresión, no obstante, es engañosa: una evaluación honesta precisa tener en cuenta, al menos, algunos de los recursos otorgados por otros donantes cuyo apoyo el PNPI complementa y, a menudo, hace posible.

El PNPI ha sido bastante aventurado en la elección de contrapartes. Muchas pequeñas organizaciones han recibido sus primeros -y a menudo, únicos- fondos del programa. La provisión de esas pequeñas iniciativas, caras y arriesgadas, no está siendo asumida por los programas de mayor envergadura, particularmente los gestionados por los bancos multilaterales de desarrollo. Pero las buenas ideas, el personal experimentado y las organizaciones capaces que los grandes donantes piden y desesperadamente necesitan no surgen ya hechos del fondo del bosque.

Cita:

las buenas ideas, el personal experimentado y las organizaciones capaces que los grandes donantes piden y desesperadamente necesitan no surgen ya hechos del fondo del bosque

Los pequeños proyectos piloto y experimentos organizacionales precisan el tipo de financiación inicial y presencia cercana que el PNPI proporciona. Para tener un impacto significativo, las agencias multilaterales necesitan programas más pequeños, como los que ayudan a desarrollar la capacidad de las organizaciones para atraer los fondos más grandes que las agencias multilaterales ponen a disposición, y gestionarlos eficazmente. Mientras que sumas mayores pueden, en última instancia, asegurar un impacto más amplio, éstas no pueden favorecer el surgimiento de organizaciones genuinas, realizar la cooperación cuándo y dónde el potencial exista, o eficazmente sostener nuevas organizaciones durante tiempo. Por otra parte, mientras las organizaciones no gubernamentales frecuentemente adoptan un enfoque similar al del PNPI, raramente poseen la estabilidad y seguridad que todo el apoyo de un gobierno ofrece al PNPI.

Esta complementariedad entre los programas del PNPI, los fondos multilaterales y las iniciativas de las ONG explican, en gran medida, su impacto final. El apoyo fiable, consistente y a largo plazo y el control de cerca han permitido a muchas organizaciones copartícipes acceder a fondos mucho mayores de financiadores multilaterales y de fuentes gubernamentales nacionales, ya sea para escuelas, otras iniciativas educativas o programas de sanidad. Este levantamiento de fondos es crucial para la sostenibilidad de los proyectos en muchos aspectos. El alcance del gobierno en muchas regiones habitadas por pueblos indígenas es a menudo limitado, como lo es la capacidad local para poner en práctica iniciativas de política oficial. De hecho, la mayoría de los problemas principales a que se enfrentan los pueblos indígenas surge de la ausencia o incapacidad de las instituciones estatales para proveer servicios, ya sean sanitarios o educativos, o controlar y hacer cumplir las leyes sobre el medio ambiente, los derechos indígenas y las disposiciones constitucionales. En esos casos, sostenibilidad significa completa financiación estatal que el Estado ya tiene la responsabilidad de proporcionar. De hecho, en algunas ocasiones, los programas financiados por el PNPI han sido asumidos por el Estado; por ejemplo, programas de educación en lenguas nativas en Guatemala y programas de capacitación de supervisores de sanidad en Brasil.

Incluso en tales circunstancias, los desafíos que plantean la complementariedad y sostenibilidad no son necesariamente superados una vez que se hace cargo una institución mayor, como los bancos multilaterales o el mismo gobierno, porque ambos han demostrado a menudo no ser de confianza. Un control constante de los programas, la provisión de continuo apoyo esencial y, en última instancia, un compromiso a largo plazo con las organizaciones y sus iniciativas, pueden convertirse en una cuerda salvavidas cuando las cosas se ponen difíciles. Hay un nicho para programas gubernamentales pequeños, flexibles y a largo plazo, que actúan como ONG, pero que disponen de medios para mantener su curso. Ese nicho lo ocupa el PNPI.

Cita:

los desafíos no son necesariamente superados una vez que se hacen cargo los bancos multilaterales o el mismo gobierno, porque ambos han demostrado a menudo no ser de confianza

Integración de políticas, educación pública y sostenibilidad en Noruega

El PNPI ha abordado adecuadamente la mayoría de los problemas inherentes a la gestión de la ayuda externa en apoyo de las prioridades de los pueblos indígenas. El Gobierno noruego, a la par que claramente tiene como objetivo de su ayuda externa a los pueblos indígenas a través del PNPI, también ha apoyado a los mismos directamente en países de la región donde no actúa el PNPI, e indirectamente mediante financiación de las organizaciones multilaterales.

Esto, sin embargo, no forma parte de una línea de acción general para emplazar los asuntos indígenas en el cauce principal de la programación global noruega, ni tampoco emana de una perspectiva estratégica. El propio PNPI, por ejemplo, no ha tratado deliberadamente el problema de la financiación de las organizaciones indígenas y las organizaciones de apoyo no indígenas; financia ambos tipos en el Brasil, pero se concentra en las organizaciones indígenas de Guatemala y Perú.

En general, dado que se concentra casi exclusivamente en la gestión de sus proyectos en América Latina, el programa se ha integrado malamente en el grupo de políticas de ayuda de Noruega. A pesar de su riqueza de información y experiencia, no ha contribuido

mucho a la educación pública sobre temas indígenas. La limitada visibilidad del programa en Noruega y la debilidad de sus vínculos con los grupos gubernamentales y no gubernamentales participantes en cuestiones indígenas de Noruega -las organizaciones sámis (laponas), por ejemplo- han reducido su impacto en el país y podrían afectar a su sostenibilidad política.

Finalmente, mientras se corrían riesgos significativos al apoyar la consolidación institucional de la organizaciones indígenas e iniciativas dirigidas por pueblos indígenas, se abandonaban proyectos de desarrollo económico, decisivos para la supervivencia a largo plazo.

Para hacer frente a los desafíos planteados y edificar sobre los éxitos del programa, procede realizar cambios. Asegurando que el programa de ayuda noruega continúe manifestando una postura pro-indígena y garantice continuidad a través de inevitables cambios de personal, se precisa una orientación de políticas más explícita, mejor priorización de las mismas, y un engranaje más estrecho con otros componentes del trabajo indígena de Noruega. Una imagen mejor definida y prioridades más claras facilitarían también su promoción en América Latina. La experiencia de otros donantes, descrita más adelante en este Informe, podría ser útil a este respecto.

Enfoques alternativos

Ningún programa de ayuda exterior puede tener relevancia en las Américas si no se ocupa de los asuntos indígenas. De hecho, la mayoría de los países donantes financian proyectos y programas cuyo objetivo es apoyar la labor de los pueblos indígenas. Tres de ellos sobresalen por su carácter innovador e impacto potencial: la política dedicada de Dinamarca; la perspectiva a largo plazo de las ONG holandesas; y el peso masivo del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Dinamarca

La política actual de Dinamarca está basada en una formal "Estrategia de Apoyo Danés a los Pueblos Indígenas", elaborada en 1994 en respuesta a la demanda del Parlamento danés de "presentar (...) una estrategia general para aumentar y efectivizar la asistencia danesa a los pueblos indígenas del mundo". La estrategia consta de dos componentes principales: líneas de acción a nivel multilateral y bilateral; y apoyo a proyectos a través de la Agencia Danesa de Cooperación al Desarrollo (DANIDA) en países de programa, así como por mediación de ONG nacionales e internacionales en programas de tipo general. Además, el Ministerio de Asuntos Exteriores se compromete a evaluar regularmente la estrategia, habiendo organizado seminarios donde se estudian sus diversos componentes y se discuten asuntos indígenas.

El apoyo a los pueblos indígenas está integrado con carácter transversal en el conjunto de la ayuda, las relaciones exteriores y las políticas ambientales internacionales. Sin embargo, mientras que los objetivos previstos para gastos han sido definidos, ni personal ni fondos han sido específicamente dedicados a estas cuestiones. En el caso de la asistencia bilateral, por ejemplo, el objetivo es invertir el 5 por 100 de los recursos en proyectos relacionados con derechos humanos, de los cuales los temas indígenas son un componente. Además, la mayor parte de la ayuda a países de programa tales como Bolivia apoya a los pueblos indígenas, dada su importancia entre los segmentos más desfavorecidos de la población, incluso cuando los proyectos no están destinados específicamente a ellos.

La declaración de estrategia es notable por su claro compromiso para enfrentarse a la "marginación política" de los pueblos indígenas de todo el mundo. A pesar de su tono general, representa una actitud de política exterior notablemente comprensiva. A nivel nacional, la claridad y visibilidad del compromiso gubernamental contribuye a la sostenibilidad política

de dicha estrategia y sirve de catalizador del diálogo entre los implicados en cuestiones indígenas en Dinamarca. Sobre el terreno, sin embargo, la estrategia parece hacer poca distinción, ya sea en términos de la escala de proyectos apoyados -que es tan variada como los asistidos por el PNPI- o del tipo de presencia, que varía desde personal permanente en el lugar a visitas de control regulares, de acuerdo con las estrategias de las ONG socias, siendo éstas el único mecanismo para distribución de ayuda de la estrategia.

Cita:

la claridad y visibilidad del compromiso gubernamental contribuye a la sostenibilidad política de dicha estrategia y sirve de catalizador del diálogo entre los implicados en cuestiones indígenas en Dinamarca

Países Bajos

Dos de las cuatro ONG beneficiarias de la financiación troncal del Gobierno holandés -la Comisión Inter-Iglesias para la Cooperación al Desarrollo (ICCO, organización protestante) y NOVIB, una ONG secular miembro de la familia Oxfam- han actuado entre los pueblos indígenas de América Latina. Aunque ICCO no tiene una política especial para los pueblos indígenas, los asuntos de esta índole ocupan un lugar primordial en su labor y sus estrategias de país. Su trabajo se ha destacado por su empeño en alentar a las contrapartes locales para que reflexionen sobre el programa, resuelvan problemas y definan prioridades. Por otra parte, ICCO ha establecido una relación con las organizaciones con que colabora: si bien hay un período máximo de financiación de cuatro años, las organizaciones con una visión a largo plazo y gran capacidad institucional puedan contar con flujos de dinero para períodos más largos. Finalmente, ICCO ha logrado combinar organizaciones socias indígenas y no indígenas de una manera muy pragmática, rehuendo opciones drásticas de impacto a corto plazo a través de organizaciones de apoyo profesionales, o el desarrollo institucional a largo plazo de las organizaciones indígenas.

NOVIB también desarrolla una amplia labor entre los pueblos indígenas de Perú, Bolivia, Brasil y Venezuela, y ahora está lanzando un programa amazónico. Al igual que ICCO, NOVIB carece de una política concreta para pueblos indígenas, pero se refiere a las necesidades de éstos en documentos de estrategia global, habiendo elaborado una programación específica

sobre asuntos indígenas. Tal vez en mayor grado que ICCO, NOVIB se ha empeñado en implicar a organizaciones socias en el análisis del contexto nacional y temas indígenas, y en desarrollar áreas de programación esencial. Además, favorece financiación institucional antes que la de proyectos, así como ciclos de tres a cinco años, opciones éstas que facilitan la labor de las contrapartes locales. Finalmente, el uso sistemático de evaluaciones ha mejorado sumamente la calidad de su trabajo.

La experiencia de estas ONG holandesas es similar al compromiso, tipo ONG, del PNPI con el desarrollo de la capacidad indígena, pero con mejoras importantes. Mientras que el apoyo a largo plazo ha sido una característica común de la actividad del PNPI (aunque, sobre el papel, existan ciertas restricciones a la financiación), ICCO y NOVIB muestran cómo el compromiso a largo plazo puede ser institucionalizado para mayor beneficio todavía. Parte de esa institucionalización ha implicado de manera decisiva a las contrapartes en el diagnóstico y diseño del programa. Estos factores podrían ser fuente de inspiración para el PNPI en el futuro.

El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo

Los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) son los agentes predominantes en la empresa del desarrollo. En 1996, el Banco Mundial prestó US\$ 4.700 millones a la América Latina y el Caribe, y el Banco Interamericano de Desarrollo contribuyó con otros US\$ 6.700 millones. Además, sus operaciones están sumamente apalancadas, lo que significa que a su dinero se agrega el que aportan los gobiernos mismos, doblándose el valor de los proyectos apoyados. En años recientes, el peso relativo de estos préstamos ha sido reducido por el flujo de inversiones privadas. Sin embargo, para inversiones en infraestructura crucial, los BMD siguen siendo, a menudo, la influencia externa más determinante en la prioridades y políticas de desarrollo nacional, estando a veces implicados activamente en su formulación. Sus políticas respecto de los pueblos indígenas son, pues, directa o indirectamente, de la mayor importancia.

En 1982, el Banco Mundial aprobó una declaración operacional sobre pueblos Tribales en Proyectos Financiados por el Banco. Dicha declaración, no obstante, fue modificada luego de una controversia pública acerca de las consecuencias potencialmente desastrosas para los pueblos indígenas del proyecto Polonoeste, apoyado por el Banco, en la Amazonia brasileña. El principio fundamental de la nueva política era que "el Banco no apoyará proyectos que, a sabiendas, incluyan usurpación de territorios tradicio-

nales que estuvieran siendo utilizados u ocupados por pueblos tribales, a menos que se ofrezcan las garantías adecuadas". En 1991, una nueva Directiva Operacional amplió la definición de pueblos indígenas a fin de que pudiera aplicarse más fácilmente a minorías étnicas y culturales de África y Asia. El objetivo de la política -el alivio de los impactos adversos- fue también ampliado para asegurar que la población indígena se beneficie del desarrollo. La Directiva expone que "el objetivo (...) es asegurar que los pueblos indígenas no sufran efectos adversos durante el proceso de desarrollo, particularmente de proyectos financiados por el Banco, y que obtengan beneficios económicos y sociales culturalmente compatibles".

Aunque los evaluadores internos y los críticos externos del Banco han señalado el amplio abanico de fracasos, la entidad, en la práctica, ha sido una fuerza positiva, que va aumentando con el tiempo. Con todo, ha actuado con más energía cuando se encuentra bajo presión. La Directiva Operacional de 1991 está siendo ahora reformulada de acuerdo con la "política de salvaguarda" del Banco, y se están organizando reuniones consultivas bastante extensas. Sin embargo, la "corriente principal" de los asuntos indígenas sigue siendo, en el mejor de los casos, desigual.

Cita

"el Banco no apoyará proyectos que, a sabiendas, incluyan usurpación de territorios tradicionales que estuvieran siendo utilizados u ocupados por pueblos tribales, a menos que se ofrezcan las garantías adecuadas"

Desde mediados de los años 80, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha trazado líneas directrices de programación, para y con los pueblos indígenas, para uso del Comité de Gestión Ambiental. Aunque su tenor es similar a la Directiva Operacional del Banco Mundial, las líneas directrices carecen de rango formal, ya que no han sido aprobadas por el Consejo de Administración (Directorio) del Banco. No obstante, en 1992, dio un paso decisivo para crear medios de apoyo a largo plazo para iniciativas de desarrollo indígena, estableciendo el Fondo de los Pueblos Indígenas, cuya estructura de gobierno incluye organizaciones indígenas, a la vez que gobiernos nacionales. El Fondo pretende crear una dotación de US\$ 100 millones para ser administrada por el BID, de la cual ya se han prometido alrededor de 26 millones. Si bien esta iniciativa podría desempeñar un papel significativo en mejorar la situación de los pueblos indígenas, las tensiones que ya han empezado a surgir en las ONG y los gobiernos apuntan a significativas dificultades potenciales.

En conjunto, los canales multilaterales no son una alternativa a fuentes más pequeñas de financiación. Los programas pequeños son todo lo que los BMD no son: personalizados, ágiles, flexibles y, a menudo, más fiables a lo largo del tiempo. Si bien es alentador que los BMD propongan ahora ofrecer asistencia directa a colectivos indígenas, este enfoque es reciente y, en su mayor parte, no ha sido puesto a prueba. Para tener un impacto significativo y positivo en la existencia y el trabajo de los pueblos indígenas, los grandes financiadores también necesitan programas más pequeños,

bien nacionales, donde haya capacidad, o internacionales, como el PNPI, a fin de llegar a las organizaciones y gentes que nutren los proyectos en sus vulnerables fases iniciales.

Cita:

Los programas pequeños son todo lo que los BMD no son: personalizados, ágiles, flexibles y, a menudo, más fiables a lo largo del tiempo

Propuesta de enfoque integrado

Sobre la base de la evaluación del PNPI y el estudio de programas y organizaciones alternativos, el equipo evaluador ha confeccionado un modelo para tratar las debilidades principales del PNPI y ponerle en condi-

ciones de obtener ventaja de las oportunidades que se presentan. El cuadro que sigue identifica cinco áreas de acción, las instituciones responsables de su ejecución y los requisitos básicos para su puesta en práctica.

Propuesta de enfoque integrado

Declaración de Política	Política Multilateral	Comunicación/Educación	Realización del Programa	
MAE ¹ /NORAD	MAE	PNPI Agencia ejecutiva	Proactiva NORAD	Reactiva MAE/NORAD
Parlamento	Naciones Unidas	Mesa Redonda: Sámi	NPIP	ONG Bilateral
Parlamento Sámi	BMD	ONG Parlamento Académicos	Junta Consultiva	
		Consulta nacional para discutir/ evaluar la orientación de la política y su realización	Fondos dedicados garantizados por tres años	Fondo dedicado
			Mandato de tres años relacionado estrechamente con la orientación de la política del Gobierno	

1. Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega

1. Declaración de Política

En el modelo propuesto, y partiendo de la experiencia de Dinamarca, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega y NORAD son responsables conjuntamente del desarrollo de una declaración de política que identifica los parámetros básicos de una nueva política global noruega para los pueblos indígenas. A fin de conseguir la máxima sostenibilidad política, la orientación necesita ser respaldada por la Asamblea Nacional y el Parlamento Sámi (organismo de gobierno sectorial para la población indígena de Noruega).

2. Política Multilateral

El Ministerio de Asuntos Exteriores manifestará su postura respecto de los asuntos indígenas en foros multilaterales, incluyendo el Grupo de Trabajo para Créditos a la Exportación y Garantías de Crédito de la

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), así como en agencias de ayuda multilateral sobre la base de la declaración de política general discutida más arriba.

3. Comunicación/Educación

Se establecerá una mesa redonda nacional sobre asuntos indígenas para discutir la situación de los pueblos indígenas en el mundo y para ocuparse de las actividades públicas y no gubernamentales de Noruega en este ámbito. Una secretaría organizará una junta general anual, así como reuniones regulares de discusión de la política y sesiones públicas y especializadas de información; también servirá como agencia distribuidora de información sobre las organizaciones y proyectos noruegos en este campo. El organismo ejecutivo del PNPI -actualmente FAFO- podría ser responsable de

estas actividades que podrían satisfacer la dimensión de educación pública de su mandato.

4. Realización Proactiva del Programa

La realización eficaz del programa es la principal ventaja relativa del PNPI. Noruega es el único país del mundo que dispone de una estructura administrativa especial, un personal y un presupuesto de ayuda dedicado al apoyo a los pueblos indígenas de los países en desarrollo. Ello aumenta la posibilidad de que los planes estratégicos sean realizados. En el marco propuesto, el PNPI se convierte en el canal principal para ejecutar la política del Gobierno en este campo. A fin de facilitar su tarea y aumentar la fiabilidad y perspectiva a más largo plazo del programa, los fondos dedicados se garantizarán por períodos de tres años, estrechamente ligados a un mandato específico y una estrategia para cada período.

Cita:

Noruega es el único país del mundo que dispone de una estructura administrativa especial, un personal y un presupuesto de ayuda dedicado al apoyo a los pueblos indígenas de los países en desarrollo

5. Realización Reactiva del Programa

Como en la mayoría de los países industrializados, las organizaciones voluntarias de Noruega ofrecen un canal atractivo para poner en práctica una amplia política dirigida a los pueblos indígenas. Este enfoque -que responde a ideas de proyecto presentadas primero por ONG- ofrece flexibilidad, brindando posibilidad de compromiso en países no incluidos inicialmente, así como en áreas que no hayan sido previstas en el plan estratégico del PNPI. Además, el Gobierno promueve el programa en los países en desarrollo, informando a las ONG locales del interés de Noruega en apoyar proyectos que se correspondan con su estrategia -y la de los pueblos indígenas- para con la autodeterminación.

Como el principal instrumento ejecutivo, el PNPI es el eje de este modelo. Como lo demuestra el ejemplo danés, la adopción de una declaración general de apoyo a los pueblos indígenas asegura la sostenibilidad política del programa de ayuda y se centra en la discusión nacional sobre el asunto. Asimismo, ofrece un punto de convergencia de políticas, programas y proyectos que se ocupan de la cuestión. Partiendo del modelo danés, el patrón sugerido aquí va más allá, complementando y apuntalando la labor especializada que actualmente lleva a cabo el PNPI.

Conclusión

A menudo se hallan referencias a la autodeterminación de los pueblos indígenas en la documentación de muchos programas de ayuda. La intención es contribuir a generar capacidad sin restringir las formas en que esa capacidad pueda utilizarse. En el pasado, sin embargo, la ayuda estaba frecuentemente ligada: ligada a la obtención de bienes y servicios en los países donantes, desde luego; pero lo que es más importante: ligada también a modelos, valores y preceptos de política diseñados en el Norte y típicamente aplicados por personal -nacional o extranjero- formado también en el Norte.

Cita:

En el pasado, la ayuda estaba frecuentemente ligada: ligada a la obtención de bienes y servicios en los países donantes, ligada también a modelos, valores y preceptos de política diseñados en el Norte y típicamente aplicados por personal -nacional o extranjero- formado también en el Norte

Durante decenios de esa ayuda al desarrollo, se ignoraron grandes segmentos de la sociedad. Y lo que es

peor todavía: aumentó su empobrecimiento y alienación. Para los pueblos indígenas de las Américas, siglos de opresión desbarataron sus sociedades, destruyeron su cultura, arrasaron sus bosques, contaminaron sus ríos, mataron a sus hijos y pisotearon su orgullo. Aunque ha habido períodos de resistencia, sólo en las últimas décadas se ha venido desarrollando una extensa organización social y política, que ha dado nueva prominencia a los pueblos indígenas y sus puntos de vista. Desde entonces, los pueblos indígenas hablan por derecho propio, negándose cada vez más a quedar relegados a desempeñar papeles definidos por extraños, incluyendo entre éstos a quienes vienen a ayudarlos.

Este orgullo recién descubierto pone a prueba el compromiso con la autodeterminación indígena de los que vienen de fuera. La ayuda externa a los pueblos indígenas debe reconocer a éstos como socios de pleno derecho. Y más incitante todavía: la ayuda debe ser también un "cheque en blanco" político, un compromiso con los pueblos como fin en sí mismos, sujetos de su propio desarrollo, creadores de su propio futuro. Hoy día, la ayuda a los pueblos indígenas sólo puede ser una inversión en su libertad.

Anexo A: Resumen Ejecutivo de la Evaluación

Instituto Norte-Sur, *Evaluación del Programa Noruego para Pueblos Indígenas*, Informe de Evaluación 8.98, Real Ministerio de Asuntos Exteriores, Oslo, 1998.

Mensaje Principal

Estimamos que el Programa Noruego para Pueblos Indígenas (PNPI), un programa de NORAD, dirigido por el Instituto Noruego de Ciencias Sociales Aplicadas (FAFO), ha sido un apoyo importante para la labor de las organizaciones indígenas y pro-indígenas de América Latina. Salvo tres, hemos visitado a todas las contrapartes del programa en Brasil, Guatemala y Perú, y discutido su valoración de la relevancia y efectividad del programa en satisfacer sus necesidades. Aun quedando lugar para mejoras, el mensaje general era que el programa es sensible, de confianza y, en algunos casos, decisivo para el progreso de los asuntos de los pueblos indígenas de la región.

También estudiamos el ambiente político y administrativo del programa en Noruega, incluyendo la relación entre el PNPI, NORAD, el Ministerio de Asuntos Exteriores y otras organizaciones de la nación -incluyendo los sámis- que están trabajando con pueblos indígenas en el extranjero. Observamos al respecto que el Gobierno no ha apoyado adecuadamente el mandato del programa o su administración por FAFO. La discusión en torno a los contratos y la esfera de acción del programa han supuesto, en el curso del largo período, que el programa ha carecido de dirección estratégica, tanto por parte de NORAD como de FAFO. Si bien su administración cotidiana ha sido competente, el éxito del programa se debe, sobre todo, a la labor de su personal y, ocasionalmente, a su Consejo Asesor.

Nuestras recomendaciones, por lo tanto, se dividen en tres grupos. A nivel de sistema, proponemos una serie de instituciones y decisiones de política que mejoren la coherencia estratégica de toda la labor que Noruega viene desempeñando en apoyo de los pueblos indígenas. A nivel de sede organizativa del programa, recomendamos formas en las que el programa pueda ser encauzado bajo el "paraguas" de un compromiso político y una dirección estratégica más firmes, por la agencia ejecutora del programa y por NORAD, particularmente en la reorganización del Consejo Asesor en una Junta Consultiva. A nivel de programa, hacemos más sugerencias para mejorar las operaciones de campo, y más sustantivamente, extender la labor de comunicación del programa en Noruega.

Descripción del Programa

El Programa Noruego para Pueblos Indígenas (PNPI) es un programa gubernamental de la Agencia Noruega

de Cooperación para el Desarrollo (NORAD) desde 1983 (y, en una forma diferente, del Ministerio de Asuntos Exteriores desde 1980). A partir de 1991, el programa ha sido administrado por un organismo externo, el Instituto de Ciencias Sociales Aplicadas (FAFO), y desde allí continúa ofreciendo apoyo financiero a organizaciones indígenas y pro-indígenas de cinco países de América Latina: Chile, Perú, Guatemala, Brasil y Paraguay.

El mandato del programa es "fortalecer la capacidad y habilidad de los pueblos indígenas para conformar y controlar su propio desarrollo dado el presente contexto de cambio socioeconómico". Con esta finalidad, se ofrece apoyo técnico y financiero para proyectos en materia de derechos y salud, cultura y educación, capacitación institucional y desarrollo de redes de contactos. En 1998, el presupuesto era de NOK 20 millones (USD 2,6 millones) para 40 proyectos en cinco países, administrado por dos miembros del personal profesional y respaldado por los servicios de gestión y contabilidad de FAFO.

En el curso del historial del programa, dentro de NORAD o de FAFO, nunca se ha efectuado una evaluación del éxito en cumplir su mandato (aunque algunos proyectos individuales hayan sido evaluados). La presente evaluación se encargó en 1998, cuando el contrato con FAFO estaba listo para ser renovado.

Términos de Referencia y Métodos

Esta evaluación se concentra en la gestión del programa desde que FAFO asumió su dirección. No obstante, los esfuerzos de los pueblos indígenas reciben apoyo desde varios sectores del Gobierno (básicamente, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y NORAD, su agencia de cooperación, e indirectamente mediante el apoyo a las ONG noruegas que también actúan en este campo), lo cual suscita interrogantes sobre la coordinación, relevancia y estrategia del conjunto, y no sólo en el marco de la administración del PNPI por FAFO. Por consiguiente, la evaluación ha sido diseñada para abarcar una serie de cuestiones que ayuden al Gobierno noruego a seguir adelante.

Entre las principales cuestiones planteadas en los Términos de Referencia iniciales presentados por el Ministerio noruego son primordiales:

1. ¿En qué medida es relevante el PNPI (y el apoyo noruego en conjunto) para las necesidades claramente expresadas por los pueblos indígenas de América Latina? ¿Para la propia política de Noruega?

2. ¿En qué grado es efectiva la programación actual del PNPI (y otras noruegas) en términos de política (dirección de conjunto), estrategia (ejecución de planes) y gestión (administración)?
3. ¿Que direcciones futuras debieran recomendarse en términos otra vez de política, estrategia y gestión del PNPI? ¿De otros programas? ¿Debería Noruega continuar su curso actual?

En el mismo centro de la evaluación, por consiguiente, está la gestión del Programa Noruego para Pueblos Indígenas por parte de FAFO, tanto en Noruega como en América Latina. No obstante, si bien la evaluación ha llevado a cabo una investigación de fuentes primarias para valorar la labor del PNPI, no ha realizado una evaluación en profundidad del éxito de los proyectos individuales y de las organizaciones apoyadas por el programa. En el presente Informe, nuestra atención se limita al *sistema*, la *sede organizativa* y los niveles del *programa*, evitando, por tanto, valoraciones específicas a nivel de *proyecto*.

La realización de la evaluación suponía siete etapas básicas:

1. Se constituyó un grupo de diez profesionales (antropólogos, expertos en ciencias políticas y especialistas en organización) con objeto de llevar a cabo la investigación y asesorar en materia de metodología y hallazgos.
2. Se encargaron cinco trabajos de antecedentes para ofrecer al equipo una base compartida de información sobre los temas centrales de la evaluación (estos trabajos forman parte ahora del Informe y sus apéndices).
3. Todo el equipo, asesores incluidos, se trasladó a Ottawa para celebrar una reunión a puerta cerrada de cinco días, en enero de 1998. El principal objetivo de dicha reunión era llegar a un entendimiento básico compartido de la situación de los pueblos indígenas de América Latina y una metodología común de recolección de datos.
4. El trabajo de campo en América Latina se desarrolló por un período de un mes, de enero a febrero de 1998, sobre la base de la labor previa efectuada en Noruega y los Estados Unidos.

5. El equipo completo regresó a Ottawa para celebrar una reunión a puerta cerrada de una semana, con el fin de compartir, sopesar y consolidar la información recogida.
6. Posteriormente, se hicieron visitas a las agencias multilaterales de Washington y, después del segundo taller de trabajo del equipo, viajes a Noruega, Dinamarca y los Países Bajos, en marzo de 1998, para recoger más información sobre evidentes alternativas al programa noruego.
7. Las conclusiones del Informe fueron discutidas en una mesa redonda celebrada en Oslo, en marzo de 1998, y un borrador del Informe circuló por un grupo de referencia de personas interesadas de Noruega (incluyendo un universitario especialista en América Latina, un representante de la comunidad académica sami y miembros de FAFO, NORAD y el Ministerio de Asuntos Exteriores). Una segunda mesa redonda, celebrada en abril de 1998, revisó el borrador escrito y discutió sus resultados. Este Informe final incorpora cambios acordados que se discutieron en dicha reunión.

Hallazgos principales

Nuestro Informe presenta esquemáticamente una serie de aspectos fuertes y débiles del programa y del sistema en que trabaja el PNPI, llamando la atención sobre alternativas adoptadas por otras organizaciones. En este capítulo final, aquí resumido, estas apreciaciones figuran en una lista de resultados prioritarios y recomendaciones fundamentales.

La Estrategia Noruega

El mensaje más importante es que la labor oficial de Noruega para y con los pueblos indígenas ha demostrado una notable empatía con respecto a éstos, un grado de sensibilidad más cercano al de las ONG progresistas que al de la mayoría de las agencias bilaterales y multilaterales. Sin embargo, la ausencia de una estrategia en toda esta actividad -incluyendo el PNPI, pero también otros programas gubernamentales y no gubernamentales- le priva a Noruega de mayor coherencia, eficacia y visibilidad.

- I. FORTALEZA: Trabajo importante y progresista. Noruega ya apoya un amplio abanico de actividades a través de canales bilaterales, multilaterales, ONG y el PNPI. Estas actividades, progresistas en su enfoque, han ganado para Noruega una buena reputación en los países donde se realiza el trabajo.

- A. **RECOMENDACIÓN:** Continuar la labor con los pueblos indígenas.
- II. **PROBLEMA:** Mala coordinación. La amplia gama de actividades apoyadas por Noruega no está enmarcada dentro de una visión coordinada y unificada, ni son asunto de comunicación sistemática entre los agentes.
- A. **RECOMENDACIÓN:** Preparar una Declaración de Política para todo el aparato gubernamental que guíe las actividades relacionadas con el apoyo multilateral, bilateral y de las ONG a las cuestiones indígenas.
- B. **RECOMENDACIÓN:** Establecer una Mesa Nacional de Apoyo a los Pueblos Indígenas.
- III. **Falta de Continuidad.** El PNPI representa sólo una pequeña parte del apoyo noruego a los pueblos indígenas, ya que el resto de los fondos son canalizados a través del apoyo a las iniciativas de las ONG. Tales procedimientos ofrecen poca garantía de continuidad en la actuación.
- A. **RECOMENDACIÓN:** Proveer financiación especial para programación indígena.
- B. **RECOMENDACIÓN:** Prepararse para usar programas multilaterales y bilaterales, así como los canales de las ONG, para poner en práctica las políticas.
- C. **RECOMENDACIÓN:** Con respecto a Realización de Proyecto, a diferencia de Labor de Desarrollo de Política, hacer hincapié en el PNPI y los canales de las ONG.
- IV. **PROBLEMA:** Visibilidad. Finalmente, la visibilidad de estas actividades es reducida. La toma de conciencia pública, el respaldo y, por lo tanto, la sostenibilidad política del apoyo noruego a los pueblos indígenas, no están, de ninguna manera, garantizados.
- A. **RECOMENDACIÓN:** Pedir que el Parlamento respalde públicamente la Declaración de Estrategia en Apoyo de los Pueblos Indígenas.

- B. **RECOMENDACIÓN:** Promover el papel educativo del PNPI mediante contribuciones adicionales a su función comunicativa.

La Sede Organizativa

El éxito del PNPI se debe en parte a la acogida que recibe como programa exterior, la flexibilidad permitida dentro de FAFO, la competencia administrativa aportada por FAFO y la calidad del personal reclutado para gestionar el programa.

- I. **FORTALEZA:** Independencia Política y Burocrática. El beneficio principal de la sede actual y del modelo de gestión exterior en general, es que el programa ha sido protegido de presiones políticas y cargas administrativas. Esta protección le ha permitido ser flexible, sensible y ágil en su trabajo de campo.
- II. **FORTALEZA:** Simplicidad y Eficiencia Administrativas. La administración del programa por parte de FAFO en términos de información, contabilidad y procedimientos es eficaz y no burocrática.
- A. **RECOMENDACIÓN:** Retener el modelo de gestión exterior del programa.
- III. **FORTALEZA:** Personal competente. FAFO ha conservado también un personal altamente cualificado y un articulado y competente Consejo Asesor. Esta especialización es importante porque hemos encontrado que el conocimiento profundo, especializado y continuamente verificado del paisaje indígena es decisivo para el éxito del programa.

Los funcionarios del PNPI han demostrado claramente que tienen la competencia requerida, con algunas mejoras necesarias (ver las recomendaciones para el programa resumidas más abajo), particularmente respecto de su competencia en asuntos de comunicación.

Sin embargo, los actuales niveles de personal son insuficientes, no sólo para asegurar la puesta en práctica de la dimensión de educación pública del mandato del PNPI, sino también para proveer apropiada administración del ciclo de proyectos y el control de los mismos.

- A. **RECOMENDACIÓN:** Aumentar el número de funcionarios en una o, probablemente, dos personas, dependiendo de la magnitud del esfuerzo realizado en materia de educación pública.

IV. **PROBLEMA:** Débil Programación Estratégica. La política de no intervención de FAFO es parcialmente responsable de la débil planificación estratégica del conjunto y la falta de coherencia programática del PNPI.

- A. **RECOMENDACIÓN:** Mejorar la competencia y las cualidades claves de la organización.
- B. **RECOMENDACIÓN:** Empezar un Plan de Desarrollo.
- C. **RECOMENDACIÓN:** Fortalecer el Consejo Asesor.
- D. **RECOMENDACIÓN:** Revisar el compromiso de NORAD.

V. **PROBLEMA:** Pobre Historial de Educación Pública e Información en Noruega. En Noruega, el mandato de educación pública e información no ha sido realizado. En el pasado, los impedimentos para la acción eran comprensibles; los planes actuales, sin embargo, no son suficientes para llevar adelante el mandato.

- A. **RECOMENDACIÓN:** Desarrollar una Estrategia Informativa.
- B. **RECOMENDACIÓN:** Aumentar la Investigación.

Estas debilidades solas no justifican el traslado del programa si las reformas son llevadas a cabo. No obstante, la opción de otra sede necesitaría tomar en cuenta las ventajas del actual modelo.

El Programa

Nuestro análisis del programa en Perú, Guatemala y Brasil muestra que éste ha sido, en gran parte, relevante para las necesidades de los pueblos indígenas y ha tenido un impacto significativo. Las mejoras para fortalecer la trayectoria del programa implicarían mayor coherencia estratégica en regiones y temas, una revisión del ciclo de contratos, sistemas para contrarrestar una excesiva personalización, comunicaciones más consecuentes y empleo más frecuente de las evaluaciones.

El PNPI, como programa específico, con personal y fondos específicos, ha tenido un impacto significativo

en los países donde se financiaron proyectos. El programa, pues, ha demostrado ser eficaz y relevante desde el punto de vista de la capacidad de los pueblos indígenas para dirigir su propio futuro.

- I. **FORTALEZA:** Efectividad y Relevancia sobre el Terreno. Haciendo advertencia de que los resultados más relevantes e importantes son, a menudo, los más difíciles de alcanzar, observamos, no obstante, ejemplos de empleo efectivo de los recursos del programa en muchas áreas y en todos los países.
- II. **FORTALEZA:** Relación Costo-Eficacia y Ventaja Relativa. Si bien no hemos podido comentar la relación costo-eficacia del programa en un sentido contable (más allá de observar que el presupuesto y los sistemas financieros están en regla), encontramos que la *naturaleza* del programa tiene especiales beneficios de costo-eficacia. Como pequeño financiador de organizaciones indígenas grandes y pequeñas, el PNPI ha actuado como una palanca para levantar nuevos fondos, un recurso complementario de financiación en períodos con otra financiación externa, y una fuente especial de provisión de fondos para pequeñas organizaciones incapaces de acceder a otros recursos.

Sin embargo, así como el programa ha logrado éxitos notables, también ha luchado con dificultades estratégicas y operacionales.

- I. **PROBLEMA:** Coherencia País-Opción. Las opciones de países elegibles para el programa y la división de proyectos y presupuestos entre los países dentro del programa, no están basadas en una valoración de las necesidades indígenas o los asuntos a tratar en la región. Las restricciones de NORAD con respecto a países elegibles y las opciones del PNPI en cuanto a distribución de proyectos no parecen estar suficientemente respaldadas.

Los países elegidos y las opciones de expansión futura precisan revisión. Hemos examinado posibles alternativas de selección de países en América Latina. Nuestra recomendación es que las decisiones de expansión en el continente (o en otras regiones del mundo) deberían tomar en consideración los siguientes elementos:

- A. **RECOMENDACIÓN:** Desarrollar un Perfil Continental.

- B. RECOMENDACIÓN: Empezar un Programa en las Tierras Altas y Bajas antes que otra Expansión.
- C. RECOMENDACIÓN. Considerar nuevas regiones.
- D. RECOMENDACIÓN: Revisar la decisión de dejar Chile.
- II. PROBLEMA: Enfoque Temático y de Áreas Centrales. La decisión de limitar proyectos que generen ingresos, y el enfoque (en gran parte ignorado) sobre tres áreas centrales de financiación, indica carencia de planificación estratégica tanto por parte de FAFO como de NORAD, así como falta de sensibilidad con respecto a las necesidades de la región.
- A. RECOMENDACIÓN: Fijar un Objetivo Amplio (Campo de Actividad o Empuje o Enfoque u Orientación General): Fortalecimiento Institucional y de Capacidad.
- B. RECOMENDACIÓN: Mantener Flexibilidad. Seguir considerando las organizaciones indígenas y pro-indígenas.
- C. RECOMENDACIÓN: Incluir Proyectos Generadores de Ingresos.
- III. PROBLEMA: Ciclo de financiación: El PNPI está considerado como una fuente de apoyo fiable por muchas e importantes organizaciones indígenas y no indígenas de América Latina. Sin embargo, la mayoría de las organizaciones encuentra dificultad en actuar eficazmente en el ciclo de un año, un modelo que es inusual entre otras organizaciones donantes que trabajan con organizaciones indígenas.
- A. RECOMENDACIÓN: Alargar el Ciclo de Financiación.
- B. RECOMENDACIÓN: Remodelar el Presupuesto para Permitir Riesgos.
- IV. PROBLEMA: Personalización. La estricta división del trabajo entre coordinadores significa que hay peligro de personalizar en exceso el programa, haciendo a las contrapartes potencialmente vulnerables a decisiones personales, más bien que organizacionales, sobre financiación. Es preciso tomar medidas para establecer una relación institucional con las contrapartes, además de la personal.
- A. RECOMENDACIÓN: Crear un sistema de Administración que limite los Peligros de la Personalización.
- V. PROBLEMA: Evaluaciones de Campo. Estimamos también que el uso infrecuente de evaluaciones independientes de los proyectos es un problema: como peligro para aquellas organizaciones cuya financiación puede ser reducida debido a malentendidos personales con los coordinadores y, a la vez, como medio para ayudar a las organizaciones a mejorar su labor.
- A. RECOMENDACIÓN: Planificar Evaluaciones más Regulares.
- VI. PROBLEMA: Comunicación de Campo y Transparencia. La investigación también ha encontrado que la comunicación (en forma de procedimientos más formales y correspondencia más regular) necesita ser mejorada para que el programa pueda actuar con mayor transparencia.
- A. RECOMENDACIÓN: Emitir un Diagnóstico Participativo.
- B. RECOMENDACIÓN: Fijar Líneas Directrices de Comunicación.
- C. RECOMENDACIÓN: Cumplir Garantías de Transparencia.
- D. RECOMENDACIÓN: Efectuar una Revisión de Financiación Pro-Activa.
- Medidas Recomendadas**
- Partiendo de estas recomendaciones, sugerimos que NORAD y el Ministerio de Asuntos Exteriores hagan pública esta evaluación, como una base para la discusión de una nueva estrategia. Las organizaciones indígenas, que han sido la piedra angular de la información de este trabajo, deberían incluirse en la difusión y discusión. Asimismo, sugerimos que las discusiones sobre lecciones aprendidas en el ámbito

del programa sean difundidas a otras ONG y programas bilaterales y multilaterales que trabajen con poblaciones indígenas, de manera que puedan compartir la experiencia de Noruega e inicien nuevas conversaciones sobre su propia labor. Finalmente,

recomendamos que, en las negociaciones de acuerdos, se tomen en consideración las mejoras necesarias identificadas y que se firmen contratos por un mínimo de tres años.

ANEXO B: REFERENCIAS SELECCIONADAS

Branteberg, Terje, y Janne Hansen y Henry Minde (eds.), *Becoming Visible: Indigenous Politics and Self-Government*, Tromsø: Universidad de Tromsø, Centro de Estudios Sámis, 1995.

De Kadt, Emanuel y Domingos Armani, Paulo Roberto Lopes, Ian William Mac Arthur, Dorine Plantenga, Sebastiao Soares, Monique van Wortel y Nick Peacock, *NGOs and Institutional Development: The Ducht Co-financing Programme in Brazil*, La Haya: DGIS/Bilande, Icco & Novib, 1997.

Dinamarca, Ministerio de Asuntos Exteriores, Danida, *Strategy for Danish Support to Indigenous Peoples*, Copenhagen, julio 1994.

Dinamarca, Ministerio de Asuntos Exteriores, Danida, *Support to Indigenous Peoples: Sminar on Experiences and Perspectives*, Copenhagen, 1997.

Ekern, Stener, "Development Aid to Indigenous Peoples is an Exercise in Crossing Boundaries", en *Human Rights in Developing Countries. Yearbook 1997*, eds. Hugo Stokke, Astri Suhrke, Arne Torstensen, La Haya, Londres, Boston: Kluwer Law International; Oslo: Nordic Human Rights Publications, 1997.

El Programa Noruego para Pueblos Indígenas (PNPI) / O Programa Noruegues para Povos Indígenas (PNPI), folleto, Oslo: Fafo, 1998.

European Alliance con Indigenous Peoples, *Indigenous Peoples Participation in Sustainable Development No. 4: Indigenous Peoples Participation in Forest Management*, European Alliance with Indigenous Peoples, 1997.

European Alliance with Indigenous Peoples, *Indigenous Peoples Participation in Sustainable Development: Implementing Agenda 21, Indigenous Peoples Participation in European Union Development Policies*, European Alliance with Indigenous Peoples, 1995.

Gemeenschappelijk Overleg Medefinanciering, *Brazil: NGO Country Profile 1996-1*, Amsterdam: GOM Oegstgeest, 1996.

Holmbo Ruge, Mari y Helena Bank, *From Agenda to Action: Experiences and Reflection of Norwegian Non-governmental Organizations On the Road from the Earth Summit in Rio de Janeiro 1992 to Earth*

Summit +5, 1997, Oslo: Foro Noruego para el Desarrollo y Medio Ambiente (ForUM), 1997.

Instituto de Antropologia e Meio Ambiente (IAMA), *Programa Institucional do Iama. Programação de Atividades. Período:1998 a 2001*, São Paulo, 1998.

Interchurch Organization for Developmente Cooperation (ICCO), *Signs of Hope: Mission and Policy of ICCO*, Zeist: ICCO, 1994.

Larsen, Kristian y Jan-Ake Alvarsson, *Evaluation of Norwegian Pentecostal Missions Development Project at Paso Cadena Paraguay: Guarani Indians on the Eve of Integration*, Oslo, 1988.

Minde, Henry, "A Century of Norwegian Research into Sámi Rights" en *Scandinavian Studies in Law*, Oslo, 1993.

NORAD (Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo), *Informe Anual*, Oslo, 1996.

Programa Noruego para Pueblos Indígenas, *Informe Anual*, Oslo: Fafo, 1996.

Programa Noruego para Pueblos Indígenas, *Institutional Development in an Indigenous Context, Papers from the seminar on June 7, 1996*, Oslo: Fafo, 1997.

Programa Noruego para Pueblos Indígenas, *Informe Situacional*, Oslo: Fafo, 1995.

Novib, *Characteristic [sic] for Novib's approach*, La Haya: Novib.

Redd Barna, *Informe Anual*, Oslo: Redd Barna, 1996.

Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, *A Strategy for Women and Gender Equality in Development Cooperation*, Oslo: Real Ministerio de Asuntos Exteriores, 1997.

Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, *A Strategy for Environment in Development Cooperation*, Oslo: Real Ministerio de Asuntos Exteriores, 1997.

Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, *A Changing World: Report No. 19 to the Storting (1995-96)*, Oslo: Real Ministerio de Asuntos Exteriores, 1996.

Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, *Official Norwegian Report 1995: Norwegian South Policy for a Changing World*, Oslo: Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, 1995.

Utviklingsfondet (Fondo para el Desarrollo), *Informe Anual*, Oslo: Utviklingsfondet, 1996.

Wearne, Philip, *Return of the Indian: Conquest and Revival in the Americas*, Londres: Cassell, 1996.

Wray, Nathalia; Fiona Wilson y Per Ranestad, *IBIS and Indigenous Peoples: Encounters and Shocks, Review of Ibis's South America Programme*, evaluación, 1997.