

IIDH

Instituto Interamericano
de Derechos Humanos

Campaña Educativa sobre Derechos Humanos y Derechos Indígenas

Módulo

Medio ambiente y derechos indígenas
desde la dimensión de la pobreza



Campaña Educativa sobre Derechos Humanos y Derechos Indígenas

Módulo
Medio ambiente y derechos indígenas
desde la dimensión de la pobreza

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Con el apoyo de:
Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Agencia Danesa de Cooperación Internacional
Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega

© 2009 Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
Reservados todos los derechos.

323.7 I59-c	Instituto Interamericano de Derechos Humanos Campaña educativa sobre derechos humanos y derechos indígenas: Módulo medio ambiente y derechos indígenas desde la dimensión de la pobreza / Instituto interamericano de Derechos Humanos -- San José, C.R. : IIDH, 2009. 62 p. ; 22X28 cm. ISBN : 978-9968-611-20-6 1. Derechos humanos 2. Educación 3. Pobreza 4. Derechos de los pueblos indígenas
----------------	---

Las ideas expuestas en los trabajos publicados en este libro son de exclusiva responsabilidad de los autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al editor.

Equipo productor de la publicación:

Cristina Zeledón M.
Oficial de Programa
Coordinación académica

Amílcar Castañeda
Autor

Jacinta Escudos
Corrección de estilo y redacción

Walter Meoño
Diagramación

Unidad de Información y Servicio Editorial del IIDH
Diseño de portada y artes finales

Editorama S.A.
Impresión

Publicación coordinada por la Unidad de Información y de Servicio Editorial del IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica
Tel.: (506) 2234-0404 Fax: (506) 2234-0955
e-mail: lfallas@iidh.ed.cr
www.iidh.ed.cr



Índice

Presentación	7
Introducción	9
Unidad I: Visiones de la pobreza y el empobrecimiento de los pueblos indígenas.....	13
Lección 1: Desigualdad social, segregación y marginalización de los pueblos indígenas.....	14
Lección 2: Pobreza indígena y derechos humanos.....	23
Unidad II: Deterioro ambiental y empobrecimiento indígena.....	33
Lección 1: Pobreza y medio ambiente	36
Lección 2: Recursos indígenas y explotación	38
Lección 3: Territorio indígena y pobreza	40
Unidad III: Desarrollo y políticas de desarrollo de pueblos indígenas	47
Lección 1: Enfoques del desarrollo	48
Lección 2: Políticas de desarrollo frente a la pobreza indígena	53
Lección 3: Enfoques de la política internacional para pueblos indígenas.....	55
Bibliografía	61



Presentación

Los pueblos indígenas históricamente y hasta hoy desempeñan un papel relevante en la conservación de los bosques, la diversidad biológica y el mantenimiento de ecosistemas naturales y la conservación del medio ambiente. No obstante, las comunidades más vulnerables al deterioro ambiental son precisamente los pueblos indígenas y las comunidades locales pobres que habitan en ambientes marginales rurales y urbanos. Y es que la tenencia de tierra/territorio, junto al disfrute y al manejo de los recursos de la biodiversidad y un medio ambiente sano, son condiciones fundamentales para la reproducción social y cultural de los pueblos indígenas, por cuanto el vínculo con la tierra y el medio ambiente representan para estas comunidades un ligamen económico y cultural.

Para el IIDH el reconocimiento de la condición indígena es un punto de partida esencial para el respeto y la promoción de sus derechos. El IIDH prioriza una perspectiva transversal que asegura que los puntos de vista, los intereses, las aspiraciones, en suma las formas de ver y de actuar de los pueblos indígenas, sean tenidas en cuenta en la definición y ejecución de las actividades que lleva adelante en el hemisferio americano. Comprender y contribuir a la maduración de la relación entre derechos humanos y derechos de los pueblos indígenas es un reto que el IIDH asumió desde muy temprano, casi desde 1980 cuando fue creado hace 30 años. Por ende, el tema del deterioro del medio ambiente y sus graves consecuencias, entre otras el empobrecimiento acelerado, flujos migratorios indígenas, desestructuración de sus culturas y su extinción como pueblos, ha sido referido en diversos espacios por el IIDH y ha sido retomado como estrategia de acompañamiento a las organizaciones indígenas en las discusiones del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como en sus actividades regulares de capacitación.

El IIDH tiene particular interés en profundizar en las implicaciones y consecuencias para el disfrute pleno de los derechos humanos y los derechos específicos de los pueblos indígenas, particularmente la pobreza y los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), enmarcando todo este enfoque dentro de la estrategia institucional propuesta por el IIDH para el período 2008-2010, que focaliza en la consideración de la pobreza como causa y efecto de violaciones de derechos humanos.

El IIDH ha desarrollado la *Campaña educativa sobre derechos humanos y derechos indígenas*, cuyos materiales se están usando en diversos procesos de capacitación de líderes y organizaciones indígenas, entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil de toda América Latina y El Caribe. En 2004 se elaboró un *Manual de capacitación sobre participación política, incidencia, ciudadanía, género y medio ambiente*, en un formato sumamente accesible para las personas indígenas y no indígenas interesadas o vinculadas a la materia. Con la presente, el IIDH amplía y fortalece la oferta educativa de la Campaña, con miras a que sus beneficiarios cuenten con herramientas que faciliten una mayor participación no solamente en la toma de decisiones que les conciernen por parte de los Estados de la región (políticas públicas, legislación, asignaciones de presupuestos de inversión social o rendición de cuentas), a través de acciones de incidencia (cabildeo, negociación) o del ejercicio de la participación política y ciudadana, así como por medio de una lucha más enérgica para la cada vez



más eficaz protección de los DESC, particularmente a partir de su desarrollo progresivo y el avance de su justiciabilidad.

El módulo que presentamos tiene como objetivo general ofrecer a las personas usuarias un material de capacitación sobre medio ambiente y derechos indígenas desde la dimensión de la pobreza, como un recurso de apoyo pedagógico. Es de suma importancia proveer un material pedagógico que establezca la relación entre pobreza, derechos humanos, derechos indígenas y medio ambiente, con un desarrollo sustantivo de contenidos de información y análisis, por medio del análisis de la multicausalidad del deterioro del medio ambiente en sus expresiones contemporáneas y su impacto específico en los pueblos y comunidades indígenas, particularmente en cuanto a su empobrecimiento, así como la necesidad de búsqueda y establecimiento de políticas públicas para su solución. Asimismo, se trata de analizar en sus unidades temáticas el desarrollo histórico, normativo, político y cultural de la configuración del derecho humano a un ambiente sano y su convertibilidad en políticas de acción pública, al mismo tiempo que se destacan los modos de vida tradicionales y culturas propias, los conocimientos y su admirable aplicación para el equilibrio del medio ambiente y protección de la biodiversidad por parte de los pueblos indígenas en las Américas.

*Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo*



Introducción

La desigualdad, la segregación, la exclusión y la pobreza de los pueblos indígenas de América Latina conforman un lastre social que ha persistido y aún afecta de alguna manera y, a veces dramáticamente, la vida de cuarenta millones de indígenas. Hasta ahora los distintos esfuerzos nacionales e internacionales para superarla han sido muy limitados, y todavía es difícil prever resultados satisfactorios que permitan condiciones de vida más equitativas y con opciones para desarrollarse en los contextos de sus aspiraciones y cultura.

La primera y más obvia evidencia de discriminación estructural a la que están sujetos los pueblos indígenas de la región, puede advertirse al analizar la relación entre identidad étnica y el *nivel de pobreza*. Volúmenes de crónicas, reportes e investigaciones han denunciado la desigualdad y la segregación social, económica y cultural que han soportado y aún afectan a los pueblos indígenas. Rodolfo Stavenhagen, Relator Especial de las Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas, señala que en América Latina han existido tres principales maneras de discriminación en contra de las poblaciones indígenas: discriminación en los *aspectos jurídicos, institucionales y personales*¹.

La *discriminación jurídica* consiste en legislaciones, leyes, reglamentos, ordenanzas, decretos, etc. que norman un tratamiento diferenciado a ciertas agrupaciones, colocándolas en desventaja frente al resto de la población. Han existido legislaciones discriminatorias contra las poblaciones indígenas hasta épocas recientes, que mantienen alguna forma de “desigualdad legal”, aunque por lo general las numerosas modificaciones constitucionales y nuevas legislaciones de los años recientes han tendido a superar estos rezagos.

En el *ámbito institucional*, funcionaron y aún existen instituciones públicas y privadas que proporcionan trato diferenciado a los miembros de grupos étnicos y raciales identificados como “distintos” o “inferiores” a la norma hegemónica.

La *discriminación individual* es más sutil, *personalizada y subjetiva*: la de los estereotipos, prejuicios, actitudes y preferencias de tipo individual o colectivo. Incluye las actitudes de rechazo de las clases dominantes hacia los “morenos”, los “indios”, los “negros”, etc.

Aunque las referidas maneras constituyen la principal forma de discriminación, ésta tiene más bien otras facetas. Los pueblos indígenas ocupan por lo general las posiciones inferiores en toda escala de indicadores sociales y económicos en los países latinoamericanos. Los marcadores biológicos y culturales de la identidad indígena corresponden a niveles bajos de bienestar económico y social. Salvo excepciones, los indios son pobres y entre los pobres los más pobres son los indios. Se trata de una *desigualdad económica y social*.

¹ Rodolfo Stavenhagen, Relator Especial de las Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas. *El derecho de sobrevivencia: la lucha de los pueblos indígenas en América Latina contra el racismo y la discriminación. Reunión de expertos sobre racismo y género*. CEPAL-IIDH. Santiago de Chile, 2001. pp. 3 y 4.



También hay *discriminación estructural* en contra de los pueblos indígenas, cuando las posiciones consideradas como bajas o inferiores se mantienen durante generaciones o siglos y que esto se ha considerado como “normal”. De acuerdo a esto, los indígenas no solamente no tienen menor acceso a las instituciones sociales y económicas de desarrollo y bienestar, sino también cuando lo tienen, los resultados para ellos son inferiores que para el resto de la población. Ello ocurre en las instituciones de servicio social, así como en los flujos de capital y la construcción de infraestructura.

El cuestionamiento que surge es, dado que la marginación social de estos pueblos tiene profundas raíces históricas, cómo elucidar los mecanismos que permiten la persistencia de esta situación y encontrar las alternativas de solución posibles, en la visión de que, sociedades que generalizan actitudes y patrones discriminatorios por motivos culturales, sociales o raciales, no pueden seguir siendo consideradas democráticas.

Este módulo intentará proveer elementos conceptuales sobre la pobreza indígena y su relación con los aspectos sociales, económicos, culturales, ambientales y territoriales. El material ha sido organizado en tres unidades, en los cuales el tema de la pobreza indígena discurre como un tema transversal.

La primera unidad da cobertura a enfoques conceptuales de la pobreza en el entorno de las poblaciones indígenas. Consta de tres lecciones en las que se dilucidan sus fundamentos ideológicos y operativos y se descubren sus implicaciones en las condiciones de vida de las poblaciones indígenas. Se desentrañan fenómenos aparejados como la desigualdad, la exclusión social y la marginación.

En la segunda unidad se relaciona la situación de pobreza de los pueblos indígenas con su entorno inmediato, el ambiente, revisando las implicancias de sus prácticas pero también las propuestas para conservarla y asegurar su sostenibilidad.

La tercera pasa revista a las concepciones e iniciativas de política pública de los gobiernos y organizaciones internacionales sobre el tema. También se exploran, brevemente, los planteamientos de los pueblos indígenas respecto a su propio desarrollo.

El manual procura contextualizar su temática siempre con el enfoque transversal de la pobreza en los pueblos indígenas y sus opciones. Se espera que los facilitadores puedan aportar la cosecha de sus propias experiencias, pero sobre todo se alienta que se estimule a los participantes a compartir sus experiencias y puntos de vista. En esos casos, siempre será necesario contextualizar en el marco de las luchas nacionales y regionales para aquilatar la verdadera dimensión de las proposiciones en discusión. Por lo demás en cuanto a la metodología, será importante incidir en la discusión dirigida primero, luego en el debate más abierto. Finalmente, se invita a la reflexión permanente y al ensayo de propuestas para completar un mejor abordaje didáctico del temario.





Visiones de la pobreza y el empobrecimiento de los pueblos indígenas

Unidad I

Visiones de la pobreza y el empobrecimiento de los pueblos indígenas

“La pobreza y extrema pobreza de las poblaciones indígenas no es un hecho casual, sino que responde al efecto acumulado de políticas discriminatorias en las que una visión racista de la sociedad viene informando las acciones de los grupos dominantes desde la época colonial, visión que se fortaleció en el siglo diecinueve bajo el esquema del entonces muy popular enfoque del darwinismo social. Durante el siglo veinte, esta visión cambió sólo superficialmente, se transformó más bien en un lenguaje de darwinismo cultural, pero en esencia no se modificó”.

Stavenhagen: 2001.

Objetivo pedagógico

Esta unidad revisa los antecedentes históricos que han generado la segregación, exclusión y extrema pobreza de los pueblos indígenas en América Latina, que la configuran como la región más desigual del mundo. El otro componente temático consiste en la revisión de los fundamentos conceptuales para la comprensión del fenómeno de la pobreza indígena y su relación con los derechos humanos².

Ejercicio inicial

El siguiente es un perfil de los interrogantes que se hacen quienes abordan los temas relacionados con la pobreza y el desarrollo en los pueblos indígenas.

Léalos con cuidado y reflexione en cada uno de ellos.

- ¿Por qué los pueblos indígenas son desproporcionalmente más pobres?
- ¿Qué significa “desarrollo”?
- ¿Tienen los pueblos indígenas aspiraciones propias con respecto a los aspectos materiales y culturales del desarrollo?
- ¿Prefieren seguir su propio camino de desarrollo según sus tradiciones ancestrales? O ¿tratan de tener una participación más equitativa en el desarrollo nacional y en las instituciones nacionales?
- ¿Hasta qué punto los programas dirigidos a resolver la pobreza de los pueblos indígenas toman en cuenta las aspiraciones generales y crecientes de los mismos con respecto a la autonomía, la autodeterminación, el gobierno propio o el “autodesarrollo”?
- ¿Hasta qué punto deberían concentrar sus esfuerzos en los aspectos estructurales de discriminación, luchar contra la exclusión social o capacitar a sus miembros para que participen de manera más eficaz en la economía y en la sociedad nacional?
- ¿Hasta qué punto o bajo qué circunstancias se deberían tomar medidas adicionales para protegerse de las fuerzas del mercado o promover las actividades económicas de las comunidades indígenas?

² El Instituto Interamericano de Derechos Humanos ha desarrollado durante el año 2007, un proceso de reflexión sobre la implicancia de la pobreza para el ejercicio de los derechos humanos. Producto de ello se ha publicado el documento *Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza: una ruta por construir en el sistema interamericano*. Este documento se puede consultar en la web del IIDH: www.iidh.ed.cr. Asimismo, éste fue el tema central del XXVI Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, realizado en agosto del 2008.





Lección 1: Desigualdad social, segregación y marginalización de los pueblos indígenas

Antecedentes

La mayor parte de los sistemas políticos donde hay prácticas de segregación presentan rezagos de la dominación colonial, en la cual los indígenas fueron diferenciados para exigirles contribuciones y para imponerles el trabajo compulsivo. Con la independencia, la corriente de los nuevos inmigrantes europeos, segregó aún más lo indígena, de esa forma los pueblos indígenas se convirtieron rápidamente en mano de obra barata y sumisa del nuevo sector de agricultura de exportación.

La exigencia por el trabajo indígena fue compulsiva particularmente en aquellos países con desarrollo de cultivos comerciales para la exportación, como el café en Centroamérica y en partes de México, donde la economía cafetalera creció particularmente rápido durante esta época y donde los pueblos indígenas perdieron gran parte de sus tierras comunales. Muchos indígenas se convirtieron en colonos de las plantaciones de café y en la sierra guatemalteca, donde la población indígena se concentraba en ese entonces, los terrenos de producción agrícola se hicieron demasiado pequeños para una producción de subsistencia. Hasta 1940, las leyes coercitivas de trabajo por deuda y “vagancia” obligaban a los campesinos indígenas a proveer mano de obra de temporada; desde entonces, con la mayoría de las tierras indígenas que no ofrecían ni siquiera una producción de subsistencia. En los países andinos la agricultura comercial de exportación tuvo poco desarrollo, pero hubo grandes haciendas y los indígenas fueron empleados a través de sistemas de servidumbre (*yanaconaje* en Perú, *huasipungo* en Ecuador, *pongueaje* en Bolivia)³, en el que proveían mano de obra barata o sin paga a cambio de acceso a parcelas de subsistencia⁴.

Los excesos liberales encontraron la oposición de movimientos nacionalistas, como fue el caso de la revolución mexicana, que entre sus reivindicaciones buscó incorporar la cultura y las instituciones indigenistas, influyendo para que el Estado fortaleciera el status de las comunidades indígenas y propiciara una reforma agraria con alguna restitución de tierras ilegalmente expropiadas. Como estrategia, se buscó un nuevo nacionalismo sincrético para incorporar la cultura y las instituciones indígenas a la nueva sociedad. En Sudamérica, los pueblos indígenas de los Andes tuvieron menos impacto, pues los Estados sólo promovieron una imagen de “campesinado” en lugar de una identidad indígena. En consecuencia, las comunidades indígenas andinas recuperaron su estatus legal entre 1920 y 1930, con el detalle de que sólo una pequeña proporción de los Aymaras, Quechuas y Kichuas residía en comunidades indígenas con límites territoriales fijos, pues numerosos grupos vivían en feudos de terratenientes o haciendas bajo varias formas de servidumbre y dominación. Las reformas agrarias de los años 1950 intentaron erradicar el sistema semifeudal existente impulsando movimientos agrarios en Bolivia después de su revolución de 1952 y en Perú entre 1968 y 1975. De esta manera, en el caso peruano, las comunidades indígenas reconocidas con un estatuto legal pasaron a ser “comunidades campesinas. En Bolivia, la mayor parte de la tierra bajo la reforma en la sierra se distribuyó en parcelas privadas para la agricultura a los antiguos trabajadores de las tierras. En Ecuador, aunque algunos cientos de comunidades indígenas en la sierra legalizaron su estatus en calidad de comunas desde 1960, amparándose en la Ley de Comunas de 1937, la mayor parte de la tierra bajo la reforma,

3 Situaciones de servidumbre indígena han sido identificadas en pleno siglo XXI en el oriente boliviano, Brasil, Argentina. El caso boliviano ha llamado la atención del Relator Especial de Naciones Unidas para los pueblos indígenas, James Anaya, y el Gobierno de Evo Morales ha asumido una política de erradicación y su criminalización.

4 Plant, Roger. *Pobreza y desarrollo indígena: algunas reflexiones*. IND-BID Documento No. IND-105. Washington, 1998. p. 13.



casi sin excepción, fue distribuida en forma individual. En todos los casos, reflejando el espíritu integracionista del período, los gobiernos tenían como objetivo promover la imagen del “campesino” antes que la identidad indígena. Tanto en Bolivia como en Perú, por ejemplo, se fomentó la imagen de las organizaciones “campesinas” para apoyar sus programas de reformas⁵.

Según CEPAL, América Latina y el Caribe es la región del mundo en desarrollo que adoptó con mayor decisión los programas de liberalización económica⁶. El balance del período 1991-2003 muestra avances, pero también estancamientos y retrocesos. Se han acentuado las disparidades en materia de distribución del ingreso debido al aumento de la pobreza y la indigencia en prácticamente todos los países de la región.

Desigualdad, exclusión, marginalidad y vulnerabilidad

La desigualdad

Es un fenómeno histórico-cultural de carácter estructural que se refleja en distintos modelos de estratificación social; es una construcción social, no un hecho natural. Dado su carácter histórico, se trata de un proceso cambiante observado en la evolución de la relación de los seres humanos con las cosas en la solución del problema fundamental de las sociedades: la supervivencia. La desigualdad expresa diferencias de poder, riqueza, privilegios, nivel de vida, influencia social, oportunidades de integración entre personas y grupos en un contexto social dado. El poder es su elemento fundamental en términos de la capacidad de articular y mantener privilegios, dependencias y reparto de tareas sociales⁷.

La desigualdad se refiere a asimetrías en la distribución del poder, la riqueza, los privilegios, el prestigio entre los grupos sociales, todas ellas condicionadas por factores sociales entre los cuales se destacan las relaciones con los medios de producción. La desigualdad puede también ser entendida como el grado de concentración y polarización de la distribución del ingreso según los grupos de la población⁸. Se observan procesos sociales basados en la desigualdad, en los que se manifiestan relaciones de poder e interdependencia, funcionalidad o conflictividad, permeabilidad y movilidad social o su contrario: estructuras rígidas, casi estamentales. La desigualdad ha sido creciente a lo largo de las distintas etapas históricas de la humanidad.

Factores de desigualdad social: Factores bioestructurales, psicosociales, socioeconómicos, tecnológicos, sociopolíticos, socioculturales y factores coyunturales; además, las condiciones de género, la vejez, la clase social, la raza y la etnicidad.

Estos factores, solos o combinados, son determinantes en la generación de sistemas y mecanismos culturales, sociales e institucionales de dominación y exclusión a través de los cuales se impide el acceso equitativo de grupos humanos a los recursos y a frutos del desarrollo social y económico. El factor étnico se ha perpetuado como elemento discriminante y de segregación. Pertenecer a una colectividad étnica es motivo de marginación automática, de ser tratados de forma diferente y una

5 Plant, Roger. *Pobreza y desarrollo indígena: algunas reflexiones*. IND-BID Doc. No. IND-105. Washington, 1998. p. 14. Véase también Stavenhagen, Rodolfo. *El derecho por la sobrevivencia. La lucha de los pueblos indígenas en América Latina contra el racismo y la discriminación*. CEPAL-IIDH. Santiago de Chile. 2001.

6 CEPAL. “Desarrollo productivo en economías abiertas”. CEPAL, Santiago, 2004. En: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/14980/P14980.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl>.

7 Arriagada, Irma, CEPAL. *Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género*. CEPAL, Quito, 2004.

8 Arriagada. Op. Cit. p. 5.



manera de conformar estamentos separados de la sociedad, del Estado y las instituciones, esto es, se constituye en un factor decisivo de discriminación y de exclusión.

La exclusión

Hasta hace poco las personas excluidas eran las personas suicidas, con discapacidad, alcohólicas o drogadictas, delincuentes, abusadas, marginales, inadaptadas, etc. En los nuevos contextos socioeconómicos, ahora lo son las personas subempleadas, desempleadas, jubiladas, indigentes, niños y niñas de las calles, migrantes, indígenas, afrodescendientes, mujeres jefas de hogar⁹.

La exclusión social “es la situación de escasez crónica de oportunidades y de acceso a servicios básicos de calidad, a los mercados laborales y de crédito, a condiciones físicas y de infraestructura adecuada, y al sistema de justicia. En América Latina y el Caribe, la exclusión social afecta principalmente a los grupos indígenas, a los grupos de ascendencia africana, a las mujeres, a las personas con discapacidad y/o a las personas VIH positivas”¹⁰.

Las personas y colectividades excluidas están en condiciones de desventaja respecto del resto de la población de una manera distinta. En primer lugar, se les deja por fuera de algo a lo que tienen derecho: un nivel de vida adecuado y una inserción laboral y social; al no lograrse estas condiciones, se les excluye del modo de vida esperado en sociedades democráticas, con ejercicio de los derechos humanos, sin distinción entre los civiles y políticos y los sociales, culturales, laborales y económicos. Por ende, se les excluye del ejercicio de la ciudadanía social.

La exclusión social permite observar cómo –junto con la pobreza– se da también la precarización del ejercicio de la ciudadanía, dice que, “es un fenómeno que se relaciona con procesos sociales que conducen a que ciertos individuos y grupos se encuentren en situaciones que no permiten que sean considerados como miembros de pleno derecho de la sociedad. La exclusión social connota carencias no atendibles –ni resolubles– a partir de la lógica ‘espontánea’ del mercado, al tiempo que da lugar a la difusión de sensaciones de ‘vulnerabilidad social’, ‘apartamiento’ y ‘pérdida de sentido de pertenencia social’”¹¹.

Las reflexiones en torno a la exclusión social aluden preferentemente a procesos excluyentes de las sociedades post industriales, relegando los procesos de exclusión de los pueblos indígenas. La exclusión social en el discurso de la Unión Europea introduce un concepto novedoso alrededor de la menguada capacidad de las personas para acceder a los derechos y responder por sus obligaciones: “La imposibilidad de gozar de los derechos sociales sin ayuda, en la imagen desvalorizada de sí mismo y de la capacidad personal de hacer frente a las obligaciones propias, en el riesgo de verse relegado de forma duradera al estatus de persona asistida y en la estigmatización que todo esto conlleva para las personas y, en las ciudades, para los barrios en que residen”¹².

En este sentido, la exclusión social es limitante del ejercicio de la **ciudadanía social**, que según Marshall representa el “conjunto de derechos que permite acceder sin discriminación a niveles básicos de bienestar existentes en una sociedad dada, independientemente de la posición y clase social. La ciudadanía social comprende procesos e instituciones para garantizar la igualdad de condiciones

9 Tezanos, José Félix. “La sociedad dividida. Estructuras de clase y desigualdades en las sociedades tecnológicas”. Madrid, Biblioteca Nueva, 2001, citado por Mendieta, Carlos, et. al. *La conceptualización de la pobreza/exclusión en el marco de los derechos humanos*. IIDH, San José, Costa Rica, 2007, p. 5.

10 Ibid.

11 Tezanos, Op. Cit. p. 6.

12 Ibid. p. 165.



para la inclusión plena –que supone la participación ciudadana activa, consciente y responsable– del individuo en la sociedad”¹³.

La exclusión social va más allá de la pobreza y la desigualdad en términos de las formas y modalidades de pertenecer a la sociedad. Esto puede entenderse mejor si se asume que muchos excluidos ni siquiera tienen la posibilidad de ser explotados. La exclusión social respecto del ejercicio de la ciudadanía significa una merma de derechos ciudadanos, pese a que estén reconocidos jurídicamente; la precarización de la vida social, como efecto del desempleo y del empleo precario, con el consiguiente aumento de la brecha social que lleva a la dualización entre los que les va bien y los que les va mal, entre ganadores y perdedores. El proceso de exclusión parece transitar por etapas; la primera es el desempleo o empleo precario (flexible, de mala calidad) que desafilia a las personas de su sociedad; de allí, se quiebra la idea de igualdad y la noción de ciudadanía social se invalida; al perder el trabajo su carácter integrador, se pierden identidades y pertenencias; las personas viven al día y se asumen en una nueva condición de invalidez social.

Según Marshall, la exclusión social se refiere a dos dimensiones¹⁴: la falta de lazos sociales que vinculen al individuo con la familia, la comunidad y la sociedad y, la carencia de derechos básicos de ciudadanía. El aspecto que diferencia este concepto del de pobreza es que la exclusión social es siempre un concepto relacional. Las dimensiones de proceso se refieren a los diversos mecanismos y tipos de exclusiones de carácter institucional, social, cultural y territorial. A su vez, los lazos que unen al individuo con la sociedad pueden ser catalogados en tres niveles:

- Los de tipo funcional: que permiten la integración del individuo al funcionamiento del sistema (mercado de trabajo, instituciones de seguridad social, legalidad vigente);
- Los de tipo social: que incorporan al individuo en grupo y redes sociales (familia, grupos primarios, sindicatos, etc.), y
- Los de tipo cultural: que permite que los individuos se integren a las pautas de comportamiento y entendimiento de la sociedad (participación en las normas y creencias socialmente aceptadas)

Un tipo de exclusión no menos pertinente es la exclusión espacial: que es el desaforo o la exclusión del territorio y la ubicación geográfica.

La marginalidad: denota a los grupos poblacionales que migran del campo y rodean las principales metrópolis con un cinturón de pobreza. Se define como un proceso estructural de formación del proletariado, de nuevos pobres y de constitución de clases sociales. La población marginal pasó a caracterizarse como carente de infraestructura, de oportunidades educacionales y de empleo, constituyéndose en un ejército de reserva de mano de obra funcional para la economía, porque su presión por puestos de trabajo tendería a hacer bajar los salarios de los obreros¹⁵.

La vulnerabilidad: se relaciona con dos dimensiones: una externa y objetiva que se refiere a los riesgos externos a los que puede estar expuesta una persona, familia o grupo (mayor inestabilidad de los ingresos familiares, aumento de la precariedad en el mercado de trabajo, con porcentajes crecientes de personas empleadas con contratos no permanentes, a tiempo parcial, sin contratos y sin seguridad social); y otra dimensión interna y subjetiva, que se refiere a la falta de recursos para enfrentar esos riesgos sin estar sometidos a ciertas pérdidas. Este enfoque integra tres aspectos centrales: los activos (físico,

13 Marshall, Thomas H., citado por Oscar Fernández en “Lo social y la política social”. En: *Política social y descentralización en Costa Rica*, UNICEF y Universidad de Costa Rica, San José, 1998.

14 Arriagada, Op. Cit. p. 7.

15 Nun y Murmis y Marín (1968), citado por Arriagada, Op. Cit. p. 7.



financieros, de capital humano y social) que poseen individuos y comunidades; las estrategias de uso de esos activos y el conjunto de oportunidades que ofrecen los mercados, el estado y la sociedad¹⁶.

La relación entre pobreza y la exclusión no es del todo clara, pero hay interdependencia, pues la una lleva a la otra. El siguiente cuadro intenta reflejar eso. No obstante, se aprecia un sesgo de exclusión y pobreza que caracteriza a la sociedad post industrial, por tanto específica de la pobreza y exclusión étnica:

Pobreza y exclusión, diferencias y coincidencias

Característica	Pobreza	Exclusión
Situación	Es un estado	Es un proceso
Carácter básico	Personal	Estructural
Sujetos	Individuos	Grupos sociales
Dimensiones	Básicamente unidimensional: - Carencias económicas	Multidimensional, incluye aspectos: laborales, económicos, sociales culturales
Ámbito histórico	Sociedades industriales o tradicionales	Sociedades pos industriales o tecnológicas avanzadas (para AL, sociedades post modelo de sustitución de importaciones)
Enfoque analítico aplicable	Sociología de la desviación	Sociología del conflicto
Variables fundamentales	Culturales y económicos	Laborales
Tendencias sociales asociadas	Pauperización	Dualización social
Riesgos añadidos	Marginación	Crisis de los nexos sociales
Dimensiones personales	Fracaso, pasividad	Desafiliación, resentimiento
Evolución	Residual, estático	En expansión dinámica
Distancias sociales	Arriba-Abajo	Dentro-Fuera
Variables ideológica-políticas que influyen	Liberalismo asistencial	Neoliberalismo desregulador

Fuente: Tezanos, J. F. *La sociedad dividida. Estructuras de clase y desigualdades en las sociedades tecnológicas*. Biblioteca Nueva, Madrid, 2001.

¹⁶ Moser, 1996, citado por Arriagada, Ídem.



La pobreza

Para la mayoría de los autores, ser pobre es el **estado del que carece de lo necesario para vivir**; falta, escasez, indigencia, miseria, privación, penuria, etc. En esta concepción se refiere al pobre como a un carente, pero sin especificar ni referirse a los tipos de carencias. Se trata básicamente de una concepción economicista, y la medición de la pobreza se estructura sobre la base del ingreso *per cápita*, entendiendo la carencia sólo desde un punto de vista económico. Sin embargo esta medición no tiene la capacidad de reflejar las necesidades reales de la pobreza rural indígena, por lo que es necesario replantearse los índices para la medición de la pobreza rural indígena.

En un enfoque ampliado, ser pobre es la condición de las personas y grupos humanos caracterizada por la carencia, insuficiencia o inaccesibilidad de los recursos necesarios para asegurar el bienestar material, en particular los alimentos, vivienda, tierra, servicios de salud, agua potable, que da lugar a la insatisfacción de las necesidades fundamentales, a las privaciones físicas, temor a las enfermedades; por su ausencia de participación y representación política las personas y grupos humanos en esa condición se tornan vulnerables. La pobreza se asume como categoría crítica cuando a ella se suman la condición étnica, de género, la niñez, la vejez y la cultura diferente.

La pobreza es un aspecto complejo de la realidad social cuyo análisis necesita emprenderse multidimensionalmente en tanto inciden en ella factores políticos, económicos, sociales, culturales y coyunturales (derivados de desastres, guerras, desterritorialización, migración) no sólo individual sino recursivamente. A continuación se inserta una visión de la pobreza desde distintos ángulos.

Conceptualizaciones de pobreza

Estado del que carece de lo necesario para vivir; falta, escasez, indigencia, miseria, privación, penuria, etc.	Enfoque economicista típico.
Es un síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, inestabilidad en el aparato productivo, actitudes de desaliento y anomia, poca participación en los mecanismos de integración social y quizá la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada en alguna medida de la del resto de la sociedad.	Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, 1995. Citado por Altimir, O. 1979.
Es la dificultad de obtener alimentos y de ganarse la vida. Sin embargo, lo que resulta notable es la medida en que la dependencia y falta de poder y de voz se perfilan como aspectos básicos de la forma en que los pobres definen la pobreza. La falta de poder y de voz son factores que también influyen en el aumento de la sensación de vulnerabilidad y en la incapacidad de la población pobre para protegerse de las conmociones	Narayan, 2000, p. 65.
La pobreza es hambre; es la carencia de protección; es estar enfermo y no tener con qué ir al médico; es no poder asistir a la escuela; no saber leer; no poder hablar correctamente; no tener un trabajo; es tener miedo al futuro; es vivir al día; la pobreza es perder un hijo debido a enfermedades provocadas por el uso de agua contaminada; es impotencia; es carecer de representación y libertad.	Banco Mundial, citado por Alberto Romero en Globalización y pobreza.



<p>La pobreza, en términos monetarios, indica la carencia de ingresos suficientes respecto de un umbral de ingreso absoluto, o línea de pobreza, que corresponde al costo de una canasta de consumo básico. Asociada a la línea de pobreza, la línea de indigencia establece el umbral de ingresos en el cual éstos son apenas suficientes para satisfacer los requerimientos nutricionales básicos de una familia. Sin embargo, el análisis por nivel de ingresos no da razón directamente del acceso efectivo a los bienes y servicios fundamentales, ni de las elecciones que realiza el consumidor y, por ello, revela sólo parcialmente el impacto de la disponibilidad monetaria sobre el bienestar, aunque se supone que el ingreso permite satisfacer las necesidades fundamentales.</p>	<p>CEPAL, 2000, p. 83.</p>
<p>La pobreza es la privación de capacidades básicas y no meramente la falta de ingresos. Es la falta de o insuficiente realización de determinadas libertades básicas, como las libertades de evitar el hambre, la enfermedad, el analfabetismo, etc.</p>	<p>Sen, Amartya 2000, p. 114.</p>
<p>La pobreza es la denegación de los derechos de una persona a una serie de posibilidades básicas, como las de tener una alimentación adecuada, de vivir con buena salud y de tomar parte en los procesos de adopción de decisiones y en la vida social y cultural de la comunidad. En el lenguaje de los derechos, puede afirmarse que una persona vive en la pobreza si no disfruta de una serie de derechos humanos, como lo son los derechos a la alimentación, a la salud y a la participación política, entre otros.</p>	<p>Oficina de la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, 2002, p. 8.</p>
<p>La existencia de la pobreza/exclusión es indicativa de que no se está dando una adecuada distribución de las oportunidades (económicas, sociales y políticas); es decir, que no son consecuencia de la falta de riqueza sino de una desigual distribución de las oportunidades y los recursos. La pobreza es la privación de activos y oportunidades esenciales a los que tienen derecho todos los seres humanos.</p>	<p>Mendieta, Carlos; et. al. 2007: 17.</p>

Fuente: En base a información de Mendieta, et. al. Grupo 2-IIDH: 2007.

Medición de la pobreza

Hay dos métodos convencionales para medir la pobreza: el método de las líneas de pobreza, que mide la capacidad del hogar de adquirir los bienes y servicios que se consideran básicos, y el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que mide al acceso a bienes y servicios básicos. Los dos métodos tienen sus desventajas: en el área rural es difícil evaluar los ingresos no monetarios; el método de las líneas de pobreza además asume que el hogar es la unidad básica de producción y consumo, que no es siempre el caso en el contexto indígena. Las NBI también tienen un sesgo urbano; ya los indicadores usados, como hacinamiento, condiciones de la vivienda, agua potable y saneamiento son más críticos en situaciones con mayor densidad de población. De igual manera los indicadores convencionales utilizados en los censos y encuestas: indicadores económicos, de vivienda y servicios, demográficos, de salud y de educación.

Se dispone de varias metodologías para diferenciar a las poblaciones pobres, todas ellas, sin especificidad en la variable étnica:



- El Coeficiente de Gini que provee información sobre la desigualdad en la distribución del ingreso entre las personas de una sociedad.
- El límite o línea internacional de pobreza que se ha definido como la proporción (porcentaje) de la “población que vive con menos de US\$ 1 diario.
- El porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza nacional.
- El porcentaje de la participación en el consumo del quintil más pobre.

Pobreza, exclusión y derechos humanos

El IIDH ha definido que la pobreza es causa y producto de las violaciones de los derechos humanos; por ello, y por su extensión, es que probablemente sea el más grave de los problemas de derechos humanos en las Américas. Hay una causalidad recíproca entre la persistencia y acentuación de la pobreza y la violación de los derechos humanos. La pobreza es privación extrema de bienestar. La situación de pobreza va más allá de la privación material en términos de un concepto apropiado de ingreso o consumo, comprendiendo también bajos logros en educación y salud, así como vulnerabilidad, exposición al riesgo, falta de equidad, de capacidad de expresar sus necesidades y carencia de poder para influenciar las decisiones que afectan su bienestar¹⁷.

Un concepto clave de pobreza que relaciona la condición de la carencia con las libertades y capacidad es el enfoque de Nóbel de Economía Amartya Sen: “es la falta de libertades básicas”, y que en el enfoque de derechos humanos, “es la falta de realización de los derechos a esas libertades”. Estos conceptos trascienden la visión común de carencias e ingresos y resulta vinculante a los derechos humanos, ya que está basada en las libertades así lo reitera la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, ACDH: “La razón por la que la concepción de la pobreza está relacionada con libertades básicas es que éstas se reconocen como fundamentalmente valiosas para lograr una dignidad humana mínima. Ahora bien, la preocupación por la dignidad humana motiva asimismo el enfoque de los derechos humanos, que postula que el ser humano tiene derechos inalienables a esas libertades. Si alguien no ha podido adquirir esas libertades, obviamente sus derechos a esas libertades no se han realizado”¹⁸.

En la perspectiva de Amartya Sen y su enfoque de las capacidades y realizaciones¹⁹:

Una persona es pobre si carece de los recursos para ser capaz de realizar un cierto mínimo de actividades (Sen, 1992). Desai propone cinco capacidades básicas y necesarias:

- la capacidad de permanecer vivo y de gozar de una vida larga;
- capacidad de asegurar la reproducción intergeneracional biológica y cultural;
- capacidad de gozar una vida saludable;
- capacidad de interacción social (capital social) y la
- capacidad de tener conocimiento y libertad de expresión y pensamiento.

17 IIDH. *Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza*. IIDH, San José, 2007. pág. 13.

18 OACDH, 2004, citado por Mendieta, C. et. al. p. 14.

19 Arriagada, Irma. *Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género*. CEPAL, Quito, Ecuador, 2004. p. 1.



De esta forma, la pobreza se enlaza con la dimensión de los derechos de las personas a una vida digna y que cubra sus necesidades básicas, es decir, a los denominados derechos económicos, sociales y culturales. Asimismo, se sostiene que el carácter de la pobreza es complejo, relacional y multidimensional.

De forma general, a partir del enfoque de las capacidades, la pobreza va más allá de la carencia de bienes o la insuficiencia de los ingresos, y su abordaje está en la base del enfoque de derechos desarrollado por algunos organismos internacionales, entre ellos, la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Banco Mundial. Dicho modelo sostiene que la pobreza es una violación de los derechos humanos²⁰.

Los derechos humanos se fundamentan en la dignidad del ser humano y están ligados a tres principios básicos: la libertad, la igualdad y la solidaridad. En el enfoque de derechos, se reconoce que las personas son titulares de derechos, lo cual implica que existen otras personas y entidades obligadas a asegurar la vigencia de los derechos. Siguiendo esa línea de pensamiento, vemos que en el sistema de protección de los derechos humanos, son los Estados los encargados de asegurar su plena realización. Su carácter subjetivo otorga a los legítimos titulares la posibilidad de reivindicarlos porque un derecho que no se puede reclamar, no es un derecho. En ese sentido, la pobreza: “Es la denegación de los derechos de una persona a una serie de posibilidades básicas, como las de tener una alimentación adecuada, de vivir con buena salud y de tomar parte en los procesos de adopción de decisiones y en la vida social y cultural de la comunidad. En el lenguaje de los derechos, puede afirmarse que una persona vive en la pobreza si no disfruta de una serie de derechos humanos, como lo son los derechos a la alimentación, a la salud y a la participación política, entre otros”²¹.

La pobreza en el enfoque de Sen es la falta de libertades básicas, y en el enfoque de derechos humanos es la falta de realización de los derechos a esas libertades. La pobreza es una categoría multidimensional y puede abordarse como un fenómeno complejo que involucra factores de índole política, económica, social, cultural, además de elementos coyunturales como desastres, guerras, persecución. Eso implica que las políticas dirigidas en la lucha contra la pobreza deben ser planteadas de forma integral, con el fin de mejorar no solo el nivel de vida de las personas sino también potenciar el desarrollo de sus capacidades y mejorar el fortalecimiento de sus derechos. En consecuencia, hay ciertas dimensiones básicas de la pobreza que deberán considerarse para una adecuada intervención de las políticas públicas²²:

- La dimensión sectorial: educación, empleo, salud, de ingresos e inserción laboral, vivienda.
- Los factores adscritos: el género, la raza y la etnia que cruzan las dimensiones sectoriales. También se deben considerar la edad y el ciclo de vida de las personas.
- Las dimensiones territoriales.

Contribuir a la superación de la pobreza requiere trabajar a partir de iniciativas y potencialidades existentes en los sectores pobres (capital social) y en el entorno donde ellos residen o trabajan.

20 CDESC, 2001, *Ibidem*.

21 OACDH, 2002, p. 8, párrafo 7, citado por Mendieta, Op. Cit. p. 13.

22 Raczynski, 2002, citado por Arriagada, Op. Cit. p. 3.



El enfoque de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC)

Los DESC son un conjunto armónico de garantías para el disfrute de los derechos y las obligaciones y responsabilidad de los Estados para facilitar el acceso y la realización de esos derechos en los aspectos económicos, sociales y culturales de la vida. La denegación o violación de los DESC, materializadas, por ejemplo en pobreza, afecta a todos los seres humanos en todas las esferas de su vida (inclusive civil y políticamente) demostrando así, la evidente interrelación o indivisibilidad de sus derechos. La pobreza entonces constituye en última instancia, la negación de todos los derechos humanos²³.

En las distintas definiciones aportadas, la pobreza y la exclusión están relacionadas con el ejercicio de todos los derechos humanos, en términos generales, pero en su aspecto material tienen una estrecha relación con la ausencia de garantías para el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.



Lección 2: Pobreza indígena y derechos humanos

Pobreza indígena y derechos humanos

Se disponen de datos imprecisos sobre el nivel de pobreza en la población indígena de Latinoamérica. Una colección sugestiva de datos es la que aporta el ex Relator Especial para Pueblos Indígenas Rodolfo Stavenhagen, que estiman en una proporción entre 75 y 80% de los indígenas de los países con mayor población de indígenas como son Bolivia, Guatemala, México y Perú, viven en estado de pobreza. Alrededor de 30.1 millones de indígenas habitan los referidos 4 países: Bolivia (5.6 millones), Guatemala (4.6 millones), México (10.9 millones) y Perú (9 millones); de ellos, entre el 65 y el 87% viven en condiciones de pobreza.

La población de indígenas pobres en estos cuatro países puede alcanzar a los 23.5 millones, 16 millones de los cuales son pobladores de México y Perú. En Bolivia hay alrededor de 3.6 millones de indígenas pobres, 4 millones en Guatemala, 8.8 millones en México y 7.1 millones en Perú. Una estimación de los niveles de pobreza indígena comparado con la pobreza no indígena en cada país, revela que la pobreza indígena en Bolivia es 1.4 veces la pobreza no indígena, en Guatemala el nivel de pobreza indígena es 1.6 veces el nivel de la pobreza no indígena, en Perú es 4.5 veces, y en México 1.6.

Estado de pobreza indígena en algunos países latinoamericanos, año 2001

País	Población Indígena	Proporción de la población total que son indígenas, %	Indígena pobres	Pobreza en la población indígena %	Pobrza en la población no indígena, %
Bolivia	5.600.00	81.2	3.600.000	64.3	48.1
Guatemala	4.600.000	50.0	4.000.000	86.6	53.9
México	10.900.000	12.6	8.800.000	80.6	17.9
Perú	9.000.000	40.0	7.100.000	79.0	49.7

Fuente: Elaborado con datos de Psacharopoulos y Patrinos (1994), en p. 207. En Stavenhagen: 2001: 13 y 19 y González, CEPAL 2000.

²³ Trinidad, 2001, p. 93, citado por Mendieta, Carlos. Op. Cit., p. 18.



Las explicaciones sobre la pobreza indígena se pueden al menos percibir desde dos visiones diferentes según el analista Alvaro Bello²⁴. Unos (especialmente grupos de poder) culpan a la propia cultura indígena de ser un obstáculo para el progreso y la superación material de los indígenas, de ahí que quienes sostienen esta postura han promovido la civilización, la integración o la aculturación como medios para la superación de la pobreza indígena. Quiere decir que para dejar de ser pobres deben renunciar a su condición de indígena, dejando de lado sus derechos, su cultura y formas de vida propia en pos de formas de vida distintas que teóricamente los sacarían de la pobreza. Esta postura deja de lado la reflexión sobre las causas y los mecanismos que determinan que los indígenas sean más pobres que el resto de la población. Es una visión racista, pues culpa a las culturas indígenas de ser las causantes de sus propios males y le asigna un papel casi redentor a las culturas occidentales.

La otra visión, para Álvaro Bello, busca desplazar el foco de las explicaciones hacia aquellos factores que estarían detrás de la pobreza, como son la exclusión, la discriminación, la segregación, las condiciones que provocan la vulnerabilidad y la falta de oportunidades. A partir de esta perspectiva se han construido diversos enfoques y estrategias, que además buscan reconocer las diferencias y valorarlas como parte de las estrategias de superación de la pobreza: políticas con identidad, el etnodesarrollo y otras “étnicamente pertinentes”. El problema de estas perspectivas es que en la práctica no se diferencian de los enfoques y políticas aplicados a los no indígenas. Se trata de enfoques que limitan su campo casi exclusivamente a factores culturales y no a las condiciones políticas y sociales que viven los pueblos indígenas. Estos enfoques, al tratar el tema de la pobreza indígena, casi nunca apuntan a los factores estructurales que generan la pobreza, por el contrario, su aplicación práctica a través de políticas y programas promueven el asistencialismo, la dependencia y el clientelismo, con lo cual en vez de superar la pobreza, la perpetúan en el tiempo.

Las perspectivas actuales sobre la superación de la pobreza están centradas en los derechos de las personas. Se trata de perspectivas que buscan hacer de los derechos humanos consagrados y promovidos por las distintas instancias e instrumentos internacionales en derechos exigibles y posibles de ser cumplidos por los Estados. Esto mediante un proceso participativo de transformación de los derechos en objetivos, indicadores, variables, acciones y tareas concretas, medibles y alcanzables. Es así como en el enfoque derechos los sujetos no son meros receptores de acciones o recursos, se trata más bien de titulares de derechos.

De esta manera, el derecho a la salud, a la educación o el derecho a poseer y desarrollar una cultura propia, dejan de ser meros enunciados discursivos y se transforman en acciones reales con resultados concretos, tanto para los Estados como para los ciudadanos que los exigen. Desde esta perspectiva, tanto los DESC como los derechos humanos en general, son posibles de realizar siempre y cuando existan las condiciones y los intereses para ello. Si se piensa la pobreza como el resultado de la conculcación de derechos es posible entender entonces que en el caso indígena se trata de la trasgresión de un conjunto de derechos, algunos de ellos específicos o diferenciados, como el derecho al territorio, a la identidad, a la cultura, y otros más universales como el derecho a la autonomía y a la autodeterminación.

En el ámbito de los derechos indígenas y la pobreza, existe un conjunto de instrumentos que hoy tienen plena vigencia y que apelan al cuestionamiento de la discriminación, el racismo y la negación de derechos indígenas como principales causas de la pobreza. Asimismo, diversos estudios han mostrado la cercanía entre la negación de los derechos indígenas y los derechos humanos, particularmente la no aplicación de los DESC como factor clave para entender la pobreza indígena. Es así como el párrafo 18 de la Declaración de Durban reclama que “la pobreza, el subdesarrollo, la marginación, la exclusión

24 Álvaro Bello. “Pueblos indígenas y pobreza: el enfoque de derechos como alternativa”. Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas. www.observatorio.cl/contenidos/datos/docs/20070118010152/Pobrezaypueblosindigenas.doc.



social y las desigualdades económicas están estrechamente vinculadas con el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las prácticas conexas de intolerancia y contribuyen a la persistencia de actitudes y prácticas racistas, que a su vez generan más pobreza”.

La pobreza y la exclusión se expresan en la violación de derechos básicos para el desarrollo de las capacidades y facultades de las personas. Se refieren al acceso restringido que tienen esas personas a ciertos derechos humanos que podrían ayudarles a mejorar por sí mismas sus condiciones de vida (por ejemplo los derechos a la educación y al trabajo), ya que sin una buena educación y en condiciones de desempleo, subempleo o empleo de mala calidad, no es posible que se acceda al desarrollo económico y social.

Pero la restricción de los derechos también se da en la esfera de los derechos civiles y políticos, los que se ven disminuidos o negados en relación con las libertades de expresión y asociación, básicas para el ejercicio de los derechos políticos. En tal sentido, las estrategias de lucha contra la pobreza desde esta óptica tienen como uno de sus pilares la participación y el empoderamiento.

Importa mucho tener claridad sobre los siguientes principios y criterios que entran en juego en toda relación basada en el enfoque pobreza –exclusión– derechos humanos:

- El marco de derechos humanos.
- La existencia de una responsabilidad compartida por el Estado, la sociedad civil y el mercado en el combate a la pobreza
- El empoderamiento que es la concesión de poder a los pobres con la finalidad de debilitar la red de impotencia y habilitar a la gente para desarrollar sus vidas con dignidad, seguridad y bienestar.
- El principios de no discriminación e igualdad.
- La transparencia y la rendición de cuentas en el uso y el manejo de los fondos.
- La integralidad de los derechos humanos.

Jonathan Renshaw y Natalia Wray²⁵, en un trabajo del año 2004, presentaron una propuesta consolidada sobre indicadores de bienestar y pobreza para los pueblos indígenas. En ella, los autores sugieren tres dimensiones de evaluación (Acceso/carencia, seguridad vulnerabilidad y capacidad de gestión) y seis campos temáticos (tierras, territorio y recursos naturales; nutrición, salud y saneamiento ambiental; economía vivienda, edificios públicos y bienes de consumo; educación escolar; identidad y cultura; autonomía, y acceso a la justicia y participación política). El componente de tierras, territorio y recursos naturales de esta propuesta de indicadores, se desarrolla en la Unidad 2, de forma que el cuadro que sigue, ilustra la amplitud de la propuesta en su conjunto.

25 Renshaw, Jonathan y Wray, Natalia. *BID. Indicadores de bienestar y pobreza indígena*. BID, Washington, 2004. pp. 30-32. El documento es una importante referencia, por lo que se recomienda su lectura.



Campo Temático	Acceso/Carencia	Seguridad/ Vulnerabilidad	Capacidad de gestión
Tierras, territorio y recursos naturales	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a la tierra para actividades productivas • Acceso a recursos naturales (bosque, ríos, caza y pesca) • Control y/o acceso sobre los lugares sagrados u otros lugares de importancia social y cultural 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad de tenencia • Tierras situadas en áreas de conflicto, crimen organizado, drogas o sin ley • Tierras sujetas a riesgos naturales - inundaciones, sequías, terremotos 	<ul style="list-style-type: none"> • Ocupación del territorio por extraños (mineros, madereros, ganaderos o agricultores) • Saqueo de recursos naturales (madera, caza y pesca ilegal) • Impactos de proyectos de petróleo, represas, carreteras
Nutrición, salud y saneamiento ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Índices de morbilidad- mortalidad • Insuficiencia o contaminación del agua • Insuficiencia de alimentos debido a la falta de recursos productivos y/o ingresos • Saneamiento adecuado al medio • Acceso a servicios de salud 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de comida y/o empleo en ciertas épocas • Falta de resistencia a enfermedades nuevas • Cobertura del PAI • Alcoholismo y drogas • Riesgo de enfermedades de transmisión sexual 	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimientos sobre los factores que afectan la salud • Capacidad de resolver los problemas de salud e infraestructura a nivel de la comunidad • Exclusión, mal trato y/o mala calidad de servicios de salud
Economía	<ul style="list-style-type: none"> • Suficiente producción e ingresos para cubrir las necesidades de la familia • Suficiencia de bienes y recursos productivos (equipos e infraestructura productiva, insumos) • Acceso a asistencia técnica • Acceso a capital • Acceso a mercados 	<ul style="list-style-type: none"> • Empleo en actividades peligrosas • Inseguridad afecta las actividades productivas • Dependencia en monocultivos o industrias únicas • Capital social. Capacidad de responder ante momentos de crisis familiar (enfermedad, muerte, pérdida de cosecha) 	<ul style="list-style-type: none"> • Discriminación en el empleo • Capacidad para negociar pago y/o condiciones de empleo con empleadores, proveedores y/o compradores • Dependencia en crédito de almaceneros, acopiadores y transportistas
Vivienda, edificio públicos y bienes de consumo	<p>La vivienda y los edificios públicos son adecuados para el medio y de acuerdo a las expectativas de la población</p> <p>Acceso a los servicios y bienes que se consideran necesarios para el medio (incluye luz, agua, transporte, leña u otro combustible para cocinar y calefacción)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad de tenencia • Vivienda y edificios públicos están ubicados en áreas contaminadas o áreas de riesgo (de derrumbes, inundaciones) • Presencia de vectores de malaria, dengue, Mal de Chagas, etc. 	<p>Mano de obra, conocimientos, recursos y/o dinero para la construcción</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacidad organizativa para construir y/o reparar los edificios públicos. Acceso a los servicios públicos, drenaje, edificios, vivienda y servicios (agua, luz, transporte, caminos, etc.)



Educación escolar	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad y relevancia de la educación primaria • Asistencia de niños y niñas en edad escolar • Índices de deserción escolar • Acceso a la educación secundaria o superior 	<ul style="list-style-type: none"> • Los costos directos e indirectos determinan si el niño asiste o no a la escuela • Importancia de la mano de obra de los niños y niñas es crítica aún en ciertas épocas del año y determina si el niño asiste o no a la escuela • Acceso físico y/o el costo de transporte es crítico • Alumnos sufren maltratos y/o discriminación en los centros educativos 	<p>Participación en la definición de enfoques y prioridades para la educación escolar</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel de participación en la gestión educativa • Apertura, receptividad o acceso a las autoridades educativas • Valor asignado a la educación escolar
Identidad y cultura	<ul style="list-style-type: none"> • Uso o pérdida del idioma • Prácticas familiares de socialización cultural • Acceso a la educación bicultural bilingüe • Mecanismos de reproducción de la espiritualidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Actividades extractivas en las tierras o territorios que conllevan presencia de personas externas • Inmigración de otros grupos al territorio o población rodeada por otros grupos étnicos • Altos niveles de emigración 	<p>Imposición de normas culturales por las misiones religiosas, autoridades, empresas, ONG</p> <ul style="list-style-type: none"> • Medios de comunicación promueven la valoración y fortalecimiento cultural <p>Programas de revitalización cultural</p>
Autonomía, acceso a la justicia y participación política	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad organizativa • Condiciones para el ejercicio del autogobierno • Impunidad de personas que cometen delitos y atropellos contra miembros del grupo • Indígenas detenidos sin haber recibido defensa legal • Documentación personal • Participación en elecciones locales y nacionales • Presencia de representantes indígenas como autoridades en espacios de poder local, regional o nacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Acción externa induce a la división o debilitamiento de las instituciones indígenas • Acceso a la información, consulta y participación • Conocimiento y sensibilidad de autoridades judiciales frente a la especificidad cultural y la interculturalidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Imposición de normas culturales por las misiones religiosas, autoridades, empresas u ONGs • Medios de comunicación promueven la valoración y fortalecimiento cultural • Sistemas políticos son inclusivos de la diversidad étnico-cultural • Sistema de justicia contempla los derechos consuetudinarios • Acceso al sistema de justicia • Indígenas conocen sus derechos y/o los mecanismos para defenderlos • Acciones de fortalecimiento de las comunidades y pueblos



El enfoque de derechos humanos en el combate a la pobreza indígena²⁶

El enfoque de derechos en las políticas de desarrollo, reconoce que el objetivo de dichas políticas es “dar cumplimiento al deber de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos y que, en tal calidad, sus titulares pueden exigir tal respeto, protección y realización”. Un enfoque de este tipo integra la normativa, principios y estándares del sistema internacional de derechos humanos en la legislación, programas, planes y proceso del desarrollo. Las “normas y estándares” están contenidas en los distintos instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos y los “principios” son: de responsabilidad y rendición de cuentas; de universalidad; de no discriminación y equidad; de procesos participativos de toma de decisiones y el de reconocimiento de la interdependencia entre todos los derechos.

En el marco de este análisis, es pertinente considerar la oportunidad que ofrecen las guías preliminares del enfoque de derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza. Las guías reflejan el potencial del enfoque de derechos humanos en el objetivo de reducción de la pobreza. Estas guías son preliminares y se detallan a continuación.

Guías del enfoque de derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza

- La identificación de los pobres, entendiendo que la pobreza consiste en la no realización de los derechos humanos de una persona, a un conjunto de capacidades básicas para “hacer” y “ser” las cosas que la misma tiene razones para valorar. Una falla en la capacidad es, de esta manera, un atributo definidor de la pobreza.
- El marco internacional y nacional de derechos humanos con el que deben ser consistentes las estrategias.
- Igualdad y no discriminación.
- Progresiva realización de los derechos humanos: construcción de indicadores y metas.
- Participación y empoderamiento o ejercicio de derechos.
- Derecho a la alimentación adecuada.
- Derecho a la salud.
- Derecho a la educación.
- Derecho a un trabajo decente.
- Derecho a la vivienda adecuada.
- Derecho a la seguridad personal.
- Derecho a aparecer en público sin vergüenza.
- Derecho a igual acceso a la justicia.
- Derechos y libertades políticas.
- Derecho a la cooperación y asistencia internacional.
- Principios de fiscalización y rendición de cuentas.
- Fiscalización y rendición de cuentas de los Estados.
- Fiscalización y rendición de cuentas de los actores internacionales.

Los discursos, como la medición de la pobreza indígena y los enfoques para su superación actualmente en boga, se encuentran en directa relación con la situación de exclusión y subordinación en que viven los pueblos indígenas. No obstante, su evidencia y visibilidad debe entenderse como un primer esfuerzo para superar los mecanismos y estructuras que están en la base de la exclusión, de la subordinación y de la marginación que son las causas de la pobreza. La pobreza indígena no es un tema que deje de ser importante al lado de otros como la demanda por derechos diferenciados. El problema es su comprensión y las diversas causas que se le atribuyen.

²⁶ Arrieta, Carmen, CEPAL. *La incorporación del concepto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al trabajo de la CEPAL. Reseña de algunas lecturas pertinentes*. Santiago de Chile. 2003. p. 22-23.



La implementación del enfoque derechos no puede constituirse sobre la base de una nueva lógica discursiva, retórica o simbólica, sino que pasa en gran medida por el fortalecimiento de la sociedad civil y la ciudadanía, así como por la transformación del Estado. Es la ciudadanía activa la única que puede exigir el cumplimiento de sus derechos y es un Estado moderno, participativo y transformador de su propia accionar el que puede cumplir con tal exigencia.

Ejercicio final

Instrucciones:

Formamos grupos pequeños de 5 personas como máximo. Si no hay las condiciones puede ser trabajo en parejas o individualmente.

Se responden las preguntas 1 al 4 en los grupos pequeños, luego en plenaria se comparte lo más relevante del trabajo grupal, construyendo conclusiones.

Hay que nombrar un moderador/coordinador(a) del grupo y relator(a) para la exposición del trabajo grupal. Las características de los participantes y las condiciones de la actividad determinarán el tiempo disponible en los grupos. Sugerimos no pasar de una hora y media.

1. Piense en su comunidad indígena o la que conozca mejor, y mediante la revisión de la historia local trate de explicarse las raíces del empobrecimiento. ¿Los comunarios se consideran a si mismos como pobres? ¿Cómo explican su pobreza?
2. Según los insumos de esta unidad, ¿cuáles son las raíces históricas del empobrecimiento de los pueblos indígenas?
3. ¿Cuáles son los aportes del enfoque de Amartya Sen sobre la pobreza y cómo se articulan con el enfoque de derechos humanos?
4. Jonathan Renshaw y Natalia Wray hicieron una propuesta sobre indicadores de bienestar y pobreza para los pueblos indígenas que ha tenido buena acogida. ¿Cuáles son las tres dimensiones de evaluación y seis campos temáticos que proponen? Comente si puede ser utilidad para la comprensión de la realidad de su comunidad o pueblo.





Deterioro ambiental y empobrecimiento indígena

Unidad II: Deterioro ambiental y empobrecimiento indígena

El nexo entre pobreza y degradación ambiental en América Latina está ampliamente documentado. Una parte importante de la población rural más pobre se encuentra ubicada en las zonas donde la base de recursos naturales es más limitada. El enfoque más común plantea que la pobreza rural es el motor de procesos de degradación relacionados a la falta de opciones de desarrollo que lleva a sobreexplotar los recursos naturales como los suelos y bosques. Este tipo de procesos es particularmente importante en la ración de laderas andinas y centroamericanas y en las zonas de trópico húmedo, tales como la costa caribeña de Centroamérica y la parte occidental de la Amazonia²⁷.

Por otra parte hay clara evidencia que la degradación de recursos naturales es causada (también muy documentada inclusive en tribunales nacionales e internacionales) por otros sectores, los gobiernos y las transnacionales. Este es el caso de la gran agricultura comercial bajo riesgo en muchas zonas semiáridas, causando salinización y agotamiento de suelos, el “desierto verde” como se denomina a las grandes plantaciones forestales y las industrias extractivas: minería, petróleo, gas, maderas preciosas y otros. Esto afecta directamente a los pobres de hoy como es el caso de las poblaciones indígenas de la Amazonía desplazadas por los procesos de deforestación y el avance de las industrias extractivas. En muchos otros casos son los pobres urbanos los afectados por los procesos de degradación ambiental, tales como inundaciones y derrumbes causados por manejos no apropiados de tierras en las cuencas. Estas mismas consideraciones son válidas para la degradación del ambiente urbano, por ejemplo: deterioro de calidad del aire, contaminación o inseguridad en el suministro de agua apta para el consumo humano, etc. En todos estos casos, los estratos de mayores ingresos tienen posibilidades de evitar los impactos negativos.

La mayor parte de las recomendaciones técnicas sugeridas para el manejo y control de la erosión, eran conocidas y practicadas por las culturas indígenas. De especial interés es el desarrollo de plantas adaptadas a los microclimas, cultivadas dentro de un ordenamiento vertical y temporal regido por un consejo comunitario. La clave para el control de la erosión son plantas vigorosas que mejore las condiciones físicas y químicas del suelo y que ofrezca una resistencia.

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático concluye que se seguirá reduciendo el acceso al agua potable, afectará negativamente a la salud de los pobres y planteará una auténtica amenaza a la seguridad alimentaria en muchos países de África, Asia y América Latina. Es muy probable que el cambio climático incremente la frecuencia y la magnitud de los fenómenos meteorológicos extremos, tales como las sequías, las inundaciones y las tormentas²⁸. El impacto del cambio climático,

27 La relación entre pobreza y medio ambiente ha sido analizada en el VII Encuentro Internacional “Pobreza rural y deterioro ambiental”, <http://www.rimisp.cl/webpage.php?webid=122>, destaca el estudio “Pobreza rural y deterioro ambiental en América latina” de Germán Escobar: México: Fondo regional de tecnología agropecuaria, 2003.

28 Pobreza y cambio climático: 2007: 19. Conferencia: Variabilidad y cambio climático y sus efectos en la salud en Centroamérica. OPS, Ministerio de Salud. San José, Costa Rica, 6 agosto 2007.



así como la vulnerabilidad de las comunidades pobres frente a él varían considerablemente, pero por lo general el cambio climático se superpone a la vulnerabilidad existente.

En algunas zonas en que las posibilidades de sustento son limitadas, la disminución del rendimiento de las cosechas amenaza con provocar hambre y la migración puede ser la única solución ante la erosión de las zonas costeras. Es preciso adoptar las medidas necesarias para que el impacto se aminore y que las comunidades, especialmente las indígenas, estén mejor informadas y puedan compartir su conocimiento ancestral y difundir los beneficios de sus prácticas sustentables.

Objetivo pedagógico

Esta unidad plantea la interrelación entre la pobreza y el ambiente, revisa cómo las desigualdades inciden en la exclusión social y cómo ésta se manifiesta en la aceleración o el aletargamiento de las condiciones de pobreza de los pueblos indígenas. Se analiza la importancia del factor ambiental y las percepciones identitarias que inciden en la pobreza.

Ejercicio inicial

Instrucciones

Para esta unidad se le solicita:

1. Rememorar las actividades y prácticas más o menos rutinarias que se realizan en su comunidad (o la que Ud. conozca) respecto al aprovisionamiento del agua, combustible para cocinar, materiales para edificar viviendas y otras construcciones, la disposición de las aguas servidas, así como el encausamiento de zonas inundables.
2. Haga inventario de las demandas por el uso de los recursos de tierra, bosques, canteras y agua para la producción tanto para consumo, pero fundamentalmente lo destinado para el intercambio (el mercado).
3. Reflexione sobre el impacto y el balance entre la cantidad disponible de esos recursos, las demandas de consumo y el tamaño histórico de la población. Piense en determinar el equilibrio entre las diferentes demandas y la disponibilidad de los recursos. En seguida pregúntese, cuánto de equilibrio puede lograr su comunidad. Y si el nivel de deshechos que produce su comunidad es compatible con la capacidad del ambiente para recibirlo sin alterarse sustantivamente.
4. Lea detenidamente el cuadro siguiente “Efectos del cambio climático en los objetivos del milenio”, particularmente el primer objetivo de erradicar la extrema pobreza y el hambre.
5. Lea detenidamente los insumos de contenido de esta unidad.



Efectos del cambio climático en los objetivos del milenio

Objetivo de Desarrollo del Milenio	Ejemplos de vinculaciones con el cambio climático
Erradicar la extrema pobreza y el hambre (Objetivo 1)	<p>El cambio climático afectará negativamente a las condiciones de vida de los pobres, como la salud, el acceso a los recursos hídricos, las viviendas y la infraestructura.</p> <p>El cambio climático alterará el curso y el índice del crecimiento económico debido a los cambios de los sistemas y recursos naturales, la infraestructura y la productividad laboral. La reducción del crecimiento económico afecta directamente a la pobreza al reducir las oportunidades de ingreso.</p> <p>El cambio climático modificará la seguridad alimentaria regional. En particular, se prevé que la seguridad alimentaria empeorará en África.</p>
<p>Objetivos relacionados con la salud:</p> <p>Luchar contra las principales enfermedades</p> <p>Reducir la mortandad infantil</p> <p>Mejorar la salud materna (Objetivos 4, 5 y 6)</p>	<p>Los efectos directos del cambio climático incluyen el incremento de la mortandad vinculada al calor y las enfermedades asociadas con las olas de calor (que pueden verse equilibradas por una disminución de la mortandad vinculada al frío invernal en algunas regiones).</p> <p>El cambio climático podría incrementar la frecuencia de algunas enfermedades transmitidas por vectores (como la malaria y la fiebre del dengue) y la vulnerabilidad a enfermedades transmitidas por el agua, los alimentos o de persona a persona (como el cólera y la disentería).</p> <p>Los niños y las mujeres embarazadas son particularmente vulnerables a las enfermedades transmitidas por vectores y por el agua. La anemia –derivada de la malaria– es responsable de la cuarta parte de la mortandad materna.</p> <p>El cambio climático provocará probablemente una disminución de la cantidad y la calidad del agua potable, que constituye un requisito previo para la buena salud, y exacerbará la malnutrición –una importante fuente de deficiencias en la salud de los niños– al reducir la productividad de los recursos naturales y poner en peligro la seguridad alimentaria, particularmente en el África subsahariana.</p>
Conseguir la enseñanza primaria universal (Objetivo 2)	<p>Los vínculos con el cambio climático son menos directos, pero la pérdida de medios de vida (capital social, natural, físico, humano y financiero) podría reducir de muchas maneras las oportunidades para la enseñanza de plena dedicación. Las catástrofes naturales y la sequía reducen el tiempo de que disponen los niños (que puede ser desviado hacia las tareas domésticas), en tanto que el desplazamiento y la migración pueden reducir el acceso a la enseñanza.</p>
Promover la igualdad de los sexos y habilitar a las mujeres (Objetivo 3)	<p>Se prevé que el cambio climático exacerbará la actual desigualdad entre los sexos. El agotamiento de los recursos naturales y la disminución de la productividad agrícola pueden suponer cargas adicionales para la salud de las mujeres y reducir el tiempo de que disponen para los procesos de toma de decisiones y las actividades generadoras de ingresos.</p> <p>Se ha comprobado que las catástrofes relacionadas con el clima afectan más gravemente a las familias a cuya cabeza está una mujer, particularmente cuando disponen de menos medios de vida.</p>



Lograr la sostenibilidad ambiental (Objetivo 7)	El cambio climático modificará la calidad y la productividad de los recursos naturales y los ecosistemas, algunos de los cuales podrían sufrir daños irreversibles, y estos cambios podrían también disminuir la diversidad biológica y agravar la degradación ambiental existente.
Colaboraciones a nivel mundial	El cambio climático es un tema mundial y la respuesta exige una cooperación a nivel mundial, especialmente para ayudar a los países en desarrollo a adaptarse al impacto adverso del cambio climático.

Fuente: *Pobreza y cambio climático*. 2007, p. 12



Lección 1: Pobreza y medio ambiente

Las sociedades indígenas conciben y piensan la naturaleza de manera distinta. Ya se ha explicado en el módulo de *Cosmovisión ambiental indígena*, la visión diferenciada con que los pueblos indígenas perciben e interactúan con la naturaleza. Esa percepción particular puede ser vista en los siguientes términos:

Epistemologías ambientales entre occidentales e indígenas

Contemporáneo occidental	Indígena
1. Se fundamenta en la cosmovisión judeo-cristiana y cartesiana para entender la vida.	1. Se fundamenta en la cosmovisión indígena prehispánica.
2. El hombre se disocia de la naturaleza. El ser humano se separa del todo en la naturaleza predomina la relación sujeto-objeto.	2. Los seres humanos son una parte más de la naturaleza. No predominan en la relación sujeto-objeto (Ser humano de la naturaleza).
3. Visión antropocéntrica del mundo. El hombre es el centro del mundo.	3. El ser humano no es centro del mundo, sino un ser viviente más.
4. La vida gira alrededor de las necesidades del hombre.	4. La vida y la armonía son procuradas entre todos los seres vivientes.
5. El hombre es una criatura superior al resto.	5. La relación entre los seres vivientes es una relación entre seres equivalentes e incompletos.

Fuente: Gonzáles, citado por Orcheron: 2005: 26.

Los pueblos indígenas se encuentran frecuentemente entre las personas más pobres de un país y son generalmente excluidos del desarrollo del sector predominante de la sociedad y de los procesos de toma de decisiones. En muchos países están sometidos a la discriminación, incluso en los sistemas educativos y de salud. En otros casos, la pobreza permanente de los pueblos indígenas es causada por los programas y proyectos de desarrollo en los que los pueblos indígenas no tienen ninguna ingerencia; más bien en nombre del desarrollo prometido los pueblos indígenas son desalojados y expulsados de sus tierras tradicionales. Esto ha acrecentado la pobreza y marginación y –en algunos casos– ha quebrantado su integridad como cultura y como pueblo.

Los pueblos indígenas históricamente han desempeñado un papel importante en la conservación de los bosques, la diversidad biológica y el mantenimiento de ecosistemas naturales y la conservación del



medio ambiente. Diversos instrumentos de derecho internacional²⁹ reconocen derechos colectivos y específicos de los pueblos indígenas y su papel en la conservación de la biodiversidad. Reconocen cómo el deterioro del medio ambiente puede tener gran impacto sobre la vida, la sobrevivencia, las culturas y la relación espiritual sobre las tierras y los territorios que habitan y usan los pueblos indígenas.

No obstante, las comunidades más vulnerables al deterioro ambiental son precisamente los pueblos indígenas y las comunidades locales pobres que habitan en ambientes marginales rurales y urbanos. Y es que la tenencia de tierra/territorio, junto al disfrute de los recursos de la biodiversidad y un medio ambiente sano, constituyen condiciones fundamentales para la reproducción social y cultural de los pueblos indígenas, por cuanto el vínculo con la tierra y el medio ambiente representa para estas comunidades un ligamen económico, cultural y espiritual.

Cambio climático y efectos en los pueblos indígenas

El químico sueco Svante Arrhenius fue el primer científico que pronosticó el calentamiento global en 1896. El calentamiento global es un proceso que lleva a serias consecuencias en el tiempo como la elevación del nivel del mar, declinación de las cosechas, hambre y cambios en los patrones de lluvias, cambios en las poblaciones de animales y plantas y consecuencias muy serias para la salud humana.

Sin embargo, el cambio climático global tiene por característica que afecta más a los pobres, entre ellos a los desamparados. Se ha reportado que uno de los efectos vitales sería la mayor incidencia en la epidemiología de las enfermedades infecciosas³⁰ a consecuencia del incremento de las poblaciones de los vectores epidémicos, como los mosquitos transmisores de la malaria, la fiebre amarilla, el dengue, bacterias, virus y otros de acción encefálica³¹ (hay más de 3,500 variedades de mosquitos que pueblan todas partes del mundo excepto en las zonas heladas). Esto ocurriría también por el efecto de las migraciones humanas debidas al agotamiento de los recursos sustentadores de vida. Los pueblos indígenas no están exentos de este fenómeno.

Desde el punto de vista de la vulnerabilidad y la justicia social, la pobreza no es únicamente un mal en sí mismo, sino una condición para la que el desarrollo sostenible precisa hallar formas de hacer frente a las necesidades de todos y hacerles llegar la oportunidad de aspirar a una mejor vida. Un mundo donde la pobreza se convierte en endémica lleva no solo a hacia mayores catástrofes ecológicas sino otras más.

Bien dice Susan Ulbaek, que “la reducción de la pobreza entre los pueblos indígenas requiere intervenciones que ataquen las causas fundamentales que conducen al empobrecimiento. Esto también conduce, lógicamente, a una mayor focalización en la aseguración de los derechos de los pueblos indígenas a los recursos como la tierra...”³². Así, las alternativas al desarrollo que surgen de los pueblos indígenas, se construyen sobre sus propias tradiciones, conocimiento y saber, se nutren del respeto

29 La Agenda 21 en su capítulo 26; la Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas; el Proyecto de Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas; Convenio No. 169 de la OIT; la Declaración de la Conferencia Mundial de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente; el Convenio de Diversidad Biológica; el Foro Intergubernamental sobre Bosques; instrumentos del Sistema de Naciones Unidas, entre otros.

30 Kashnis, A. y Nettleman, A. “Global Warming and Infection Disease”. *Archives of Medical Research* 36, 2005. ELSEVIER. pp. 1-2.

31 Reiter, Paul. “Climate Change and Mosquito-Borne Disease”. U.S. Department of Health and Human Services. San Juan, Puerto Rico. p. 1.

32 Ulbaek, Susan. “Pueblos indígenas y reducción de la pobreza: experiencias de la implementación de la estrategia danesa para el apoyo de los pueblos indígenas”. En: *IWGIA. Asuntos indígenas. Pobreza indígena: un tema de derechos y necesidades*. 1/03. p. 13-14.



a la diferencia y a la diversidad, y procuran contribuir en la construcción de sociedades diversas y pluralistas. Entre sus propuestas básicas, los pueblos indígenas:

- Apuntan a la búsqueda de la *autodependencia* y la *autogestión*, pero “no sugieren un aislamiento ni un cierre a los demás”.
- Plantean que el ordenamiento territorial debe ser utilizado como una estrategia para generar alternativas al desarrollo, y por tanto debe:
 - Generar *dinámicas endógenas* y su proyección hacia escenarios territoriales mayores.
 - Propiciar la *participación* directa y profunda de las comunidades en la construcción de las alternativas.
 - Garantizar que las alternativas al desarrollo *se autorregulen* y *se hagan sostenibles en el tiempo*.
 - Abordar las alternativas al desarrollo desde una *mirada integral*, evitando su sesgo hacia el crecimiento económico.
 - Articular los procesos de carácter macrosocial con los de carácter microsociales.
 - Profundizar y potenciar el *sentido colectivo* y *comunitario*.
 - Lograr la satisfacción *colectiva* de las *necesidades vitales*.
 - Reivindicar los *principios éticos* propios como: apoyo mutuo, solidaridad y reciprocidad.



Lección 2: Recursos indígenas y explotación

Los países con poblaciones indígenas se ven inmersos en situaciones en las que los gobiernos comprometen los recursos de los pueblos indígenas para la explotación forestal y extractiva. En ese sentido, prosperan proyectos de privatización territorial, extracción y explotación de recursos naturales, acaparamiento genético y daño ambiental. La mayoría de esos proyectos se financian y son operados con la intervención extranjera, que una vez provistos de autorizaciones gubernamentales y las concesiones otorgadas muchas veces en forma irregular, proceden a operar la concesión.

En estos procesos comúnmente se agreden el ambiente, la salud, la biodiversidad, la economía local y la calidad de vida además de deteriorar los recursos de los pueblos indígenas y operar sin el permiso de las comunidades, llegando a extremos deplorables en los cuales desplazan y desalojan a los comuneros, la mayoría de las veces con la anuencia de autoridades corruptas. Así se concretan violaciones a los derechos humanos, y se ejerce discriminación y exclusión a los miembros de los pueblos indígenas, mucho más fácilmente si éstos no están organizados y no disponen de quién los represente.

Ante la desprotección de su territorio, la expansión de plantaciones forestales, las concesiones mineras y la explotación de hidrocarburos, así como el patentamiento de germoplasma, la invasión con grandes obras viales, industriales, energéticas, turísticas y la instalación de vertederos, los pueblos indígenas reivindican su derecho a ejercer un control efectivo sobre sus territorios, a establecer su propio desarrollo.

Los pueblos indígenas organizados han logrado posicionar sus demandas contra la minería a nivel de varios países en defensa de los derechos de pueblos campesinos, indígenas y afrodescendientes que



viven en zonas rurales impactadas por operaciones mineras y donde la presencia del Estado es escasa o nula. En Colombia, Ecuador, Guatemala y Perú³³ el movimiento contra la minería no es un rechazo a los posibles beneficios que genera esta actividad, sino a que se desarrolle sin el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas impactados por las actividades mineras.

El conflicto minero es básicamente un conflicto socioambiental que debe ubicarse en las relaciones de los actores (comunidad-gobierno-empresas) involucrados en las actividades mineras. El conflicto ocurre cuando los pueblos indígenas reaccionan contra las compañías mineras que ingresan a sus territorios para extraer recursos naturales sin el consentimiento de las poblaciones del área de influencia. El Estado, quien otorga las licencias y concesiones entra a ser parte del conflicto, por defecto, ya que es simultáneamente el responsable del cumplimiento de las normas que consagran los derechos de los pueblos indígenas y el responsable de las políticas sobre industrias extractivas.

Entre otros mecanismos, las comunidades también han optado por la consulta popular como un mecanismo de expresión para demandar el respeto a sus derechos. En ese orden se han llevado a cabo consultas populares en Piura (en el proyecto en Río Blanco en Perú, donde el 93.9% respondió “NO” a la actividad minera) y Sipakapa (en el proyecto Marlin en Guatemala, en que el 98% respondió “NO” a la actividad minera). Estos eventos democráticos evidencian la necesidad de respuesta con una actitud dialogante bajo los principios de la gobernabilidad democrática.

Industrias extractivas en territorios indígenas

Las principales causas de la oposición indígena a proyectos mineros y otros macro proyectos en lo que consideran sus territorios, se pueden resumir en los siguientes temas³⁴:

- Derechos territoriales sin resolver.
- Corrupción y tráfico de influencias en los ámbitos de toma de decisiones.
- Marginación y exclusión de los grupos más vulnerables.
- Falta de confianza sobre las intenciones de las empresas mineras y algunas autoridades gubernamentales.
- Incapacidad para ejercer auditorías públicas y verificación popular del manejo de impuestos y regalías mineras.
- Ausencia de capacidad y financiación en el ámbito municipal y departamental para efectuar monitoreo y control ambiental independiente del de las empresas.
- Ausencia de capacidad y financiación en el ámbito municipal para el monitoreo epidemiológico pertinente a los riesgos ambientales.
- Insuficiente transparencia de parte de las empresas mineras en cuanto a las auditorías externas de sus operaciones.

33 Existe un rol de la institucionalidad indígena en esas luchas, que en Colombia van de la mano de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), en Ecuador con la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), en Guatemala con la Comunidad Lingüística Sipakapense (CLS) y la Coordinadora Nacional Indígena y Campesina (CONIC), y en Perú con el Consejo Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI).

34 Mindiola, Omaira y Chabot, Jean Pierre, FOCAL. *Informe final. Oportunidades económicas y el desarrollo indígena*. FOCAL. Canadá, 2008. p. 22.



- Deficiencias en la oportunidad, calidad, adecuación intercultural e integralidad de la información ofrecida por las empresas mineras y el gobierno a los pueblos indígenas locales sobre la naturaleza y los efectos del proyecto.
- Capacidad variable de pueblos indígenas para participar de manera efectiva en los procesos de toma de decisiones.
- Inexistencia de metodologías de evaluación intercultural de impactos.
- Desconocimiento y deficiencias de entendimiento de parte de las compañías mineras y entidades gubernamentales sobre las culturas indígenas y su relación con el territorio, que son agravadas por la folklorización de la cultura y la invisibilización de los temas claves para los pueblos indígenas.
- Negligencia de empresas y autoridades gubernamentales a reconocer los derechos territoriales ancestrales que incluyen los sistemas normativos propios de cada pueblo indígena, además de las leyes oficiales.
- Resistencia de las empresas mineras a acogerse a convenios internacionales que son cruciales para la integridad cultural de los pueblos indígenas, tales como el Convenio 169 de la OIT, el borrador de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, la Declaración de Río y la Agenda 21 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo.



Lección 3: Territorio indígena y pobreza

El problema de las tierras indígenas

El territorio no es simplemente el espacio geográfico delimitado. El territorio es algo que vive y permite la vida; en él se desenvuelve la memoria que nos cohesiona como unidad de diferencias. El territorio, ámbito espacial de nuestras vidas, es el mismo que debe ser protegido por nuestros pueblos del desequilibrio, pues necesitamos de él para sobrevivir con identidad. Existe una reciprocidad entre él y nosotros, que se manifiesta en el equilibrio social que permite un aprovechamiento sustentable de los recursos de que nos provee éste. El equilibrio social debe manifestarse en la protección del territorio para proveer a las futuras generaciones de un espacio rico en recursos y lleno de memoria³⁵.

Esta cita expresa un sentido amplio del territorio, una relación profunda y significativa asociada a un espacio histórico y al sentido de seguridad como elemento de referencia constante. El territorio trasciende el espacio geográfico y las formas de posesión y propiedad del mismo, sin desconocerlas, pero sin restringirse sólo a éstas, planteando la complementariedad existente entre las formas de apropiación y uso de recursos naturales, las redes sociales culturalmente legitimadas para hacerlo, los procesos ecosistémicos inherentes y las formas de humanizarlo, de cubrirlo de significación, pero sobre todo de sentido propio, de identidad.

En este sentido es importante señalar que para los pueblos indígenas el territorio se entiende y se vive de manera integral, es decir, que abarca el suelo y el subsuelo, el aire, las aguas y otros recursos naturales, y sus correlaciones intrínsecas con la identidad y las formas de vida de sus grupos sociales. Se consideran tres los ámbitos relacionados a las tierras indígenas: la disponibilidad de tierras y la

³⁵ Páez, citado por Echavarría, Cristina. *Reflexión sobre el sentido de territorio para los pueblos indígenas en el contexto del ordenamiento territorial y el desarrollo minero*. CRDI, Mendoza, Argentina. 2001. p. 5.



exclusión de su propiedad, la violación o denegación del derecho y la realización del derecho. En la posibilidad de cuantificar estas dimensiones Jonathan Renshaw y Natalia Wray han sugerido la pertinencia de indicadores y datos necesarios para medir el derecho a la tierra en aspectos que son importantes para los pueblos indígenas³⁶.

Indicadores sobre tierras y territorio de los pueblos indígenas

<p>1. Indicadores sobre la disponibilidad de tierras y la exclusión de su propiedad</p>	<p>Cantidad: Tenencia media per cápita de la población indígena en comparación con la población no indígena en la misma región y con los promedios rural y nacional.</p> <p>Calidad: Valor de mercado de una extensión de tierra promedio propiedad de una familia/comunidad indígena en comparación con la de una familia/comunidad no indígena.</p> <p>¿La calidad de la tierra es adecuada para mantener el modo tradicional de producción del pueblo indígena?</p> <p>Distribución: Porcentaje de familias indígenas sin tierras o con tenencias superiores a x cantidad de tierras en un año dado y a lo largo del tiempo.</p>
<p>2. Indicadores sobre la violación / denegación del derecho</p>	<p>Población sin tierras: Porcentaje de la población indígena que no tiene acceso a la tierra en comparación con los promedios rural y nacional, y cambios en la carencia de tierras a lo largo del tiempo.</p> <p>Seguridad de la tenencia: Proporción de familias/comunidades indígenas que tienen títulos de propiedad de tierras jurídicamente válidos.</p> <p>Desalojos forzosos: Número de pueblos indígenas que han sido expulsados de las tierras que ocuparon tradicionalmente. Reubicación de los pueblos sin su consentimiento libre e informado.</p>
<p>3. Indicadores sobre la realización del derecho</p>	<p>Proceso: Ratificación y aplicación de la legislación internacional y nacional sobre el derecho a la tierra sin discriminación y con la participación de los pueblos indígenas.</p> <p>Existencia y eficacia de las instituciones gubernamentales que se encargan de rectificar las violaciones del derecho a la tierra de los pueblos indígenas, como el Ombudsman, las comisiones de derechos humanos, los tribunales locales, y otros.</p> <p>Resultados: Porcentaje de la población indígena que controla –de forma individual o colectiva– la tierra que ha ocupado tradicionalmente.</p>

Fuente: Kempf, I-OACDH. 2004: 8.

Territorio y participación

Por participación se entiende aquí tanto las relaciones y formas de participación internas de las comunidades, como las formas de articularse con otros actores de la sociedad nacional o global. Los planes de ordenamiento territorial, al igual que los emprendimientos, deben contar cada vez con mayor y mejor participación de las comunidades locales en los procesos de toma de decisiones. Por ejemplo, respecto de cómo se implantan los proyectos de desarrollo (con su propia lógica espacial),

36 Kempf, Isabell. Equipo sobre Indígenas y Minorías de la Subdivisión de Investigación y del Derecho al Desarrollo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Seminario sobre recopilación y desglose de datos relativos a los pueblos indígenas, N.Y. 2004. p. 7 y 8.



sobre las territorialidades y espacialidades existentes en los ámbitos locales y regionales en las cuales se insertan.

En el contexto actual, el ámbito de participación privilegiado para llegar a dichos acuerdos, es el de la consulta previa, tal como lo propone el Convenio 169 de la OIT. Este ha jugado un papel crucial en ayudar a incorporar los temas indígenas en otros foros internacionales, como la ONU, y ha sido ratificado por un número importante de países.

Ya se ha señalado la puesta en vigencia de directrices en los organismos financieros internacionales para vigilar que los proyectos financiados a este respecto. Es el caso de la Directriz Operativa 4.20 del Banco Mundial, que incluye lineamientos importantes sobre consulta, concertación y participación de los pueblos indígenas. El cumplimiento de esta directriz debería asegurar que los pueblos indígenas no sufran efectos adversos durante el proceso de desarrollo, y asegurarse que más bien reciban beneficios que sean económica y socialmente compatibles con su cultura.

En los ámbitos nacionales se viene dando un proceso general de democratización en la región, variable según el país, pero que de manera creciente implica generar espacios y procesos de convivencia, junto con un creciente reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas, a partir de escenarios como los que ofrece un proceso de ordenamiento territorial.

Territorio y desarrollo propio

La Conferencia Internacional de Derechos Humanos de Viena de 1993 contiene una formulación global hecha por los pueblos indígenas y que marca la tendencia de los procesos actuales: “Entendemos la libre determinación como el derecho que tienen nuestros pueblos a poseer, controlar, administrar y desarrollar un territorio –actual o ancestral– jurídicamente reconocido y respetado, dentro del cual un pueblo, sin inferencias de ninguna especie, desarrolla, recrea y proyecta todos los aspectos de su cultura particular y específica. En esos territorios nuestros pueblos aplican su propio modelo y opción de desarrollo según sus propias concepciones cosmogónico-filosóficas de la economía y de su relación con la naturaleza, controlando efectivamente los recursos del suelo y del subsuelo”³⁷.

En este particular las industrias extractivas en territorios indígenas son vistas como amenazas al territorio y la cultura de sus pueblos. Las amenazas no son sólo ambientales, sino de efectos sociales perniciosos y de pérdidas culturales. Algunos sectores indígenas tienden a valorar positivamente a estos emprendimientos como oportunidades de ingreso para las comunidades, y entonces emergen conflictos de rivalidad que a veces dan lugar a actos de corrupción. Y de esto sacan partido las empresas extractivas.

El territorio como autonomía:

Las siguientes citas hechas por indígenas permiten vislumbrar el sentido de la autonomía desde su punto de vista: “Entendemos la autonomía como la posibilidad real de preservar nuestra identidad étnica y cultural dentro de un ámbito territorial en el cual se conserva la memoria colectiva (...) La

³⁷ Echavarría, Cristina. *Reflexión sobre el sentido de territorio para los pueblos indígenas en el contexto del ordenamiento territorial y el desarrollo minero*. CRDI, Mendoza, Argentina. 2001. p. 8.



autonomía territorial está relacionada con la capacidad de administrar y manejar el territorio y resolver los conflictos”³⁸.

La autonomía implica entonces el *poder de tomar de decisiones* en las diversas esferas de su vida como pueblos indígenas *con base en su propio pensamiento y sus propias opciones de desarrollo*. El desafío para todos los actores sociales, públicos y privados, consiste en comprender el significado, y poder incorporar de manera equitativa e informada, aspectos como gobierno propio, jurisdicción especial indígena, educación bilingüe e intercultural, salud intercultural y opciones propias de desenvolvimiento económico y social (planes de vida) en las articulaciones y procesos de toma de decisiones que afectan a familias o territorios indígenas.

Ejercicio final

Se puede trabajar de manera individual o en grupo; les sugerimos trabajar con la metodología de taller, con trabajo de grupos y plenaria haciendo uso de este cuestionario.

1. Retomemos el cuadro inicial de esta unidad, “Efectos del cambio climático en los objetivos del milenio”, y veamos la manera en que el primer objetivo de “erradicar la extrema pobreza y el hambre” está relacionado con los demás objetivos y cómo éstos se expresan específicamente en la comunidad del que Ud. es originario (o la que conoce).
2. Siguiendo con el caso de nuestra comunidad, hagamos un ensayo de aplicar los Indicadores sobre tierras y territorio de los pueblos indígenas, para determinar cómo intervienen en el empobrecimiento indígena.
3. Veamos el caso del pueblo Shuar de la Cordillera del Cóndor (Ecuador) en la lectura del recuadro que sigue, y analicemos si la estrategia de aseguramiento territorial constituye una forma de combate a la pobreza. Intercambiamos comentarios al respecto.

Fuente: Santiago Kingman, Fundación Natura, Programa FAO/OAPN (Organismo Autónomo Parques Nacionales de España) sobre “Fortalecimiento del Manejo Sostenible de los Recursos Naturales en las Áreas Protegidas de América Latina”. Quito Ecuador 2007.

³⁸ Jesús Piñakwe y Alberto Achito, citados por Echavarría, Cristina. *Reflexión sobre el sentido de territorio para los pueblos indígenas en el contexto del ordenamiento territorial y el desarrollo minero*. CRDI, Mendoza, Argentina. 2001. p. 6.



Un caso de la coadministración: Áreas protegidas y pueblos indígenas

Ecuador se caracterizó por una elevada población indígena; desde los años 70 esta población se ha reducido, asimilada en los intensos procesos de urbanización, emigración global, y deterioro de los recursos naturales.

La creación de áreas protegidas (AP) en la década del 70 se dio sobre espacios ocupados por pueblos indígenas. Durante 20 años no existieron demasiados conflictos entre estas áreas y los habitantes ancestrales. Más aún, algunos pueblos pequeños usaron la categoría de protección como una zona de refugio ante los cambios petroleros en la Amazonia y la presión maderera en el bosque litoral. Pero con el ascenso del movimiento indígena en los años 90 y sus demandas territoriales, sumada a un marco de crisis general, la presión sobre las AP creció. El movimiento político indígena las reclamó como parte de sus territorios.

El Estado no pudo responder por una combinación de factores, debilidad y leyes que respondían a realidades pasadas. El Estado en forma reactiva, creó convenios de manejo (de uso) que permitieron una cohabitación dentro de las AP; en la primera década del XXI se avanzó en las propuestas de coadministración en algunas AP de nueva creación que se han visto como más adecuadas a la integración de los criterios y prácticas indígenas y al reconocimiento territorial.

La experiencia con el pueblo Shuar que habita la Cordillera del Cóndor, va más allá, pues sin aceptar ser parte del sistema de AP del Estado, por considerar que perdían su patrimonio, plantearon dos estrategias: Territorio Shuar protegido para la conservación y/o Gobierno Shuar Territorial Autónomo, como parte de los gobiernos locales del país. Estas dos las viene impulsando.

En los hechos, crearon un gobierno territorial que organiza el patrimonio del bosque y su conservación como parte del sistema y modelo de vida Shuar, a fin de preservar su cultura y su espacio de vida. Para ello normaron el uso de los recursos del bosque, ordenaron el espacio y la relación con terceros. Hoy se encuentran en una fase de prueba y aplicación de este cambio en la organización Shuar.





**Desarrollo y políticas de desarrollo
de pueblos indígenas**

Unidad III: Desarrollo y políticas de desarrollo de pueblos indígenas

Cuando hablamos de pobreza en relación a los colectivos étnicos, necesitamos manejar un concepto amplio que vaya desde la salud hasta la justicia, desde la educación hasta el respeto de la identidad, desde las remuneraciones hasta el poder de decisión.

Objetivo pedagógico

En esta unidad se relacionarán varios enfoques de desarrollo en relación a la pobreza y los pueblos indígenas; así mismo, buscará una perspectiva desde los pueblos indígenas. Para dicho efecto se cubrirán tres lecciones: la primera trata aspectos relacionados al desarrollo; la segunda da cobertura a las políticas de desarrollo para hacer frente a la pobreza en general y a la pobreza indígena; y la tercera pasará revista a la lógica de los organismos internacionales ante el desarrollo de los pueblos indígenas.

Actividad introductoria: Reflexionando a partir de una fábula

Fábula: El mono y el pez

“...Una fábula oriental contaba la historia de un mono y un pez que juntos fueron llevados por la marea. El mono, ágil y experto, tuvo la suerte de treparse a un árbol, donde quedó eminentemente a salvo. Mirando las aguas bravas, observó como el pez luchaba contra la corriente y en un intento de salvarlo, alargó la mano y lo sacó del agua. La fábula termina contando la sorpresa que se llevo el mono, al ver que el pez no le agradecería el favor...”

Fuente: Napadensky Pastene, Aaron Tolindor. “Desarrollo rural y pueblos indígenas en América Latina: Propuesta de un desarrollo diferenciado”. Universidad de Bío Bío. Chile. P. 1.

Instrucciones:

1. Lea detenidamente la fábula e interprete a la luz de los conceptos revisados en ésta y las unidades previas.
2. Rememore algún caso en especial de proyectos de desarrollo ejecutados en su comunidad o en comunidades aledañas que hayan resultado en serios perjuicios a la comunidad, al entorno, a la cultura e identidad indígena.
3. ¿Tenemos “monos y peces” en los proyectos o emprendimientos con pueblos indígenas? Ubique el mono y el pez de la fábula y establezca las relaciones inversas deseables para el buen impacto del proyecto.





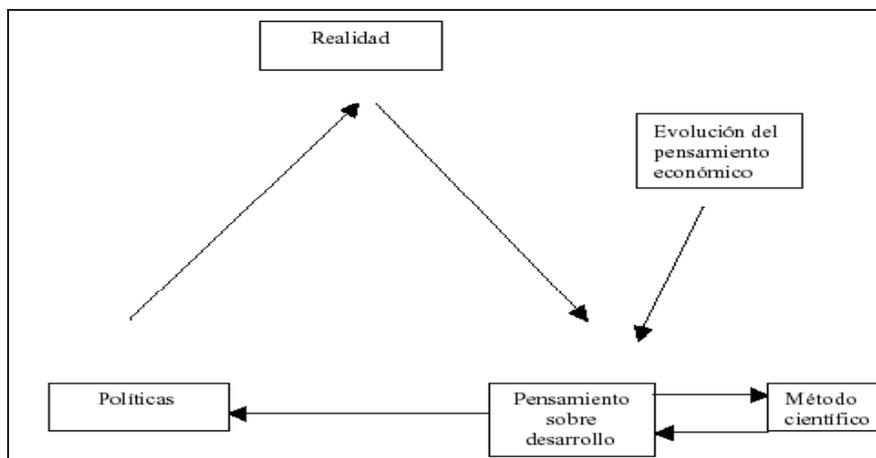
Lección 1: Enfoques del desarrollo

Desarrollo

Desde el enfoque de la economía, el desarrollo es un proceso que abarca crecimiento económico y modernización económica y social, consistente ésta en el cambio estructural de la economía y las instituciones (económicas, políticas, sociales y culturales) vigentes en el seno de una sociedad, cuyo resultado último es la consecución de un mayor nivel de desarrollo humano y una ampliación de la capacidad y la libertad de las personas³⁹. El concepto clásico del crecimiento económico es expansión de la economía y se deriva de la acumulación de factores de producción, capital y trabajo (en las modernas teorías del crecimiento, el factor “tierra” incluye los terrenos cultivables o los recursos mineros); cuanto más capital y más trabajo estén disponibles en una economía, más crecerá ésta.

En este sentido, el desarrollo se concibe como la interacción de varios elementos, representados en la figura que sigue: i) la realidad; ii) las teorías que se plasman en políticas económicas, cuyos resultados alteran la realidad y cambian las prioridades de estudio; iii) el pensamiento sobre desarrollo está muy influenciado por el pensamiento económico general; iv) la aplicación del método científico, contrastando empíricamente las distintas teorías y sustituyendo unas por otras en función de su poder explicativo.

Todo este proceso queda afectado por los juicios de valor, pero tiene cierta autonomía.



Fuente: Escribano, Gonzalo. “Teorías del desarrollo económico”. 2003: 12.

En una referencia muy breve puede decirse que las principales doctrinas de desarrollo dan por supuesto la inclusión y la cohesión social como requisito de su propuesta y por otro lado, se aferran a la institucionalidad del mercado. Según el enfoque de las principales doctrinas, el desarrollo es visto de las siguientes maneras:

³⁹ Escribano, Gonzalo. “Teorías del desarrollo económico”. 2003: 11.



- La escuela clásica explica que a través de una mayor extensión del mercado se posibilita la división del trabajo, lo que a su vez permite la especialización y el incremento de la productividad. La coordinación se produciría merced a la “mano invisible”.
- Los neoclásicos señalan que los mercados en los países en desarrollo funcionan; para la economía del desarrollo, los mercados en los países pobres funcionan peor que en los países ricos.
- Los neoclásicos creen que el crecimiento económico es un proceso lineal asegurado por el mercado. Por el contrario, la economía del desarrollo y el estructuralismo asumen la existencia de “fallos del mercado” y consideran que el crecimiento económico no es lineal, sino que precisa de impulsos por parte del Estado.
- La escuela del “desarrollo humano” sostiene que el crecimiento expande las oportunidades, pero el crecimiento económico se valora sólo en la medida en que contribuye a un mayor desarrollo humano y es preciso adoptar políticas que mantengan una pauta de crecimiento favorable al desarrollo humano.
- El enfoque de Sen establece que el desarrollo es la ampliación de las capacidades de las personas, entendida como la libertad para elegir el tipo de vida que cada persona quiere llevar y trasciende el ámbito económico para entrar de lleno en los aspectos políticos, sociales y culturales del desarrollo.

El desarrollo humano de las Naciones Unidas

El concepto de desarrollo humano generado en el seno de la ONU (PNUD, 1990), es un esfuerzo por colocar el crecimiento al servicio de la calidad de vida de las personas y constituye un proceso de ampliación de las opciones de la gente basado fundamentalmente en tres índices⁴⁰.

- i) la esperanza de vida larga y saludable;
- ii) el acceso a la educación; y
- iii) el producto interno bruto real, ajustado social y ambientalmente.

Las dimensiones del desarrollo humano tienen que ver con la potenciación, que es un aumento de la capacidad de la gente, lo que entraña una ampliación de las opciones, y con ello, una mayor libertad. Los seres humanos no pueden ejercer opción alguna si están sometidos al hambre, a la necesidad o la privación. Esto exige también que las personas puedan participar en la adopción de decisiones que afecten sus vidas.

Desarrollo y pueblos indígenas

Desde la visión de los pueblos indígenas, el desarrollo representa el cambio posible o inducido desde el exterior, a un ritmo muchas veces más rápido que de las sociedades indígenas; mientras que la cultura se asocia con la dinámica del cambio desde la esencia de sus valores y a un ritmo propio. Este ritmo es generalmente lento y probablemente, por la misma razón, actúa como elemento equilibrante: al tiempo que desacelera la marcha del “desarrollo” también persevera valores y tradiciones que, de

⁴⁰ Artigas, Carmen. *La incorporación del concepto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al trabajo de la CEPAL. Reseña de algunas lecturas pertinentes*. CEPAL, Santiago, 2003. p. 15.



otra manera, desaparecerían o se verían sustancialmente transformados por el ímpetu de los cambios inducidos por el “desarrollo” y sus programas.

La manera en que cada una de las sociedades afectadas asimile los nuevos valores y elementos aportados por el factor “externo”, determinará su capacidad de supervivencia en el nuevo contexto y establecerá las bases para la creación de nuevas identidades. Esto último es válido, sobre todo, si consideramos que el “contagio” de las sociedades indígenas por otras culturas y sociedades es un fenómeno irreversible. En este proceso se observará la yuxtaposición de hechos, políticas y otros elementos que tienen su origen en un pasado remoto o inmediato y que reflejan los niveles de evolución alcanzados por la sociedad nacional correspondiente, así como el grado en que estos elementos han sido integrados y asimilados por las comunidades indígenas⁴¹.

Las características regionales y geográficas, los antecedentes históricos de los pueblos indígenas pero, sobre todo, las conductas observadas por los Estados coloniales y nacionales frente a las poblaciones indígenas, así como los cambios operados en la sociedad nacional contemporánea, son determinantes tanto para la configuración actual de estas sociedades, como para la construcción de nuestra percepción de las mismas.

Es todavía posible valorar, experimentar y observar la cultura ancestral en toda su dimensión en los pocos pueblos indígenas que todavía quedan en algunos países. Un ejemplo de ello son las comunidades indígenas que viven en un estado de aislamiento o en aislamiento voluntario, no contaminados totalmente al margen de las culturas nacionales. Sin embargo, este ejercicio no pasa de ser una excepción, ya que los procesos de modernización y consolidación del Estado nacional, la ampliación de sus redes de influencia e integración nacional por la vía institucional, así como las políticas de asimilación están modificando progresivamente la cultura indígena, mucho más en la actualidad en que se está inmerso en la globalización.

Para muchos pueblos indígenas, la noción de desarrollo es un problema en sí mismo. Desarrollo implica movimiento hacia algo y normalmente alguna connotación de “crecimiento”. Los conceptos de bienestar y pobreza indígena son complejos. Los indicadores disponibles no pueden captar toda la diversidad y complejidad de las distintas situaciones con que se enfrentan los pueblos indígenas.

¿Existe el concepto de desarrollo en la cosmovisión indígena?

Es una pregunta que Carlos Viteri⁴² responde a partir de la visión del pueblo kichua del Pastaza, Ecuador, y que es compatible con otras visiones de los pueblos indígenas. Afirma que en la cosmovisión de las sociedades indígenas, en la comprensión del sentido que tiene y debe tener la vida de las personas, no existe el concepto de desarrollo. Es decir, no existe la concepción de un proceso lineal de la vida que establezca un estado anterior o posterior, a saber, de subdesarrollo y desarrollo, dicotomía por la que deben transitar las personas para la consecución de una vida deseable, como ocurre en el mundo occidental. Tampoco existen conceptos de riqueza y pobreza determinados por la acumulación o carencia de bienes materiales. Pero existe una visión holística acerca de lo que debe ser el objetivo o la misión de todo esfuerzo humano que consiste en buscar y crear las condiciones materiales y espirituales para

41 Barahona, Marvin y Rivas, Ramón. *Cultura y desarrollo con pueblos indígenas (Guías de trabajo)*. Ed. Guaymuras. Honduras, 1ª. Reimpresión. 1996. p. 15 y 16.

42 Carlos Viteri Gualinga. “Visión indígena del desarrollo en la Amazonía”. <http://www.indigenas.bioetica.org/nota10.htm>.



construir y mantener el “súmak káusai” (“buen vivir” en lengua kichua), que se define también como “vida armónica”.

Por la diversidad de elementos a los que están condicionadas las acciones humanas que propician el “súmak káusai”, como son el conocimiento, los códigos de conducta éticas y espirituales en la relación con el entorno, los valores humanos, la visión de futuro, entre otros, el concepto del “súmak káusai” constituye una categoría central de la filosofía de vida de las sociedades indígenas. Visto así, el “súmak káusai” constituye una categoría en permanente construcción. Esta categoría tiene sus equivalentes en las diversas culturas indígenas de Abya Yala.

Por este motivo, dice Viteri, resulta inapropiado y altamente peligroso aplicar en las sociedades indígenas el paradigma “desarrollo” tal y como es concebido en el mundo occidental, ni siquiera en el supuesto de que este concepto, lejos de ser la entelequia que es, resulte un sinónimo de bienestar. Puesto que el “súmak káusai” tiene una trascendencia mayor a la sola satisfacción de necesidades y acceso a servicios y bienes. En este contexto la visión de la vida y del “buen vivir”, sintetizados en la categoría filosófica del “súmak káusai”, no puede entenderse como un concepto análogo al desarrollo.

Entre los elementos de un enfoque indígena sobre el desarrollo, destacan cuatro temas:

- El control sobre las tierras y territorios indígenas, que son la base espiritual y material de la existencia indígena.
- El respeto y conservación del medio ambiente. Las declaraciones se refieren a temas universales como el cambio climático, la globalización y la equidad social. Por lo tanto implica que la visión indígena tiene relevancia para toda la sociedad global.
- El reconocimiento y respeto a la identidad y a las culturas indígenas desde una visión pluricultural. Implica que los valores, conocimientos, costumbres e idiomas indígenas merecen el mismo valor y respeto que las otras culturas que conforman la sociedad nacional.
- La participación, esto es, asegurar la participación indígena en cualquier decisión que pueda afectar a los indígenas o sus territorios. Sin embargo, la participación incluye la incorporación de la perspectiva indígena en las decisiones que se toman.

Autodesarrollo y etnodesarrollo

El concepto de “etnodesarrollo” es cuando los pueblos indígenas pueden ejercer control sobre un territorio unido y apropiado en el cual puedan desarrollar actividades sostenibles. El concepto de etnodesarrollo contempla al sujeto de desarrollo desde una perspectiva exterior⁴³. El etnodesarrollo podría entenderse como “autodesarrollo”, lo que significa el propio control sobre los anhelos y futuros propios de los pueblos indígenas. El control es el principal factor envuelto en el concepto de autodeterminación, desde que los pueblos indígenas son naciones con derecho a la autodeterminación. La autodeterminación adopta muchas formas, pero su esencia es el derecho a la vida, al territorio y a la cultura.

El autodesarrollo indígena no puede ser definido en términos económicos, políticos o culturales. Debe ser visto como un todo, cubriendo muchas áreas diferentes. A menos que los términos de desarrollo sean definidos por los pueblos mismos, no hay autodesarrollo. El desarrollo desde una perspectiva

43 Henriksen, Georg. “Autodesarrollo indígena en las Américas”. En *Actas del Simposio de IWGIA en el 46º Congreso Internacional de Americanistas*. Amsterdam, 1988. IWGIA. Copenhague, 1989, p. 14.



no-indígena, es definido desde afuera y controlado superestructuralmente. El autodesarrollo indígena es definido desde adentro y controlado a partir de las bases. El autodesarrollo indígena, es entonces, una manifestación práctica de la autodeterminación.

Autodeterminación: es el potencial de los pueblos para controlar sus propios destinos y autodesarrollo es la forma en cómo esto se despliega. Tanto autodeterminación como autodesarrollo son conceptos abiertos y como tales no pueden ser definidos estrictamente. Sin embargo, hay tres aspectos fundamentales de la autodeterminación que constituyen la verdadera dimensión del desarrollo⁴⁴:

1. Desarrollo de los recursos de sustentación, que significa el derecho a los territorios y a los recursos. Sin ellos, un pueblo no puede controlar su propio futuro y presente, sino que tiene que depender de la ayuda de otros.
2. Dimensión cultural del desarrollo: Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre expresión de la cultura y no a desarrollarse de acuerdo a los planes de afuera. Los pueblos indígenas no necesitan maximizar sus ganancias inmediatas, sino repartir beneficios para sostener a la comunidad en su conjunto, en un período de tiempo en concordancia con sus propios valores.
3. Dimensión política del desarrollo: Los pueblos indígenas ven el desarrollo como una cuestión también política. Los proyectos que son controlados por los pueblos indígenas permiten el ejercicio de la autodeterminación al mismo tiempo que proveen de otros beneficios.

La mayoría de los pueblos indígenas sienten desconfianza de las propuestas foráneas de desarrollo, ya que en su experiencia los diferentes modelos de desarrollo que les han impuesto e implementado conllevan como objetivo la homogenización cultural y la anulación étnica y de su cultura.

En *La voz de los pobres* (Narayan, 2000) se puede leer lo siguiente:

- a) La pobreza tiene varias dimensiones: "... la persistencia de la pobreza está vinculada a sus diversas dimensiones interconectadas: es dinámica, compleja, está arraigada en las instituciones y es un fenómeno específico en lo que a género y ubicación se refiere" (Narayan, 2000, p. 4). Lo esencial es siempre el hambre y la falta de alimentos, pero también tiene dimensiones psicológicas: la impotencia, la falta de voz, la dependencia, la vergüenza y la humillación de la que son objeto por su condición de pobreza.
- b) El Estado ha sido en gran medida ineficaz en llegar a los pobres. "Los pobres reconocen la función que cumple el gobierno en el suministro de infraestructuras y de servicios de salud y educación, pero consideran que esas actividades públicas no producen ningún cambio en su vida" (Narayan, 2000, p. 5).
- c) La función que cumplen las organizaciones no gubernamentales (ONG) en la vida de los pobres es limitada, por lo que estos se ven forzados a depender fundamentalmente de sus propias redes informales.
- d) Los hogares se están derrumbando por las presiones de la pobreza. Esto quiere decir que el papel que antes cumplía el hogar como institución social, se está viendo menoscabado porque la pobreza genera, en la gran mayoría de los casos, desintegración familiar, alcoholismo y violencia doméstica en los hombres, mientras que las mujeres se ven obligadas a hacer frente a las necesidades de sus familias.
- e) El tejido social –el único *seguro* de las personas pobres– se está deshaciendo. Lo anterior como consecuencia de que los lazos de reciprocidad y confianza se están desintegrando.

44 Ibid. p. 14 -16.





Lección 2: Políticas de desarrollo frente a la pobreza indígena

La génesis de la política indígena en algunos países andinos estuvo sesgada por una visión de las élites respecto a la masa indígena. Durante las décadas los años sesentas y setentas del siglo XX se dio un polémico debate entre estudiosos latinoamericanos en torno a si la situación de los pueblos indígenas era resultado de su *marginación cultural* o de su *explotación de clase*⁴⁵. Siendo los indígenas en su mayoría campesinos pobres, una corriente de pensamiento basada en el análisis de clases, opinaba que la pobreza y la marginación de las cuales dependía su caracterización cultural, eran resultado de la explotación capitalista, por lo que la solución al entonces llamado “problema indígena” se encontraba en la lucha de clases y la transformación revolucionaria del sistema capitalista. Otra corriente, hegemónica en las políticas del Estado, opinaba que la situación deplorable de las comunidades indígenas se debía a su marginación cultural del resto de la nación, cuando no a la naturaleza misma de las culturas indígenas consideradas no aptas para el desarrollo, y que la solución se hallaba en un proceso acelerado de “aculturación” bajo la sabia orientación del Estado nacionalista.

Desarrollo económico-social y pueblos indígenas

Gran parte de las sociedades latinoamericanas actuales se hallan en proceso de inserción internacional con lógicas del “mercado total”. Varios autores, entre ellos Hinkelammert y Mora, señalan que la visión de la economía de mercado que rige dichas sociedades “reduce todas las relaciones entre sujetos a una armonía de intercambios entre individuos iguales, homogéneos y abstractos”; contradictoriamente, no son otra cosa que sociedades con relaciones de “diversidad, con conflictos entre sujetos, (...) éstos son individuos concretos, diferentes y desiguales donde es consustancial la individualidad de los sujetos por lo que los intercambios se dan en espacios de intercompatibilidad”⁴⁶. Destacan que, la sociedad de mercado total se distingue básicamente por las siguientes características:

- La racionalidad instrumental “medio-fin” se ubica por encima de la racionalidad reproductiva natural.
- Avasallamiento e imperio de los valores de la competitividad por encima de los valores humanos (el mercado por encima del ser humano).
- Primacía del interés propio por encima de la acción asociativa y la cooperación natural de las sociedades humanas.
- Sustitución del interés general por el interés propio y el cálculo utilitario individualista.
- Sometimiento de toda ética a la ética de las leyes del libre mercado.
- Elevación del criterio de eficiencia como máximo criterio de economicidad, situando a la competitividad como un valor en sí mismo.

45 En el caso guatemalteco, dos intelectuales fueron los puntales de este debate: Severo Martínez que había publicado *La patria del criollo* y Carlos Guzmán Bockler con su libro *Guatemala, una interpretación histórico-social*, la primera desde una perspectiva clasista, y la segunda desde un enfoque etnicista. Esta discusión es precedida por José Carlos Mariátegui en Perú y otros, décadas antes.

46 Hinkelammert, Franz y Mora, Henry. *Hacia una economía para la vida*. San José: DEI, 2005.



Las políticas de desarrollo que involucran a los pueblos indígenas, en su mayoría, estaban comprometidos con políticas de asimilación de la población indígena, buscando desaparecer los conceptos de diferencia étnica en sus programas de desarrollo económico y social. En los casos en los que realizaron reformas de tierras, estas reformas han utilizado premisas “occidentales” de tenencia y ocupación de la tierra y en los casos en que las reformas han tratado de mantener y promover las formas percibidas como “indígenas”, los gobiernos han concentrado esfuerzos en promover la imagen del “campesino” nacional en lugar de una identidad indígena. El asunto es que sin importar la filosofía económica utilizada, se ha erosionado gradualmente la identidad indígena, lo cual fue percibido como un aspecto importante en la “construcción de una nación moderna y de la integración nacional”.

En las últimas décadas del siglo XX, emergió una reconsideración sobre los enfoques impulsados por los mismos pueblos indígenas y sus instituciones en la sociedad nacional y gracias a innovaciones en el contexto internacional a partir de la labor de los organismos internacionales en materia de nuevos instrumentos legales concernientes a la identidad y a los derechos indígenas. En lugar de presentar a los pueblos indígenas como grupos vulnerables que se beneficiarán de la protección y de la integración gradual a la sociedad dominante, ahora se ponen énfasis en los “derechos de los pueblos indígenas” a preservar sus valores culturales e instituciones para así ejercer más control sobre su desarrollo y a ser consultados en todos los asuntos que les afectan mediante mecanismos adecuados de consulta.

Esto ha llevado a reforzar un anhelo de los pueblos indígenas y sus instituciones en cuanto a tener facultad representativa para seleccionar y ejecutar sus propios programas de desarrollo. De esta manera, los principios guía de las intervenciones de desarrollo para con los pueblos indígenas se manifiestan ahora cada vez más en términos de “autodesarrollo”, “desarrollo autónomo”, “desarrollo con identidad” y otras propuestas afines⁴⁷.

En América Latina, se han introducido reformas constitucionales y legales importantes, nuevos enfoques administrativos y un gran crecimiento de las organizaciones indígenas, a menudo capaces de interactuar con las más altas esferas de las autoridades gubernamentales. En lo político/ideológico, hay un interés clave en construir un Estado multiétnico, multicultural y plurinacional, que erradique la exclusión social, respete la identidad cultural y las instituciones indígenas y a la vez promueva la inclusión y el desarrollo nacional.

Políticas y programas gubernamentales

Algunos países se han comprometido a asignar recursos para reducir la pobreza indígena básicamente bajo presión de los movimientos indígenas coadyuvada por compromisos previos que han tomado con organismos internacionales como la OIT, OEA, PNUD y organismos financieros. Dentro de estos compromisos existen diferencias evidentes en la manera que tanto los gobiernos como las agencias gubernamentales han entendido y atendido los asuntos de pobreza y desarrollo indígena. Hay casos en los que un respeto renovado por las instituciones indígenas ha sido un componente del desarrollo nacional y de los programas contra la pobreza; un ejemplo de eso son las iniciativas de participación popular y de descentralización en Bolivia desde 1994 y con mayor ímpetu bajo el gobierno de Evo Morales. Se buscó fortalecer las organizaciones indígenas para participar más eficazmente en el gobierno local y a la misma vez canalizar los recursos del Estado en una mayor proporción hacia las comunidades locales. La meta fue permitir a las instituciones indígenas participar más de lleno en una estructura reformada del Estado.

47 Plant, Roger. Op. Cit. p. 3.



De cualquier manera es necesario tener presente que las decisiones en esta materia han de ser debatidas y sometidas a la elección política en los respectivos parlamentos, para lo cual se hace necesario que los pueblos indígenas establezcan las alianzas que permitan viabilizar sus proyectos legislativos.

La institucionalidad: En materia de políticas públicas, las preguntas que tienen que ver con los mecanismos institucionales más apropiados para atender la pobreza y el desarrollo indígena, son del siguiente estilo: ¿Debería existir una entidad estatal con la responsabilidad principal de atender estos temas? Si es así, ¿cuál sería su papel y cuáles sus funciones? ¿Debería ser un organismo esencialmente normativo, con el objetivo de asegurar que las políticas y los programas gubernamentales den la atención debida a los temas y a las preocupaciones indígenas? ¿O debería ser un organismo operativo?

Hay casos en donde los indígenas han desarrollado sus propias organizaciones representativas y median con los esfuerzos gubernamentales. En algunos países, ha habido extensos esfuerzos para coordinar programas de desarrollo indígena mediante una entidad especializada dentro de la estructura de los Estados. Es el caso del Consejo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas del Ecuador, CODENPE; la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI); antiguo Instituto Nacional Indigenista entidad decana del indigenismo latinoamericano; el Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andino, amazónicos y afrodescendientes, INDEPA, en el Perú o el Consejo Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI, en Chile; el Fondo de Desarrollo Indígena de Guatemala y la Fundación Nacional del Indio en Brasil, entre otros.



Lección 3: Enfoques de la política internacional para pueblos indígenas⁴⁸

En el ámbito internacional, hay un resurgimiento e interés por los pueblos indígenas de América Latina durante la última década. Aunque se trata de una tendencia en el ámbito mundial, es una respuesta a las crecientes y cada vez más articuladas demandas de los pueblos indígenas mismos. Hay una mayor inquietud de los actores internacionales de desarrollo con respecto a los temas de la reducción de la pobreza, la atención a los grupos vulnerables, el medio ambiente, el desarrollo sostenible, la descentralización, los enfoques participativos de desarrollo partiendo de la base, la gobernabilidad y el papel de la sociedad civil. Sin embargo, se distinguen dos temas; uno que es la reducción de la pobreza material y la extrema pobreza de los pueblos indígenas de América Latina y el otro es el tema de los derechos indígenas en un Estado multicultural, que comprende los derechos de los pueblos indígenas a la autonomía, la autodeterminación o el autodesarrollo o al menos, el ejercicio del mayor grado posible de control sobre su propio desarrollo.

Las políticas internacionales de desarrollo han sido claramente influidas en gran parte por el marco normativo emergente de los derechos indígenas, incluyendo la Convención 169 de la OIT y los borradores de las declaraciones de los derechos indígenas de las Naciones Unidas⁴⁹ y de la Organización de Estados Americanos. De éstos, el más importante es, sin duda, la Convención de la OIT, ya que es el único instrumento que exige la puesta en vigor de la legislación pertinente nacional en varios países de América Latina.

48 Plant, Roger. Op. Cit. p. 28-34.

49 La Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas fue aprobada por el Consejo de Derechos Humanos en setiembre de 2007.



El Convenio 169 de la OIT, aunque no atiende directamente los temas de autonomía y autodeterminación, da un apoyo implícito a los conceptos de autogestión y autodesarrollo. La declaración más contundente es en referencia a que los pueblos indígenas “tendrán el derecho a decidir sus propias prioridades para el proceso de desarrollo” y “ejercerán control, en la medida de lo posible, sobre su desarrollo económico, social y cultural” (Artículo 7). De igual manera pone similar énfasis en la eliminación de la discriminación, el derecho de participación en el Estado y la consulta sobre todos los asuntos que les afecten directamente. La Declaración de la ONU sobre derechos de los pueblos indígenas pone más énfasis sobre los derechos a la autonomía y a un estatus específico.

El concepto de “autodesarrollo” o “etnodesarrollo” indígena es ciertamente una nota constante entre las organizaciones internacionales, tanto bilaterales como multilaterales, interesadas en el desarrollo. Un ejemplo de esto es un documento de estrategia de 1994 del gobierno danés, que en los últimos años se ha establecido como el líder en el financiamiento de proyectos de desarrollo indígena, tanto a través del gobierno como de las organizaciones indígenas en Sudamérica y América Central. Entre los objetivos estratégicos de DANIDA se estipula: “Se dará alta prioridad a los proyectos que apoyen la autoorganización, el reconocimiento de los derechos a la tierra y a los recursos y trabajos en aras de la autodeterminación. Esto incluye, sin ser lo único, apoyo a las organizaciones de los pueblos indígenas para asegurar que ellos mismos formulen sus propias necesidades y modelos de desarrollo” (DANIDA, 1994).

Entre las agencias de las Naciones Unidas, el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola ha elaborado una estrategia específica para sus políticas y proyectos que tienen efectos sobre los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe, establecida en 1994. La premisa conceptual básica es nuevamente el autodesarrollo aunque se recomiendan diferentes estrategias específicas según la situación económica de las distintas categorías de pueblos indígenas. La primera estrategia es adaptar los componentes de ciertos proyectos a las necesidades de los pueblos indígenas; esta estrategia es adecuada cuando (como es el caso de México, América Central y los altiplanos andinos) alguna porción de la población meta no es indígena o cuando las actividades económicas de los pueblos indígenas se asemejan a las de los campesinos pobres en la región. La segunda opción estratégica, que clama por un diseño de los proyectos específicamente para los pueblos indígenas, se estima más apropiada si se combinan la concentración geográfica, el aislamiento y una identificación indígena clara en el grupo meta (como en el caso de las tierras bajas de Suramérica). La tercera opción propone que, en los casos donde exista inseguridad territorial severa, los proyectos de inversión deben ser condicionados a compromisos por parte del gobierno en cuanto a la defensa de los derechos territoriales de los indígenas.

Entre los bancos multilaterales de desarrollo, es interesante comparar la experiencia reciente y los enfoques entre el Banco Mundial y el BID. Ambas entidades han identificado la reducción de la pobreza y específicamente la pobreza extrema que confrontan los pueblos indígenas entre sus prioridades más apremiantes en los últimos años. Poseen un número significativo y creciente de proyectos individuales que están directamente relacionados con o tienen un impacto sobre el desarrollo indígena. Sin embargo, existen ciertas diferencias en los enfoques.

El Banco Mundial emitió su primera directriz operativa sobre los pueblos indígenas y tribales en 1982. Ésta se concentró en las comunidades tribales consideradas relativamente aisladas y menos aculturadas. Cinco años después, el Banco Mundial llevó a cabo la primera revisión de su política. Ésta requería una revisión más a fondo de la misma, ya que era necesario prestar una atención más sistemática a los asuntos legales relacionados con la tenencia de tierras y que el Banco Mundial no contaba con la capacidad profesional para realizar la supervisión y la evaluación de los proyectos con componentes indígenas.



El Banco Mundial emitió una nueva Directriz Operativa (No. 4.20) en 1991. Esta nueva directriz adopta una definición de los pueblos indígenas considerablemente más amplia que la anterior y cubre varios grupos sociales que tienen una “identidad social y cultural distinta a la de la sociedad dominante que les hace vulnerable a quedar en desventaja en el proceso de desarrollo”. Una característica importante de la directriz del 1991 es que en un proyecto de inversión que afecte a los pueblos indígenas, el prestatario debe preparar un plan de desarrollo para los pueblos indígenas consistente con la política del Banco Mundial. Cualquier proyecto que afecte los pueblos indígenas se espera incluya componentes o estipulaciones incorporando dicho plan.

En cuanto a proyectos de lucha contra la pobreza, el Banco Mundial se ha interesado en dirigir sus esfuerzos a los pueblos indígenas dentro del contexto de los fondos sociales. Como establece la revisión, la primera generación de fondos de inversión social dependía de metas geográficas y la utilización de los mapas de pobreza para así identificar las municipalidades más pobres. Se presumía que dichas estrategias beneficiarían al pobre, indígena o no indígena, por igual. Sin embargo, los resultados de los proyectos de fondos anteriores demostraron las limitaciones de los mecanismos dirigidos a la pobreza y la necesidad de desarrollar esfuerzos especiales para alcanzar una mayor participación indígena y ayudarlos a presentar sus demandas conocidas por agencias ejecutoras del proyecto. Así la elaboración de la próxima generación de fondos sociales puso un gran énfasis en los esfuerzos dirigidos a las comunidades indígenas y a la disponibilidad de recursos para asistirles en la formulación de sus propias propuestas. Esto ha incluido programas especiales de capacitación para trabajadores comunitarios indígenas, el uso de los idiomas indígenas y los materiales de promoción bilingüe. El impulso mismo de la OD 4.20 es realzar la diferencia entre los pueblos indígenas y el resto de la sociedad en los aspectos económicos y sociales, así como en los culturales y políticos.

El enfoque del BID: El BID está impulsando un proceso de discusión para la adopción de una directriz operativa equivalente a la del Banco Mundial. El BID, sin embargo, ha prestado mayor atención a las estrategias de pobreza y desarrollo indígena en los últimos años. Esto comenzó a principios de la década de 1990, con la preocupación de mitigar el impacto de los proyectos del BID sobre los grupos tribales y vulnerables. Este “enfoque de mitigación” queda de manifiesto en el primer documento publicado en 1990 sobre la estrategia a seguir en los asuntos indígenas o tribales, cuyo énfasis es la protección de los grupos indígenas considerados vulnerables ante la intervención externa.

Durante la década del 1990 sin embargo, ha habido algunos cambios significativos en el enfoque del BID en cuanto a la pobreza y el desarrollo indígena. La Octava Reposición de Recursos establece que los mecanismos de diseño y ejecución de los proyectos deben buscar el fortalecimiento de la capacitación indígena para que puedan hacerse cargo y ejecutar los proyectos de desarrollo. Un ensayo sobre la estrategia del BID en cuanto a la reducción de la pobreza (Banco Interamericano de Desarrollo, 1997) realza la importancia de los mecanismos de apoyo de las comunidades indígenas como activos claves al diseñar y ejecutar proyectos de desarrollo sostenible de base. Según lo establece este estudio, es de vital importancia –especialmente en los países con grandes poblaciones indígenas– atender la dimensión sociocultural de la pobreza y establecer estrategias de reducción de pobreza que se apoyen en una mejor comprensión de la relación entre la pobreza y la variable étnica.



Ejercicio final

Instrucciones:

1. Lea detenidamente la lectura del recuadro siguiente “Desarrollo vs. allin káusai” de Carlos Viteri, y luego la lectura “Los pueblos indígenas frente al desarrollo” de Hazel Lau.
2. Compare los conceptos de desarrollo presentados en las lecciones de esta unidad con la noción de “allin káusai” de la cosmovisión kichua.
 - ¿Cuáles son los puntos de partida de la visión occidental e indígena de desarrollo?
 - ¿Cuáles son los límites de los enfoques de política de desarrollo que se impulsan desde los Estados?
 - Comente a partir de la lectura “Desarrollo vs. allin káusai” el impacto que las nociones de desarrollo están teniendo en algunos dirigentes indígenas.
3. De investigación aplicada, usando como referente la lectura de Hazel Lau. Contacte a la institución indigenista del Estado y averigüe sobre los proyectos de desarrollo que impulsan hacia las comunidades indígenas. Observe y analice la información sobre:
 - 3.1 El tratamiento de los pueblos indígenas como sujetos de las acciones de desarrollo
 - 3.2 ¿Cuál es el nivel de participación de la comunidad en el proyecto?
 - 3.3 ¿Cómo son involucrados los valores, tradiciones, prácticas culturales y perspectivas de la comunidad en el desarrollo de los proyectos?
 - 3.4 ¿Cuáles son los nudos problemáticos y aprendizajes que podemos extraer en la experiencia comunitaria en la ejecución de programas de desarrollo?



Desarrollo vs. allin káusai*

Carlos Viteri Gualinga

Progresivamente y por los distintos canales de relación con la sociedad urbana, los pueblos indígenas han ido asimilando en mayor o menor grado el término desarrollo. Hoy es frecuente escuchar en los discursos de los líderes indígenas este término casi siempre asociado al de la pobreza.

Está claro que la utilización en el discurso indígena de los términos desarrollo y pobreza, se enmarca en el enfoque estrictamente occidental, al punto de que parecería que los pueblos indígenas habrían asumido como su máxima aspiración el bienestar entendido como satisfacción de necesidades y acceso a servicios y bienes, es decir que su destino está ineludiblemente orientado a transitar por el sendero trazado por occidente y que en consecuencia su existencia se debate en el dilema de optar por la tradición o la modernidad.

Sin duda para algunos sectores de la población indígena amazónica, principalmente para los que su vida presente se desarrolla en el ámbito urbano, ya sea por la expansión de las ciudades o por migración, existe una mayor asimilación de estos conceptos. Además sin temor a errar podría sostener que la asimilación de estos paradigmas resulta un fenómeno creciente y que, si otrora los vectores de esta visión fueron los misioneros, hoy resultan los centros educativos y los maestros bilingües, y principalmente las ONG a través de sus líneas de “cooperación al desarrollo” y, paradójicamente la propia dirigencia indígena que a través de sus proyectos (muchos denominados como “desarrollo integral”), han acuñado en sus discursos políticos y de reivindicación de derechos, una visión desarrollista que automáticamente parecería que coloca a las sociedades indígenas como colectividades “en vías de desarrollo”.

La introducción del concepto de desarrollo en los pueblos indígenas, aniquila lentamente la filosofía propia del allin káusai. Porque a nombre de una supuesta modernidad y bienestar basado en la acumulación de bienes, se encuentra minando los patrones estructurales de la vida social y cultural de las sociedades indígenas, al aniquilar las bases de recursos de subsistencia y las capacidades, es decir los conocimientos para una resolución autónoma de las necesidades. Basta revisar los efectos de la actividad petrolera en los territorios y pueblos indígenas, que se viene implementando con el argumento del desarrollo, para constatar este hecho. Y también valdría la pena revisar el sistema educativo oficial (incluido la versión bilingüe intercultural), para constatar la exclusión y desvalorización del conocimiento y la filosofía de vida de las sociedades indígenas incide en la asimilación y dependencia de lejanos y peligrosos paradigmas.

El desarrollo, concepto típicamente occidental, como se conoce desde su invención a raíz de la Segunda Guerra Mundial, colocó a las ex colonias en la categoría de países sub-desarrollados (tercer mundo), y concibió a las sociedades indígenas de estos países como grupos pertenecientes a un espacio y tiempo considerado “tradicional”, “periférico” y “primitivo”. De ahí que aún se continúa creyendo a los indígenas como pertenecientes a la cultura de la pobreza, o lo que se oye con frecuencia decir “los más pobres entre los pobres”.

Todo esto con una insinuación implícita de que la superación de la “pobreza” indígena supone el acceso a los “beneficios de la modernidad”, cuyo camino es la “integración al mercado”, como el camino que conduce directo al desarrollo. Para lo cual los indígenas deben dejar de insistir en sus “tradiciones no rentables”, renunciar a sus bases locales de subsistencia y olvidarse de sus capacidades de gestión autónoma, para pasar a ser fuerza de trabajo, permitir el libre acceso a las actividades extractivas del subsuelo y de la biodiversidad y pasar a depender del Estado para que le resuelvan sus necesidades. Y viva el desarrollo indígena.

Nada de esto. Las sociedades indígenas como poseedoras de una filosofía de vida distinta, no pueden ni deben asimilar el desarrollo, ya que no es otra cosa que un mito; la situación de crisis económica extrema del país, la inequidad y el caos social y la crisis ecológica demuestran que el desarrollo es un fracaso. Por ello precisa eliminar del discurso este término, para fortalecer la filosofía del allin káusai.

No quiero decir con esto que las sociedades indígenas deben mantener dentro de una campana de cristal su filosofía de vida. Al contrario, el proceso indígena demuestra que es posible construir el buen vivir recreando los propios paradigmas, inclusive adoptando dinámicas económicas y conocimientos exógenos y adaptándolos a las exigencias y realidades actuales y futuras, sin sacrificar las bases locales de subsistencia y al contrario optimizando su manejo, y fortaleciendo las capacidades autónomas e interdependientes de resolución de las necesidades.

*Extracto de su artículo: “Visión indígena del desarrollo en la Amazonia”. <http://www.indigenas.bioetica.org/nota10.htm>



Los pueblos indígenas frente al desarrollo

Hazel Lau

Cuando se habla de desarrollo para los pueblos indígenas es preciso preguntarse ¿Cuál desarrollo? ¿Cuál es el concepto de desarrollo y sus implicaciones prácticas para nuestros pueblos?

Acaso bajo ese concepto de desarrollo está implícito el de integración, asimilación o en síntesis: políticas indigenistas o políticas paternalistas que consideran las estructuras sociales indígenas como “reductos del atraso” que hay que desaparecer o que en el mejor de los casos tratan a los indígenas como menores de edad a quienes hay que imponer una determinada forma de vida de conducta a través de programas de educación, agricultura, vivienda y otras.

Examinando ese concepto, a nuestra memoria acuden los nombres de los “proyectos de desarrollo” y las imágenes de nuestros hermanos indígenas silenciosos, nuestros niños dos décadas atrás sufriendo la castración cultural en las escuelas, los padres de esos niños, nuestros padres: hablando en español a los hijos aunque no dominen el idioma, para protegerlos del látigo del maestro.

Cuánto más podría decirse de cómo se ejecutan los planes de desarrollo en los pueblos indígenas, pero nos limitamos a señalar que frente a estas formas impuestas, la conciencia histórica de los pueblos indios, fuente de lucha anticolonial, se manifiesta ahora enérgicamente y busca una alternativa propia de reordenamiento social, económico, político y cultural al interior de nuestros países.

Autonomía y proceso en Nicaragua

Todas las comunidades indias por su tradición comunitaria han logrado conservar ciertos niveles de autonomía, pese a la acción de la colonia y el neocolonialismo, lo que falta es garantizar instrumentos legales y materiales para que puedan realizarse.

Entendemos la autonomía como marco de ejercicio de nuestros derechos económicos, políticos, sociales y culturales, en un proceso que empieza por reconocer los títulos de tierra y recursos naturales de nuestras comunidades. Autonomía es fortalecimiento de la unidad nacional, partiendo del respeto y sobre todo de la participación desde nuestra identidad histórico-cultural en la transformación de la sociedad en Nicaragua.

Fuente: Lau, Hazel. Dirigente Miskita de Nicaragua. En *Autodesarrollo indígena en las Américas. Actas del simposio de IWGIA en el 46º Congreso Internacional de Americanistas*. IWGIA, Copenhague, 1989. pp. 87 y 95.



Bibliografía

- Arriagada, Irma, CEPAL. Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género. CEPAL, Quito, 2004.
- Artigas, Carmen. La incorporación del concepto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al trabajo de la CEPAL. Reseña de algunas lecturas pertinentes. Santiago de Chile, (s. n.). 2003.
- Banco Interamericano para el Desarrollo. BID. “Sobre la exclusión social: Declaración de la Misión”. En: <http://www.iadb.org/sds/SOC/top#top>.
- Banco Interamericano para el Desarrollo BID, “¿Los de afuera?”. BID, N.Y. 2007. www.iadb.org/pub.
- Barahona, Marvin y Rivas, Ramón. Cultura y desarrollo con pueblos indígenas (Guías de trabajo). Ed. Guaymuras. Honduras, 1ª. Reimpresión. 1996.
- CEPAL. “Desarrollo productivo en economías abiertas”. Santiago, CEPAL, 2004. En: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/14980/P14980.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl>
- Echavarría, Cristina. Reflexión sobre el sentido de territorio para los pueblos indígenas en el contexto del ordenamiento territorial y el desarrollo minero. Cyted-Ssegemar-IDRC. Mendoza, agosto 2001.
- Escribano, Gonzalo. “Teorías del desarrollo económico”. 2003. En: <http://www.uned.es/deahe/doctorado/gescribano/teorias%20desarrollo%20oei.pdf>.
- Gallardo, Helio. Derechos humanos como movimiento social. 1ª. Edición. Ediciones Desde Abajo. Bogotá Colombia. 2006. San José, Costa Rica.
- Henriksen, Georg. “Autodesarrollo indígena en las Américas”. En Actas del Simposio de IWGIA en el 46º Congreso Internacional de Americanistas. Amsterdam, 1988. IWGIA. Copenhague, 1989.
- Hinkelammert, Franz y Mora, Henry. Hacia una economía para la vida. DEI, San José, 2005.
- Isabell Kempf, Equipo sobre Indígenas y Minorías de la Subdivisión de Investigación y del Derecho al Desarrollo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Seminario sobre recopilación y desglose de datos relativos a los pueblos indígenas, N.Y., 2004. Doc. No. PFII /2004/WS.1/7.
- Kashnis, A. y Nettleman, A. “Global Warming and Infection Disease”. Archives of Medical Research 36, 2005. ELSEVIER.
- Mendieta, Carlos, et. al. Grupo 2 IIDH, “La conceptualización de la pobreza/exclusión en el marco de los derechos humanos”. San José, Costa Rica, 2007. Documento inédito.
- Mindiola, Omaira y Chabot, Jean Pierre, FOCAL. Informe final. Oportunidades económicas y el *desarrollo indígena*. FOCAL. Canadá, 2008.
- Napadensky Pastene, Aaron Tolindor. “Desarrollo rural y pueblos indígenas en América Latina: Propuesta de un desarrollo diferenciado”. Universidad de BíoBío, Chile. En: <http://gestar1.unizar.es/cederul/revista/num06/04.htm>.



- Orcherton, Dan Frederick. “El conocimiento ecológico indígena de los Bribris y Cabécares: Los roles socio-culturales en la conservación de los sistemas agroforestales tradicionales en la Reserva Indígena de Talamanca, Costa Rica”. Tesis en opción al grado científico de doctor en Ciencias Forestales, Facultad Forestal y Agronomía, Universidad de Pinar del Río “Hermanos Saiz Montes de Oca”. Cuba, 2005.
- Organización Internacional del Trabajo. *Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, 1989. Edición Conmemorativa 10 años. San José, Oficina de la OIT para América Central, Panamá y República Dominicana.
- Reiter, Paul. “Climate Change and Mosquito-Borne Disease”. U.S. Department of Health and Human Services. San Juan, Puerto Rico. En: <http://www.ehponline.org/members/2001/suppl-1/141-161reiter/reiter-full.html>
- Renshaw, Jonathan y Wray, Natalia. *Indicadores de bienestar y pobreza indígena*. BID, 2004.
- Santiago Kingman, Fundación Natura, Programa FAO/OAPN (Organismo Autónomo Parques Nacionales de España) sobre “Fortalecimiento del manejo sostenible de los recursos naturales en las áreas protegidas de América Latina”. Quito, Ecuador, 2007.
- Stavenhagen, Rodolfo. *El derecho por la sobrevivencia. La lucha de los pueblos indígenas en América Latina contra el racismo y la discriminación*. CEPAL-IIDH. Santiago de Chile, 2001.
- Ulbaek, Susan. “Pueblos indígenas y reducción de la pobreza: experiencias de la implementación de la estrategia danesa para el apoyo de los pueblos indígenas”. En: *IWGIA. Asuntos indígenas. 1/03, Pobreza indígena: un tema de derechos y necesidades*. Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas. Copenhague, 2003.



Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Asamblea General

(2007 - 2009)

Thomas Buergenthal
Presidente Honorario

Sonia Picado S.
Presidenta

Mónica Pinto
Vicepresidenta

Margareth E. Crahan
Vicepresidenta

Pedro Nikken
Consejero Permanente

Mayra Alarcón Alba
Line Bareiro

Lloyd G. Barnett

César Barros Leal

Allan Brewer-Carías

Marco Tulio Bruni-Celli

Antônio A. Caçado Trindade

Gisèle Côté-Harper

Mariano Fiallos Oyanguren

Héctor Fix-Zamudio

Robert K. Goldman

Claudio Grossman

María Elena Martínez

Juan E. Méndez

Sandra Morelli Rico

Elizabeth Odio Benito

Nina Pacari

Máximo Pacheco Gómez

Hernán Salgado Pesantes

Wendy Singh

Rodolfo Stavenhagen

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Paolo G. Carozza
Luz Patricia Mejía
Felipe González
Florentín Meléndez
Víctor E. Abramovich
Clare Kamau Roberts
Paulo Sérgio Pinheiro

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Cecilia Medina-Quiroga
Diego García-Sayán
Manuel E. Ventura Robles
Sergio García-Ramírez
Leonardo Franco
Margarette May Macaulay
Rhadys Abreu Blondet

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo

Los programas y actividades del Instituto Interamericano de Derechos Humanos son posibles por el aporte de agencias internacionales de cooperación, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de los Estados Americanos, universidades y centros académicos. Las diferentes contribuciones fortalecen la misión del IIDH, reforzando el pluralismo de su acción educativa en valores democráticos y el respeto de los derechos humanos en las Américas.