

Pobreza y desarrollo indígena: algunas reflexiones

Roger Plant

Washington, D.C.

Diciembre de 1998 - No. IND - 105

El doctor Roger Plant es consultor del Banco Interamericano de Desarrollo. Ha trabajado durante 25 años en asuntos de desarrollo en los pueblos indígenas tanto para las Naciones Unidas como para la Organización Internacional del Trabajo, sirviendo de asesor técnico para la OIT en la preparación y redacción del Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas. Entre 1995 y 1997 estuvo a cargo del departamento de Asuntos Indígenas de las Naciones Unidas en la misión de verificación de los Acuerdos de Paz en Guatemala. También ha servido de asesor a agencias bilaterales de ayuda en aspectos de desarrollo indígena y ha trabajado para una extensa gama de organizaciones no gubernamentales.

Este ensayo se presentó en diversas reuniones informales de los Departamentos de Operaciones del Banco y en un seminario en la sede del Banco el 22 de abril de 1998. El autor agradece el apoyo por parte de Jonathan Renshaw (SDS/IND) quien coordinó el estudio y organizó las reuniones en el Banco, así como los comentarios expresados por Carmen Albertos (SDS/IND), Aurora Belmore (OD5), Margarita Calfio (SDS/IND), Shelton Davis (Banco Mundial), Ruthane Deutsch (SDS/POV), Charles Fortin (EVO), Margaret Hagen-Wood (OD6), Kevin Healy (Fundación Interamericana), Herald Laguzzi (RE3/SO3), Juan Martínez (Banco Mundial), Michael McLeod (OD5), Samuel Morley (consultor), Charles Richter (RE2/SO2), Pablo Roldán (RE1/SO1), Gabriel Siri (consultor), Peter Sollis (RE2/SO2), Jorge Uquillas (Banco Mundial), Waldemar Wirsig (Gerente SDS) y otros.

Las opiniones expresadas son del autor y no representan necesariamente la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

PRESENTACIÓN

En toda América Latina, durante la última década ha ido aumentando la preocupación nacional e internacional por la identidad y los derechos de los pueblos indígenas. Además, especialmente en el contexto del ajuste estructural, la comunidad internacional de desarrollo ha expresado su determinación de atacar los altos niveles de pobreza y extrema pobreza en América Latina, sobre todo en las áreas rurales. La correlación contundente que existe entre etnicidad y pobreza, en donde los pueblos indígenas, mayoritariamente, se encuentran de una manera desproporcionada entre los sectores más pobres de la sociedad, ha hecho que se preste mayor atención al tema de los pueblos indígenas, la reducción de la pobreza y el desarrollo.

Los esfuerzos para focalizar los proyectos de desarrollo en los sectores más pobres de la sociedad, quizás en particular en los pueblos indígenas, han levantado una serie de preguntas. ¿Por qué son desproporcionalmente más pobres? ¿Tienen los pueblos indígenas unas 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 y el “autodesarrollo”? O por otra parte, ¿Hasta qué punto deberían concentrar sus esfuerzos en los aspectos estructurales de discriminación, luchar contra la exclusión social o capacitar a los pueblos indígenas 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 proteger de las fuerzas del mercado a las actividades económicas de las comunidades indígenas?

Éstas y otras preguntas pertinentes tienen que ser atendidas ahora por el Banco Interamericano de Desarrollo pues éste tiene como meta el canalizar sus recursos de desarrollo de una manera más eficaz a los sectores más pobres de la sociedad latinoamericana, incluyendo a sus pueblos indígenas. Después de varias discusiones internas, el Banco ha comenzado a preparar un documento formal de la estrategia que dirigirá la política y los programas de desarrollo indígena en los años venideros.

Este ensayo es el primero de una serie de estudios sobre la pobreza y las estrategias de reducción de la pobreza indígena que ofrece un insumo importante al documento de estrategia antes mencionado. Los estudios han sido contratados por la Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario (SDS/IND) del Banco, utilizando los recursos del Fondo Especial Europeo para la Cooperación Técnica en América Latina. Otros ensayos en esta serie incluyen un estudio de país en Guatemala, también escrito por Roger Plant y estudios de país en Ecuador, Nicaragua y Honduras que se están preparando en la actualidad. Se anticipa que se realizarán más estudios de país durante el año 1999.

El trabajo que a continuación se presenta tiene como propósito resaltar ciertos temas específicos y ofrecer un marco que daría cierta coherencia a los estudios de países que le seguirán. Se han estudiado las causas y tendencias actuales de la pobreza indígena mediante el análisis del papel que juegan los pueblos indígenas a lo largo del tiempo en las economías nacionales, la descripción de las diferencias significativas que existen dentro de las sociedades indígenas en distintas partes de América Latina y la presentación de evaluaciones críticas de las políticas y de los programas actuales que atienden la pobreza y el desarrollo indígena. Esto sentará las pautas para las consideraciones estratégicas finales en términos de cómo se podría reducir la pobreza indígena más eficazmente.

El estudio no pretende discutir todos los mecanismos disponibles para la solución de la pobreza extrema que confrontan actualmente los pueblos indígenas. Algunas políticas y programas de intervención son claramente importantes para todos los grupos de pobres, sean estos indígenas o no. Esto incluye acceso a los servicios sociales, a la salud, a la educación, a la electricidad, a carreteras rurales y a la infraestructura. Se da por sentado que todos los esfuerzos de reducción de la pobreza dirigidos a las áreas en que predominan los pueblos indígenas incluirán algunos de estos elementos. Tampoco pretende este estudio identificar estrategias operativas específicas o indicar como deberían ser ejecutadas las mismas. Estos son asuntos que serán considerados en una etapa posterior en el documento de estrategia del Banco.

Anne Deruyttere, Jefe
Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
ALGUNOS ASPECTOS DE LA IDENTIDAD INDÍGENA: DEFINICIONES, CARACTERÍSTICAS E IMPLICACIONES DE POLÍTICA	5
LOS DETERMINANTES DE LA POBREZA INDÍGENA: TIERRA, TRABAJO Y MERCADOS	13
ESTRATEGIAS ECONÓMICAS Y DE SUPERVIVENCIA: MARCO GENERAL	17
Comentarios preliminares	17
Agricultura indígena y modos de subsistencia rural	18
Pobreza y modos de subsistencia indígena en las tierras bajas tropicales	21
Pueblos indígenas y el mercado de trabajo	23
POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE ATENCIÓN A LA POBREZA Y AL DESARROLLO INDÍGENA	25
Políticas y programas gubernamentales: enfoques generales	25
Enfoques internacionales	29
REDUCCIÓN DE LA POBREZA INDÍGENA: CONSIDERACIONES ESTRATÉGICAS	37
BIBLIOGRAFÍA	41

INTRODUCCIÓN

Este ensayo se ha escrito bajo unas directrices relativamente generales. Se invitó al autor para que reflexionara sobre la cuestión de los pueblos indígenas y la reducción de la pobreza así como los retos que ello implica, y a identificar las áreas que ameritan mayor investigación en los estudios a nivel de cada país.

El autor desarrolló su propia metodología para llevar a cabo esta labor. Primero, hizo un estudio extenso de la documentación, utilizando material académico y de política, y documentos pertinentes del Banco Interamericano de Desarrollo y otras organizaciones internacionales de desarrollo. Segundo, se realizaron visitas de campo en Bolivia y Ecuador, para recopilar material de investigación y entrevistar funcionarios, organizaciones de pueblos indígenas, académicos e investigadores y una amplia gama de organizaciones no gubernamentales activas en el área de desarrollo indígena. Tercero, se hicieron dos visitas separadas a Guatemala para preparar un estudio de caso a nivel de país. Se han realizado varias visitas a Washington, D.C. El propósito principal, además de las consultas necesarias con la Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario del BID que contrató dicho estudio, era reunirse tanto con las divisiones operativas como con las estratégicas del Banco y con oficiales del Banco Mundial.

Al presentar este documento, que cubre un área potencialmente extensa, es importante explicar sus objetivos básicos. Este ensayo pretende ser conceptual y cubrir distintos temas, en lugar de identificar estrategias operativas específicas para el BID. Se ha escrito con la esperanza de que estimule más discusión dentro del Banco (y quizás fuera de éste) con respecto a ciertos asuntos vitales que van más allá del tema específico de los programas de reducción de la pobreza. Como lo demuestra este trabajo, se han producido algunos cambios muy interesantes en América Latina con respecto a las dimensiones étnicas del desarrollo, los nuevos mecanismos participativos y las reformas legales y constitucionales que reconocen en la actualidad la naturaleza multiétnica de las sociedades latinoamericanas. En todas las repúblicas latinoamericanas, pero particularmente en las que la población indígena constituye una mayoría o una proporción considerable de la población nacional general, las cuestiones indígenas e interétnicas tienen una importancia vital dentro de los retos de desarrollo más amplios de hoy día: la modernización del estado, las reformas administrativas y de descentralización, las reformas financieras, los temas ambientales y el desarrollo forestal, las reformas del mercado del trabajo, el papel de la sociedad civil, los nuevos enfoques de participación en el desarrollo y muchos otros.

Un tema recurrente en este ensayo será la dificultad de generalizar o de establecer tipologías rápidas o prácticas con respecto a los pueblos indígenas y a su papel en la economía de América Latina. Muchos estudios de política que tratan el asunto tienden a establecer una distinción básica entre el “campesino agricultor indígena” (que predomina en la sierra del sur de México, Guatemala y los Andes y está muy integrado a la economía nacional) y el indio “menos aculturado” de las tierras bajas de la Amazonía y de las áreas tropicales y forestales, quien a menudo es presentado viviendo en una economía de subsistencia casi completamente fuera de la economía de mercado.

Dichas tipologías son menos y menos representativas dado el rápido cambio social y económico que está ocurriendo en los países de América Latina. El concepto de campesino indígena, que nunca ha sido muy correcto, se hace cada día menos adecuado para clasificar los pueblos indígenas que hoy día emigran más y aumentan su presencia en las áreas urbanas incluyendo las grandes ciudades, ganando a menudo más de la

mitad de su salario fuera de las actividades agrícolas, haciendo envíos de dinero desde el extranjero y, en algunos casos, participando en el comercio y en los negocios. Nuevamente, los paradigmas sobre la agricultura de subsistencia, el desarrollo comunitario y la limitada interacción con el mercado tienen que ser examinados con mucha atención.

Sin embargo, existe un gran consenso sobre un aspecto en particular. Según los indicadores socioeconómicos convencionales, ya sean basados en datos sobre los ingresos o en conceptos de necesidades básicas insatisfechas, los pueblos indígenas como grupo étnico tienen una representación desproporcionada tanto entre los pobres como entre los extremadamente pobres. Además, salvo en contadas excepciones, los indicadores demuestran que esta tendencia ha ido empeorando durante la última década. Desde que un estudio del Banco Mundial en 1994 llamó la atención sobre la correlación que existe entre la variable étnica y la pobreza, un gran número de estudios generales o a nivel de país han llegado a conclusiones similares. Se trata principalmente de pobreza rural, dado el hecho de que a pesar de las tendencias demográficas y ocupacionales recientes, la gran mayoría de los pueblos indígenas se encuentran aún en las áreas rurales. Pero ahora los pueblos indígenas están confrontando también una nueva pobreza urbana, donde los datos demuestran que como grupo étnico se ven otra vez desproporcionadamente afectados.

La primera parte de este trabajo trata de presentar, con la inevitable limitación de la falta de datos, algunos escenarios de los patrones de pobreza indígena a través del tiempo. Después de una discusión del concepto mismo de lo indígena (nunca un asunto fácil de discutir, pero que se debe tratar por razones prácticas si va a haber algún tipo de estrategia operativa dirigida al desarrollo indígena), el ensayo examinará algunos de los determinantes históricos que pueden explicar esta pobreza desproporcionada que confrontan los pueblos indígenas en América Latina hoy día.

La segunda sección de este trabajo trata sobre las medidas para combatir la pobreza indígena mediante políticas y programas tanto de actores gubernamentales como internacionales que incluyen al BID. Se podrá ver que ha crecido extensamente el interés por los asuntos de la pobreza y el desarrollo indígena durante la última década. Más que un recuento narrativo de políticas y de programas, el objetivo principal de este ensayo es identificar los retos y dilemas más importantes que surgen en estos momentos.

Probablemente el dilema principal está representado en la siguiente pregunta: ¿Cuándo, bajo qué criterio y qué circunstancias deberían las iniciativas de desarrollo dirigirse específicamente a los pueblos indígenas como grupo beneficiario final? Ha habido claramente una tendencia a ver el “desarrollo indígena” como un asunto prioritario que debe ser apoyado por la comunidad internacional. Esto lo podemos ver en las directrices operativas y en documentos estratégicos de bancos multilaterales de desarrollo, de programas y agencias de las Naciones Unidas o de algunos de los donantes bilaterales principales. En algunos casos esto comenzó con una combinación de interés por los derechos humanos y preocupaciones ambientales, atendiendo asuntos tales como la demarcación de tierras y el otorgamiento de títulos a pueblos indígenas minoritarios de las regiones forestales. Sin embargo, dicho interés se extendió para cubrir una categoría mayor de grupos y comunidades indígenas que no habían sido integrados a la economía y que se diferenciaban en algunos casos con dificultad de los otros sectores de la población nacional.

En este caso, algunos gobiernos han mostrado una preocupación por lo que consideran, se ha convertido en “un enfoque étnico” de recursos de desarrollo contra la pobreza. Aunque aceptan que los pueblos indígenas están representados de manera desigual entre los grupos de extrema pobreza y que existe la necesidad de dirigir los recursos a las áreas geográficas donde se encuentra la mayor concentración de los pueblos indígenas, se sienten

aún incómodos en dar un tratamiento especial a los mismos. Varios oficiales del Banco en Washington, D.C. o de las representaciones en los países expresaron la misma preocupación en distintas entrevistas. Una de las razones expuestas es que los pueblos indígenas comparten las mismas áreas geográficas que los grupos no indígenas y siguen los mismos objetivos económicos. Otro argumento es que el dirigir étnicamente los recursos y la diferenciación étnica en los programas y enfoques de desarrollo pueden promover tensiones interétnicas en la sociedad en general.

Otros gobiernos, sin embargo, han optado por atender el desarrollo indígena como una preocupación de política específica de alta prioridad, creando mecanismos institucionales para esos efectos y buscando ayuda internacional para proyectos y programas que se han dirigido deliberadamente a comunidades indígenas y a su autogestión de desarrollo. Bolivia y hasta cierto punto Ecuador pueden ser citados como ejemplos de este enfoque en los últimos años.

Estos son temas de gran complejidad. Hasta hace poco, muchos gobiernos trataban deliberadamente de deshacer todo concepto de diferencias étnicas en sus programas de desarrollo económico y social. En algunos casos en los que se han realizado reformas de tierras, estas reformas han utilizado premisas “occidentales” de tenencia y ocupación de la tierra. En otros casos, aun cuando las reformas han tratado de mantener y promover las formas percibidas como “indígenas” de tenencia de tierra y gestión económica, los esfuerzos se han concentrado en promover la imagen del “campesino” nacional en lugar de una identidad indígena. En fin, no importa la filosofía económica utilizada, la erosión gradual de una identidad indígena aparte era un aspecto importante en la construcción de una nación moderna y de la integración nacional.

En los últimos años ha habido una serie de reconsideraciones sobre los enfoques anteriores en cuanto al papel que han jugado los pueblos indígenas y sus instituciones en la sociedad nacional. En el contexto internacional, estas corrientes son evidentes en términos de nuevos y detallados 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, ponen más 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. Entre los actores del desarrollo, esto ha llevado a un esfuerzo por alejarse de enfoques de mitigación o de protección y buscar enfoques más positivos que le permitan a los pueblos indígenas y a sus instituciones representativas seleccionar y ejecutar sus propios programas de desarrollo. Los principios guía de las intervenciones de desarrollo para con los pueblos indígenas se manifiestan cada vez más en términos de “autodesarrollo”, “desarrollo autónomo”, “desarrollo con identidad” y otros vocablos similares.

En el contexto regional en América Latina, ha habido 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 el contexto político y filosófico, el interés clave es cómo estructurar un estado multiétnico y multicultural, que cuestione la exclusión social, respete la identidad cultural y las instituciones indígenas y a la vez promueva la integración nacional dentro del marco general de una economía de mercado moderna.

¿Cómo se relaciona esto al asunto de la pobreza y de los pueblos indígenas? ¿Hasta qué punto están los temas de identidad y de derechos de los pueblos indígenas relacionados con los temas de reducción de la pobreza y de desarrollo económico? Esto depende mucho de cómo se interprete cada concepto. Hay defensores de los derechos indígenas que dan énfasis a la identidad cultural e instituciones separadas, que rechazan la economía de mercado moderna y que asocian el concepto mismo de lo “indígena” con modos de vida tradicional fuera

de los parámetros de la economía de mercado moderna. El movimiento de defensa de los derechos indígenas se interesa también por la lucha contra la discriminación, las medidas de compensación, el acceso a los recursos, la igualdad de oportunidades y la participación en el estado y en sus instituciones. En palabras de un analista, “El concepto de autodesarrollo yace en el balance delicado y aparentemente precario entre mantener y fortalecer la identidad étnica por un lado y mejorar las condiciones económicas por el otro” (Helms, 1994). Y sobre este último asunto, algunos analistas ven el crecimiento de las instituciones del mercado como uno de los determinantes de la pobreza material severa que confrontan los pueblos indígenas en América Latina. Otros insistirán que es precisamente la falta de acceso a los mercados lo que mantiene a muchos pueblos indígenas en el estado actual de pobreza material. Otros consideran que la discriminación es el factor principal.

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 claro son las iniciativas de participación popular y de descentralización en Bolivia desde 1994. El propósito es 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 es permitir a las instituciones indígenas participar más de lleno en una estructura reformada del Estado.

De la misma manera, dadas las últimas tendencias en las estrategias indígenas de economía y de supervivencia, el tema de los pueblos indígenas y de la reducción de la pobreza no puede ser igualado al desarrollo comunitario y local exclusivamente. La comunidad local puede ser una fuente importante de la identidad indígena y la mayor parte de los pueblos indígenas, independientemente de su papel económico y su posición o de su localización geográfica, tienden a mantener lazos estrechos con sus comunidades de origen. Sin embargo, de manera creciente, se están ganando el sustento fuera de dichas comunidades y es poco probable que esta tendencia sea reversible en términos globales.

Esta es la razón por la que este trabajo presenta un aviso de precaución sobre los conceptos de “autodesarrollo” o desarrollo autónomo, de la manera en que dichos términos se entienden comúnmente, como un primer vehículo para la reducción de la pobreza indígena. Es cierto que existen situaciones y circunstancias en las que los pueblos indígenas, si se diese la combinación de políticas adecuadas y el apoyo financiero y la asistencia técnica, pudiesen seguir un camino de desarrollo propio de manera tal que lograrían mejorar su situación material sin sacrificar su identidad cultural. El concepto de “etnodesarrollo” es importante cuando los pueblos indígenas pueden ejercer control sobre un territorio unido y apropiado en el cual puedan desarrollar actividades económicas sostenibles. Sin embargo, éste no puede ser el paradigma universal para los problemas de pobreza que confrontan los pueblos indígenas hoy día. Las políticas se deben formular basándose en el estudio minucioso de la realidad de la participación indígena en la economía y en la sociedad promedio de América Latina.

ALGUNOS ASPECTOS DE LA IDENTIDAD INDÍGENA: DEFINICIONES, CARACTERÍSTICAS E IMPLICACIONES DE POLÍTICA

A pesar del reciente resurgimiento del interés por los temas de identidad y derechos indígenas o de pobreza y desarrollo indígena, el concepto mismo de lo indígena no ha sido nunca fácil de definir. Ha habido muchos esfuerzos para establecer el número actual de indígenas a través de América Latina o el número de los diferentes grupos étnicos. La mayoría de las estimaciones parecen concordar en que el número correcto en la región es 40 millones de indígenas en total o aproximadamente 8% de la población total del hemisferio. En algunos países, como en Argentina o Brasil, son pequeñas minorías de menos del 1% de la población nacional. En otros casos, como Bolivia y Guatemala, de acuerdo a algunas estimaciones comprende más de la mitad de la población nacional. Estas aseveraciones deben ser hechas con mucho cuidado puesto que las estimaciones de la población indígena en Guatemala por ejemplo varía entre un 42% (la cifra del censo más reciente) y un 60% (la cifra expresada por analistas independientes).

Esto es particularmente importante pues en los países con numerosas poblaciones indígenas, la discrepancia entre las estimaciones oficiales y la de los analistas independientes tiende a ser muy marcada. Esto se atribuye usualmente a las deficiencias en las medidas utilizadas en el ámbito nacional al evaluar la identidad étnica. En el censo nacional en varios países, por ejemplo, el método consiste en preguntar a los entrevistados cuál es su idioma principal. Dado el alto grado de bilingüismo en México, en los Andes y en América Central (y la tendencia a que predomine el español en las áreas urbanas) dichos métodos muy probablemente subestimarán las cifras de aquellos que de otra manera se identificarían como indígenas. Sin embargo, cuando el censo más reciente se llevó a cabo en Guatemala en el que se utilizó la autopercepción como el criterio principal, volvió a salir la cifra del 42%, muy por debajo de las cifras presentadas por otros analistas.

El punto de interés principal de este estudio no es tanto las cifras estimadas como las implicaciones de a quién se le define como indígena y los rasgos y características que son usualmente relacionados con el estatus de la definición. Claramente hay casos en los que ser definido como indígena establece una división entre las personas y los grupos para ser tratados separadamente por el estado, incluyendo instituciones económicas separadas tales como los regímenes de tenencia de tierras especiales protegidos por ley. En otros casos, la diferencia entre personas o comunidades indígenas y no indígenas no es tan marcada. Los pueblos indígenas podrían utilizar su propio idioma y buscar sin embargo que sus hijos reciban por lo menos educación bilingüe. Podrían tener sus propias instituciones de gobierno local, pero en términos de sus instituciones económicas y de tenencia de tierras puede que no manifiesten diferencias con respecto al resto de la población nacional. Podría no haber legislación que establezca un trato separado o derechos especiales para los pueblos indígenas y que ellos mismos no tuviesen una conciencia indígena de grupo, sino más bien una identidad de “campesino”.

A los pueblos indígenas se les puede otorgar un estatus especial ya sea por su propia voluntad y aspiraciones, con intenciones de protección o de hecho para su explotación y discriminación. Durante el período colonial español, los indígenas fueron identificados para exigirles contribuciones y para el trabajo compulsorio. Después de la independencia, se realzaron los conflictos entre los liberales políticos (que querían introducir la igualdad de derechos para todos dentro de un estado liberal y eliminar los sistemas económicos separados de los pueblos indígenas) y los conservadores políticos (que pretendían mantener la segregación racial).

Mientras la mayoría de los gobiernos latinoamericanos buscaban establecer encarecidamente economías liberales y políticas sociales, las últimas décadas del siglo XIX vieron la mayor presión *de facto* sobre las tierras y las comunidades indígenas en las zonas más pobladas. Es en esta etapa, con el crecimiento del positivismo y a veces filosofías abiertamente racistas que venían con los inmigrantes europeos, que comienza el concepto de lo indígena a verse como algo biológico en lugar de una categoría fiscal. Al quedar sin ninguna protección o estatus especial, los pueblos indígenas se convirtieron rápidamente en mano de obra barata y sumisa del nuevo sector de agricultura de exportación. La asociación general del concepto de lo indígena a la pobreza data de dicho período.

A principios del siglo XX se vio la reacción contra los excesos del liberalismo del siglo XIX. La revolución mexicana con su legislación y reformas sociales sirvió de fuente de cambio con repercusiones evidentes a través del continente. Un aspecto clave de la filosofía revolucionaria mexicana no fue tanto el ofrecer un estatus separado o “de protección” a los trabajadores y campesinos indígenas, sino más bien buscar un nuevo nacionalismo sincrético para incorporar la cultura y las instituciones indígenas a la nueva sociedad. Así, se le dio estatus legal a la comunidad indígena y hubo estipulaciones para la restitución de las tierras de las comunidades indígenas en los casos en que pudieran probar las expropiaciones ilegales. Pero en la práctica no hubo diferencia entre el sistema de las comunidades indígenas y la de los ejidos, que se utilizó como el modelo de distribución de tierras para todos los beneficiarios de la reforma agraria. En ambos casos, se prohibió segregar o hipotecar las tierras.

En los países andinos, las comunas o las comunidades indígenas recuperaron su estatus legal en la sierra entre 1920 y 1930. Sin embargo, una pequeña proporción de los Aymarás y de los Quechuas (o Quichuas) residía en comunidades con límites territoriales fijos. Numerosos grupos vivían en las haciendas bajo varias formas de servidumbre y distintos tipos de acuerdos de trabajo hasta que se realizaron las reformas agrarias durante la década del 1950 que intentaban erradicar el sistema semi feudal existente. Sin embargo, aunque hubo muchos beneficiarios indígenas de estas reformas agrarias (particularmente en Bolivia después de su revolución de 1952 y en Perú entre 1968 y 1975), su objetivo no fue el fortalecer la identidad y las instituciones indígenas como tal. En realidad, se veían como componentes claves en la construcción de la nación con gobiernos dispuestos a promover una imagen de “campesinado” en lugar de una identidad indígena. Así en Perú, aunque las reformas agrarias y sociales tenían como objetivo el fortalecer las estructuras comunales mediante la prohibición de la segregación de tierras, las comunidades indígenas reconocidas con un estatuto legal pasaron a ser “comunidades campesinas” (Swepston, 1979). 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, casi sin excepción, fue distribuida en forma individual.

Estos desarrollos y la filosofía integracionista asociada con las reformas sociales de mediados del siglo XX pueden explicar algunas de las continuas ambigüedades con respecto a la identidad indígena en una región como la sierra andina. Las expectativas de muchos de los reformistas eran que al resolver eficazmente la discriminación contra los trabajadores y los campesinos indígenas y al ellos tener más acceso a los recursos de producción, las diferencias entre los distintos grupos étnicos desaparecerían gradualmente y algunas categorías de pueblos indígenas ya no ameritarían un estatus especial.

Esta manera de pensar es evidente en el primer instrumento legal internacional sobre asuntos indígenas, Convención No. 107 de la Organización Internacional del Trabajo, adoptada en 1957 y desde entonces

ratificada por la mayoría de los países de América Latina¹. La orientación básica de este instrumento quedaba clara desde su título; la Convención se interesaba en la “protección e integración de las poblaciones indígenas, tribales y semitribales de los países independientes”. El objetivo del instrumento fue expuesto en el preámbulo donde se pretendía “facilitar una acción para asegurar la protección de las comunidades en cuestión, su integración progresiva a las comunidades nacionales respectivas y el mejoramiento de sus condiciones de vida y de trabajo”. La Convención habría de ejecutarse primero entre “los miembros de poblaciones tribales y semitribales cuyas condiciones sociales y económicas estén en un nivel menos avanzado que el de otros sectores de la comunidad nacional y cuyo estatus sea regido parcialmente o en su totalidad por sus propias costumbres o por leyes o reglamentos especiales”, y a “miembros de poblaciones tribales o semitribales que son vistos como indígenas por ser descendientes de las poblaciones que habitaban su país o una región geográfica a la que pertenece el país durante la conquista o colonización y que, independientemente de su estatus legal, viven más acorde con las instituciones sociales, económicas y culturales de esa época que con las instituciones de la nación a la que pertenecen”. El término “semitribal” se utilizó para incluir a las personas y grupos que “aunque estaban en proceso de perder sus características tribales, no estaban aún integrados a la comunidad nacional”.

Aunque el énfasis de la Convención era la integración gradual a la “comunidad nacional”, fue sin embargo el primer instrumento de esta índole en conceptualizar la idea de ciertos derechos especiales de los pueblos indígenas. Esto incluía, entre otros, educación e idioma, instituciones y leyes consuetudinarias hasta el punto en que éstos fueran compatibles con el sistema legal nacional y los objetivos de los programas de integración. Pero el asunto más importante era la tierra. Un primer artículo establece que: “El derecho de los miembros de las poblaciones en cuestión a la tenencia de tierra, colectiva o individual, que tradicionalmente han ocupado, debe ser reconocido”. Otros artículos sobre la tierra cubrían temas como el respeto por los procedimientos tradicionales en la transmisión de derechos de uso y tenencia de tierra y el trato equitativo de las poblaciones indígenas bajo los programas agrarios nacionales. Un artículo clave final trataba el aspecto administrativo y requería a los gobiernos crear o desarrollar agencias para administrar los programas a nombre de las poblaciones indígenas.

Con la amplia ratificación de la Convención en América Latina, el asunto de la definición llegó a tener una importancia práctica. En palabras de un oficial de la OIT, la definición seleccionada “hacía que la Convención fuera lo suficientemente flexible como para que aplicase a las poblaciones indígenas en un mayor número de países. En la práctica, sin embargo, se confrontaron un gran número de dificultades al aplicarse en situaciones específicas. Por ejemplo, algunos estados que habían ratificado la Convención consideraban su ejecución sólo para grupos aislados que vivían en bosques; o toda persona de descendencia indígena estaba incluida si mantenía algún lazo con su cultura tradicional; o alguna otra fórmula entre estas dos. El designar ciertos grupos de la población como indígenas puede tener consecuencias en el sistema legal y político, tales como trato especial en las cortes, prioridad en la distribución de las tierras e incluso en el uso pleno de sus derechos como ciudadanos. Por lo que la definición adoptada podía variar grandemente de país a país” (Sweepston, 1979).

Las cuestiones de definiciones o las implicaciones en las políticas parece que nunca fueron resueltas bajo la

¹ La Convención de la OIT tiene carácter legal doméstico entre los países que lo ratifiquen, lo que quiere decir que tienen que reformar su legislación para ponerlo a la par con las estipulaciones de la Convención ratificada. Antes de ser remplazada por la Convención No. 169 en 1989, la Convención No. 107 fue ratificada por 27 países, donde más de la mitad eran de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, la República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Haití, México, Panamá, Paraguay y Perú).

Convención No. 107. Su importancia práctica era facilitar la protección de los indígenas de los bosques, que eran más vulnerables ante los proyectos a gran escala en las áreas hasta entonces aisladas. En Bolivia y Ecuador por ejemplo, hasta hace poco no había mecanismos oficiales para tratar con las comunidades indígenas en las regiones forestales, ni había programas de gobierno para la demarcación de las tierras tradicionalmente ocupadas por éstos.

Cuando los bancos multilaterales de desarrollo realizaron sus primeros esfuerzos a principios de la década del 1980 para establecer directrices operativas respecto a los pueblos indígenas o tribales, se puso énfasis en los tribales como grupos no aculturados o aislados, amenazados por la modernización y el desarrollo. Se destacaron iniciativas para proteger a estos grupos de los impactos adversos de los programas de desarrollo a gran escala, tales como los proyectos hidroeléctricos, extractivos o de construcción de carreteras. El mayor componente solía ser la demarcación y titulación de tierras con el objetivo de crear reservas extensas bajo un régimen de tenencia especial.

Durante las últimas dos décadas, ha habido cambios importantes en los enfoques con respecto a la identidad y los derechos indígenas. Estos cambios deben ser estudiados en tres niveles aunque están todos interrelacionados. Primero, existen cambios en el ámbito internacional, que incluyen nuevos y evolucionados estándares internacionales y un nuevo interés en el proceso tanto de parte de estas organizaciones internacionales como de los bancos multilaterales de desarrollo. Segundo, existen reformas constitucionales y legales importantes en América Latina. Tercero, hay un crecimiento extraordinario de diversas organizaciones de los pueblos indígenas a un nivel local, nacional y regional.

En el ámbito internacional, se evidencia claramente en los nuevos y emergentes instrumentos legales un movimiento que deja la integración y busca principios que realcen el derecho de los pueblos indígenas a ejercer más control sobre su propio desarrollo. Queda implícito en esta corriente la necesidad de revitalizar las instituciones indígenas, ya sea de naturaleza social, cultural, política o económica. A pesar de ello, las nuevas corrientes no son uniformes. Esto se puede ilustrar mediante un breve análisis de la Convención No. 169 de los Pueblos Indígenas y Tribales de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo revisada y de los borradores de la declaración sobre los derechos indígenas preparados por las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, respectivamente.

Durante la década del 1980, ha habido una presión intensa por el establecimiento de nuevos estándares internacionales. El estudio comprensivo sobre la discriminación contra las poblaciones indígenas de las Naciones Unidas sirvió de catalítico al recomendar que dicho cuerpo preparara una declaración sobre los derechos y libertades de las poblaciones indígenas que pudiera servir de base para una Convención futura de las Naciones Unidas (Martínez Cobo, 1986). En 1982, las Naciones Unidas establecieron un Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas, cuyo mandato incluía el dar atención especial al desarrollo de estándares referente a los derechos indígenas. Desde 1985, las Naciones Unidas han estado preparando el borrador de una declaración de los derechos indígenas, cuya versión más reciente data de 1994.

Ha sido en el contexto de estas iniciativas de las Naciones Unidas y también bajo la incesante presión de los grupos indígenas que abiertamente rechazaron el espíritu de integración de la Convención 107 que la OIT decidió efectuar la revisión parcial. La nueva versión se preparó rápidamente y se adoptó en la Conferencia de la OIT en 1989. La orientación general ha sido enmendada, aceptando el derecho de los pueblos indígenas y tribales a continuar existiendo y desarrollándose como ellos entiendan sea mejor. El preámbulo reconoce las aspiraciones de los pueblos indígenas a “ejercer control sobre sus instituciones, su modo de vida y su desarrollo económico, además de mantener y desarrollar su identidad, idiomas y religiones dentro del marco de los Estados

en los que viven.” Hay un gran énfasis en los mecanismos y procedimientos de consulta. El nuevo Artículo 7 reconoce entre otras cosas que: “Los pueblos bajo consideración tienen el derecho a decidir sus propias prioridades dentro del proceso de desarrollo al éste afectar sus vidas, creencias, instituciones, bienestar espiritual y las tierras que ocupan o utilizan y tendrán el control, hasta la medida posible, sobre su desarrollo económico, social y cultural. Además, deben participar en la formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional que les afecten directamente”.

Con respecto a la cobertura, ya no existe indicación alguna de que la Convención deba aplicar sólo a ciertos tipos de pueblos indígenas. Retiene sin embargo una distinción básica entre pueblos “tribales” e “indígenas”. La Convención ha de aplicarse a “los pueblos tribales en países independientes cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la comunidad nacional y cuyo estatus sea regido parcial o totalmente por sus costumbres o tradiciones, o por leyes o reglamentos especiales”, y también a “pueblos en países independientes que sean considerados indígenas debido a su descendencia de poblaciones que vivieron en dicho país o en la región geográfica a la que pertenecía el país durante la conquista, la colonización o el establecimiento de los límites estatales actuales y quienes, independientemente de sus estatus legal, retienen algunas o todas sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas”. La autoidentificación como indígena o tribal, además, “debe ser reconocida como un criterio fundamental para determinar los grupos a los que las estipulaciones de esta Convención aplica”.

Las estipulaciones respecto a las tierras de la Convención No. 169 son más extensas que en el instrumento anterior. Ahora requieren que los Gobiernos tomen las acciones necesarias para identificar las tierras ocupadas tradicionalmente por los pueblos indígenas y la garantía de una protección eficaz de sus derechos de tenencia y posesión. Además, se deben establecer procedimientos adecuados dentro del sistema legal nacional para atender los reclamos de tierras de los pueblos en cuestión. Una nueva sección estipula que los derechos indígenas a los recursos naturales pertenecientes a sus tierras deben ser salvaguardados (incluyendo el derecho a la participación en el uso, manejo y conservación de estos recursos). Al momento de escribir este informe, la Convención No.169 de la OIT había sido ratificada por once países, nueve de éstos de América Latina (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y Ecuador).

El tono del borrador de la declaración de las Naciones Unidas (en su última versión de 1991) es diferente al de la Convención de la OIT. Su objetivo es proclamar los derechos específicos de los pueblos indígenas. Se hace referencia a la autodeterminación en el preámbulo. El tercer artículo proclama directamente que: “Los pueblos indígenas tienen el derecho a la autodeterminación. En virtud de dicho derecho, determinarán libremente su estatus político y buscarán libremente su desarrollo económico, social y cultural”. El artículo siguiente establece que: “Los pueblos indígenas tienen el derecho de mantener y fortalecer sus características distintivas políticas, económicas, sociales y culturales, así como sus sistemas legales y al mismo tiempo mantener sus derechos de participar de lleno, si así lo deciden, en la vida política, económica, social y cultural del país”. Un artículo posterior aclara los conceptos de autonomía y autodeterminación desde la perspectiva indígena estableciendo que: “Los pueblos indígenas, como una manera específica del ejercicio de su derecho a la autodeterminación, tienen el derecho a la autonomía o el autogobierno en temas relacionados a sus asuntos internos y locales tales como la cultura, la religión, la educación, la información, los medios de comunicación, la salud, la vivienda, el empleo, el bienestar social, las actividades económicas, la gestión de la tierra y de los recursos naturales, el medio ambiente y la entrada de personas que no son miembros, así como los modos y los medios para financiar estas funciones autónomas”.

En general, la declaración de la ONU enfatiza los derechos de los pueblos indígenas a tener funciones e instituciones distintivas y separadas, pero garantizándoles al mismo tiempo todos los derechos humanos

reconocidos internacionalmente y la oportunidad de participar en el estado y en sus instituciones políticas si así lo determinan.

El borrador de la declaración de la OEA tiene la ventaja de que aplica a sólo una región del mundo. Además, puede aprovechar las extensas reformas legales y constitucionales que han ocurrido en América Latina durante la década del 1990 con crecientes referencias al carácter multiétnico y multicultural, incluyendo el proceso de participación popular de Bolivia, las medidas de autonomía en Nicaragua, las negociaciones de Chiapas en México, así como el proceso de paz en Guatemala. La versión de 1997 representa una mezcla interesante entre los enfoques de la OIT y la ONU. Su preámbulo parece poner más énfasis en nociones de integración que de separación. De hecho, la sección inicial lleva como título: “Las instituciones indígenas y el fortalecimiento nacional”. Recuerda que algunos de los conceptos e instituciones contenidos en las constituciones de América Latina tienen su origen en las instituciones de los pueblos indígenas y que muchas de sus estructuras de participación y de toma de decisiones podrían contribuir al perfeccionamiento de las democracias de América Latina. Se hace énfasis en las medidas para erradicar la pobreza, en los derechos al trabajo y a las tierras y en la necesidad de combatir la discriminación. Existe también una reafirmación clara del derecho a la autonomía en asuntos locales y de la importancia de la ley indígena. En la última parte sin embargo, el borrador de la declaración no se ocupa de conceptualizar la ley indígena como algo fuera del marco de la ley estatal, afirmando que por el contrario la ley indígena debe ser reconocida como parte del orden legal y del marco general del desarrollo económico y social del Estado. Al mismo tiempo, los pueblos indígenas deberían tener el derecho de mantener y fortalecer sus sistemas judiciales y aplicarlos en los asuntos internos de sus comunidades incluyendo los mecanismos de resolución de conflictos. En los asuntos económicos y sociales tales como los derechos a las tierras y al trabajo, el instrumento de la OEA tiene un enfoque conceptual bastante similar al de la Convención de la OIT, aunque también hace referencia a los derechos de propiedad intelectual y al derecho al desarrollo.

De las principales instituciones de desarrollo, el Banco Mundial ha hecho una serie de esfuerzos para definir los pueblos o poblaciones indígenas para propósitos operativos. Sus directrices de 1982 utilizan el término “población tribal” para indicar pueblos relativamente “aislados” y “no aculturados”. En 1991, el Banco Mundial revisó su política y utilizó el término “pueblos indígenas” para describir un espectro más amplio de grupos sociales (que incluye “minorías étnicas indígenas”, “grupos tribales” y “tribus itinerantes”) que poseen “una identidad cultural y social distinta de la sociedad dominante que les hace vulnerable en el proceso de desarrollo” (Davis y Soeftestad, 1995).

El enfoque revisado del Banco Mundial en cuanto a la definición de los pueblos indígenas ha afectado ciertamente sus actividades operativas en América Latina desde principios de 1990. Ha habido interés en tener componentes indígenas en una variedad de proyectos en áreas rurales, en lograr incluir mecanismos de participación indígena en fondos sociales o en preparar estrategias multisectoriales para los pueblos indígenas en países tales como Guatemala. Estos temas se discutirán en más detalle más adelante.

En el ámbito nacional, durante la década del 1990, muchos gobiernos demostraron una nueva voluntad de reconocer la especificidad cultural e institucional de las poblaciones indígenas “convertidas en campesinado”. Las razones se deben sobre todo al aumento de una conciencia indígena entre los grupos mismos, al crecimiento dramático de sus organizaciones y a la capacidad de estas organizaciones de entrar en negociaciones con los gobiernos.

La nueva conciencia indígena ha sido a veces asociada con, o ha sido consecuencia de, situaciones de conflicto severo. Sin embargo, ha tomado diferentes formas en los diferentes países. En México por ejemplo, donde el

conflicto continúa en los estados sureños con las poblaciones indígenas más grandes, ha habido intensas negociaciones sobre los temas de los derechos indígenas a las tierras, la ley consuetudinaria y los mecanismos de representación política de los pueblos indígenas. De igual manera en Guatemala, el gobierno y los insurgentes armados firmaron un acuerdo en 1995 sobre la identidad y los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de las negociaciones de paz, sentando las pautas para más negociaciones entre el gobierno y las organizaciones indígenas con respecto a sus derechos y su estatus. Una amplia gama de asuntos está sujeta a negociación y reformas, incluyendo los derechos indígenas a las tierras, los mecanismos de participación a todos los niveles, la reforma de la educación, el papel de las comunidades y autoridades indígenas locales en los gobiernos locales y la administración de recursos y la ley consuetudinaria.

En los países andinos, los temas de identidad étnica han surgido principalmente en el contexto del derecho a la tierra. La mayor movilización ha ocurrido entre las organizaciones indígenas de las tierras bajas durante la década del 1990. Algunos ejemplos son la movilización del 1992 de los pueblos indígenas de la Amazonía central ecuatoriana y la manifestación de 1992 de los pueblos indígenas de las tierras bajas tropicales bolivianas exigiendo “territorio y dignidad”. Pero las demandas han ido mucho más allá del tema específico de la titulación de tierras. En 1994, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) publicó una serie de propuestas políticas, económicas y culturales. Las demandas iban desde una reforma de la administración pública, la consolidación de la autonomía y la ley consuetudinaria hasta medidas económicas que facilitarían el mejoramiento de la participación indígena en la industria, el comercio, la producción artesanal y el turismo². El Gobierno ha respondido primero organizando una oficina especial de asuntos indígenas y afrolatinos dentro de la estructura del Estado, con la participación de las organizaciones indígenas para luego establecer un proyecto especial en el ámbito nacional para el desarrollo indígena.

En Bolivia, parece existir todavía una tendencia general a asociar la identidad, los derechos y los reclamos indígenas con la situación y la problemática de los diversos, y usualmente numéricamente pequeños, pueblos indígenas de las tierras bajas. Pero ha habido un cambio reciente en la percepción oficial que se refleja en la nueva legislación, políticas y estructuras organizacionales. Las leyes y los procesos de participación popular desde 1994 enfatizan al papel de las instituciones indígenas en el desarrollo y permiten la creación de distritos específicamente indígenas dentro de la nueva estructura municipal. Desde agosto de 1997, el gobierno entrante ha incorporado oficialmente el concepto de “desarrollo con identidad” dentro de sus prioridades nacionales generales. Por lo tanto, las políticas establecen el marco para promover el concepto de un “desarrollo indígena” específico.

De igual manera en Perú, parece haber una nueva disposición por parte de las autoridades con respecto a la identidad cultural de los “campesinos indígenas”. Bajo la Constitución de 1993, el Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la nación. Cualquier peruano tiene el derecho de hablar en su propio idioma ante las autoridades utilizando un intérprete. Bajo la nueva constitución, el estado también respeta la identidad cultural de las “comunidades campesinas” así como de las “comunidades nativas” y ambas pueden llevar a cabo ciertas funciones dentro de las unidades territoriales según sus leyes consuetudinarias.

En general, existe una nueva disposición por parte de los estados de apoyar y fortalecer el patrimonio cultural de los pueblos indígenas. La educación bilingüe intercultural por ejemplo está recibiendo mayor apoyo a través del continente aunque con varias dificultades logísticas. Los desarrollos recientes en Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala y en otros lugares muestran una disposición a respetar e incluso promover formas nuevas

² *Proyecto Político de la CONAIE*, Consejo de Gobierno, 1994.

y tradicionales de instituciones indígenas para facilitar la participación en el proceso de desarrollo.

Al mismo tiempo, el estatus de las instituciones tradicionales económicas y de tenencia de tierras, a menudo vistas como parte esencial de la cultura indígena, permanecen todavía en un equilibrio delicado. La relación entre los asuntos tradicionales indígenas de tenencia de tierras, pobreza y desarrollo queda como un asunto de mucho debate y a menudo de gran controversia. Estos temas necesitan ponerse en una perspectiva histórica. Este es el tema de la siguiente sección.

LOS DETERMINANTES DE LA POBREZA INDÍGENA: TIERRA, TRABAJO Y MERCADOS

Un análisis estructural de la pobreza indígena tiene que examinar el papel jugado por los pueblos indígenas en las economías de América Latina a través del tiempo. Los recientes hallazgos de los economistas con respecto a los altos niveles contemporáneos de pobreza entre los pueblos indígenas deben situarse en el contexto de la historia económica y social de América Latina. A través de los siglos, los pueblos indígenas han sido sometidos a varias formas de coerción legal y extralegal para que entregaran sus tierras tradicionales y ofrecieran mano de obra barata en varios sectores de la economía.

Las instituciones indígenas a menudo son comparadas con las instituciones de la economía moderna de mercado. Las comunidades indígenas tienden a ser presentadas como economías de subsistencia mayormente con una interacción limitada con otros sectores económicos. En América Latina, sin embargo, una gran proporción de los pueblos indígenas ha sido integrada a la economía global desde hace algunos siglos, aunque en una situación de gran desventaja cuando se la compara a los otros sectores de la población. La provisión de mano de obra por parte de los pueblos indígenas ha sido un factor clave en las estrategias de crecimiento de la exportación, ya sea en empresas de minerales durante el período colonial así como en las economías agroexportadoras de fines del siglo XIX y en el siglo XX.

Los historiadores etnográficos están prestando cada vez más atención a la integración temprana de los pueblos indígenas a las economías coloniales. En la región andina en particular, un gran número de documentos demuestra el papel activo que los indígenas Aymarás y los Quechuas jugaron en los mercados emergentes de productos sin haber sido asimilados a la sociedad dominante por completo (Larson y Harris, 1995)³. A principios del período colonial, los pueblos indígenas proveyeron la mayor parte del comercio y del transporte, así como los víveres para las empresas mineras incipientes de ese período. La característica esencial era que éste no era un mercado libre basado en la igualdad de oportunidades para los grupos étnicos. Las comunidades indígenas tenían que producir bienes excedentes para cumplir las obligaciones tributarias de la Corona española.

Como lo ha presentado un autor, los pueblos indígenas de los Andes no se oponían a los mercados como tal, sino a “ciertas maneras de coerción por la que habían sido forzados a entregar sus excedentes, ofrecer la mano de obra y producir por salarios desventajosos o injustos, o vender o entregar tierras vitales para la reproducción de su propia agricultura” (Harris, 1995). Por lo tanto, el asunto principal ha sido los términos desiguales en los que las poblaciones indígenas han entrado en el mercado en comparación con otros sectores.

Ha resurgido también el interés por parte de los historiadores y de los antropólogos sobre el papel que jugaron los pueblos indígenas y sus instituciones en las primeras etapas de la construcción nacional en América Latina. Durante el período colonial, parece haber existido una gran uniformidad en la manera en que los miembros subyugados de unas civilizaciones indígenas florecientes fueron tratados por la Corona española. Una serie

³ El primer ensayo por Brooke Larson, “Communities, Cultures and Markets”, ofrece una presentación general de la literatura y de los argumentos.

de estudios han examinado recientemente las diferencias regionales y ciertos debates de políticas, mientras pensadores liberales intentaban desglosar el concepto de la comunidad corporativa indígena, cuando todavía existía una fuerte dependencia de las economías en el tributo indígena o la contribución del trabajo forzado hasta muy entrado el siglo XIX (Jackson, 1997). En algunos países existe una conexión clara entre la presión sobre las tierras comunales indígenas y la necesidad de mano de obra para el sector comercial de la agricultura. En otros países, no ha sido tanto el caso.

Las raíces de la pobreza indígena de hoy se atribuyen frecuentemente a las reformas liberales de finales del siglo XIX cuyo objetivo era, entre otros, introducir exclusivamente la noción de la posesión privada de tierras. Aunque en ciertos casos las comunidades indígenas recibieron los títulos de sus tierras durante el período colonial español o pudieron comprar tierras comunales en los primeros años después de la independencia, la tendencia después de mediados del siglo XIX era reconocer sólo los títulos individuales de tierra bajo el código civil. Puesto que la mayoría de las comunidades indígenas no tenían ni los medios ni el conocimiento para registrar sus tierras como propiedad privada durante este período, la era del liberalismo del siglo XIX y principios del XX sembró el camino para una expropiación substancial de las tierras comunales indígenas a través de continente.

Desde una perspectiva indígena, la situación parece haber sido particularmente seria en aquellos países donde el desarrollo de los cultivos comerciales para la exportación (tales como el café) conllevaron una demanda de mano de obra indígena así como presión sobre sus tierras. En Guatemala y en partes de México, donde la economía cafetalera creció particularmente rápido durante esta época, los pueblos indígenas perdieron gran parte de sus tierras comunales. Muchos 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. Los períodos regulares de migración para proveer mano de obra a las grandes plantaciones agrícolas se convirtieron en parte de la vida normal de los indígenas guatemaltecos. Hasta 1940, las leyes coercitivas de trabajo por deuda y haraganería 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, las fuerzas del mercado habían sido suficientes para proveer mano de obra migratoria y de temporada para la agricultura comercial.

En los países andinos hubo diferencias pues la agricultura comercial de exportación nunca se desarrolló con la misma intensidad. Donde hubo grandes haciendas, los indígenas fueron empleados a través de sistemas de servidumbre (yaconaje en Perú, huasipungo en Ecuador, ponguaje en Bolivia) en el que proveían mano de obra barata o sin paga a cambio de acceso a parcelas de subsistencia. En otras partes más remotas de la sierra, las leyes de registro y de privatización de tierras a finales del siglo XIX parecen haber tenido un efecto práctico menor en comparación con México y América Central. Las comunidades indígenas tradicionales sobrevivieron en la práctica, aun cuando estuviesen al margen de la ley.

A través de la región Andina, tal como ocurrió en México y en América Central, las reformas liberales de finales del siglo XIX trataron de eliminar mediante legislación los sistemas indígenas corporativos de tenencia comunal de tierras, con el objetivo de modernizar la agricultura creando un mercado de tierras libre y sin trabas. Mientras tanto, no se intentó crear un mercado de mano de obra libre. Los tributos indígenas permanecieron como una fuente importante de colección nacional de ingresos hasta la segunda mitad del siglo XIX. En Perú, esto llevó a un impuesto de jefe de familia o “contribución personal” sobre los indígenas hombres y jefes de familia que duró hasta principios del siglo XX (Jacobsen, 1997). Pero en Perú, la alienación real de las tierras indígenas no era tan marcada en las comunidades más remotas, aunque la presión del mercado aumentó con las mejoras en la transportación a principios de siglo. En Bolivia, donde las ciudades

principales estaban ubicadas cerca de áreas indígenas —y donde la industria minera se expandió después de las reformas liberales, aumentando así la demanda por la mano de obra indígena— la concentración y despojo de tierras fue mayor. Para la época de la revolución boliviana en 1952, el 6% de los propietarios de tierras con mil o más hectáreas controlaban más del 90% de toda la tierra cultivada, la mayor parte de ella subutilizada (Klein, 1982).

El período entre 1920 y 1970 aproximadamente fue testigo de los cambios graduales en las políticas del Estado, originalmente inspiradas en la revolución mexicana entre 1910 y 1920 y que culminó en la era de la reforma agraria del período entre 1950 y 1970 en la que muchos países tenían como objetivo explícito la distribución de tierras a las comunidades indígenas. En México, donde el proceso de concentración y alienación de tierras indígenas había sido particularmente agudo en las décadas prerrevolucionarias; uno de los estandartes revolucionarios había sido la restitución de las tierras indígenas. Las reformas agrarias de la década del 1920 dio poder al Estado para restaurar la tierra alienada al campesinado indígena, ya fuera a través de donaciones en forma de ejidos inalienables o por medio de la restitución de las comunidades indígenas en los casos donde pudiesen mostrar un título válido de las tierras. En la práctica, la tierra fue distribuida casi exclusivamente a través del sistema de ejido.

En los Andes, quizás inspirados por el modelo mexicano, los legisladores gradualmente enmendaron sus leyes para reconocer a las comunidades indígenas nuevamente como entidades legales. En Perú durante la década del 1920 y en Bolivia después de la revolución de 1952, se pusieron en vigor las leyes sobre la restitución de las tierras. En Ecuador una nueva Ley de Comunidades se puso en vigor en 1937. Posteriormente, las políticas se convirtieron en prácticas híbridas. Bajo las leyes de reforma agraria de Bolivia, las fincas existentes se distribuyeron entre los indígenas Aymará, aunque mayormente en parcelas de tierras individuales. En Perú, donde varios cientos de miles de indígenas serranos se beneficiaron de las reformas agrarias que se llevaron a cabo entre 1968 y 1975, el objetivo del gobierno fue desarrollar unidades agrícolas cooperativas bajo supervisión estricta del Estado. En Ecuador, donde las reformas agrarias de las décadas del 1960 y del 1970 dieron lugar a una distribución de tierras más limitada, también predominaron las fincas agrícolas individuales. 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 reformas.

Queda claro que un objetivo clave de las reformas agrarias de este período fue erradicar los sistemas de las haciendas tradicionales, que operaban fuera del mercado, remplazándolos con mano de obra asalariada. Al mismo tiempo, muchas de las reformas pusieron restricciones a los mercados de tierras, donde las tierras comunales campesinas e indígenas retuvieron su carácter inalienable y no hipotecable. La tendencia fue más marcada en México, pero fue también importante en Bolivia y Perú. Los lugares donde no hubo prácticamente redistribución fueron Chiapas (no fue considerada para la reforma agraria que ocurrió en otras partes de México) y Guatemala (donde la reforma de 1952-1954 fue detenida por un golpe militar). En Ecuador, la redistribución de tierras fue muy limitada. Los propietarios de tierras tuvieron que elegir entre la “modernización” de los medios de producción o la expropiación. La modernización se llevó a cabo usualmente mediante métodos de inversión intensiva de capital y la eliminación del trabajo forzoso indígena. Aun cuando había un compromiso político en cuanto a las reformas agrarias, irónicamente, en algunos casos las reformas promovieron la expulsión de la mano de obra indígena.

Durante la década de 1960, el papel de la mano de obra en México, América Central y las economías andinas estaba claramente en proceso de cambio. Ese período vio el auge de los negocios de agroexportación a través de la región. Se abrieron nuevas áreas para la producción de frutas y vegetales en el norte de México, de

algodón y azúcar en la costa del Pacífico de Guatemala, también el cultivo de azúcar y algodón en las áreas fronterizas del este de Bolivia y azúcar entre otros cultivos en las regiones costeras de Ecuador y Perú. Todos estos cultivos tenían dos elementos en común. Se desarrollaron en áreas con una densidad de población relativamente baja y por ende escasa mano de obra. La demanda de mano de obra fue muy alta, pero sólo durante los pocos meses de la cosecha. Las nuevas oportunidades que representaron los cultivos comerciales y la inversión de capital dieron lugar a que la mayor parte del crédito y la tecnología se invirtiera en el sector comercial de rápido crecimiento. Mientras tanto, la rápida industrialización de algunos países aumentaba la demanda por productos mercadeables baratos para atender las necesidades de la creciente población urbana.

Como respuesta a este nuevo contexto y a las nuevas oportunidades, encontramos una diversidad de estrategias de supervivencia indígena. Primero, muchos de los alimentos básicos de consumo urbano (por lo menos hasta antes de que cambiara la dieta urbana con la exportación del trigo, etc.) provenían de la agricultura indígena. Sin embargo, los precios se mantuvieron bajos para productos básicos tales como maíz, frijoles y papas; además, nunca se le permitió a las comunidades indígenas desarrollar su propia infraestructura de mercadeo. Segundo, hubo una tendencia creciente a llevar la migración rural —rural a los nuevos polos de desarrollo agrícola comercial. Donde había condiciones de pobreza y de salarios extremadamente bajos, existen razones para creer que esto se convirtió en un último recurso de supervivencia. Pero en las comunidades indígenas más empobrecidas (aquellas donde la subdivisión de las tierras había reducido los terrenos cultivables a menos de una hectárea o incluso media hectárea), la mano de obra migratoria temporal se convirtió en un hecho común en la vida comunitaria indígena.

ESTRATEGIAS ECONÓMICAS Y DE SUPERVIVENCIA: MARCO GENERAL

Comentarios preliminares

Esta sección presenta las tendencias de las estrategias económicas y de supervivencia actuales de distintos pueblos indígenas. El propósito es presentar un cuadro general y no un análisis de casos detallados, y evaluar algunas diferencias por país y por región.

Es importante subrayar la falta de información sistemática en este área. En su gran mayoría, la documentación disponible presta mucha más atención a recomendar enfoques de desarrollo deseables según las aspiraciones indígenas y su cosmovisión, en lugar de un análisis empírico respecto a las actividades económicas y de ingresos de los pueblos indígenas. Debido a esta escasez de datos comparativos, la presente exposición sólo puede pretender ser ilustrativa.

El énfasis hasta ahora ha sido sobre la situación del campesino indígena. Mientras esta sección retiene la distinción convencional entre campesinado indígena y las comunidades forestales en la cuenca Amazónica y áreas similares, se admite que la distinción no es siempre útil. Existe un gran número de áreas comunes entre estas categorías por todo tipo de razones. Primero, las comunidades indígenas en la sierra tienen un gran margen para obtener su subsistencia de los bosques al igual que de las actividades agrícolas (aunque a veces la legislación nacional de horizonte limitado les previene de hacer esto). Segundo, debido a la colonización espontánea así como la oficial, los pueblos indígenas serranos están en un creciente intercambio con las comunidades de las regiones de bosques pluviales hasta entonces aisladas. Tercero, las dos categorías se han entremezclado durante los últimos años. Es muy raro encontrar una comunidad indígena que no tenga lazos bastantes fuertes con la economía de mercado. Los pueblos indígenas de todas partes necesitan un ingreso, por eso tienden a participar en los mercados de mano de obra rurales y urbanos.

Sin embargo, dada la gran diversidad de las situaciones y actividades económicas, se debe intentar establecer algún tipo de clasificación. Una importancia diferente, como se ha visto en el análisis histórico anterior, es que muchas de las comunidades serranas o “convertidas en campesinado” hace tiempo perdieron la capacidad de obtener una producción de subsistencia en las economías locales. Para ellos, la protección de sus derechos a las tierras contra expropiaciones adicionales utilizando la demarcación y los títulos de tierras, por ejemplo, ha dejado de ser una estrategia eficaz de desarrollo. Para los pueblos indígenas de la Amazonía y otros bosques pluviales, pocos en número pero con extensiones de tierra potencialmente altas, los asuntos son obviamente diferentes. La demarcación de tierra no es suficiente de por sí para asegurar una subsistencia adecuada, pero puede ser un primer paso esencial. Es posible establecer unidad territorial sobre la cual se podrá eventualmente elaborar una estrategia de desarrollo comunitario cohesivo.

En todas las situaciones, la comunidad de origen puede ser un punto de referencia para los pueblos indígenas ya que es este lugar físico que puede darles un sentido básico de identidad cultural. Sin embargo, existe el peligro de considerar el desarrollo de los pueblos indígenas como lo mismo que el desarrollo comunitario. En las palabras de un analista: “...millones de inmigrantes indígenas provenientes de áreas campesinas tradicionales están viviendo en los centros urbanos o en la periferia pobre que rodea nuestras enormes ciudades principales o están migrando de un lugar a otro, a veces cruzando las fronteras, ya sea solos o con sus familias, buscando trabajo, seguridad, estabilidad. Claramente dados estos cambios, las políticas tradicionales del “desarrollo comunitario”, que se dirigió a lo que se pensaba eran comunidades campesinas indígenas

inmutables, tienen que revisarse y adaptarse a las nuevas circunstancias creadas por la economía global” (Stavenhagen, 1996).

Un tema que todavía necesita mucho análisis es la presencia indígena en las áreas urbanas y su grado de participación en la economía urbana. Se sabe que por lo general en América Latina, como en todas partes del mundo en desarrollo, hay una creciente presencia indígena en las grandes ciudades. En Bolivia por ejemplo donde se estima que un 36% de los individuos que residen en las áreas urbanas son indígenas⁴, UNICEF ha trazado un mapa de densidad de poblaciones indígenas en pueblos tales como Cochabamba y encontró que ciertos distritos son ahora habitados casi exclusivamente por indígenas. El buscar empleo urbano por algunos períodos de tiempo ha sido una estrategia de subsistencia indígena por mucho tiempo. Las jóvenes indígenas comprenden una gran proporción de la servidumbre en las residencias de Ciudad de Guatemala, oportunidad que éstas utilizan para continuar su educación. Pero los problemas más serios surgen cuando los inmigrantes indígenas no hallan un empleo fijo o residencia legal en las zonas urbanas y al mismo tiempo pierden el contacto con sus comunidades de origen. Estos son los que trabajan en carga y descarga, mano de obra casual, los limpiabotas, los vendedores callejeros y otros que tienden a vivir en casuchas en las partes más precarias de los arrabales al margen de las grandes ciudades.

Además, los pueblos indígenas participan extensamente en los mercados de mano de obra que viaja diariamente del área rural a la urbana, característica que aumenta en la mayoría de las economías latinoamericanas. Las comunidades y las familias indígenas pueden tener redes complejas de intercambio y apoyo entre las comunidades rurales, los pueblos locales y las grandes ciudades. Aunque la inmigración inicial temporal o permanente puede producirse a causa de la pobreza, las familias indígenas pueden capitalizar la oportunidad para mejorar las destrezas educativas y técnicas o para desarrollar empresas con fuertes lazos a la economía agrícola o artesanal. Aunque muchos indígenas se encuentran entre los habitantes urbanos más pobres, la inmigración urbana puede también ser la ruta más prometedora para salir de la pobreza extrema.

El siguiente análisis estudia algunas tendencias de la participación indígena en varios sectores de la economía, incluyendo la agricultura campesina y la comercial, los mercados de mano de obra, la migración interna e internacional de mano de obra, el comercio regional y la economía urbana. Las estrategias económicas y de supervivencia en las tierras bajas tropicales se tratarán en otro apartado.

Agricultura indígena y modos de subsistencia rural

¿Cuán importante es la agricultura a pequeña escala como fuente de ingreso y modo de subsistencia para las comunidades indígenas “campesinas”? A pesar del mito del agricultor indígena campesino orientado principalmente a la producción de subsistencia, hay razones para creer que las familias indígenas devengan la mayor parte de (y una proporción ascendente de) sus ingresos fuera de su propia producción agrícola. Una pregunta importante que necesita más investigación es qué proporción de sus ingresos se ganan fuera del área geográfica de sus comunidades.

Desde la fase de redistribución de las reformas agrarias finalizada hace aproximadamente dos décadas, que redujo las posibilidades de trabajo agrícola independiente para la próxima generación, los pueblos indígenas

⁴ Estimación basada en los resultados de las encuestas de hogares de 1993 citado en el informe del Banco Mundial No.15272-BO, *Bolivia: Poverty, Equity and Income*, Washington, D.C. 22 de febrero de 1996.

han buscado inevitablemente estrategias alternativas de supervivencia. En países como Guatemala, donde ante la ausencia de todo tipo de reforma agraria la fragmentación de las pequeñas fincas ha sido muy marcada, esta tendencia se ha manifestado por un período más largo. Una encuesta de 1989 estimó que sólo una cuarta parte de la población indígena en el altiplano occidental de Guatemala participaba principalmente en el cultivo de su propia tierra, un 27% devengaba su ingreso principal del trabajo asalariado agrícola y el resto se ganaban el sustento del comercio, de la producción artesanal y otras actividades no agrícolas (Smith, 1995). Un estudio de la sierra guatemalteca llevado a cabo en 1997 encontró que la producción agrícola campesina, particularmente el cultivo de los granos básicos, ya no es suficiente para satisfacer las necesidades básicas de la familia, lo que explica la diversidad ocupacional. Las alternativas más importantes son la agricultura comercial a menor escala, la participación en los mercados de mano de obra regionales e internacionales, el comercio formal e informal en Guatemala y países aledaños, el sector de servicio, el transporte y las actividades de extracción⁵.

Un estudio llevado a cabo recientemente en Ecuador compara las estrategias de generación de ingresos de indígenas en diferentes niveles de pobreza. Se encontró que los más pobres devengan 22% de sus ingresos de la agricultura, 16% del ganado, 9% de la producción artesanal y 53% del empleo migratorio. Los que tienen un ingreso progresivamente más alto lo ganan en una proporción mayor de la agricultura y del ganado y menos de actividades migratorias (CONADE/ GTZ, 1992). Nuevamente, los hallazgos no sorprenden a la luz de las tendencias recientes de tenencia de tierras. Una encuesta de hogares de 1990 en la región de la sierra encontró que el 28,4% de los habitantes rurales no poseían tierras, 31,8% poseía menos de una hectárea y 29,1% entre una y cinco hectáreas. Al mismo tiempo, todas estas familias estaban recurriendo en ese momento a distintos arreglos en calidad de arrendatarios y aparceros⁶.

De igual manera, un estudio reciente de los departamentos del altiplano de Chuquisaca y Potosí establece que el acceso a la tierra ya no es un criterio crucial para definir al pobre rural, ya que no explica todo el grado de diferenciación socioeconómica. Los agricultores más pequeños ya no son, en muchas ocasiones, los más pobres. Aunque los minifundistas como grupo se caracterizan por lo general por la falta de tierras y de derechos individuales, una encuesta reciente estima que el 30% de estos minifundistas pertenecen a los extremadamente pobres, el 37% a los pobres, el 25% a un grupo intermedio y 8% a los relativamente “ricos”. El argumento básico es que las actividades no agrícolas y la migración temporal se han convertido en elementos tan importantes que ya no pueden ser consideradas como “actividades marginales” (Zoomers, 1997).

Aunque los campesinos indígenas son tradicionalmente considerados como los productores de granos y otros alimentos básicos, a menudo satisfaciendo la demanda nacional para estas cosechas, hay excepciones importantes. En Guatemala por ejemplo, las diferentes microregiones dentro de la sierra indígena han sido capaces de especializarse en nuevos cultivos. Esto incluye la producción mediante irrigación de vegetales para el mercado de América Central, arvejas y brécol para el mercado de los Estados Unidos, cultivo de frutas para los mercados nacionales principalmente, así como la participación extensa de pequeños propietarios de tierras en el cultivo del café. En México, el cultivo del café ha sido una fuente de ingreso importante para las comunidades indígenas de Chiapas y Oaxaca. En el ámbito nacional, sobre el 70% de los agricultores de café

⁵ *Estudio Básico del Altiplano Occidental de Guatemala*, Movimiento Tzuk Kim-Pop/CONSOC, Quetzaltenango, octubre, 1992.

⁶ INEM, Encuesta de Hogares, 1990, citada en el documento de proyecto de PRODEPINE, COMPLADEIN, Ecuador, 30 de junio de 1997.

tienen terrenos de menos de dos hectáreas. En Chiapas, el estado más importante en la producción de café en México, 91% de los productores tienen menos de cinco hectáreas.

En los últimos años ha habido intensos debates sobre los sistemas de tenencia o reforma agraria necesarios para permitir a los productores indígenas tomar ventaja de las oportunidades del mercado respetando simultáneamente sus estructuras sociales. Los productores campesinos indígenas viven bajo diferentes regímenes de tenencia de tierras. En México, tanto las comunidades indígenas como otros campesinos que se han beneficiado de las reformas agrarias, ocupaban sus tierras bajo un sistema de propiedad comunal hasta que las reformas de 1992 prepararon el camino para la privatización de la tierra. En Guatemala, aunque está estipulada por ley la propiedad comunal indígena, en la práctica casi toda la tierra indígena de la sierra se mantiene como terrenos privados con o sin título. El censo agrario más reciente de 1979 estimó que menos del 1% de la superficie de tierra agrícola se mantenía en formas comunales de tenencia (aunque gran parte de los bosques en el altiplano occidental es tierra comunal bajo el control municipal). En Ecuador, al igual que en Guatemala, la tenencia comunal es la excepción, y se limita a tierra de pastoreo a altas elevaciones. En Bolivia, las áreas de tierra comunal indígena son reconocidas por ley y probablemente comprenden aproximadamente un cuarto del área de las tierras de la región de la sierra. En Perú, las tierras comunales, tanto entre los indígenas del altiplano como entre los de las tierras bajas, han sido reglamentadas mediante legislación, aunque las reformas constitucionales de 1993 pusieron fin a la prohibición absoluta de la posibilidad de alienar o hipotecar estas tierras.

Un grupo de opinión económica considera la supervivencia de los sistemas tradicionales de tenencia de tierra para los pueblos indígenas como una causa continua de pobreza que impide el acceso al crédito y la integración total al mercado. Las reformas agrarias orientadas al mercado de 1990 en México y Perú son claramente motivadas por esta preocupación. Los defensores de las reformas orientadas al mercado también señalan la gran brecha que existe entre la ley y la realidad en cuanto a que existe un mercado activo de tierras indígenas a pesar de la prohibición legal sobre las transferencias de tierras. Sin embargo, en América Latina, aunque ha habido continuos debates dentro de la comunidad de desarrollo con respecto a las metodologías apropiadas para los sistemas de títulos y registro de tierras, ha habido poca evaluación sistemática ya sea del rendimiento económico de los sistemas de tenencia comunal o de las posibles razones por las cuales las comunidades indígenas no han podido funcionar más eficazmente en la economía de mercado. Sin embargo, en el contexto de África hay extensos debates sobre la relación entre los sistemas de manejo de recursos de la propiedad comunal y la productividad agrícola (Migot-Adholla, 1991; Barrows y Roth, 1990; y Bruce, 1991).

En un gran número de países, los pueblos indígenas y sus grupos de apoyo se han opuesto a las reformas legales recientes, por entenderse que dan énfasis a los títulos de tierras privados en lugar de a los títulos comunales indígenas. El ejemplo más claro es la reforma mexicana de 1992 que, aunque daba la opción a los pueblos indígenas de mantener el régimen comunal, terminaba eficazmente las posibilidades de presentar reclamos de tierras. En Ecuador, las organizaciones indígenas expresaron su oposición general a la ley de tierras de 1996. En Guatemala, los recientes acuerdos de paz ponen gran parte de su énfasis en las soluciones de mercado para la reforma agraria y en un catastro y registro de las tierras para aclarar los derechos a la propiedad. Sin embargo, el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas enfatiza la importancia de las tierras comunales indígenas, reconoce el principio de la restitución de tierras y establece una comisión conjunta de gobierno y de representantes indígenas para hacer las recomendaciones sobre las políticas de tierras. Un asunto de gran controversia ha sido los esfuerzos del Gobierno de implantar un impuesto local sobre las tierras, al que se han opuesto los grupos indígenas así como los pequeños propietarios.

Bolivia ha sido la excepción a la tendencia reciente. La Ley Indígena Nacional de Reforma Agraria (Ley

INRA) pone aún más restricciones con respecto a la alienación y transferencia de las tierras indígenas (tanto en el altiplano como en las tierras bajas) que lo establecido por la legislación agraria anterior. Las tierras comunitarias indígenas, las propiedades comunitarias y el solar campesino son considerados indivisibles, no hipotecables y exentos de impuestos. La nueva ley claramente divide las propiedades agrarias entre las tierras más comerciales completamente integradas al mercado y sujetas a impuestos y las pertenecientes a los sectores indígenas o campesinos. La ley debe ser vista junto con otras iniciativas de participación y descentralización establecidas desde 1994 que enfatizan la revitalización de las instituciones indígenas en el ámbito local.

Finalmente, en el contexto de los debates del registro de tierras, se debe recordar que los pueblos indígenas han tenido tradicionalmente acceso a múltiples zonas de uso de tierras. Aunque esto está muy comprobado en las tierras bajas tropicales, no se ha estudiado de igual manera en el caso de las comunidades indígenas del altiplano. En Guatemala por ejemplo, con sus zonas climatológicas de tanta variación para un país pequeño, la expansión de la agricultura comercial hasta las tierras bajas del Pacífico y las áreas piemonteses redujo el acceso de las comunidades indígenas del altiplano a los asentamientos y colonias que habían cultivado anteriormente en la costa sur (McCreery, 1994). En Bolivia, se le ha dado mucha atención al contexto agroecológico de la tenencia de tierras del altiplano indígena y al carácter vertical de su ecología. Las comunidades tradicionalmente reducen el riesgo al tener tierras en diferentes áreas ecológicas. Los enfoques en la titulación y el registro de tierras, que no abarca la complejidad de estos sistemas de uso de tierras, tendrían probablemente un impacto adverso en los modos de subsistencia de los indígenas.

Pobreza y modos de subsistencia indígena en las tierras bajas tropicales

Los estudios de pobreza y en las iniciativas por reducirla ponen el mayor énfasis en los pueblos indígenas más “asimilados”: los campesinos indígenas, los trabajadores agrícolas, los trabajadores migratorios o los habitantes urbanos. Los indicadores de pobreza convencional y los programas de reducción de la pobreza quizás sean más fáciles de aplicar a las personas más integradas a la economía nacional y de mercado.

Dicho esto, ahora se está prestando atención a las condiciones de vida, trabajo y supervivencia de los pueblos indígenas “menos asimilados” del continente y la comunidad internacional de desarrollo ha asignado recursos significativos a las áreas de tierras bajas y tropicales. Son también estas áreas y los pueblos indígenas diversos que tradicionalmente las ocupan, los que han recibido el apoyo de organizaciones de derechos humanos y de los grupos de cabildeo ambiental.

La mayor preocupación hoy día, ya sea por los gobiernos o las organizaciones internacionales, ha sido con respecto a los derechos sobre las tierras y los recursos. Esto es comprensible. El hábitat ambiental de los grupos indígenas del trópico y de las tierras bajas ha estado constantemente amenazado por el tipo de proyecto de desarrollo que es propenso a recibir fondos multilaterales. Aunque la penetración económica en el Amazonas y en áreas similares no es nada nuevo, las últimas dos o tres décadas han visto aumentos masivos en las inversiones. Casi todos los países que poseen estas regiones tropicales y de tierras bajas están haciendo todo lo posible por desarrollar los recursos de éstas, ya sea por el petróleo, el gas, la madera, el oro o el agua. Además, existe una gran presión por promover proyectos de colonización para aliviar las presiones de la población y el ascendente desposeimiento de tierras en las otras áreas.

Ha habido logros significativos en cuanto a la demarcación y titulación de tierras, durante las últimas dos décadas. A mediados de la década del 1970, Perú fue el primer país andino en otorgar títulos a gran escala

de las tierras forestales indígenas. Durante la década del 1980, también se otorgaron títulos a gran escala de las tierras forestales de comunidades indígenas en Colombia. Durante este período el gobierno reconoció los derechos territoriales de los grupos indígenas sobre aproximadamente la mitad del área de la Amazonía o alrededor de 70.000 millas cuadradas en total. Algunos países comenzaron el proceso más tarde. Por ejemplo, en Ecuador el primer proceso importante de titulación en la Amazonía comenzó después del levantamiento de 1990. En Bolivia durante la última década se emitieron decretos acerca de la importancia de otorgar títulos de tierras a las comunidades indígenas amazónicas. Igualmente, se declaró una moratoria de nuevas concesiones de bosques. Esto dio lugar a que se sentaran las pautas para un programa importante de titulación que podría traspasar el control de alrededor de diez millones de hectáreas de tierras forestales a las comunidades indígenas.

Sin embargo, en general se entiende que la demarcación y titulación de tierras no serán suficiente para detener la pobreza y establecer un patrón de desarrollo sostenible. Este punto se subrayó en la primera evaluación comprensiva del Banco Mundial sobre la reglamentación de las tierras y los proyectos de titulación en las tierras bajas de América del Sur (Wali y Davis, 1991). El estudio, basado en trece proyectos con componentes indígenas realizados a partir de 1982, concluyó que éstos habían sido claves en la demarcación y reglamentación de las tierras indígenas en zonas bajas forestales. Sin éstos, los pueblos indígenas “hubiesen sufrido un trauma mayor como resultado del desarrollo y de la explotación de los bosques tropicales”. Sin embargo, la experiencia indica que la reglamentación de la tierra por sí misma no sería suficiente para proteger la seguridad de los territorios indígenas. Se debe unir a la promoción de programas de desarrollo sostenible que incorporen el conocimiento de estos pueblos sobre la gestión de los recursos naturales y de la conservación ambiental, dirección hacia la que los proyectos de seguimiento estaban dirigidos.

Por lo general, se diferencia entre los indígenas según el lugar donde habitan, es decir, los indígenas que viven en tierras bajas y los campesinos indígenas del altiplano. Sin embargo, los pueblos indígenas que habitan tierras bajas tropicales no representan un grupo homogéneo. En términos de estrategias económicas, los pueblos indígenas del Chaco argentino, boliviano y paraguayo por ejemplo, tienen muy poco en común con los indígenas de la Cuenca Amazónica. Además, incluso en las áreas de tierras bajas, algunos grupos indígenas se han visto totalmente o casi totalmente desposeídos de sus tierras con el pasar del tiempo y hoy trabajan como agricultores asalariados, muchos en condiciones similares al trabajo de servidumbre.

Un ejemplo de esta situación son los indígenas Chiquitano del sudeste boliviano que cuentan con alrededor de 60.000 personas. Durante años, la expansión de las actividades agrícolas, ganaderas y forestales han tenido un gran impacto sobre la vida de estos individuos. Hoy sólo un pequeño número son agricultores independientes, mientras que la mayoría trabaja como agricultores asalariados (específicamente en trabajos de temporada en los cultivos de caña) y un número substancial vive ya sea en los pequeños asentamientos urbanos de la región o en la ciudad principal de Santa Cruz (Thiele y Nostas, 1994). La situación de los Chiquitanos se refleja en el hecho de que después de la ley de reforma agraria de 1996 que otorgó títulos a las tierras comunales indígenas en las regiones orientales, ellos tuvieron que hacer una petición para que se les otorgaran tierras fuera de su área de origen porque ésta había sido ocupada por colonos casi en su totalidad.

En la Amazonía, con algunas excepciones, las comunidades indígenas están, hasta cierto punto, integradas al mercado; durante las últimas dos o tres décadas se han registrado cambios dramáticos. Según lo observado en un informe sobre el desarrollo futuro de la Amazonía peruana, hasta la década del 1960 el contacto con la economía de mercado era esporádico y mediado por los jefes que habían vivido el apogeo del caucho en Perú. Ahora, casi todos los pueblos indígenas de la Amazonía producen para el mercado y entran en negociaciones directas. Aunque las relaciones de parentesco continúan siendo importantes en los asentamientos locales, cada unidad familiar ha establecido actualmente nuevas formas de relaciones sociales a través de sus lazos con la

economía de mercado. Algunas de las actividades de mercado que surgen en los bosques del Amazonas son la ganadería, la producción artesanal y de cerámica, las tiendas comunitarias y la participación en las empresas de transportación⁷. Así, los indígenas de la Amazonía no están realmente inmunes a los problemas del desempleo urbano al surgir nuevos pueblos con mejores medios de comunicación a través del Amazona.

Pueblos indígenas y el mercado de trabajo

La discriminación, o al menos la segmentación, del mercado de trabajo en la actualidad es una característica importante de la pobreza que confrontan los pueblos indígenas de América Latina. Como se ha visto anteriormente, los pueblos indígenas siempre han participado extensamente en los mercados de trabajo; hasta muy recientemente, mediante varias formas de coerción, han representado el grueso de la mano de obra barata en la agricultura y la minería de varios países. Mientras los sistemas de trabajo sin paga o semif feudales eran característicos de la economía de la hacienda hasta mediados del siglo XX, la participación indígena también ha sido una característica importante de los mercados de trabajo de temporada y migratorio para cultivos tales como el café, el algodón y el azúcar.

Es difícil ofrecer estimaciones numéricas (dada la escasez de estadísticas sobre mano de obra rural en América Latina) o calcular la composición étnica de la fuerza rural trabajadora itinerante. En México, donde el mercado de trabajo rural y la participación indígena dentro de éste han sido estudiados en detalle, las cifras gubernamentales de finales de la década del 1980 establecían que sobre 4,6 millones de personas (o alrededor de un 80% de la población económicamente activa en la agricultura) vendían su trabajo en un momento u otro durante la temporada de la cosecha (Sánchez y Arroyo, 1993). A principios de la década del 1970 ya se estimaba que los migrantes de temporada comprendían casi una cuarta parte de la fuerza laboral total, trabajando en las cosechas comerciales fuera de las regiones donde sus ejidos estaban localizados (Astorga Lima y Commander, 1989). La gran parte de esta mano de obra es claramente indígena. En Chiapas, la fuerza trabajadora del café es reclutada localmente de las comunidades indígenas o de Guatemala por medio de contratistas. En cuanto a la cosecha de frutas y vegetales en los estados norteros de Sonora, Sinaloa y Baja California, el programa gubernamental de solidaridad, PRONASOL, encontró en un estudio de alrededor de 50.000 migrantes que más de la mitad provenía de los estados predominantemente indígenas de Guerrero y Oaxaca (Sánchez y Arroyo, 1993). Aparentemente, la preferencia por los trabajadores indígenas se debía a que éstos eran más dóciles y porque al ser monolingües se hacía más fácil violarles los derechos laborales. Además, los salarios eran más atractivos que para los trabajadores no indígenas.

En Guatemala, un estudio realizado a mediados de la década del 1990 por parte del Ministerio del Trabajo estimaba que el volumen total de los trabajadores migrantes se encontraba entre 500.000 y 600.000 (incluyendo hombres, mujeres y niños), aunque el número de individuos es probable que esté entre las 400.000 y las 450.000 personas, quienes en su mayoría se trasladan a las zonas de cosecha varias veces al año (Flores Alvarado, 1995). Según fuentes de la industria azucarera, en ésta hay alrededor de 60.000 cortadores de caña indígenas por temporada al año. Investigaciones recientes indican que la mayoría de las compañías azucareras reclutan entre 65% y 100% de sus cortadores de caña de la sierra occidental. Se prefiere a los trabajadores migrantes porque son a menudo más disciplinados y tienden a permanecer durante todo el tiempo de la cosecha. Además, los salarios aparentemente han subido significativamente en la industria azucarera durante la década del 1990, pues los patrones son más selectivos en sus técnicas de reclutamiento y se ha establecido un sistema

⁷ "Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana y Desarrollo Sostenible", ILO/UNDP/Hivos, marzo de 1997.

de pago por pieza; a su vez, la introducción de nuevas técnicas para la cosecha ha llevado a un aumento en la productividad de la mano de obra⁸.

En los Andes, el flujo de la mano de obra migratoria indígena para la agricultura comercial puede ser menos importante en términos numéricos de lo que es en México y Guatemala. Esto ha sido una característica de la industria del algodón y del azúcar en el este de Bolivia y la industria azucarera de Ecuador y Perú. Nuevamente, los trabajos más arduos son realizados por los trabajadores indígenas inmigrantes. En Bolivia, es evidente la presencia indígena en los pueblos de Sucre, Cochabamba, Oruro, La Paz y Santa Cruz. Aunque hay áreas de comercios indígenas incipientes, los trabajos manuales tales como la carga y descarga en las ciudades probablemente ofrece un ingreso de menos de un dólar (EE.UU.) por día⁹.

Hay también una tendencia a una emigración más permanente de las zonas rurales a las zonas urbanas. Un estudio realizado en 1997 en el altiplano sur boliviano, que utilizó entrevistas comunitarias, estimó que un 18% de la población había emigrado desde 1983, 45% a la ciudad de Sucre, 18% a la parte urbana de Santa Cruz, 7% a la parte rural de Santa Cruz y 10% a Argentina (Barron y Goudsmit, 1997). La misma tendencia abunda en Guatemala, donde se han registrado varios cientos de miles de nuevos inmigrantes a Ciudad de Guatemala durante la última década. Esto se puede explicar en parte por la huida del altiplano durante los años de intenso conflicto civil, pero también se atribuye a los factores económicos actuales.

La distinción entre migración temporal y permanente es verdaderamente difícil de establecer. Se sabe que los migrantes indígenas más prósperos tienden a mantener lazos estrechos con sus comunidades de origen mediante el financiamiento de festivales y el fortalecimiento de sus relaciones políticas. La migración al extranjero ha sido una fuente importante de recursos por el envío de divisa a las comunidades indígenas del nordeste de Guatemala. Aunque muchos de los emigrantes regresan, existen asentamientos más permanentes de indígenas en sitios tan lejanos como los Estados Unidos de América. Se puede decir lo mismo de los Otavalo de Ecuador cuyo éxito en el comercio de artesanías se conoce internacionalmente. También es cierto que no todos los residentes indígenas urbanos son pobres. En Guatemala, los indígenas están entrando gradualmente en nuevas actividades comerciales y profesionales. En Quetzaltenango, la segunda ciudad más importante de Guatemala, ha habido un aumento significativo durante los últimos años en el número de estudiantes universitarios indígenas.

En su mayoría sin embargo, los pueblos indígenas emigran de la extrema pobreza a la pobreza o a la extrema pobreza. Desde un punto de vista humanitario, el reclutamiento, el transporte, las condiciones de vida y de trabajo de los temporeros indígenas en la agricultura son un hecho de gran preocupación. Aunque los salarios diarios pueden ser altos en comparación con los ingresos promedios de las comunidades de origen, el costo en términos de salud, higiene, pérdida de educación de los niños y la desarticulación social puede ser muy serio.

⁸ Los datos se han obtenido de una disertación doctoral inédita de Elizabeth Oglesby, "Raising cane: class politics and the transformation of industrial agriculture in Guatemala", Departamento de Geografía, University of California, Berkeley, mayo de 1997.

⁹ Estimaciones ofrecidas por los líderes campesinos de Cochabamba, agosto de 1997, entrevista.

POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE ATENCIÓN A LA POBREZA Y AL DESARROLLO INDÍGENA

Políticas y programas gubernamentales: enfoques generales

Los países latinoamericanos con una alta proporción de indígenas se han comprometido a asignar recursos para reducir la pobreza indígena. Compromisos similares han tomado el BID, el Banco Mundial, las agencias principales de las Naciones Unidas y varias organizaciones donantes bilaterales.

Dentro de estos amplios compromisos, existen diferencias evidentes en la manera que tanto el gobierno como las agencias gubernamentales han atendido los asuntos de pobreza y desarrollo indígena. Un asunto clave es si, o bajo qué circunstancias, los recursos deben ser dirigidos específicamente a los pueblos indígenas como grupo étnico. Surgen menos problemas cuando los pueblos indígenas controlan su propio territorio y siguen sus estilos de vida aparte del resto de la población. Pero la asignación de recursos según la etnia en muchas ocasiones ha resultado ser un asunto muy sensible en países tales como Ecuador y Guatemala, donde en muchas partes del país los grupos indígenas y los no indígenas viven juntos. Además, la creciente presencia indígena en las pequeñas ciudades y en las capitales plantea problemas adicionales. Pueden existir pruebas substanciales que indiquen que, tanto en las áreas urbanas como en las rurales, los pueblos indígenas están sujetos a niveles particularmente altos de pobreza y extrema pobreza. Pero en las áreas urbanas, ¿cómo se puede diferenciar entre grupos y familias indígenas y no indígenas para establecer una estrategia de alivio de la pobreza?

Otras preguntas tienen que ver con los mecanismos institucionales más apropiados para atender la pobreza y el desarrollo indígena. ¿Debería existir una entidad estatal, tal como un secretariado o un ministerio de asuntos indígenas o étnicos con la responsabilidad principal de atender estos temas? Si es así, ¿cuál sería su papel y 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? Obviamente los argumentos a favor y en contra variarán de país a país, dependiendo de la importancia numérica de los indígenas en la población total y su nivel de participación en la economía nacional. Donde los pueblos indígenas son una minoría pequeña y vulnerable, amenazada por proyectos de extracción como en el caso del Amazonas brasileño o venezolano, puede haber una necesidad urgente de establecer una entidad estatal para salvaguardar sus derechos mediante programas de demarcación y titulación de tierras. En otros casos, donde los indígenas han desarrollado sus propias organizaciones fuertes y representativas tanto en el ámbito regional como nacional, puede que se opongan a los esfuerzos gubernamentales de dividir en compartimentos los temas indígenas o interétnicos en una entidad específica.

En algunos países, ha habido extensos esfuerzos para coordinar programas de desarrollo indígena mediante una entidad especializada. Por ejemplo en México se creó el Instituto Nacional Indígena (INI) en 1940. Es de notar que el INI en los estados sureños donde vive el mayor número de indígenas, ha jugado un papel importante en los programas de desarrollo rural. A principios de la década del 1990, se estima que se canalizaron alrededor de \$100 millones de dólares (EE.UU.) de fondos gubernamentales de solidaridad regional para proyectos de infraestructura y productividad de las comunidades indígenas mediante el INI (Brysk y

Wise, 1995).

En otros países, las iniciativas han sido más recientes. En Bolivia por ejemplo, el fortalecimiento de las instituciones indígenas en el ámbito local ha sido establecido como piedra angular de las reformas de participación popular desde 1994. Las instituciones indígenas, formadas según sus usos y costumbres tradicionales, pueden recibir personería jurídica que les permite participar en el gobierno municipal. Las medidas de descentralización también permiten la creación de distritos municipales indígenas como subunidades de la estructura municipal del gobierno local. Las medidas son un esfuerzo por estimular la autogestión o la autodeterminación permitiendo a los grupos indígenas conservar las unidades socioculturales y consolidar sus propias formas de administración pública (Hendrix, 1997). Sin embargo, parece ser el gobierno y no las organizaciones autónomas de los pueblos indígenas, el que está tomando la iniciativa en la promoción de este tipo de estructura. A finales de 1997, el gobierno entrante del Presidente Hugo Banzer Suarez incluyó entre sus objetivos estratégicos un plan para la reorganización territorial de los pueblos indígenas, con el objetivo de promover el “desarrollo con identidad de las poblaciones aborígenes para ayudar a aumentar su calidad de vida, su progreso económico, la participación política y la afirmación cultural”. Para estos efectos, el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación atendería a 3,7 millones de indígenas residentes en 310 distritos municipales potencialmente indígenas y en nueve departamentos del país¹⁰.

En Bolivia, la responsabilidad de diseñar y ejecutar las políticas de desarrollo indígena queda en manos del Vice Ministerio de Asuntos Indígenas dentro del Ministerio de Desarrollo y Medio Ambiente. Originalmente creado en 1993 como el Secretariado de Asuntos Étnicos, con funciones principalmente normativas, esta entidad fue recientemente estructurada como un Vice Ministerio y parece estar asumiendo un papel más operativo. Existen propuestas actuales para crear el Servicio Nacional de Desarrollo Indígena dentro del ministerio.

Ecuador es sin duda uno de los países de América del Sur donde la cuestión indígena ha alcanzado importancia en la política nacional, afectando tanto a los grupos indígenas campesinos como a los de las tierras bajas a través de sus organizaciones representativas. Esto se atribuye al “levantamiento” indígena de 1990, en el que las comunidades indígenas de todas las partes del país expresaron sus demandas por derecho a la tierra. En varias ocasiones durante las últimas dos décadas, el gobierno ha tratado de crear una entidad estatal con amplias responsabilidades sobre los asuntos indígenas. Una primera iniciativa fue la creación de la Oficina Nacional para los Asuntos Indígenas dentro del Ministerio de Bienestar Social a principios de la década del 1980. Gobiernos posteriores crearon el Secretariado Nacional de Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas (SENAIN) y el Ministerio Étnico. Es la opinión general que todas estas entidades tuvieron poco impacto pues sus recursos eran limitados, fallaron en desarrollar propuestas específicas de desarrollo para atender el desarrollo indígena y en particular, debido a que las confederaciones indígenas principales cuestionaron su legitimidad. Dos de estas confederaciones se consideran como representantes de los intereses indígenas en el ámbito nacional y de tierras bajas. Estas son la Confederación de Asuntos Indígenas de Ecuador (CONAIE) en el ámbito nacional y la Confederación Nacional de Indígenas del Amazonas Ecuatoriano (CONFENIAE) en las tierras bajas tropicales del este.

El gobierno interino actual del Ecuador ha tomado un enfoque diferente mediante la creación del Consejo de Planificación de Estados Indígenas y Negros (COMPLADEIN) con una participación activa de las organizaciones representativas de los grupos indígenas y negros del país. Creado en 1997, COMPLADEIN

¹⁰ *Para Vivir Mejor*, Plan Operativo del Gobierno del General Hugo Banzer Suarez, diciembre de 1997.

estaba originalmente dirigido por una persona indígena con rango ministerial y tenía los objetivos generales de ejecutar el concepto de una nación multicultural en todos los aspectos tanto en la planificación del desarrollo nacional y regional como el local. Sus cuatro áreas de trabajo eran: desarrollo intercultural en la sociedad ecuatoriana, reformas políticas, jurídicas y administrativas en el ámbito estatal, desarrollo integral y sostenible y la afirmación de la identidad, de la cultura y de la educación bilingüe intercultural.

Los objetivos anteriores son ambiciosos a largo plazo y reflejan las exigencias de la CONAIE y otras organizaciones indígenas por mayores reformas para poner en efecto el concepto de un estado multiétnico y multicultural. En la práctica, una de las iniciativas principales de COMPLADEIN hoy día ha sido la preparación y negociación de un préstamo substancial con el Banco Mundial para financiar “proyectos de desarrollo para los indígenas y los negros” del país. Preparado por su rama técnica, PRODEPINE (Proyecto de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Negros de Ecuador) busca atender la pobreza entre los pueblos indígenas y negros mediante:

- C el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones indígenas para participar más eficazmente en la formulación de políticas gubernamentales y ofrecer servicios significativos a sus miembros en los aspectos económicos,
- C el mejoramiento del acceso de los pueblos indígenas al agua y a la tierra,
- C el aumento de la capacidad de las organizaciones para que logren el acceso a fondos para el financiamiento de proyectos de pequeñas inversiones, y
- C la creación de una capacidad adecuada dentro del gobierno para formular políticas y planes y coordinar actividades dirigidas a las poblaciones indígenas y negras.

Este préstamo de alrededor de \$25 millones de dólares (EE.UU.) fue aprobado por el Banco Mundial a finales de 1997¹¹.

En Perú hemos visto que, al menos hasta muy recientemente, ha habido, como en Bolivia, una tendencia en los círculos oficiales a percibir sólo las comunidades de la Amazonía y del trópico como “indígenas”. Su estatus se ha definido legalmente como “nativos”. Pero queda claro que las tierras tanto de las “comunidades campesinas” de la sierra como de las “comunidades nativas” de las tierras bajas han sido regidas por una legislación especial con restricciones sobre la alienación y la transferencia. Como en los otros países andinos, las reformas constitucionales recientes han reconocido la pluralidad étnica y cultural de la nación peruana. La Constitución peruana de 1993 afirma (Artículo 149) que las autoridades de las “comunidades campesinas y nativas” pueden tener funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial siguiendo su ley consuetudinaria.

La entidad estatal con responsabilidad directa sobre los asuntos indígenas fue hasta recientemente el Instituto Indigenista de Perú (IIP), originalmente concebido como un instituto de gobierno relativamente independiente parecido a las estructuras mexicanas. Desde 1993, el IIP se encuentra adscrito al Ministerio de Agricultura. Su responsabilidad principal era ejecutar las políticas de desarrollo indígena del gobierno y asegurar la ejecución de las normas y reglamentos a favor de los pueblos indígenas (incluyendo la demarcación y titulación de las tierras indígenas). A finales de 1996, las funciones del IIP fueron transferidas a la Unidad de Programas

¹¹ Estos detalles se ofrecen utilizando el borrador del documento del proyecto COMPLADEIN dado a este consultor en septiembre de 1997 durante su visita a Quito. El documento del proyecto probablemente ha sufrido cambios antes de su aprobación final por el Banco Mundial a finales de 1997.

de las Comunidades Indígenas dentro del recién creado Ministerio para la Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH). La función de la unidad indígena de PROMUDEH es mayormente de investigación e información, aunque también juega un papel de facilitador, concertando negociaciones entre comunidades indígenas, la empresa privada y las agencias del gobierno; además promueve actividades empresariales entre las comunidades indígenas. Varias otras agencias gubernamentales participan en la actualidad en programas relacionados con la pobreza y el desarrollo indígena. El proyecto de Fondos de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) de 1997 contiene un plan estratégico para aumentar la participación indígena mejorando las actividades meta y de promoción. El Proyecto Nacional para el Manejo de Cuencas Hidrológicas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS) del Ministerio de Agricultura ha ido ejecutando proyectos importantes de alivio de la pobreza en la sierra indígena, intentando aumentar la producción y la productividad rural y fortalecer las organizaciones rurales para que puedan ser entidades autónomas y sostenibles.

En Guatemala, no existe aún una entidad oficial que tenga la responsabilidad de coordinar los asuntos indígenas. Es interesante notar que cuando el presidente incumbente, Alvaro Arzú Irigoyen ofreció crear una Secretaría o Ministerio de Asuntos Indígenas inmediatamente después de juramentar, la idea fue criticada por las organizaciones indígenas. La mayoría de éstas se oponían a la idea, argumentando que eso sólo serviría para “dividir en compartimentos” los asuntos indígenas en una agencia de gobierno en lugar de permitir que todas sus inquietudes permearán en todas las instituciones del gobierno y de la sociedad. Al mismo tiempo, Guatemala es el único país de América Latina que tiene dentro de su fondo social de compensación un Fondo de Desarrollo Indígena (FODIGUA). FODIGUA se creó formalmente en 1994 con la misión de “ayudar y fortalecer el proceso de desarrollo humano, sostenible y de autogestión de los pueblos indígenas de descendencia Maya, de sus comunidades y organizaciones dentro del marco de su cosmovisión, además de elevar los estándares de vida mediante la ejecución y financiación de sus programas y proyectos económicos, sociales y culturales”. FODIGUA tiene una estructura bipartita, siendo el gobierno y las organizaciones indígenas las partes, y tiene un consejo nacional de ancianos Mayas y cuatro consejos regionales. Sin embargo, ha sido poco capitalizado en comparación con el Fondo de Inversión Social (FIS) y el Fondo Nacional por la Paz (FONAPAZ), organismos que han atendido principalmente a áreas de concentración de población indígena.

Desde la firma del acuerdo final de paz en 1996, que incluye la firma de un acuerdo aparte en marzo de 1995, Acuerdo sobre la Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, el gobierno ha visto claramente la necesidad de dar una atención renovada a los aspectos del desarrollo indígena. El Acuerdo Indígena mismo, aunque no se centra en los asuntos de desarrollo económico y social, hace hincapié en el derecho de los pueblos indígenas a participar en la sociedad a todos los niveles mediante sus instituciones representativas y también a determinar sus propias prioridades de desarrollo. Aunque muchos de los compromisos del gobierno bajo el Acuerdo Indígena tratan sobre las medidas para combatir la discriminación étnica y promover la igualdad de oportunidades genuina en cuanto a una amplia gama de derechos culturales, los asuntos de autonomía local y regional y la ley consuetudinaria también han sido atendidos. El Acuerdo contiene un compromiso para definir el estatus y la capacidad legislativa de los pueblos indígenas y sus autoridades constituidas según las normas consuetudinarias. Específicamente, se hace un llamado a la “definición de las modalidades para promover la distribución equitativa del gasto gubernamental, incluyendo el porcentaje del presupuesto general proveniente de los ingresos regulares que son transferidos anualmente a las municipalidades entre las comunidades, indígenas o no indígenas, que constituyen la municipalidad, para fortalecer la capacidad de estas comunidades de manejar los recursos y ser instrumentos de su propio desarrollo”. Hay también una sección sobre los derechos a la tierra. En este área, quizás el compromiso más significativo del gobierno, es instituir

los procedimientos para resolver las demandas sobre la tierra comunal que puedan ser formuladas por las comunidades indígenas y restablecer así o dar una compensación por, estas tierras.

El Acuerdo Indígena de Guatemala ha sido puesto plenamente en vigor a partir de la firma del acuerdo de paz final en diciembre de 1996. Aunque no hay un período de tiempo específico para ejecutar ninguno de los compromisos, el mecanismo principal de ejecución es el establecimiento de varias comisiones (algunas de ellas compuestas por un número igual de representantes del gobierno y de las comunidades indígenas) para hacer propuestas de reformas en ciertas áreas claves. El Acuerdo establece las “Comisiones Paritarias” de representantes del gobierno y de las comunidades indígenas en áreas de reforma educativa, mecanismos de participación, reforma institucional y derechos indígenas a la tierra. Otras comisiones estudiarán el cómo otorgar un estatus oficial a los idiomas indígenas y la identificación de los lugares sagrados indígenas para después hacer recomendaciones para la preservación de éstos. Todas las comisiones se establecieron en la primera mitad del 1997.

Tanto la reducción de la pobreza como el respeto por la diversidad étnica de Guatemala son prioridades prominentes dentro del gobierno durante el período de 1996 al 2000. El Plan de Acción para el Desarrollo Social y la Construcción de la Paz (PLADES) de 1996 al 2000, reconoce que la pobreza y la extrema pobreza afectan específicamente a las poblaciones indígenas y establece el respeto por la diversidad multicultural y étnica. Esto se encuentra dentro de los siete principios básicos de las acciones del gobierno¹². Sin embargo, en lugar de promover (como el modelo boliviano) instituciones indígenas separadas y conceptos de modelos de desarrollo específicamente indígenas, parecer ser que los objetivos actuales del gobierno de Guatemala son promover más el diálogo intercultural y la mayor participación indígena en todas las instituciones.

Los enfoques guatemaltecos actuales están quizás mejor representados en el proyecto gubernamental con respecto a las políticas y a los proyectos estratégicos de desarrollo humano sostenible para las poblaciones indígenas. Originalmente diseñado como un proyecto para la difusión el Acuerdo Indígena tanto como fuera posible, a través de la sociedad guatemalteca y solicitar propuestas para las próximas reformas, el proyecto ha comenzado una segunda fase más relacionada con la política pública intercultural. Con la participación de un consejo consultor compuesto por las organizaciones indígenas más prominentes en el ámbito nacional (así como de otras personalidades indígenas y no indígenas), tiene como objetivo apoyar diferentes agencias de gobierno (incluyendo la Secretaría de la Paz, la Secretaría de Planificación y el Gabinete Social) en la “formulación, ejecución y difusión de la política pública intercultural para consolidar el Estado y la nación multiétnica, multicultural y multilingüe”¹³.

Enfoques internacionales

En el ámbito internacional, hemos visto que ha habido un resurgimiento dramático en el interés por los pueblos indígenas de América Latina durante la última década. Esta es una tendencia global en la que distintos actores de desarrollo —y los defensores de los derechos humanos— han prestado más atención a la situación de los

¹² *Desarrollo Social y Construcción de la Paz: Plan de Acción 1996-2000*, Secretaría General de Planificación, Guatemala, noviembre de 1996.

¹³ *Proyecto de Interculturalidad, Políticas Públicas y Desarrollo Humano Sostenible*, Q’anil B., Gobierno de Guatemala/UNDP, 1997.

pueblos indígenas en el ámbito mundial. Esto es, en cierta manera, una respuesta a las crecientes y cada vez más articuladas demandas de los pueblos indígenas mismos. Se puede atribuir, en parte, a las nuevas inquietudes de los principales 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, dentro de esta amplia tendencia existen dos temas separados que a veces se tiende, sin gran éxito, a juntarlos. Uno es la reducción de la pobreza material y la extrema pobreza que confronta la vasta mayoría de los pueblos indígenas de América Latina. 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 Unidas 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. La Convención 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, la Convención de la OIT pone similar énfasis en la eliminación de la discriminación, en el derecho de participación en el estado y en la consulta sobre todos los asuntos que afecten directamente a los pueblos indígenas. El borrador del documento de la ONU pone relativamente más énfasis sobre los derechos a la autonomía y a un estatus separado.

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 del 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 Bolivia 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 (Helms, 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 claramente la reducción de la pobreza y específicamente la pobreza extrema que confrontan los pueblos indígenas entre sus prioridades más apremiantes en los últimos años. Ambos han reclutado especialistas en las áreas de culturas indígenas para dirigir sus políticas y sus programas. Ambas entidades 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 que deben discutirse en este trabajo.

Hemos visto anteriormente que el Banco Mundial emitió su primera directriz operativa sobre los pueblos indígenas y tribales en 1982¹⁴. Ésta se concentró en los grupos tribales considerados relativamente aislados y menos aculturados. Cinco años después, el Banco Mundial llevó a cabo la primera revisión de su política¹⁵. Esta 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”. Se ha establecido ahora que los pueblos indígenas realizan actividades económicas que van desde la agricultura itinerante en los bosques o cerca de ellos, hasta la mano de obra asalariada y la participación en actividades de mercado a menor escala. 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. Cuando el grueso de los beneficiarios son indígenas, las preocupaciones del Banco Mundial serían atendidas por el proyecto mismo y las estipulaciones de la directriz aplicarían al proyecto en su totalidad. Debe haber una participación con pleno conocimiento de los pueblos indígenas en la preparación de los planes de desarrollo y en el diseño y ejecución del proyecto.

El Banco Mundial ha revisado recientemente el impacto de esta directriz en sus actividades operativas de América Latina y el Caribe durante el período entre 1992 y 1997¹⁶. La revisión consta de un total de 72 proyectos, de los cuales 48 se encuentran en la etapa de ejecución y 24 todavía están en la etapa de preparación. La mayoría cubre el desarrollo rural, el manejo de recursos naturales, la administración de tierras y la agricultura en conjunto, seguida de proyectos de fondos sociales y ambientales, proyectos de biodiversidad,

¹⁴ Operational Manual Statement OMS 2.34, “Tribal People in Bank-financed Projects”.

¹⁵ “Tribal peoples and economic development: a five-year implementation review of OMS 2.34 (1982-1986)”, Banco Mundial, 1987.

¹⁶ Kathryn Jones Swartz y Jorge Uquillas, “Portfolio Review: Indigenous Peoples and OD 4.20 in the Latin American and Caribbean Region, 1992-1997”, (Draft, 26 de junio de 1997).

educación, salud e infraestructura. La revisión concluyó que en general casi todos los proyectos identificaron a las poblaciones indígenas, pero que el enfoque utilizado para atender la presencia de estos grupos variaba ampliamente. Sólo alrededor de la mitad de los proyectos que afectaban a los pueblos indígenas atendían directamente sus necesidades y preocupaciones mediante un plan o una estrategia de desarrollo, un componente o un proyecto piloto, o la creación de todo un proyecto. Los proyectos restantes o bien estaban enfocados en la pobreza y establecían que no habría efectos negativos sobre los pueblos indígenas o enfatizaban la participación de los pueblos indígenas. La revisión concluyó que por lo general se necesita más información sobre los pueblos indígenas de América Latina para poder incorporarlos plenamente en los proyectos de desarrollo. El reto futuro en la región sería el de apoyar una mayor participación de los pueblos indígenas en los proyectos que les afecten. La revisión vio las discrepancias en la aplicación de la política OD 4.20 como resultado parcial de la ambigüedad de la política misma, pero también debido a una falta de conocimiento sobre los pueblos indígenas, su cultura, sus necesidades y habilidades. Por ello, cualquier enfoque de desarrollo futuro de los pueblos indígenas requerirá mayor información sobre los requisitos de la directriz operativa y de las necesidades de las comunidades indígenas junto con más consultas con los prestatarios sobre el papel tan importante que juegan las comunidades indígenas en el desarrollo de sus países.

Profundizando más allá de estas conclusiones generales, resulta interesante examinar en detalle algunos proyectos y programas que han sido considerados bajo la OD 4.20 del Banco Mundial. Algunos de estos proyectos, aunque con una cobertura nacional en su alcance geográfico, están expresamente dirigidos a poblaciones indígenas o grupos étnicos. Este es el caso del Proyecto de Pueblos Indígenas del Ecuador (recientemente aprobado). Este proyecto intenta fortalecer las organizaciones indígenas mediante un programa de capacitación, de apoyo a la tenencia de tierras y la reglamentación de los derechos de agua, además de atender los temas de resolución de conflicto. Una característica central de este proyecto es “desarrollar la preparación técnica, legal e institucional para capacitar a los pueblos indígenas para que puedan tomar la planificación y ejecución del desarrollo comunitario de base en sus propias manos y así apoyar el etnodesarrollo”.

En otros casos, la OD 4.20 del Banco Mundial se aplica a proyectos y programas que, aunque no se dirigen a las comunidades indígenas necesariamente, cubren un área o áreas geográficas donde predomina la presencia indígena. Un ejemplo de esto es el Proyecto de Recursos Naturales y Desarrollo Comunitario de la Sierra del Perú que tiene como objetivo la conservación de recursos de cuencas hidrológicas a grandes altitudes. Dado que la mayor parte de la tierra es controlada por organizaciones indígenas, el proyecto incluye un estudio del marco legal respecto a los pueblos indígenas del Perú. También trabaja junto a las organizaciones comunitarias y apoya el fortalecimiento comunitario mediante la capacitación en la planificación participativa. Un proyecto que contiene una estrategia o un plan de desarrollo para los pueblos indígenas es el Proyecto de Administración de Tierras de Guatemala (actualmente en la etapa de preparación). Su objetivo principal es dar apoyo a la reglamentación de tierras en áreas seleccionadas de comunidades y pequeños propietarios que ya poseen tierras. También contempla el fortalecimiento institucional para apoyar el proceso de reconocimiento legal de las comunidades indígenas y de los derechos a las tierras comunales y para apoyar las actividades organizacionales y la capacitación de los miembros de la comunidad en temas de ley. Además, el extenso proceso de consulta con las organizaciones indígenas guatemaltecas durante la preparación del proyecto llevó a establecer esfuerzos para elaborar una estrategia de desarrollo multisectorial para los pueblos indígenas para toda la cartera guatemalteca del Banco Mundial.

En cuanto a proyectos de lucha contra la pobreza, el Banco Mundial se ha interesado cada vez más 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.

En total, una lectura de la literatura reciente del Banco Mundial en este área, junto con discusiones con los oficiales relacionados con el tema, demuestra una tendencia a separar los pueblos indígenas para darles un tratamiento aparte. 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. Esto queda implícito hasta en la definición preliminar del Banco Mundial sobre los pueblos indígenas, que establece que una de las cinco características es “la producción primordial orientada a la subsistencia”. La tendencia se extiende hasta concentrarse en las comunidades indígenas utilizando una perspectiva antropológica en lugar de examinar el papel actual y potencial que éstas juegan en la economía y analizar las restricciones que impiden una participación más eficaz y equitativa en la economía y en la sociedad. El estudio sobre los Pueblos Indígenas y la Pobreza del Banco Mundial (1994) atrajo mucha atención dentro de esta organización en cuanto a la correlación entre la variable étnica y la pobreza. La respuesta en su mayoría ha sido buscar remedios dentro del marco de enfoques de autodesarrollo y etnodesarrollo mediante el fortalecimiento de la delegación de poder a los pueblos indígenas dentro de la economía local en lugar de estudiar y establecer lo que podría ser interpretado como las causas estructurales de la pobreza indígena.

El enfoque del BID parece ser mucho más abierto. No existe todavía un equivalente a la directriz operativa del Banco Mundial, políticas condicionantes ni programas en un país específico. El BID sin embargo ha prestado mayor atención a las estrategias de pobreza y desarrollo indígena en los últimos años. Esto comenzó aparentemente a principios de la década del 1990, al igual que en el Banco Mundial, 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 (Banco Interamericano de Desarrollo, 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 reciente 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.

Otro documento de política del BID de 1997 ha identificado algunos de los retos futuros en el área de los pueblos indígenas y de desarrollo sostenible (Deruyttere, 1997). Como se ha podido observar, las reformas

de ajuste estructural dirigidas al mercado y ejecutadas por muchos países latinoamericanos desde la década del 1980, han conllevado una nueva presión sobre las tierras comunales indígenas y han puesto a los pueblos indígenas en una posición desventajosa. Por esto, el énfasis del debate sobre el papel de la población indígena en el desarrollo nacional ahora está “pasando de los temas de manejo de recursos naturales y conservación, a la atención del desarrollo indígena en el contexto de estrategias de reforma del sector social y reducción de la pobreza. Esto implica un cambio de enfoque de los países donde las comunidades indígenas viven en las tierras bajas y son una pequeña minoría a países donde la población indígena comprende un gran sector del campesinado rural”.

A nivel de país, la mayor parte de los documentos de país revisados, establecía el alivio de la pobreza indígena o una incorporación más efectiva de los pueblos indígenas dentro de los modelos nacionales de desarrollo como objetivos estratégicos de gran importancia. En el documento de la estrategia a seguir entre 1996 y 1998 en Guatemala, por ejemplo, el BID identifica el apoyo a las poblaciones indígenas pobres como un objetivo específico dentro de su objetivo general de reducción de pobreza. Las propuestas en esta área incluyen: mejorar los servicios sociales para los pueblos indígenas, estimular un aumento en la producción y en los ingresos, aumentar y mejorar la calidad básica de los servicios de salud, aumentar la educación bilingüe y definir y proteger los derechos indígenas a la tierra, tanto comunales como individuales. El documento también propone un estudio sobre el acceso de los pueblos indígenas a los servicios sociales. El documento de Perú hace hincapié en que los esfuerzos de reducción de pobreza serán dirigidos predominantemente a los segmentos más pobres de la población en las regiones de la sierra y de la selva, con un énfasis especial en las comunidades indígenas. Además, la lucha contra la pobreza incluirá el apoyo directo a las organizaciones civiles entre ellas las organizaciones indígenas. Las comunidades indígenas son mencionadas entre los beneficiarios futuros de las medidas para mejorar la eficacia y efectividad de los servicios sociales. En una versión del documento de país de Bolivia (primer borrador, diciembre 1997), los indígenas son mencionados junto a las mujeres entre los beneficiarios de todos los esfuerzos de reducción de la pobreza. El documento de Ecuador en lugar de identificar los objetivos específicos en esta etapa, solicita un estudio de las organizaciones indígenas y sus prioridades de desarrollo.

Los proyectos y los programas del BID relacionados con la pobreza y el desarrollo indígena no han sido revisados sistemáticamente al momento de la redacción de este ensayo. Algunos ejemplos de las estrategias en curso que incorporan las necesidades indígenas a las operaciones del BID, fueron publicadas en 1997 (Deruyttere, 1997). Este documento también resume los elementos de la estrategia general del BID en cuanto al desarrollo indígena e identifica una serie de cambios a realizarse en el futuro. Al igual que en el análisis del Banco Mundial antes mencionado, la Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario del BID ha dado gran importancia a las diferencias esenciales entre las poblaciones indígenas y las no indígenas con respecto a sus aspiraciones de desarrollo. Según se ha observado, el gran reto será: “Comprender mejor el problema de la pobreza en las comunidades indígenas mediante la formulación de indicadores de pobreza con sensibilidad cultural que puedan definir la pobreza en términos de necesidades básicas insatisfechas, teniendo en cuenta la naturaleza de las economías tradicionales de subsistencia. Estas economías se caracterizan por un bajo nivel de ingresos en efectivo y las necesidades básicas se satisfacen en gran medida a través de mecanismos de redistribución de bienes fuera del mercado. Será esencial tener en cuenta las ideas y aspiraciones de los indígenas con respecto a la pobreza y el desarrollo. Esto último es muy importante porque la pobreza también puede considerarse como un concepto relativo y no absoluto, en la medida en que abarca no sólo las condiciones materiales sino también las aspiraciones de las personas involucradas.”

Entre los proyectos y préstamos revisados (ya sea por un estudio *in situ* o mediante la revisión de documentos de proyectos y la discusión de los mismos con oficiales de las divisiones operativas en la sede en Washington,

D.C.), es difícil detectar una línea constante o uniforme con respecto a los asuntos de la pobreza y el desarrollo indígena. Lo que sí surgió de todas las discusiones fue un deseo muy fuerte de dar atención a dichos asuntos. Con respecto a los cinco países que se han considerado primordialmente en esta revisión, se pueden hacer los siguientes comentarios.

En México, la prioridad ha sido atender la pobreza y el desarrollo indígena en los estados sureños de Chiapas, Guerrero y Oaxaca. La metodología ha sido diseñada y ejecutada en proyectos relativamente pequeños en conjunción con las organizaciones y comunidades indígenas. La estrategia ha sido elaborada, hasta cierto punto, junto con el Banco Mundial. Este ha sido uno de los pocos países donde ha habido un esfuerzo para atender la discriminación en el mercado del trabajo que confrontan los pueblos indígenas mediante un proyecto dirigido a las necesidades de los niños indígenas.

Los dos últimos gobiernos bolivianos han dado prioridad a los asuntos de desarrollo indígena y los mecanismos institucionales para lograrlo. Los temas indígenas han sido atendidos dentro del marco del programa de gobernabilidad y descentralización con el objetivo de reorganizar los límites municipales para que coincidan con las áreas territoriales indígenas. Los temas que afectan a los pueblos indígenas de la sierra se han atendido más bien dentro del marco general de los proyectos y programas de microempresa y desarrollo rural sin referencia específica a la identidad indígena.

En Ecuador, las organizaciones indígenas han recibido apoyo mediante el mecanismo de pequeños proyectos. En este país, se hizo un intento real de diseñar un proyecto de base amplio en el área de desarrollo indígena, pero sin éxito. El BID ha visto la necesidad de realizar una evaluación más sistemática de las distintas organizaciones indígenas para comprender mejor sus aspiraciones. Al momento de la visita a Ecuador, la nueva entidad, COMPLADEIN, había presentado una solicitud para un proyecto de apoyo crediticio.

En Perú, mediante un programa de pequeños proyectos, el BID ha tenido como objetivo fortalecer la Unidad de Programas de Poblaciones Indígenas del Ministerio de Desarrollo, al estimar que era un objetivo estratégicamente importante la presencia de una entidad estatal que interactuara con las comunidades indígenas y el sector privado.

Otros pequeños proyectos han intentado consolidar las empresas comunales en la sierra y ofrecer asistencia técnica a la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía peruana (CONAP) en las tierras bajas tropicales. Las pequeñas donaciones iniciales y los programas de asistencia técnica representan experiencias de aprendizaje que están preparando el camino para inversiones más sustanciales en una etapa posterior. El proyecto establecido para la sierra, ejecutado por medio de Asociación Nacional de Empresas Comunales y Multicomunales (ANCOMSA) parece ser estrictamente identificado como un proyecto de generación de ingresos y de productividad antes que uno asociado con la identidad indígena o regeneración cultural.

En Guatemala, la iniciativa más significativa del BID desde la firma de acuerdo de paz de diciembre de 1996 ha sido, sin duda alguna, el préstamo para el Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz (DECOPAZ) a ser ejecutado en varias municipalidades remotas del departamento de Huehuetenango con un presupuesto de \$50 millones de dólares. Aunque el proyecto DECOPAZ está dirigido a los refugiados indígenas, se desprende claramente del documento y del análisis del proyecto (y de las discusiones con las divisiones operativas y el personal del proyecto) que esta focalización no ha ocurrido. Alrededor del 82% de la población en el área de DECOPAZ es indígena, pero el documento del proyecto realza la importancia de no discriminar entre grupos indígenas y no indígenas en la distribución de recursos. El objetivo central de DECOPAZ es la restauración del capital físico, humano y social de las áreas afectadas por el conflicto armado, delegando eficazmente a los beneficiarios locales los poderes de decisión sobre los componentes individuales del proyecto. A su vez, el

documento del proyecto especifica por adelantado las cantidades a ser distribuidas para la educación y los servicios de salud, los proyectos de productividad y los temas identificados por las comunidades locales según sus prioridades.

Varios pequeños proyectos en Guatemala (pasado, presente y en aprobación) han sido dirigidos mayormente (en ocasiones exclusivamente) a las comunidades indígenas o ejecutados parcialmente mediante organizaciones que se identifican como indígenas. Esto incluye un programa de centros de agroindustrias para mujeres, un proyecto para mejorar los niveles de vida de la población mayormente indígena de la cuenca del río Chixoy y un proyecto para promover la participación del sector privado en la capacitación en áreas rurales, para el cual una de las agencias ejecutantes es la Fundación para el Desarrollo y la Educación de Mujeres Indígenas radicadas en Alta Verapaz. Las preocupaciones indígenas también han sido atendidas dentro del contexto de proyectos y programas sectoriales más amplios. Un ejemplo de esto es el componente de educación bilingüe dentro de un proyecto del BID que da apoyo a las reformas educativas del Ministerio de Educación.

REDUCCIÓN DE LA POBREZA INDÍGENA: CONSIDERACIONES ESTRATÉGICAS

En estos momentos, la Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario está preparando las estrategias del BID con respecto al tema general del desarrollo indígena. Esta sección final tiene como objetivo apoyar ese proceso. Aunque la preocupación principal es la pobreza indígena y su reducción, ambos conceptos están estrechamente relacionados con el desarrollo indígena.

Quizás el punto principal de este trabajo es que la reducción de la pobreza indígena no puede igualarse a la promoción del desarrollo comunitario indígena. Además, dirigir los recursos específicamente a los pueblos indígenas, aunque recomendable en algunos contextos, puede no ser la manera más eficaz de corregir la pobreza de estos grupos. Para abordar las dimensiones estructurales de la pobreza indígena, puede ser más útil canalizar los recursos a los sectores y los temas sectoriales en los que los pueblos indígenas continúan sufriendo discriminación.

También se ha discutido que, en gran parte debido al fuerte movimiento de promoción y protección de los derechos y la autonomía indígenas (un movimiento global pero de particular importancia en América Latina durante esta década), puede haber una tendencia a confundir temas diferentes aunque relacionados entre sí. El respeto a los derechos culturales y políticos de los pueblos indígenas y la promoción de su desarrollo sociocultural no es lo mismo que la reducción de la pobreza material confrontada por los pueblos indígenas. Esto parece obvio. Sin embargo, ha habido una tendencia en círculos de alta influencia a tratar ambos asuntos simultáneamente.

Podemos ilustrar esto más claramente en el contexto de los documentos y declaraciones de políticas sobre autodesarrollo y etnodesarrollo indígena. Existe una tensión clara y continua tanto en el área de política normativa y de desarrollo en cuanto a los conceptos de participación y exclusión social por un lado, y la autonomía y el autodesarrollo por el otro. Ha surgido un consenso en cuanto a que los pueblos indígenas deben ser consultados de buena fe y mediante sus instituciones representativas en referencia a los proyectos de desarrollo que les afecten. También se ha caído en cuenta que para poner en efecto el concepto de una sociedad multicultural y multiétnica, se necesita mucho más que la consulta sobre las modalidades del proyecto en las áreas indígenas. Se debe incluir también mecanismos adecuados de consulta para discutir temas legales y políticas más amplias, puesto que éstos afectan a los pueblos indígenas y su papel en la economía nacional, incluyendo las políticas agrarias, las políticas de descentralización, las políticas de infraestructura y del mercado de trabajo, además de las reformas judiciales y la modernización del estado. La ley consuetudinaria por ejemplo, es un asunto de vital importancia en el contexto de proyectos de títulos de tierras y de catastro, formas extralegales de resolución de conflicto y otros demás asuntos.

Sin embargo, aunque la planificación participativa y de base es obviamente necesaria para asegurar que los esfuerzos de reducción de la pobreza tomen en cuenta plenamente las culturas y las aspiraciones de los pueblos indígenas, esto no significa que los pueblos indígenas deben ser separados de los otros sectores pobres urbanos y rurales. En Guatemala por ejemplo, surgió un resentimiento fuerte ante los esfuerzos externos de imponer un “plan de desarrollo indígena”, precisamente porque el gobierno temía que esto limitara las iniciativas de reducción de pobreza en el nivel étnico específicamente. Además, cualquier intento de canalizar los recursos por medio de lo que fuera considerado como economías e instituciones indígenas tradicionales podría correr el riesgo de interpretar incorrectamente las aspiraciones de las poblaciones indígenas. Aunque existe una

preocupación muy fuerte y creciente en cuanto al concepto de desarrollo con identidad, esto no significa desarrollo separado.

Aunque este trabajo ha intentado analizar algunas tipologías de los pueblos y sociedades indígenas mediante el estudio de su papel en la economía y su nivel de integración en el mercado, se debe admitir que dicho esfuerzo no ha sido totalmente satisfactorio. Existen diferencias importantes entre los grupos indígenas urbanos, las sociedades indígenas campesinas y las comunidades que habitan bosques remotos. Queda claro que estas diferencias se están eliminando debido a que todas estas comunidades se están integrando más plenamente al mercado. Quizás el aspecto más importante a enfatizar es la creciente y diversa participación indígena en todo tipo de mercado de trabajo, usualmente en una situación de extrema desventaja. Algunos mercados de trabajo están casi exclusivamente reservados para los indígenas y sus familias, principalmente el empleo por temporadas en la agricultura comercial.

Estas consideraciones no representan un argumento en contra de los esfuerzos para revitalizar las comunidades indígenas en sus lugares tradicionales de origen mediante la educación, el apoyo agrícola, otras actividades productivas, la infraestructura y el fortalecimiento de las instituciones indígenas representativas a nivel local y regional. Esto puede ser un aspecto muy importante de la reducción de la pobreza, dando marcha atrás al proceso de urbanización y asegurando un financiamiento de las iniciativas de descentralización más eficaces con una participación popular más genuina. Pero es importante que esto no se vea como el único o el principal tema relacionado con la pobreza indígena. Es imposible y poco sabio ignorar las tendencias demográficas y socioeconómicas más amplias que han hecho que los pueblos indígenas se transfieran temporal o permanentemente fuera de sus comunidades de origen y en algunos casos entren a formar parte de las poblaciones urbanas.

Se pueden obtener buenos resultados mediante la mejora de las condiciones de trabajo. Las inversiones podrían mejorar el poder de negociación, el reclutamiento y la transportación, y las condiciones educativas e higiénicas de los trabajadores y sus familias. Los programas para luchar contra la pobreza que se lleven a cabo en los lugares de inmigrantes deben estar relacionados con los proyectos y programas del área de origen. Se han comenzado algunos proyectos interesantes en México, pero se necesita realizar más en otras partes del continente.

En general, lo más sorprendente es la falta de datos recientes y sólidos y de estudios etnográficos con respecto a las tendencias recientes de las estrategias económicas y de supervivencia de los pueblos indígenas. Este aspecto ha sido ya planteado en el estudio econométrico del Banco Mundial sobre los pueblos indígenas y la pobreza en América Latina. Sin embargo, es necesario que lo discutamos nuevamente aquí. En Guatemala, Bolivia, Ecuador y brevemente en México, varias de las personas entrevistadas presentaron este mismo tema. Hay muy pocos datos sistemáticos sobre la participación indígena en las economías urbanas, ya sea en las capitales o en pueblos intermedios o pequeños, y los lazos existentes con las comunidades de origen. Está claro que los indígenas están penetrando de forma creciente algunos mercados, pero son excluidos de otros.

En términos de los derechos indígenas a las tierras y a la economía rural, este trabajo sólo ha podido cubrir someramente el tema. La cuestión del sistema comunal de tenencia de tierra ha sido definitivamente replanteado en América Latina, tanto en el marco legal como en el de políticas. Por mucho tiempo, los análisis internacionales de desarrollo estaban dominados por una teoría evolutiva de los derechos a las tierras y se veía la tenencia comunal como un impedimento a una mayor productividad agrícola, por lo que se debía prever una progresión a la tenencia privada. A su vez, muchos analistas latinoamericanos han planteado que a la tenencia comunal indígena nunca se le dio una oportunidad a partir de la década del 1950. Han logrado señalar

prejuicios en la distribución de los créditos ofrecidos, fracaso del Estado en la provisión de servicios e infraestructura, que han asegurado que las comunidades indígenas tengan poco acceso e integración al mercado. En algunos casos, la oposición férrea a los programas de privatización ha provocado que se dé nueva atención al tema de tenencia comunal. Pero estos temas necesitan mucha más atención, particularmente a la luz del énfasis actual de desarrollo en cuanto a las reformas relacionadas a los títulos, el registro y el catastro de las tierras.

BIBLIOGRAFÍA

- Astorga Lima, Enrique y Simon Commander. 1989. "Agricultural Commercialization and the Growth of a Migrant Labour Market in Mexico", en *International Labour Review*, Vol.128, No. 6, ILO, Ginebra.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 1997. "A Strategy for Poverty Reduction", Social Programs Division, Washington, D.C., marzo.
- _____. 1990. "Strategies and Procedures on Socio-Cultural Issues as Related to the Environment", Comité de Medio Ambiente, Washington, D.C., junio.
- Barron, J. y I. Goudsmit. 1997. "Migración definitiva: hacerse la vida", Serie de Investigaciones Pied Andino, No. 6, Sucre, Bolivia.
- Barrows, Richard y Michael Roth. 1990. "Land Tenure and Investment in African Agriculture: Theory and Evidence", *Journal of Modern African Studies* 28 (2).
- Bruce, John. 1991. "Do Indigenous Tenure Systems Constrain Agricultural Development?" en Bassett and Crummey (eds.), *Land in African Agrarian Systems*, University of Wisconsin Press.
- Brysk, Alison y Carol Wise. 1995. "Economic Adjustment and Ethnic Conflict in Bolivia, Peru and Mexico", Working paper No. 216, Woodrow Wilson Center, Washington, D.C., diciembre.
- CONADE/GTZ. 1992. *Presente y futuro de los pueblos indígenas: análisis y propuestas*, Ecuador Siglo XXI, Estrategia de Desarrollo, Quito, Ecuador.
- DANIDA, Ministerio de Asuntos del Exterior. 1994. "Strategy for Danish Support to Indigenous Peoples", Copenhagen, julio.
- Davis, Shelton H. y Lars T. Soeftestad. 1995. "Participation and Indigenous Peoples", Ensayo del Departamento del Medio Ambiente, No. 021, Banco Mundial, junio.
- Deruyttere, Anne. 1997. "Pueblos indígenas y desarrollo sostenible: El Papel del Banco Interamericano de Desarrollo", Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario, BID, Washington, D.C., abril.
- Flores Alvarado, Humberto. 1995. *Migración de jornaleros*, PROECODI/Friedrich Ebert Stiftung, Guatemala, octubre.
- Harris, Olivia B. 1995. "Ethnic Identity and Market Relations", in Larson and Harris, Op. cit.
- Helms, Brigit S. 1994. "Indigenous Peoples in Latin America and the Caribbean: IFAD Policy and Projects", International Fund for Agricultural Development, Rome, marzo.

- Hendrix, Steven E. 1997. "Advancing toward Privatization, Education, Reform, Popular Participation and Decentralization: La innovación Bolivia en la reforma legal y económica, 1993-1997" en *Arizona Journal of International and Comparative Law*, Vol. 14, No. 3.
- Jackson, Robert H. (ed.). 1997. *Liberals, the Church and Indian Peasants; Corporate Lands and the Challenge of Reform in 19th century Spanish America*, University of New Mexico Press, Albuquerque.
- Jacobsen, Nils. 1997. "Liberalism and Indian Communities in Peru, 1821-1920", en Robert H. Jackson (ed.).
- Klein, Herbert S. 1982. *Bolivia: the Evolution of a Multi-ethnic Society*, Oxford University Press.
- Larson, Brooke and Olivia Harris (eds.). 1995. *Ethnicity, Markets and Migration in the Andes*, Duke University Press, Durham and London.
- Martínez Cobo, José R. 1986. *Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations*, Special Rapporteur of the Subcommission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities (5 Volumes, United Nations).
- McCreery, David. 1994. *Rural Guatemala: 1760-1940*, Stanford University Press.
- Migot-Adholla, Shem. et al. 1991. "Indigenous Land Rights Systems in Sub-Saharan Africa: A Constraint on Productivity?", in the *World Bank Economic Review*, Vol.5, No. 1.
- Sánchez, Lourdes y Ramiro Arroyo. 1993. "Jornaleros agrícolas en México", in Sergio Gómez y Emilio Klein (compiladores), *Los Pobres del campo*, FLACSO/PREALC, Santiago de Chile.
- Smith, Carol. 1995. "An Analysis of Economic Variation, Development Projects, and Development Prospects in the Highlands of Western Guatemala", informe para la Fundación Interamericana, citado en el Banco Mundial, *Guatemala: An Assessment of Poverty*, abril.
- Stavenhagen, Rodolfo. 1996. "The Challenges of Indigenous Development", en *Indigenous Peoples and Development: Poverty, Democracy and Sustainability*, D. Iturralde and E. Krotz (eds.), Banco Interamericano de Desarrollo, diciembre.
- Swepton, Lee. 1979. "The Indian in Latin America: Approaches to Administration, Integration and Protection", en *Buffalo Law Review*, Vol.27, No. 4.
- Thiele, Graham y Mercedes Nostas. 1994. "Los chiquitanos del sureste: marginalización y diferenciación", *América Indígena*, No. 3.
- Wali, Alaka y Shelton Davis. 1991. "Land Regularization in Special Amerindian Components of Bank-funded Projects in the Latin America and Caribbean Region", División de Medio Ambiente, Banco Mundial, marzo.
- Zoomers, Annelies. 1997. "Titling Land in the Bolivian Andes: the Implications of the INRA Law in Chuquisaca and Potosí", *Serie de Investigaciones, Pied Andino*, No. 20, Sucre, Bolivia.