

Pueblos Indígenas y Pobreza: Los Casos de Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua

Por Birgitte Feiring y contrapartes de MRG

Resumen ejecutivo

Este documento trata algunos de los temas más apremiantes para los pueblos indígenas de América Latina. Analiza la situación de pobreza en que se encuentran los pueblos indígenas en cuatro países pobres de América Latina – Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua. A pesar de la falta o escasez de información desglosada sobre mujeres y hombres indígenas en América Latina, puede concluirse fácilmente que los pueblos indígenas están desproporcionadamente representados entre los pobres. Los gobiernos y las agencias de cooperación, han catalogado a los pueblos indígenas como pobres bajo indicadores de pobreza globales, sin consultar a los mismos pueblos indígenas cómo consideran su situación. Es posible que medido en el marco de los parámetros económicos de la sociedad dominante, los pueblos indígenas se encuentran entre los más pobres; pero los Índices de Pobreza no reflejan necesariamente la situación de pobreza real tal como la perciben los pueblos indígenas. En algunos casos, los indicadores de pobreza pueden incluso reflejar una visión discriminatoria con respecto a los valores indígenas como tales, en dichos casos las expresiones de identidad indígena se convierten en indicadores de pobreza.

Debido a la actual marginación política, los pueblos indígenas están en gran medida ausentes en la planificación, diseño e implementación de políticas y programas de desarrollo que afectan directamente sus vidas y territorios. Este estudio explica algunos de los impactos de esta marginación y propone una vía hacia un sistema de desarrollo inclusivo.

Esta inclusión es sumamente necesaria – probablemente ahora más argumentable que nunca – dado que la cooperación internacional para el desarrollo está trabajando cada vez más estrechamente con los gobiernos beneficiarios, basándose en un perfil globalizado de herramientas y metodologías. Los procesos de desarrollo están basados en estrategias de reducción de la pobreza nacional y hacen caso omiso de la percepción que los pueblos indígenas tienen sobre la riqueza y la pobreza, así como de las medidas que los pueblos indígenas quieren adoptar para reducir su pobreza.

Las nociones que los pueblos indígenas tienen sobre la pobreza van más allá de una comprensión simplista de la pobreza como falta de ingresos; sus derechos e identidades como pueblos diferenciados están en el corazón de sus conceptos de bienestar y calidad de vida.

En este estudio se ha procurado obtener las opiniones de los pueblos indígenas. Se han realizado estudios en cuatro países y han surgido varios temas comunes a los pueblos indígenas de la región con respecto a la pobreza y su mitigación. Como resultado, se han elaborado una serie de recomendaciones para asegurar que las políticas y programas sean diseñados con la plena participación y consentimiento de los pueblos indígenas.



Mujer kallawayas, Bolivia. Jeremy Horner/Panos Pictures

Antecedentes

El estudio constituye un seguimiento del proyecto de MRG sobre pueblos indígenas, discriminación y exclusión económica en América Latina. El proyecto fue realizado en cooperación con organizaciones indígenas de Bolivia (THOA), Guatemala (MENMAGUA), Honduras (LAKIA TARA) y Nicaragua (CDHCA)¹ y tiene como objetivo:

- Proporcionar datos claves y compartir experiencias sobre la exclusión económica y la pobreza de los pueblos indígenas en América Latina
- Analizar los vínculos entre pueblos indígenas y pobreza
- Obtener conclusiones y hacer recomendaciones para desarrollar estrategias más efectivas para superar la pobreza entre los pueblos indígenas.

En julio de 2002, se realizó en Guatemala un taller de tres días de duración, que reunió a representantes indígenas de las organizaciones antes mencionadas para contribuir en este estudio, así como para facilitar una investigación más profunda y una mayor recolección de información.

Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua son, con la excepción de Haití, los países más pobres de América Latina y todos tienen poblaciones indígenas importantes. Estos países han sido identificados por los donantes internacionales como objetivos para la reducción de la pobreza y, por lo tanto, brindan la oportunidad de analizar si estas estrategias y programas han tomado en cuenta los intereses específicos de los pueblos indígenas. Sin embargo, en la mayoría de los casos no hay datos desglosados para suministrar una descripción exacta sobre la pobreza de los pueblos indígenas. Esto señala la necesidad de una mayor investigación basada en el trabajo de campo y un análisis para mejorar las estrategias para superar la pobreza de los pueblos indígenas.



Aunque este estudio no presenta un recuento exhaustivo de la situación de los cuatro países, contribuye a los debates para optimizar la orientación de las estrategias para la reducción de la pobreza, con una perspectiva indígena sobre las cuestiones fundamentales:

- ¿Cómo están relacionados la pobreza y los pueblos indígenas?
- ¿Cómo entienden los pueblos indígenas la pobreza?
- ¿Cómo abordar a los pueblos indígenas de la mejor forma posible en las estrategias para la reducción de la pobreza?

La pobreza y los pueblos indígenas

Las Naciones Unidas (ONU) estiman que hay más de 350 millones de indígenas en el mundo, de los cuales 40 millones viven en América Latina y constituyen aproximadamente el 8 por ciento de la población.²

No existe ninguna definición universal de pueblos indígenas y, como el poder y la legitimidad de la representación política han sido frecuentemente monopolizados por los Estados, los pueblos indígenas rechazan generalmente los intentos externos para definirlos. Ciertos estados miembros de la ONU han insistido en una definición formal del término “pueblos indígenas” con miras a excluir a los pueblos indígenas en vez de obtener una clarificación en cuanto al significado del término. Los Estados han usado la categorización de grupos diferentes para excluirlos de la posibilidad de tener influencia y participación. Desde una perspectiva indígena, el derecho a la autoidentificación es un derecho fundamental, que constituye la base de un reconocimiento más amplio, incluyendo cosmovisión vista desde la cultura, tierra, sus territorios la lengua y la religión.

Para identificar, más para que definir las identidades indígenas, se utiliza como puntos de referencia la definición de trabajo provista por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y del Relator Especial de la ONU, José Martínez Cobo.³ Estas subrayan los siguientes aspectos de las identidades indígenas:

- continuidad histórica desde sociedades precoloniales;
- fuertes vínculos con territorios;
- sistemas sociales, económicos o políticos distintos;
- conformación de sectores no-dominantes de la sociedad;
- se identifican a sí mismos como diferentes de la sociedad nacional.

El Convenio 169 de la OIT enfatiza que la autoidentificación como indígena debe ser considerada un criterio fundamental.

Estas características otorgan a los pueblos indígenas una posición especial – ellos son los depositarios de una diversidad cultural; sin embargo, esto implica un grado de vulnerabilidad en el proceso de desarrollo. El concepto de ser indígena es un término relacional, que hace referencia a procesos históricos de colonización y constitución de naciones, a través de los cuales su desarrollo como pueblos ha sido subordinado al control estatal. La reivindicación fundamental de los pueblos indígenas es, por lo tanto, ser reconocidos como pueblos con derecho a la autodeterminación.

“Identificarse como persona indígena no implica obedecer a un amo colonial. Por el contrario, es una fuente de revalorización y descolonización”.⁴

Datos 2001	Bolivia	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Población (en millones)	8.5	11.7	6.6	5.2
INB per capita (US\$)	950	1,670	890	n/d
Pobreza (% de la población bajo la línea nacional de pobreza)	60	56	n/d	n/d
Población urbana (% del total)	64	40	54	57
Expectativa de vida en el nacimiento (años)	63	65	66	69
Índice de mortalidad infantil (por cada 1,000 nacimientos)	61	39	35	33
Desnutrición infantil (% de niños menores de 5 años)	5	44	25	12
Analfabetismo (% de población mayor de 15 años)	14	31	25	33
% de población indígena (estimada)	50.6	50–60	7–8	3–4

TABLA 1: (FUENTE: BASDA EN CIFRAS DEL BANCO DE DATOS DEL DESARROLLO DEL BANCO MUNDIAL)

Debido a la presión de las organizaciones indígenas, muchos Estados latinoamericanos han reconocido en cierta medida la existencia de pueblos indígenas y la necesidad de reflejar derechos específicos de los pueblos indígenas en la constitución y la legislación nacional, sin embargo, la implementación es generalmente insatisfactoria. Aunque la situación varía, América Latina ha realizado en general más progresos que los países de África y Asia.

La identificación y definición de pueblos indígenas en América Latina es un campo sumamente polémico. Algunos gobiernos desean subestimar el porcentaje de población indígena para minimizar su rol político o negarles el acceso a la tierra. Otros gobiernos rechazan el uso del término “pueblos” porque tiene consecuencias para la definición de derechos colectivos. Algunos optan por rechazar la existencia de una identidad indígena debido a la estigmatización asociada a ser indígena.

Los datos específicos adecuados para cada país sobre los pueblos indígenas son un prerrequisito para cualquier estudio sobre pueblos indígenas y pobreza. Sin embargo, la fiabilidad de los datos puede ser frecuentemente cuestionada, ya que los criterios para identificar y definir a los pueblos indígenas son herramientas políticas en la lucha por la identidad y los derechos. Los factores que contribuyen a la falta de datos fiables en América Latina son:

- El tema de la identidad está intrínsecamente ligado a cuestiones de conflicto y violencia, originados por la marginación sistemática de los pueblos indígenas, tanto en la historia colonial como en la republicana. La identidad es un tema sumamente politizado.
- Para algunos pueblos indígenas, el racismo institucionalizado ha tenido como resultado una baja autoestima y un rechazo de la identidad, lengua y nombres indígenas.
- Algunos Estados son reacios a reconocer su existencia, porque tiene implicaciones para la adjudicación de derechos colectivos, por ejemplo, sobre tierras y territorios.
- El nivel de reconocimiento de la existencia de pueblos indígenas está estrechamente vinculado con la presión política ejercida por las organizaciones indígenas y, por lo tanto, es un reflejo de los procesos de organización de dichos pueblos.
- El Convenio 169 de la OIT hace énfasis en la importancia de la autoidentificación para la definición de pueblos indígenas. El Convenio fue ratificado por Bolivia, Guatemala y Honduras, sin embargo, las estadísticas ofi-

ciales se basan principalmente en criterios externos para definir a los pueblos indígenas.

Lo que distingue a los pueblos indígenas de otros grupos desfavorecidos o vulnerables es la lucha por el reconocimiento como pueblos con derechos colectivos. Los pueblos indígenas tienen sus propios conceptos de pobreza. Éstos no son generalmente tomados en cuenta en las políticas y programas gubernamentales y los programas de los gobiernos pueden incluso tener efectos adversos sobre los pueblos indígenas, socavando aún más sus derechos. Por lo tanto, es necesario atacar la pobreza de dichos pueblos con estrategias basadas en sus derechos, lo que incluye sus derechos colectivos y su integridad cultural.

Los derechos de los pueblos indígenas están bajo discusión dentro del marco de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. El Artículo 3 del Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas dice lo siguiente: “Los pueblos indígenas tienen derecho a la autodeterminación. En virtud a ese derecho pueden determinar libremente su estatus político y procurar libremente su desarrollo económico, social y cultural”.

Pobreza

Desde la Cumbre Social Mundial de Copenhague en 1995, la reducción de la pobreza ha sido reconocida internacionalmente como el principal objetivo de desarrollo. La importancia de la reducción de la pobreza fue reafirmada en septiembre de 2000, cuando 191 naciones adoptaron la Declaración del Milenio de la ONU. El objetivo de la Declaración con respecto a la pobreza es reducir a la mitad la proporción de personas que viven con menos de un dólar por día, para el año 2015.

De acuerdo con los Indicadores de la Base de Datos del Desarrollo Mundial (2001) Nicaragua es un país de bajo ingreso, con un Ingreso Nacional Bruto (INB) de menos de US\$ 745 por persona, mientras que Bolivia, Guatemala y Honduras son países de ingreso medio bajo con un INB por persona que va de US\$746 a 2.975.

Pobreza por ingreso

En el ámbito nacional, la pobreza está normalmente basada en el nivel de ingreso. Se considera que una persona es pobre si su ingreso es menor al mínimo necesario para satisfacer las

País	INB por persona (método Atlas) – US \$
Bolivia (2001)	940
Guatemala (2001)	1,670
Honduras (2001)	900
Nicaragua (1997)	380

TABLA 2: (FUENTE: BASE DE DATOS DE INDICADORES DEL DESARROLLO MUNDIAL, BANCO MUNDIAL, 2002)

necesidades básicas. El nivel mínimo es usualmente llamado la “línea de pobreza”. Lo necesario para satisfacer las necesidades básicas varía en el transcurso del tiempo dependiendo de la época y las sociedades y es específico para cada país.

Para medir la pobreza global, el Banco Mundial utiliza líneas de referencia establecidas en 1 y 2 dólares por día. En 1998, se estimó que 1.200 millones de personas vivían con menos de US\$ 1 por día y 2.800 millones vivían con menos de US\$ 2 por día.⁵ Las encuestas de hogares usadas para elaborar las estimaciones de pobreza en dólares cubren aproximadamente el 88 por ciento de la población del mundo en vías de desarrollo. Generalmente, las áreas rurales remotas no están cubiertas por las encuestas a pesar de que frecuentemente es allí donde viven muchos pueblos indíge-

País	Porcentaje de personas que viven con menos de US\$ 1 por día	Porcentaje de ingreso o consumo de 20% más pobre
Bolivia (1999)	14.4	4.0
Guatemala (1998)	10.0	3.8
Honduras (1998)	24.3	2.2
Nicaragua (1999)	n/d	2.3

TABLA 3: (FUENTE: BASE DE DATOS DE INDICADORES DEL DESARROLLO MUNDIAL, BANCO MUNDIAL, 2002)

nas. Por lo tanto, la medida en que estas estimaciones reflejan la verdadera dimensión de la pobreza en un país dado, particularmente para los pueblos indígenas, es cuestionable.

Las múltiples dimensiones de la pobreza

Es ampliamente reconocido que hay más dimensiones de pobreza que la escasez de ingreso y recursos financieros. Las dimensiones no mesurables por el ingreso incluyen aspectos sociales como el acceso a los servicios e infraestructura, educación y salud, así como dimensiones menos tangibles como

el poder en toma de decisión, la exclusión social y política, la vulnerabilidad, etc. Es común medir la pobreza sobre la base de “necesidades básicas no-satisfechas”, observando indicadores relacionados al acceso a la educación y empleo, vivienda y salubridad.

En los Informes de Desarrollo Humano, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se centra en tres indicadores básicos para el desarrollo humano: el acceso a los recursos necesarios para tener una vida, nivel educativo y expectativa de vida decentes. El desarrollo humano es definido por el PNUD como:

“Un proceso para aumentar las opciones de la gente. El aumento de las opciones se logra mediante la expansión de las aptitudes y capacidades humanas. En todos los ámbitos de desarrollo, las tres capacidades esenciales para el desarrollo humano son que la gente tenga una vida larga y saludable, informada y tenga un nivel de vida decente. Si no se alcanzan estas capacidades básicas, muchas opciones simplemente no están disponibles y muchas oportunidades se mantienen inaccesibles. Sin embargo el área del desarrollo humano va más allá: las áreas esenciales de opción, altamente valoradas por la gente, abarcan desde las oportunidades políticas, económicas y sociales para ser creativo y productivo, hasta el goce de la autoestima, la atribución de poderes y un sentido de pertenencia a una comunidad”.

En el Índice de Desarrollo Humano del PNUD (IDH), los países están clasificados de acuerdo a sus logros con relación al desarrollo humano (ver Tabla 4).

Variaciones y desigualdades internas

Todas las cifras antes mencionadas proporcionan promedios nacionales y cubren variaciones en la riqueza y desarrollo en cada país. Una de las variaciones más notables se observa entre hombres y mujeres, pues generalmente las mujeres están en una situación marginal en comparación a los hombres (ver Tabla 5).

El reconocimiento de las desigualdades basadas en el género, relativas a la pobreza y el desarrollo humano, ha conducido a instituciones como el PNUD y el Banco Mundial a suministrar sistemáticamente datos específicos de género. El género es también un aspecto importante dentro de las comunidades indígenas y debería reflejarse sistemáticamente en todos los análisis.

Sin embargo, estas estadísticas nacionales no proporcionan fácilmente datos desglosados sobre los pueblos indígenas, por lo que es difícil hacer una correlación directa entre pueblos indígenas y pobreza. El panorama de la pobreza en un país dado y su capacidad para reflejar la

Índice de Desarrollo Humano (IDH), 2002	Bolivia grado IDH: 114	Guatemala grado IDH: 120	Honduras grado IDH: 116	Nicaragua grado IDH: 118
Expectativa de vida en la natalidad (años)	62.4	64.8	65.7	68.4
Índice de alfabetismo adulto (% 15 años y más)	85.5	68.6	74.6	66.5

TABLA 4: (FUENTE: BASE DE DATOS DE INDICADORES DEL DESARROLLO MUNDIAL, BANCO MUNDIAL, 2002)

Base de Datos de Indicadores del Desarrollo Mundial (2002)	Bolivia	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Índice de alfabetismo, hombre adulto	7.64	23.27	24.85	33.41
Índice de alfabetismo, mujer adulta	19.95	38.11	24.9	32.88

TABLA 5: (FUENTE: BASE DE DATOS DE INDICADORES DEL DESARROLLO MUNDIAL, BANCO MUNDIAL, 2002)

situación de pobreza de los pueblos indígenas, se conformará sobre la base de preguntas fundamentales como:

- Qué definición de pueblos indígenas se aplica;
- Cómo se define la pobreza y qué indicadores se aplican;
- Qué datos se recopilan y cómo;
- Cómo se interpretan estos datos.

Estrategias para la reducción de la pobreza

Las principales herramientas desarrolladas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, los gobiernos y las agencias de cooperación internacionales en los países más pobres son:

- La iniciativa de los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC – por sus siglas en inglés). Esta iniciativa fue acordada por los gobiernos, el FMI y el Banco Mundial en 1996. Pretende ser una iniciativa integral para reducir la deuda externa de los países más pobres y más endeudados del mundo, dentro de un marco general de reducción de la pobreza. Los países elegibles para la iniciativa HIPC se comprometen a implementar sostenidamente programas integrados de reducción de la pobreza y reforma económica, mientras que los acreedores se comprometen a cancelar parte de la deuda externa de los países.
- El Plan Estratégico para la Reducción de la Pobreza (PRSP – por sus siglas en inglés). En septiembre de 1999, el FMI y el Banco Mundial determinaron que todos los países de bajos ingresos deberían elaborar un PRSP para acceder a la concesión de préstamos y al alivio de la deuda en el marco de la iniciativa HIPC. Los PRSP deben ser elaborados por los gobiernos siguiendo un proceso participativo que involucre a la sociedad civil y a los socios para el desarrollo, incluyendo al FMI y al Banco Mundial. El PRSP describe los programas y políticas macroeconómicos, estructurales y sociales, para promover el crecimiento y reducir la pobreza, así como las necesidades asociadas de un financiamiento externo.
- El Marco Integral de Desarrollo (CDF – por sus siglas en inglés). Se supone que la implementación del PRSP tendrá lugar dentro del CDF. El CDF hace énfasis en la interdependencia de todos los elementos de desarrollo (económicos y financieros, ambientales, gubernamentales y humanos). Cada agencia donante y otras asociadas deberían definir su apoyo dentro del CDF sobre la base de una estrategia de desarrollo holística, a largo plazo, para el país. Obviamente, este enfoque requiere una estrecha coordinación entre todas las partes, así como indicadores claros y procedimientos de monitoreo para evaluar los resultados alcanzados.

De los cuatro países analizados en este estudio, Bolivia, Honduras y Nicaragua han elaborado PRSP formales, mientras que Guatemala está en proceso de elaboración de una estrategia integral para la reducción de la pobreza. En Bolivia, Honduras y Nicaragua, los PRSP están basados en los principios del CDF, que están siendo analizados específicamente en varios países piloto, incluyendo Bolivia.

Dentro de este enfoque general, la mayoría de las agencias de cooperación basan su programación en:

- La definición de estrategias para países y prioridades sectoriales;

- La implementación a través de estructuras gubernamentales;
- Consultas anuales con los países beneficiarios;
- Diálogo con la sociedad civil.

La integración global de las herramientas para el desarrollo implica que las agencias de cooperación basen su trabajo en un análisis común de la situación de pobreza en un país dado, planifiquen sus intervenciones dentro de un marco común y desarrollen estrategias comunes para superar la pobreza. Pero, las agencias de cooperación generalmente se alejan de los proyectos en dirección a un “enfoque de programa sectorial”, que implica una estrecha cooperación de gobierno a gobierno y se basa en estructuras gubernamentales para su implementación. En última instancia, la cooperación para el desarrollo podría ser dada en forma de un apoyo presupuestario general, sin que la agencia de cooperación decida sobre la prioridad de los fondos dentro de los sectores. Las agencias de cooperación también afirman que el proceso de desarrollo debería ser conducido por el propio país, es decir, basándose en estrategias y prioridades definidas nacionalmente y que la sociedad civil debería involucrarse en un diálogo nacional sobre estos temas. Los pueblos indígenas están luchando para controlar su propio desarrollo como pueblos y, por lo general, están políticamente marginados. Por lo tanto, los pueblos indígenas no están necesariamente incluidos en el diálogo sobre las prioridades nacionales para el desarrollo; sus intereses específicos no están necesariamente reflejados en el enfoque sectorial nacional (por ejemplo, educación intercultural bilingüe, prácticas de salud y medicina indígena), sus instituciones están raramente involucradas en la implementación de proyectos y programas, y no son consultados regularmente en las consultas y diálogos anuales.

Por lo tanto, existen algunas contradicciones inherentes entre el enfoque centralizado de desarrollo implementado por la mayoría de las agencias de cooperación y los gobiernos, y la lucha de los pueblos indígenas por sus derechos como pueblos. El reconocimiento del derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas implica establecer metodologías para todo el proceso de desarrollo que respeten este derecho.

El tema de la participación es complicado debido a que los pueblos indígenas no disponen de un marco institucional formal en particular para legitimar la autoridad. En algunos casos, los requisitos de las agencias de cooperación fuerzan a los pueblos indígenas a adoptar nuevas formas de organización que debilitan las estructuras e instituciones sociales y provocan una mayor dependencia. Es importante incluir estas estructuras e instituciones en el diálogo sobre las iniciativas de desarrollo y su implementación, validando y fortaleciendo así su papel. La identificación de organizaciones indígenas y la medida en que son representativas es objeto de una discusión permanente. Las partes externas deberían ser alentadas a seguir un enfoque inclusivo, reconociendo la diversidad de las sociedades indígenas, en vez de ser extremadamente selectivas.

Apoyo a los pueblos indígenas en la cooperación para el desarrollo

Algunas agencias para el desarrollo y donantes, como Dinamarca, la Unión Europea (UE), España, el PNUD y el Banco Mundial, han adoptado políticas y estrategias específicas para tomar en cuenta y apoyar a los pueblos indígenas. Aunque esto es positivo, la implementación es insatisfactoria:

el grado de conocimiento y comprensión de los temas indígenas en las agencias de cooperación es generalmente bajo; los temas indígenas no han sido incluidos adecuadamente en las políticas, procedimientos y programas existentes; los mecanismos de seguimiento son, por lo general, inexistentes; y el diálogo entre los pueblos indígenas y las agencias de cooperación es endeble.

Algunas agencias de cooperación utilizan explícitamente a la pobreza de los pueblos indígenas como argumento para desarrollar estrategias específicas. *“El Banco reconoce que los pueblos indígenas se encuentran generalmente entre los segmentos más pobres y vulnerables de la sociedad y en muchos países no se han beneficiado plenamente del proceso de desarrollo”*.⁶ *“La gran mayoría de los pueblos indígenas vive en países en vías de desarrollo en donde experimentan una marginación económica, social y política”*.⁷

Estas políticas reflejan el reconocimiento cada vez mayor de que los pueblos indígenas son un elemento central del objetivo de reducción de la pobreza y se dice generalmente que los pueblos indígenas son los “más pobres de los pobres”. No obstante, se han hecho muy pocos intentos sistemáticos para analizar y documentar cómo pueden tratarse específicamente los intereses de los pueblos indígenas en las estrategias para la reducción de la pobreza. Una cuestión incluso más fundamental es en qué medida los pueblos indígenas comparten los conceptos de pobreza de los gobiernos y las agencias de desarrollo. Como se señala en la política del PNUD sobre cooperación con pueblos indígenas:

“Es importante señalar que los pueblos indígenas generalmente son catalogados como pobres; sin embargo, ellos no consideran que el término sea apropiado porque se consideran a sí mismos ricos en conocimiento y cultura”.⁸

Es posible que de acuerdo a los parámetros económicos de la sociedad dominante, los pueblos indígenas sean los más pobres de los pobres. Sin embargo, esto no refleja necesariamente la visión de los pueblos indígenas. Es más, el desarrollo general ha sido frecuentemente destructivo para los pueblos indígenas, ya que ha conducido a una mayor dependencia, al debilitamiento de las instituciones indígenas y a la pérdida de tierras y recursos.

El argumento económico para superar la pobreza de los pueblos indígenas

Psacharopoulos y Patrino⁹ consideran la pobreza como bajo ingreso económico y condiciones de vida – como falta de acceso al agua y sistema sanitario, o posesiones materiales – yuxtaponen esto a un bajo rendimiento escolar. Su estudio concluye que hay una fuerte correlación entre el bajo rendimiento educativo y la pobreza, y que las condiciones socioeconómicas de los pueblos indígenas podrían ser mejoradas si se mejoran las políticas. Hay un “potencial no-desarrollado” para aumentar la productividad y mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas, si se encuentran los medios para aumentar su capital humano, por ejemplo, por medio de la educación.

Zoninsein¹⁰ examina el valor económico de este “potencial no-desarrollado”, analizando dos aspectos interrelacionados de la pobreza: exclusión social y bajo ingreso. Los pueblos indígenas y los descendientes africanos quedaron rezagados con relación a otras poblaciones en América Latina debido a:

- La falta de inversión en capital humano (es decir, conocimiento y habilidades importantes para la producción económica);
- Discriminación y segmentación a lo largo de líneas étnicas en el mercado de trabajo;
- Un papel subordinado en la economía.

Zoninsein calcula los beneficios económicos proyectados, si se desarrollara el potencial de los pueblos indígenas y descendientes de africanos en sus trabajos actuales (p. ej., si ganaran tanto como otros grupos de la población con el mismo nivel educativo y de capacitación); y si se aumentara su potencial elevando sus niveles educativos a los mismos niveles de otros grupos de la población (p.ej., si tuvieran la misma capacidad y ganaran lo mismo que otros grupos de población). Zoninsein concluye que, en el caso de Bolivia, si se pusiera fin a la exclusión social de los pueblos indígenas, la economía crecería al menos en un 36,7 por ciento. Esto sólo se podría lograr implementando, durante muchos años, una política sistemática y multifacética para poner fin a su exclusión social.

Aunque estos argumentos económicos contra la exclusión social y la discriminación sirven de ayuda, existe el riesgo de pasar por alto algunas de las otras características de la pobreza de los pueblos indígenas y éstas están directamente vinculadas con la diferenciación de los pueblos indígenas como poseedores de derechos colectivos:

- La pobreza es un fenómeno relacional, algunos son ricos porque otros son pobres. Este es especialmente el caso de los países latinoamericanos, que generalmente tienen un PBI más elevado que, por ejemplo, los países pobres de África. La pobreza es una cuestión de distribución de recursos más que una falta de los mismos. Los recursos de la tierra son de primordial importancia. Para poder alcanzar un desarrollo sostenible y superar las pautas de consumo insostenibles, quizá sea más importante elaborar estrategias para la “reducción de la riqueza”, basadas en la definición de una “línea de codicia”.
- Los pueblos indígenas no están excluidos de las economías nacionales pero están incluidos de una forma marginal. Algunos pueblos indígenas mantienen su propia economía, basada en el uso y manejo de recursos naturales, pero esta economía generalmente no se reconoce o refleja en las estadísticas nacionales.
- La pobreza es un fenómeno colectivo para los pueblos indígenas, con causas históricas y estructurales, que no pueden superarse en el ámbito individual. La pobreza debería ser tratada reconociendo los derechos colectivos de los pueblos indígenas.
- Los argumentos económicos están basados en la idea de una economía nacional única, ignorando así la existencia y la diversidad de las economías de los pueblos indígenas.

Si estos elementos no son reconocidos en las estrategias para reducir la pobreza de los pueblos indígenas, existe el riesgo de que estas estrategias fracasen o incluso tengan un efecto negativo.

Experiencias de pobreza de los pueblos indígenas

Esta sección está basada principalmente en el aporte de los participantes indígenas en el taller de MRG en Guatemala, realizado en julio de 2002.

Bolivia

En Bolivia, las cifras oficiales estiman que aproximadamente 4,2 millones de bolivianos (el 50,6 por ciento de la población) son indígenas, comprendiendo a 37 pueblos indígenas y aborígenes.¹¹ De éstos, la mayoría vive en los altiplanos andinos.

El racismo institucionalizado de la región andina ha llevado a que muchos indígenas internalicen este racismo y nieguen su identidad indígena, cambiando sus nombres indígenas por otros más “civilizados” o renegando de su lengua materna. Este proceso de “blanqueamiento” es bien conocido en América Latina y es sinónimo de progreso social y económico. En lo que respecta a la educación, se elaboró un currículo separado para las poblaciones rurales, basado en conceptos coloniales de la misión “civilizadora” del estado con respecto a los pueblos indígenas. Los maestros reproducen generalmente estos conceptos estatales, reiterando la idea de que los niños indígenas de la cordillera son “sucios” debido a su color y que las lenguas indígenas deberían ser reemplazadas por el español.¹²

Los pueblos indígenas en la historia de Bolivia

La colonización, que comenzó en 1572, condujo al fin de los poderosos estados indígenas de la región andina y una disminución catastrófica de la población indígena (murió hasta el 80 por ciento de la población, debido principalmente a enfermedades, guerras y trabajos forzados).¹³ En épocas precoloniales, los ayllus¹⁴ en Bolivia, tenían tierras en los valles y en las sierras que permitían una producción diferenciada. Hoy, los ayllus de la sierra ya no pueden sustentar sus medios de subsistencia y muchos indígenas se trasladan a las áreas urbanas o cultivan coca en los valles.

Los colonizadores españoles reconocieron algunas de las instituciones y autoridades indígenas, pero esto cambió durante la era republicana, cuando todos los bolivianos fueron considerados ciudadanos – siempre y cuando estuvieran alfabetizados y tuvieran un capital. No fue sino hasta 1952 que se permitió votar a los pueblos indígenas y recién en 1994 el estado reconoció algunos de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, aunque todavía no están plenamente implementados. En Bolivia, los pueblos indígenas son frecuentemente encasillados como población rural y los no-indígenas como población urbana. Esta terminología utiliza características regionales para describir las profundas diferencias en cultura, lengua, poder económico e influencia política. La división rural/urbana todavía se utiliza por el gobierno, por ejemplo, en las estadísticas oficiales sobre la pobreza.

El Mapa de Pobreza de Bolivia

El Mapa de Pobreza de Bolivia de 2001 fue producido por el Instituto Nacional de Estadísticas y está basado en un censo

nacional de población y vivienda. El Mapa de Pobreza opera con dos categorías, rural y urbana, y concluye que de los aproximadamente 8.200 millones de bolivianos, el 62,4 por ciento es “urbano” y el 37,6 por ciento es “rural”. El concepto de los pueblos indígenas no está incluido en el censo, por lo tanto, no hay forma de correlacionar directamente la pobreza con los pueblos indígenas, pero hay un entendimiento implícito de que “rural” es generalmente sinónimo de “indígena”. Esta categorización ignora los patrones migratorios – muchos indígenas trabajan en la ciudad pero mantienen relaciones con su comunidad y la tierra cultivada de su familia. Además, se basa en el concepto discriminatorio de una identidad indígena estática.

El Mapa de Pobreza de Bolivia está basado en seis indicadores de necesidades básicas insatisfechas:

- **Materiales de construcción:** son considerados inadecuados si la vivienda tiene paredes hechas de caña, palma o piedra, piso de tierra y/o techo de paja, caña o materiales de desecho.
- **Espacio disponible:** las personas viven por debajo de los mínimos establecidos, si hay más de cinco personas durmiendo en dos habitaciones y no tienen por lo menos una habitación adicional para comer o vivir, y/o no tienen una habitación separada para cocinar.
- **Agua y servicios sanitarios:** son inadecuados si una vivienda no tiene agua corriente, facilidades sanitarias o un tanque séptico. Estos parámetros son menos rigurosos en las áreas rurales.
- **Energía:** es inadecuada si no hay electricidad en la vivienda y/o los residentes usan carbón, estiércol, leña o querosén para cocinar.
- **Educación:** el nivel educativo se considera inadecuado si algunos de los miembros de la familia no pueden leer o escribir, o si hay niños que no asisten a la escuela, y/o están retrasados en la escuela.
- **Salud:** es inadecuada si solamente una pequeña proporción de mujeres recibe tratamiento por parte de personal médico, enfermería u otros profesionales.

Sobre la base de estos indicadores, el 58,6 por ciento de la población boliviana es pobre. No obstante, esta pobreza no está distribuida igualmente en Bolivia. Los índices más elevados están en los departamentos de Potosí y Beni, mientras que el departamento de Santa Cruz muestra el porcentaje menor. Sobre la base de estos indicadores, también hay diferencias importantes entre los departamentos. Mientras que el 60 por ciento de la población de Beni y Potosí vive en casas construidas con materiales “inadecuados”, en Santa Cruz sólo el 23 por ciento vive en estas condiciones. Santa Cruz es la ciudad mayor y más moderna de Bolivia y es el centro de la producción agrícola, así como de la economía ilegal de la coca. En contraposición Potosí y Beni son predominantemente indígenas y la arquitectura está caracterizada por materiales de construcción tradicionales que son, en sí mis-

Departamento	% de pobres	Materiales de construcción inadecuados	Servicios de salud inadecuados	Espacio insuficiente
Potosí	79.7	60.3	59.6	67.1
Beni	76.1	63.2	54.6	85.0
Sta Cruz	38.0	23.0	43.6	77.0
Población total	58.6	39.1	37.9	70.8

TABLA 6: MAPA DE POBREZA

mos, considerados como indicadores de pobreza (ver Tabla 6).

La cuestión es en qué medida este Mapa de la Pobreza refleja la pobreza de los pueblos indígenas en Bolivia. Por un lado, no expresa específicamente la pobreza de los pueblos indígenas. Por otro lado, los indicadores están basados en construcciones culturales de adecuación e inadecuación. Una casa de adobe es automáticamente un indicador de pobreza, mientras que las construcciones de techo de láminas de metal y cemento son indicadores de riqueza, aunque éstos no son apropiados para el clima frío del altiplano. De forma similar, una familia extendida en la Amazonía, que vive en una casa grande, común, construida con materiales locales, es por definición pobre porque los materiales de construcción son “inadecuados” y la familia no tiene “habitaciones suficientes”. El indicador relativo a la asistencia médica adecuada mide la proporción de mujeres tratadas por personal profesional de la salud. Sin embargo, en muchas culturas indígenas, los partos se conceptualizan en forma diferente y no son considerados como ámbito de los médicos profesionales. Las definiciones del indicador de pobreza también ignoran la existencia de sistemas indígenas de salud.

“El interrogante básico es, ¿qué es pobreza en términos económicos y espirituales? Muchas personas pueden ser económicamente pobres pero al mismo tiempo pueden ser cualitativamente ricas en conocimiento y valores. Las contribuciones de estas personas a la humanidad, en las áreas de la medicina, la música, los textiles, la arquitectura, la tradición oral, etc., también deberían tomarse en cuenta. El establecimiento de indicadores de pobreza no debería ser un proceso unilateral sino un diálogo entre culturas.”¹⁵

Los indicadores del Mapa de Pobreza oficial de Bolivia se basan en normas urbanas, que son discriminatorias en su omisión de los valores indígenas. Además, el Mapa de Pobreza oficial confirma la misión “civilizadora” del estado con respecto a la población indígena. En estos términos, la “civilización” y la riqueza son consideradas como sinónimos de urbanización, mientras que los pueblos indígenas generalmente perciben la pobreza urbana como más dramática que la pobreza rural.

Contextos nacionales y estrategias para la reducción de la pobreza

En 1991, protestas a gran escala de las organizaciones indígenas llevaron al gobierno boliviano a ratificar el Convenio 169 de la OIT, lo cual sentó las bases para las reformas constitucionales de 1994. A través de estas reformas, se estableció un marco legal para el reconocimiento de los territorios indígenas y la descentralización y transferencia del poder a los ámbitos departamentales y municipales. El desarrollo de un marco nacional favorable permitió a las agencias de cooperación tratar directamente las necesidades de los pueblos indígenas a través de programas sectoriales. Por ejemplo, Danida apoya un programa sectorial para la educación bilingüe, el fortalecimiento de las municipalidades indígenas y la titulación de las tierras indígenas.¹⁶

La elaboración del PRSP boliviano estuvo basada en un proceso participativo llamado “Diálogo Nacional 2000”, que en cierta medida incluyó representantes de las organizaciones indígenas. Uno de los temas fundamentales de la estrategia para la reducción de la pobreza es que:

“se promoverán acciones dirigidas a procurar la igualdad a

través de políticas diseñadas para mejorar las oportunidades para los grupos étnicos y los pueblos indígenas...”¹⁷

La estrategia identifica tres de esas medidas:

- Desarrollo e implementación de programas de capacitación sobre el uso sostenible de recursos naturales y el medio ambiente para organizaciones indígenas;
- mayor acceso al sistema educativo y asistencia continua a la escuela para los pueblos indígenas;
- Divulgación periódica de información relacionada con indicadores desglosados por grupos étnicos.

Además, la estrategia sugiere el fortalecimiento y la implementación de un desarrollo con una identidad diferenciada para los pueblos indígenas. Este objetivo se logrará a través del desarrollo económico, institucional, legal y político, así como la mejora de mejores servicios sociales. Este enfoque ambicioso refleja algunas de las inquietudes más importantes de los pueblos indígenas y brinda un enfoque específico sobre las poblaciones indígenas a todos los niveles, tanto en la elaboración de políticas como en su implementación. No obstante, las organizaciones indígenas temen que las previsiones progresistas no sean implementadas adecuadamente. A pesar de que Bolivia ratificó el Convenio 169 de la OIT, los recursos de las tierras indígenas siguen siendo explotados sin llevar a cabo una consulta.

Guatemala

En Guatemala, las estimaciones independientes calculan que entre el 50 y 60 por ciento de los aproximadamente 11 millones de habitantes son indígenas, pertenecientes a 23 diferentes grupos mayas. La cifra oficial del estado guatemalteco es más baja (41,8 por ciento) y está basada principalmente en indicadores lingüísticos (primera lengua [lengua materna] y habilidad para hablar una lengua indígena).¹⁸ Las organizaciones indígenas consideran esta definición como simplista, y demandan un espectro más amplio de criterios, como:

- Continuidad histórica de los pueblos, incluyendo la persistencia de instituciones culturales, sociales, políticas y legales;
- Descendencia de pueblos precolombinos;
- La existencia de una identidad distinta; y
- Autoidentificación como indígenas.

Los pueblos indígenas en la historia reciente de Guatemala

La historia de Guatemala está caracterizada por una política de exterminación de los mayas. En 1996, se puso fin a 36 años de guerra interna con la firma de Acuerdos de Paz. La cantidad exacta de personas muertas y desplazadas durante el conflicto nunca será conocida, pero fuentes independientes estiman que desde 1980–84, murieron por lo menos 50.000 adultos, 1 millón de personas fueron desplazadas del altiplano y 120.000 personas huyeron a países vecinos.¹⁹ La organización social y política maya fue alterada por la militarización de la sociedad y el establecimiento de las llamadas “aldeas de desarrollo”, donde grandes sectores de la población maya tuvieron que vivir bajo estricto control militar.

Es posible las estadísticas oficiales reflejan un esfuerzo deliberado del Estado para minimizar la existencia de pueblos indígenas en Guatemala.

Pobreza indígena en Guatemala

En Guatemala, se reconoce generalmente que hay una correlación entre la población maya y la población pobre, aún cuando las estadísticas oficiales no permiten una comparación directa. En 1998, MENMAGUA realizó un estudio²⁰ de la pobreza maya en Guatemala. Éste examina la pobreza mediante:

- La línea de pobreza (ingresos con relación al costo de las necesidades alimentarias básicas);
- Necesidades básicas insatisfechas (vivienda, educación);
- Desarrollo humano (expectativa de vida, conocimiento técnico/científico).

Las cifras oficiales han sido recopiladas de acuerdo a regiones geográficas y la conclusión es que la pobreza es más severa en regiones con una población predominantemente maya. El porcentaje más elevado de personas que viven en la pobreza (91,7 por ciento) se encuentra en la Región II, donde hay un elevado índice de población maya, mientras que en el área metropolitana, el porcentaje de las personas que viven en la pobreza es de 64,3 por ciento y la proporción maya se estima en solamente un 22 por ciento. Únicamente el 10,5 por ciento de la población indígena está por encima de la línea de pobreza, en comparación con el 25,8 por ciento de la población no-indígena.²¹

MENMAGUA subraya la inadecuación de los indicadores de pobreza utilizados en estos análisis. Por ejemplo, los indicadores relacionados con la educación y la salud no toman en cuenta el sistema de salud tradicional, la medicina y el conocimiento tradicional maya.

Marco nacional y estrategias para la reducción de la pobreza

El Acuerdo sobre la Identidad y los Derechos de los Pueblos Indígenas (el Acuerdo Indígena) fue firmado en 1995 como parte de los Acuerdos de Paz. Contiene compromisos para realizar reformas constitucionales para promover y respetar ciertos derechos de los pueblos indígenas, principalmente

Migración

Aunque la mayoría de los pueblos indígenas están dedicados a la producción agrícola en pequeña escala, el acceso limitado a la tierra lleva a la mayoría de las familias mayas a complementar su ingreso con una variedad de actividades no agrícolas. Plant²² señala que: *“La mayoría de los hombres y mujeres adultos tienen al menos dos ocupaciones adicionales y la mayoría de las familias dependen de las actividades generadoras de ingreso de todos los miembros familiares mayores de doce años, aproximadamente”*.

La rentabilidad de la agricultura de exportación de Guatemala se basa en el uso de fuerza de trabajo indígena migrante y se estima que, en años recientes, más de 1 millón de indígenas se han trasladado a fincas costeras durante un mes o más al año. Esto sucede en casi todas las comunidades indígenas de América Latina y puede conducir a un debilitamiento de las estructuras familiares.

La migración internacional es también un factor importante en la economía de muchas comunidades indígenas. En Guatemala, las transferencias de fondos por parte de los trabajadores que han emigrado, principalmente a los Estados Unidos de América (EE.UU.), ocupan el segundo lugar en el Producto Bruto Interno (PBI). La migración es un desafío a la percepción convencional que las comunidades indígenas son predominantemente remotas y “rurales”, y subraya también la necesidad de repensar los derechos indígenas a la luz de la complejidad de sus economías.

con relación a temas de derechos culturales e identidad, mecanismos participativos, el papel de las autoridades indígenas y el derecho consuetudinario.

Se estableció una serie de Comisiones para formular propuestas para la implementación de las previsiones y reformas estipuladas en los Acuerdos de Paz. Sin embargo, en un referéndum realizado en 1999, en el cual votó únicamente el 12 por ciento del electorado, el 57 por ciento de los votantes rechazó las reformas. Esto condujo al abandono del diálogo y del proceso de reforma. Recientemente, el gobierno aumentó unilateralmente el impuesto al valor añadido de un 10 a un 12 por ciento, afirmando que es resultado de los Acuerdos de Paz.²³ El gobierno controla los medios de comunicación más importantes y, por tanto, puede difundir sus puntos de vista a la población sin fíetros.

Otro resultado del proceso de paz en Guatemala fue un Acuerdo Socioeconómico, cuyo objetivo es establecer los principios, metas y mecanismos para un

“enfoque nacional integrado para el desarrollo y la reducción de la pobreza, haciendo referencia a la situación e instituciones de los pueblos indígenas únicamente cuando lo considerara pertinente”...²⁴

Las organizaciones indígenas alegan que los recursos de los fondos sociales del gobierno, así como los fondos adjudicados a través de los Acuerdos de Paz, no llegan a la población sino que son distribuidos entre los miembros del partido político en el poder, dividiendo así a los mayas.²⁵

Se establecieron diversos fondos sociales para el ejército con propósitos específicos como educación y salud, confirmando así el papel del ejército en la sociedad civil. Esto también implica que el presupuesto del ejército está aumentando en comparación con lo que se había propuesto.

Dividir para reinar

Durante la guerra civil en Guatemala hubo combatientes de las comunidades indígenas en los dos bandos. El ejército obligó a más de 900.000 hombres a servir en la milicia civil PAC (Patrullas de Autodefensa Civil), provocando así un enfrentamiento entre ambas partes de la población. Después de los Acuerdos de Paz, el movimiento maya ha tratado de unificarse pero el gobierno continúa provocando división para mantener el poder. Un ejemplo es la propuesta del gobierno de compensar a las PAC por su servicio durante la guerra. Esto no formaba parte de los Acuerdos de Paz y aunque probablemente esto asegure votantes de ex miembros de las PAC para el partido gobernante, contribuirá a la polarización de la sociedad.

La Misión de Verificación de la ONU en Guatemala (MINUGUA) formula su evaluación general de la implementación del Acuerdo Indígena en su informe de 2001:

“La Misión ha insistido en varias oportunidades que los compromisos relativos a los pueblos indígenas están entre los que muestran el mayor incumplimiento”...²⁶

La exclusión política de los pueblos indígenas en Guatemala continúa y hay sólo 16 diputados indígenas entre los 113 diputados.²⁷

En 2001, se realizó un estudio de pobreza en Guatemala para elaborar una estrategia nacional para su reducción. La propuesta fue presentada al Grupo Consultor en Washington, en 2002, y debía ser financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el FMI y el Banco Mundial. Sin embargo, la propuesta fue rechazada por la sociedad civil y está siendo nuevamente sometida a consulta popular. Una de las razones que ha elevado a ello es que no

hay procesos definidos de consulta y las organizaciones están fragmentadas.

En algunas zonas de Guatemala, las comunidades indígenas mantienen el cargo de alcalde segundo, quien es electo por los ancianos. Una de sus tareas es la resolución de conflictos. Una nueva ley propone que el alcalde segundo reciba un salario. El riesgo que ello conlleva es que el poder económico y la corrupción comiencen a jugar un papel en el ámbito comunitario y los alcaldes segundos sean integrados a la estructura estatal.

Honduras

Honduras tiene una población de 6.700 millones de habitantes y una deuda pública de US\$ 3.900 millones: la deuda interna es de US\$ 174 millones y la deuda externa es de US\$ 3.814 millones. Cada ciudadano hondureño debe US\$ 595 de esta deuda. ¿Es posible implementar una estrategia para la reducción de la pobreza en estas circunstancias? ¿por qué los pueblos indígenas deberían pagar esta deuda si hasta ahora han sido ignorados? La deuda externa podría mantener a 1.000 familias campesinas durante 1.540 años, pagándoles el actual salario mínimo de US\$ 70 por mes.²⁸

En Honduras, el Estado reconoce a nueve pueblos indígenas, que representan el 12,8 por ciento de la población total. Los lenca, maya-chortís, nahoas, pech, tawahkas y tolupanes preceden a la colonización europea. Como producto de la colonización, durante los siglos XVIII y XIX surgieron nuevos pueblos. Estos son los “creoles” (negros anglófonos), garífunas²⁹ y miskitos.

La situación entre los diferentes pueblos indígenas varía sustancialmente. Los lenca constituyen uno de los grupos mayores, viven en el altiplano, donde han cultivado históricamente maíz como producto principal. La tierra productiva en el área lenca es propiedad de un puñado de hacendados (utilizada para la ganadería y el cultivo de café), mientras que la mayoría de los lenca tienen un acceso muy limitado, o no tienen acceso, a la tierra cultivable. Además, hay grandes problemas con la erosión del suelo y la contaminación del agua debido al uso incontrolado de fertilizantes y pesticidas. Muchos lenca pobres emigran a las áreas urbanas en busca de empleo, o se alistaron en las fuerzas armadas o en la policía.

En contraste, la Moskitia es una vasta área boscosa poco poblada, de 20.000 kilómetros cuadrados, habitada por 73.000 indígenas. Estos pueblos, los garífunas, miskitos, pech y tawahkas practican la agricultura de subsistencia. La

Acceso a la tierra

Una de las principales exigencias de las organizaciones indígenas es el acceso a la tierra. Guatemala tiene una de las distribuciones de tierra más desiguales del mundo (el 65 por ciento de la tierra cultivable está controlado por el 2,1 por ciento de la población). El Acuerdo de Paz sobre Temas Agrarios y Desarrollo Socioeconómico fue severamente criticado por no responder a la demanda de reformas agrarias más radicales y porque sólo ha sido implementado parcialmente. En 1998 se estableció un mecanismo para que los campesinos pobres obtuvieran acceso a la tierra (FONTIERRA). Éste estaba basado en el modelo del Banco Mundial para una reforma agraria asistida por el mercado. Sin embargo, este proyecto no ha tenido éxito, debido a la corrupción, a la lenta implementación y a que la mayoría de la tierra comprada no es bajamente productiva.

mayor parte de los recursos naturales de Honduras están en la Moskitia, que nunca fue colonizada. Ahora hay un gran interés en el área de parte de inversionistas que desean expandir la frontera agrícola, explotar los recursos madereros y expandir el turismo.

Los tawahkas comprenden a 1.316 personas, divididas en cinco comunidades en la Moskitia, en la parte media del Río Patuca.³⁰ El valor económico de su economía tradicional (pesca, productos forestales, caza y agricultura rotativa) es mucho mayor que el valor de su trabajo asalariado – únicamente maestros y enfermeras son empleados por el estado.

Las cifras oficiales³¹ presentan a la Moskitia como una de las áreas más pobres del país. La inseguridad alimentaria se acrecentó debido al daño ocasionado por el Huracán Mitch y en 2002 la producción de alimentos todavía no había sido reestablecida en el área. Sin embargo, de acuerdo al IDH, sobre la base de indicadores no-monetarios, la Moskitia tiene uno de los niveles de vida más altos del país. La situación especial de la región de la Moskitia no está cubierta en la

Lucha por el reconocimiento

El movimiento indígena en Honduras ganó impulso en 1990 con su respuesta a la celebración oficial del 500 aniversario de la colonización y entró en alianza con creoles, garífunas y los movimientos populares. En 1992, se estableció una confederación de pueblos indígenas y negros, que ejerció presión sobre el gobierno para que ratificara el Convenio 169 de la OIT. Cuando se discutieron temas de definición en 1995, el Estado y algunos académicos aceptaron el término “autóctonos” (“originarios”) para caracterizar a los pueblos indígenas y negros.

No.	Municipalidad	Buzos	Activos pero discapacitados (a)	Parcialmente paralizados (b)	Totalmente paralizados (c)	Total
1	Ahuas	172	18	48	11	267
2	Brus Laguna	628	109	40	10	797
3	Walumugu	99	33	8	3	147
4	Puerto Lempira	729	95	20	12	859
5	Raya	305	33	9	4	351
6	Wampusirpi	14	2	-	-	16
Total		1,947	290	125	40	2,402

TABLA 7: CENSO DE LA POBLACIÓN DE BUZOS EN LA MOSKITIA

A) ACTIVO PERO DISCAPACITADO – HA TENIDO UNO O DOS ACCIDENTES, PERO TODAVÍA ESTÁ BUCEANDO.
B) PARCIALMENTE PARALIZADO – YA NO PUEDE TRABAJAR Y DEPENDERÁ DE LA ASISTENCIA DE SU FAMILIA DURANTE EL RESTO DE SU VIDA (FUENTE: CENSO DE LA POBLACIÓN DE BUZOS EN LA MOSKITIA, CONADEH, 2002)

políticas gubernamentales para la reducción de la pobreza (Estrategias de combate a la pobreza).

La lucha por los derechos territoriales lleva ya varios años y el estado debería otorgar los títulos de propiedad a los pueblos de la Moskitia para detener el avance de la frontera agrícola. También existe la amenaza de gente que está haciendo contrabando de madera de las áreas protegidas. La Moskitia es considerada ahora un “puente biológico” entre Honduras y Nicaragua, y abarca el bosque tropical más importante de Mesoamérica. Los recursos naturales de la Moskitia podrían generar un ingreso sostenido si fueran explotados de forma racional y esto podría proporcionar la estrategia más promisoría para las comunidades indígenas. El Estado debería reconocer a estos pueblos y otorgarles derechos legales sobre sus tierras ancestrales; también debería establecer un sistema democrático y transparente de manejo conjunto de los territorios indígenas.

Otras comunidades de la región caribeña dependen de la pesca y están en conflicto con las empresas de pesca industrial. Aunque está prohibido practicar la pesca industrial a menos de 4 millas náuticas de la costa, estas compañías evaden la ley pescando de noche. Jóvenes indígenas trabajan para estas compañías, buceando en busca de langostas que luego son exportadas a los EE.UU. De estos buceadores comerciales, el 98 por ciento son miskitos y las áreas pesqueras están ubicadas dentro de las regiones de la Moskitia. Sin embargo, las municipalidades no reciben ningún ingreso por este negocio de millones de dólares. Además, alrededor de 455 de los 2.042 buceadores indígenas han sido parcial o completamente paralizados debido al síndrome de descompresión, ya que no cuentan con tanques de descompresión, tratamiento médico o conocimiento técnico para impedir estos daños provocados por el buceo.

Los pueblos indígenas en la Moskitia tienen cierto poder político en las municipalidades. Hansido incorporados en el sistema estatal y son criticados por haberse separado del proceso organizativo de sus comunidades y de los pobres.

PRSP en Honduras

Honduras se ubica entre los países de menor ingreso del hemisferio occidental, una situación que fue exacerbada por el funesto impacto del Huracán Mitch, en octubre de 1998.

En el año 2000, se elaboró un PRSP para Honduras, basado en un proceso participativo que incluyó a 3.500 representantes de organizaciones de la sociedad civil. El PRSP no suministra datos desglosados del nivel de pobreza de los pueblos indígenas de Honduras, pero dice que “la pertenencia a algunos de estos grupos [étnicos] aumenta el riesgo de convertirse en parte de los grupos más vulnerables del país”. El PRSP menciona que fueron identificados grupos específicos con una alta incidencia de pobreza y que los “grupos étnicos” participaron en el proceso. No obstante, ningún pueblo indígena de la Moskitia participó directamente.

El estado hondureño ha reconocido parcialmente la reivindicación de territorios de los pueblos indígenas y el PRSP también establece que una serie de propuestas de la sociedad civil no podían ser tomadas en cuenta, ya que de ser así requeriría un consenso nacional más amplio, por ejemplo, sobre la reforma agraria. Sin embargo, el PRSP menciona específicamente entre sus objetivos claves, la

seguridad del acceso a la tierra y el mayor fomento de las capacidades de las comunidades indígenas.

Esto está en línea con las prioridades indígenas. Sin embargo, al observar la propuesta de asistencia técnica para el desarrollo del sector forestal, existe el riesgo de que esos elementos positivos puedan ser socavados. En el sector forestal el objetivo es apoyar el desarrollo de plantaciones forestales comerciales; aumentar la industria forestal primaria; expandir y desarrollar la industria forestal secundaria; y establecer un programa para atraer inversiones extranjeras al sector forestal. Es probable que estas actividades tengan un efecto negativo sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas y el medio ambiente.

El escepticismo de los miskitos y tawakhas con respecto a los programas del gobierno está basado en sus experiencias posteriores al Huracán Mitch. Como parte del programa de reconstrucción, el Banco Mundial financió un programa a través del FHIS para “suelos sanos” – proveyendo a los hogares pobres con pisos de cemento. Este programa fue quizá bueno para los chortis, lenecas, tolupanes y otros pueblos que viven en la montaña, pero no fue apropiado para las casas tradicionales misquito y tawakhha que son construcciones de madera, erigidas desde el suelo debido a la humedad del clima. Las comunidades explicaron a los expertos del FHIS que el programa no funcionaría y solicitaron el uso del cemento para otros propósitos. Esto fue rechazado, debido a que no tener pisos de cemento era definido como un indicador de pobreza. Finalmente, el cemento fue utilizado para ponerle pisos a algunas iglesias.

Nicaragua

La Constitución de Nicaragua reconoce la naturaleza multiétnica del país, compuesta por Garífunas, Mayangas (sumos), Mestizos, Miskitos y Ramas. La vasta mayoría de la población vive en el área occidental y está constituida predominantemente por mestizos de habla hispana, mientras que los indígenas y negros viven principalmente en la región atlántica, hablan inglés y una variedad de lenguas indígenas. Los datos oficiales expresan que la región del Norte Atlántico (RAAN) tiene un 64 por ciento de población misquito, mientras que el 1,2 por ciento de los habitantes de la región Sur (RAAS) son indígenas ramas. No existen datos fiables sobre el porcentaje total de indígenas en Nicaragua, pero puede ser estimado alrededor del 3–4 por ciento de la población.³²

Conflicto internacionalizado y autonomía

Durante la Revolución Sandinista (1979–1990) surgió un conflicto entre los Sandinistas y los pueblos indígenas, porque los pueblos indígenas se opusieron a la imposición de un gobierno nacional y modelos de desarrollo para el área costera. Debido a las dimensiones políticas internacionales del conflicto, los pueblos indígenas recibieron apoyo militar de los EE.UU.

En 1987, se estableció un modelo de gobierno autónomo para la Costa Atlántica como intento de poner fin a la guerra. La Ley de Autonomía entró en vigencia en 1990, con elecciones para el parlamento regional, pero nunca se permitió que funcionara adecuadamente. Esto se debe a que la autonomía fue propuesta fundamentalmente como un

instrumento político para poner fin a la guerra y no como un instrumento de gobierno. Hasta la fecha, ha habido tres períodos de gobiernos autónomos; sin embargo, el actual gobierno central está centralizando el poder y los recursos, lo que constituye un obstáculo para el desarrollo autónomo.

En principio, la ley electoral en Nicaragua permite la representación directa de los pueblos indígenas y pueblos étnicos, por lo que organizaciones indígenas participaron en las elecciones de 1990. Sin embargo, el gobierno liberal prohibió la participación de movimientos sociales en las elecciones del año 2000, aduciendo que sólo se podría participar a través de partidos políticos.

Pobreza y temas relacionados con la Tenencia de la tierra

Nicaragua sufrió un colapso económico en los años ochenta, durante la guerra civil. Actualmente, de los 33 países latinoamericanos, Nicaragua es el más pobre después de Haití. Conforme a mediciones basadas en el nivel de ingreso, el 76,1 por ciento de la población rural y el 31,9 por ciento de la población urbana es considerada pobre.³³

Deuda externa

La deuda externa de Nicaragua es generalmente considerada como una deuda colonial, que nunca benefició a los pueblos indígenas. En febrero de 2002, un líder latinoamericano, Gualaipuro Cuauthemoc presentó a los jefes de estados de la Unión Europea los siguientes cálculos: “Los pueblos indígenas otorgaron un ‘préstamo’ de 185.000 kilos de oro y 16 millones de toneladas de plata a los europeos desde 1503 hasta 1660. Con un interés modesto del 10 por ciento (y no el 30 por ciento que hoy toman los europeos) y dado los 200 años de exención de intereses, los europeos deben 186.000 kilos de oro y 16 millones de toneladas de plata, elevados a la 300 potencia. Esta es una cantidad de oro y plata que excede el peso total del planeta”.³⁴

No existen estudios oficiales o datos disponibles sobre la situación económica de los pueblos indígenas, pero en alguna medida puede analizarse la correlación sobre la base de criterios geográficos. La población indígena de Nicaragua vive principalmente en la región Atlántica, que es la más pobre de las tres regiones del país. Además, la mayoría de la población indígena está concentrada en el área norte (RAAN), donde todas las municipalidades se caracterizan por una severa pobreza. Conforme al PRSP nicaragüense:

“Los grupos étnicos e indígenas de Nicaragua que viven principalmente en la Costa Atlántica, se encuentran entre los más pobres del país. Estos grupos están generalmente excluidos de los beneficios sociales que otros disfrutaban y de los principales procesos económicos que afectan al país”.

Además, la Costa Atlántica fue afectada seriamente por la guerra en los años ochenta y por desastres naturales como el Huracán Mitch. La corrupción, la desigualdad, un sistema inseguro de tenencia de la tierra, la falta de acceso al poder económico y político y a los servicios sociales, un bajo índice de empleo y la vivienda deficiente, aumentan la vulnerabilidad de la región a los desastres.

En la región Atlántica de Nicaragua, se estableció la universidad regional URACCAN, con la visión de fortalecer la identidad de los pueblos en el área costera. La Universidad ofrece educación desde el nivel preescolar hasta el nivel uni-

versitario, apoyando a los pueblos indígenas y permitiéndoles participar en consultas nacionales.

El PRSP para Nicaragua no señala específicamente a los pueblos indígenas, pero menciona la Costa Atlántica como un área prioritaria, debido a su “intensa pobreza”. Además, establece que los esfuerzos en la región deben ser orientados a mejorar las condiciones de vida, nutrición y productividad de los pobres y extremadamente pobres; la demarcación de tierras indígenas; la mejora del transporte y las comunicaciones de la región; a tratar los problemas de la droga.

En la Constitución de Nicaragua se reconoce a las comunidades como dueñas de su tierra, pero en la mayoría de los casos los límites no han sido definidos. La demarcación de tierras es la prioridad de las comunidades indígenas de la región y ha causado un sinnúmero de conflictos. La situación es complicada aún más por numerosos sistemas superpuestos de tenencia de la tierra. Además, como parte de la desmilitarización del área, el gobierno otorgó a los ex combatientes títulos individuales dentro de tierras comunales. Esto ha creado conflictos internos en las comunidades entre los poseedores de derechos individuales y colectivos, así como con algunos ex combatientes que no respetan a las autoridades civiles indígenas.

Acceso al crédito

La mayoría de los agricultores indígenas no tienen acceso al crédito. Un informe del BID de 1999³⁵ destaca que el principal obstáculo para los pueblos indígenas para acceder al crédito es que: “los bancos tienden a sospechar de (a) los posibles prestatarios de las áreas rurales (generalmente percibidos como analfabetos o semi-analfabetos, (b) el carácter poco común del destino de los créditos solicitados por los indígenas y (c) la falta de una garantía colateral en forma de tierras enajenables”.

Recientemente se han establecido programas de microcréditos en la mayoría de los países; sin embargo, generalmente se considera que éstos son inapropiados debido principalmente a las altas tasas de interés y la garantía colectiva, basada generalmente en tierras escrituradas. Estos programas podrían ser útiles si se alcanzara un consenso sobre cómo podrían ponerse en práctica.

Existe una contradicción inherente en la legislación nicaragüense, que por un lado reconoce los derechos de las comunidades a la tierra, y por otro estipula que los recursos naturales pertenecen al Estado, que puede explotar estos recursos cuando considere que sea de “interés nacional”. Además, las leyes favorecen a las empresas privadas. La Ley Forestal, por ejemplo, establece que los pueblos indígenas no pueden usar los recursos forestales sin un plan de manejo elaborado por un experto (para el que no hay recursos). No se reconoce el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas y generalmente los indígenas no conocen las previsiones de la ley. Como en la mayoría de los otros países latinoamericanos, las causas judiciales se llevan a cabo en español y usualmente las comunidades no tienen recursos económicos para contratar abogados.

Resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La comunidad Mayagna de Awás Tingni no tiene título de propiedad de la tierra y se vio amenazada por una concesión de 62.000 hectáreas otorgada a una compañía maderera; sin embargo, logró presentar un recurso judicial ante la Suprema

Corte de Justicia de Nicaragua y ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En agosto de 2001, la Corte dictaminó que el gobierno de Nicaragua había violado los derechos de propiedad de la comunidad e impuso al estado de Nicaragua la obligación de delimitar, demarcar y titular el territorio Awás Tingni.

El Banco Mundial ha promovido el establecimiento de una nueva ley sobre la tenencia de la tierra, la cual está siendo discutida actualmente en la Asamblea Nacional. Sin embargo, la previsión que establece que la tierra comunal es “inalienable” ha enfrentado la resistencia del partido gobernante, porque impide que las tierras comunales formen parte del mercado de tierras. En qué medida la estrategia nacional para la reducción de la pobreza tendrá éxito al abordar la cuestión fundamental de la propiedad de la tierra sigue siendo un interrogante.

Aspectos generales de la percepción que los pueblos indígenas tienen de la pobreza

Aparte de suministrar información específica sobre el país, la consulta de MRG en Guatemala también confirmó que muchas experiencias de los pueblos indígenas son similares. Las organizaciones indígenas plantean en forma consecvente la misma problemática en los procesos internacionales, por ejemplo, en lo concerniente al desarrollo sostenible. En alguna medida, estos temas constituyen aspectos generales de la percepción de los pueblos indígenas sobre la pobreza en América Latina, y son analizados a continuación:

Autoridad y desarrollo

Conflicto, democracia, autoridad y derechos indígenas

Los modelos indígenas de autoridad, justicia y democracia nunca se tomaron en cuenta en la construcción de los estados latinoamericanos, constituidos sobre la base de un modelo de ciudadanía que hasta hace poco excluía a los pueblos indígenas.

Los cuatro países analizados en este estudio tienen experiencias recientes de conflictos armados, militarización o violencia. Además, la “Guerra Contra” facilitó la distribución de drogas y alcohol. Esto tuvo un impacto negativo porque estas comunidades trataron de obtener dinero para satisfacer estas nuevas necesidades mediante el buceo para obtener langostas, a través de pesquerías y la explotación de recursos naturales, etc., dejando de lado la producción de alimentos básicos para el consumo. El clima de guerra en América Central en los años setenta y ochenta también elevó seriamente los niveles de pobreza en las áreas fronterizas de El Salvador, Honduras y Nicaragua.

Existe una estrecha relación entre los modelos exclusivos de democracia, la violación de los derechos indígenas y el brote de la violencia en la región. Por lo tanto, la inclusión de los derechos indígenas dentro del marco constitucional de los estados debería ser considerada clave para la paz y la estabilidad social en América Latina. Las comunidades indígenas son generalmente reservadas a participar en la vida política, porque ésta ha sido tradicionalmente priverligiada para los ricos. Las experiencias negativas con los gobiernos y la cor-

rupción se suman a la falta de confianza general en las autoridades.

El derecho consuetudinario y los sistemas judiciales de los pueblos indígenas no son respetados y, especialmente respecto a la tierra y los recursos, hay un conflicto fundamental entre los derechos y las previsiones legales. Además, estos estados han promovido un modelo de desarrollo basado en conceptos no-indígenas de pobreza y progreso. Este modelo de desarrollo ha tenido frecuentemente un impacto negativo sobre los pueblos indígenas, a través de la explotación de los recursos naturales. A veces, ha conducido a una pérdida de identidad pues promueve nociones de conocimiento y de valores homogeneizantes, con un enfoque individualista del desarrollo. Esto se ha hecho más marcado porque la cooperación externa para el desarrollo ha sido reestructurada para brindar un mayor grado de cooperación y apoyo a las políticas, sectores y programas nacionales.

Los pueblos indígenas han exigido constantemente estrategias de desarrollo más diversificadas, basadas en sus propios conceptos e indicadores. El reconocimiento del derecho colectivo de autodeterminación de los pueblos indígenas es la condición previa fundamental para la implementación de dichas estrategias.

Gobierno local

La descentralización está en marcha en muchos países latinoamericanos, con nuevas leyes que establecen o fortalecen a las municipalidades. Aunque esto responde a algunos de los intereses de los pueblos indígenas, también plantea una serie de problemas:

- Hay una tendencia a considerar al gobierno local como un mecanismo para superar la marginación política de los pueblos indígenas, pero muchos de los impedimentos para el pleno reconocimiento de sus derechos tienen que discutirse y resolverse en el ámbito nacional o incluso internacional.
- Las municipalidades en las áreas indígenas son débiles y reciben fondos muy limitados del estado. Esto las hace vulnerables a la presión de, por ejemplo, compañías fuertes y algunas organizaciones no-gubernamentales (ONG) que trabajan para sus propios fines.
- En la mayoría de los casos, las leyes no aceptan la participación directa de representantes indígenas, y los alcaldes y consejeros indígenas son elegidos a través de los partidos políticos. Esto menoscaba la identidad política de los pueblos indígenas y la legitimidad de sus autoridades tradicionales.

Consulta, participación y control

Con respecto al derecho de autodeterminación, los pueblos indígenas están luchando por el reconocimiento de su derecho a un libre, previo e informado consentimiento, y su derecho a objetar cualquier actividad que afecte sus vidas y territorios. Esto ha sido reconocido solamente en unos pocos instrumentos políticos (por ejemplo, la política de la Unión Europea en apoyo de los pueblos indígenas en la cooperación para el desarrollo)³⁶, pero rara vez hay una implementación adecuada de mecanismos para la consulta y la participación y el control sigue siendo un desafío debido a una serie de factores:

- Los pueblos indígenas están marginados con relación al acceso a la información y generalmente no tienen acceso a medios de comunicación o información en sus propias lenguas.

- Las instituciones indígenas han sido socavadas en el proceso de desarrollo y pueden ser débiles. Generalmente no son reconocidas como partes en las consultas oficiales.
- Las comunidades tienen sus propias formas de consulta, pero no hay recursos disponibles para esto y no se respeta su necesidad de tiempo y de obtención de consenso.
- En algunos países, como Guatemala, los líderes políticos y sus familias son amenazados si se pronuncian públicamente.
- La metodología desarrollada para realizar consultas es específica para cada proyecto. No se ha explorado ningún mecanismo adecuado para la participación efectiva en los acuerdos comerciales internacionales, políticas macroeconómicas y megaproyectos que afectan a los pueblos indígenas.
- Los pueblos indígenas no están involucrados generalmente en el monitoreo de los procesos de desarrollo y, por lo tanto, no pueden responsabilizar a los gobiernos y las agencias internacionales.

La responsabilidad por la divulgación de información y de involucrar proactivamente a los pueblos indígenas en las consultas, respetando su derecho al libre y previo consentimiento y a objetar proyectos, yace en manos de los gobiernos y las agencias cooperadoras internacionales. Sin embargo, la responsabilidad de plantear las condiciones para asegurar su efectiva participación está en manos de las comunidades indígenas, teniendo en cuenta temas de edad, género, estatus, etc.

Las ONG

Varias ONG tienen un papel activo en el desarrollo en América Latina. Puede haber falta de transparencia con respecto a la circunscripción, las fuentes de financiamiento y los presupuestos de las ONG y es difícil hacerlas responsables. Además, algunas ONG han definido sus propias prioridades y no respetan el conocimiento y las habilidades técnicas de los pueblos indígenas. Se necesitan principios claros que guíen la cooperación entre las ONG y los pueblos indígenas – para incluir el respeto al derecho de determinación de los pueblos indígenas, al previo e informado consentimiento y el principio de las responsabilidades compartidas.

Globalización

Globalización de la economía

Algunos afirman que la globalización ha introducido enormes avances, otros que la globalización está aumentando su pobreza y marginación. Un informe del Banco Mundial sobre la Pobreza en la Era de la Globalización (2000) establece que ambas posturas pueden ser ciertas: aunque la globalización ha tenido un papel catalizador en la aceleración del crecimiento económico, ha aumentado la desigualdad entre – y dentro de – algunos países, acrecentando la vulnerabilidad de los ya marginados países y grupos. La mayoría de los pueblos indígenas consideran la globalización como una amenaza más que una oportunidad:

- Es percibida como un culto al individualismo, que constituye un atropello contra la economía de base familiar en muchas sociedades indígenas.
- Homogeneiza diversas economías y conceptos de conocimiento, y promueve pautas de homogenización de producción y consumo – aunque estas pautas han sido identificadas como uno de los mayores obstáculos para el desarrollo sostenible.
- Responde a intereses económicos que son mucho más fuertes que los relativamente débiles gobiernos nacionales, y lleva a la creciente explotación y debilitamiento de los derechos indígenas de territorios y recursos. No hay ningún marco regulador legalmente vinculante para controlar las actividades de las empresas privadas.
- Conduce a ajustes estructurales, restringiendo programas sociales de salud en un momento en que los pueblos indígenas están exigiendo sus derechos constitucionales a los servicios sociales.

Conocimiento indígena, producción de alimentos y seguridad alimentaria

En América Latina, la mayoría de las comunidades indígenas son sumamente dependientes de la producción agrícola para la seguridad alimentaria y tienen profundos conocimientos sobre prácticas sostenibles. Los cultivos indígenas ahora están siendo reemplazados por variantes modificadas genéticamente, que son dependientes del uso de fertilizantes y pesticidas; además, el mercado para los productos indígenas está siendo arruinado por la importación de productos subsidiados, como maíz modificado genéticamente de los EE.UU., que se vende más barato que las cosechas locales.

Paralelamente a esto, las compañías privadas están patentando cultivos y conocimiento indígena, por ejemplo, plantas medicinales, aplicando los derechos de propiedad intelectual. Esto constituye un obstáculo para la conservación y el desarrollo del conocimiento, tecnología y recursos indígenas, que se convierten en mercancías de propiedad privada. Los derechos de propiedad intelectual no concuerdan con el carácter colectivo del conocimiento indígena, desarrollado durante generaciones.

Valores indígenas, parámetros e indicadores

La pobreza se mide normalmente sobre la base de parámetros no-indígenas, y frecuentemente se considera a los pueblos indígenas como pobres, ya que sus valores y culturas son considerados como “primitivos” o “atrasados”. Además, los conceptos de reducción de la pobreza convierten todo en una mercancía, mientras que en muchas organizaciones indígenas los recursos como el espacio aéreo, el bosque, el mar y el agua tienen un valor espiritual en vez de un valor estrictamente económico.

MENMAGUA ha compilado una serie de conceptos de pobreza definidos por sus organizaciones miembro.³⁷ En estos términos, pobreza es:

- *La carencia de bienes materiales y virtudes espirituales, como la pérdida de valores (WAQXAQUB'B'AT'Z').*
 - *La falta de poder en los diferentes aspectos del ámbito nacional ... para influir sobre el desarrollo integrado de la calidad de vida humana y la conservación de la naturaleza (KICHIN KONOJEL).*
 - *La situación en que viven los seres humanos es degradante e indignante, como resultado de la injusticia social y la acumulación ambiciosa y concentración de la riqueza [en] pocas manos... (SAQB'E).*
- Las siguientes ideas señalan algunos de los aspectos básicos de los conceptos que tienen los pueblos indígenas sobre la pobreza, que fueron destacados en el taller en Guatemala:
- La pobreza es el resultado de la violación del derecho de autodeterminación y participación política de los pueblos indígenas.
 - La pobreza es el resultado de la codicia y la distribución injusta de recursos.

- La pobreza es la pérdida de identidad y valores espirituales.
- La pobreza es la degradación del medio ambiente.

Las nociones de pobreza de los pueblos indígenas van mucho más allá de una comprensión simplista de la pobreza como falta de ingreso; sus derechos e identidades como pueblos distintos constituyen el centro de sus conceptos de bienestar y calidad de vida. Las implicaciones prácticas en las estrategias para la reducción de la pobreza serán analizadas en la sección final.

Conclusiones

Conclusiones generales

La pobreza de los pueblos indígenas no es un fenómeno reciente, sino que se ha constituido a través de procesos históricos, donde los pueblos indígenas perdieron el control de sus territorios y recursos por el colonialismo y la creación de naciones. Este entendimiento que tienen los pueblos indígenas de la pobreza plantea dos importantes desafíos para las estrategias de reducción de la pobreza:

- Estas deben comenzar con una concepción indígena de la pobreza y la riqueza, de otra manera, la reducción de la pobreza y su promoción del crecimiento económico e indicadores uniformes de riqueza contribuyen al debilitamiento de los derechos y cosmovisión indígenas.
- Deben asumir un enfoque basado en los derechos, reconociendo las reivindicaciones de los pueblos indígenas sobre sus derechos colectivos como pueblos distintos.

La medida en que esto está sucediendo, o si es factible a corto o mediano plazo, difiere de país a país. Algunos de los factores decisivos son:

- El reflejo de los derechos indígenas en la legislación nacional, por ejemplo: previsiones sobre educación bilingüe, participación política y titulación de territorios.
- El nivel de influencia y fortaleza institucional de los pueblos indígenas, por ejemplo, capacidad institucional para negociar, planificar y dar seguimiento a las intervenciones de desarrollo y para hacer alianzas con otros sectores.
- El reconocimiento de instrumentos internacionales para proteger los derechos indígenas (p. ej., la ratificación del Convenio 169 de la OIT).
- La conciencia sobre los temas indígenas dentro de las instituciones pertinentes, incluyendo agencias de cooperación y gubernamentales y ONG.
- La existencia de buenas comunicaciones y consultas entre los pueblos indígenas y las instituciones pertinentes.

Conclusiones específicas

Un enfoque basado en los derechos

Los temas de pobreza, democracia, autoridad y derechos indígenas están estrechamente interrelacionados y son esenciales para el desarrollo sostenible en América Latina. Las estrategias que abordan las múltiples dimensiones de la pobreza de los pueblos indígenas deben tratar también los temas de los derechos indígenas.

El grado en que las estrategias de reducción de la pobreza tratan los intereses indígenas varía de país a país. Algunas de estas estrategias ignoran temas de interés crucial para los pueblos indígenas (como la reforma agraria), mientras que otras tratan correctamente temas como el otorgamiento de títulos para las tierras de las comunidades indígenas. Existe el riesgo de que el impacto positivo de algunas de estas estrate-

gias puede ser menoscabado por otros elementos, por ejemplo, el fomento del crecimiento económico a través de la inversión extranjera en la explotación de recursos naturales.

La diversidad de las comunidades indígenas

En Bolivia y Guatemala, los pueblos indígenas constituyen la mayoría de la población y un porcentaje desproporcionado de los pobres. Por lo tanto, los esfuerzos para combatir la pobreza indígena no pueden realizarse como iniciativas aisladas sino que deben ser el principal elemento de todas las estrategias nacionales. En Honduras y Nicaragua, los pueblos indígenas constituyen minorías numéricas; sin embargo, constituyen igualmente un porcentaje desproporcionado entre los pobres. El desafío en ambos países es tomar en cuenta la situación específica de los pueblos indígenas, e integrar sus intereses tanto en los proyectos específicos como en todas las políticas y programas nacionales.

El reconocimiento de la diversidad entre los pueblos indígenas implica la necesidad de un enfoque mucho más específico para definir y medir la pobreza. Dicho enfoque debería basarse en el concepto que tienen los pueblos indígenas de la pobreza y sus valores, y tomar en cuenta la diversidad interna, con relación a la edad, el género, etc. Es obvio que un enfoque de ese tipo debe ser realizado por los pueblos indígenas – o en estrecha cooperación con los mismos.

La medición de la pobreza indígena

La medida en que los pueblos indígenas están reflejados en los datos y estadísticas oficiales varía de país a país, pero en la mayoría de los casos no es posible analizar directamente la correlación entre pobreza y pueblos indígenas. La disponibilidad de datos está estrechamente relacionada al nivel de reconocimiento de los pueblos indígenas en el marco nacional y la falta de datos confiables indica, en sí misma, una discriminación contra los pueblos indígenas.

Todos los métodos existentes para medir la pobreza están basados en conceptos e indicadores de pobreza y riqueza no indígenas. La mayoría de los estudios sobre pueblos indígenas y pobreza han sido realizados por actores externos, y solamente en pocos casos los pueblos indígenas mismos han podido definir y medir su situación de pobreza. Esto tiene que ser el punto de partida para cualquier intento de tratar de mejor forma y superar la pobreza de los pueblos indígenas.

Implementación de las estrategias para la reducción de la pobreza

Los pueblos indígenas están marginados, casi por definición, dentro de las sociedades nacionales y por lo general no tienen suficientemente participación en los procesos y programas para la reducción de la pobreza. Con la creciente coordinación entre los gobiernos y las agencias de cooperación a través del CDF, todos los esfuerzos importantes en un país dado están basados en el mismo análisis provisto en el PRSP. La mayor coherencia y “centralización” del desarrollo hacen que sea crucial asegurar que los pueblos indígenas puedan participar plenamente en la planificación, implementación y seguimiento de los PRSP.

Las directivas para la elaboración de los PRSP subrayan la necesidad de procesos participativos, pero no tienen previsiones especiales para los pueblos indígenas. Consiguientemente, el nivel de participación varía, así como también varía la calidad de estas consultas. Una de las debilidades más obvias es que la mayoría de los pueblos indígenas

desconocen los PRSP de sus respectivos países – y, por consiguiente, no están involucrados en el seguimiento de la implementación. Por lo tanto, existe el riesgo que los recursos contribuyan a fortalecer a las instituciones gubernamentales en vez de los supuestos beneficiarios, ya que todo enfoque del PRSP implica una cooperación muy estrecha con el gobierno nacional. Una de las dificultades para una implementación adecuada es la falta de conocimiento de los gobiernos y las agencias de cooperación sobre los derechos y prioridades indígenas.

Notas

- 1 Los participantes fueron: Mauricio Alfredo Ambrosio Coguox y Dolores Micaela Orosco Ordoñez, Mesa Nacional Maya de Guatemala (MENMAGUA), Guatemala; Edgardo Benítez Maclín, Asociación Lakia Tara, Honduras; Marcelo Fernández Osco, Taller de la Historia Oral Andina (THOA), Bolivia; y Daisy George West, Centro de Derechos Humanos, Ciudadanos y Autónomos, Nicaragua.
- 2 Banco Mundial, *Indigenous People in Latin America*, HRD Discrimination Notes, Human Resources Development and Operations Policy, no. 8, 1993.
- 3 'Las comunidades, pueblos y naciones indígenas son aquellos que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades pre-invasoras y precoloniales, se han desarrollado en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de la sociedad que ahora prevalecen en esos territorios, o parte de ellos. Conforman actualmente sectores no-dominantes de la sociedad y están determinados a preservar, desarrollar y transmitir a generaciones futuras sus territorios ancestrales y su identidad étnica, como base de su continua existencia como pueblos, en conformidad con sus propias pautas culturales, instituciones sociales y sistemas legales'. (UN Doc.No.E/CN.4/Sub.2/1986/87).
- 4 THOA, Bolivia.
- 5 *Measuring Poverty at the Global Level*, www.worldbank.org/poverty/mission/wp2.h
- 6 *Draft Operational Policy*, Banco Mundial (OP 4.10).
- 7 *Commission Working Document on Support for Indigenous Peoples in the Development Co-operation of the European Community and the Member States*, 1998.
- 8 PNUD y Pueblos Indígenas: *Una Política de Compromiso*.
- 9 *Indigenous People and Poverty in Latin America*, Banco Mundial, 1994.
- 10 *The Economic Case for Combating Racial and Ethnic Exclusion in Latin American and Caribbean Countries*, BID, 2001.
- 11 Traducción del término preferido en español "originarios", utilizado por los pueblos aymara, quechua y uru de los Andes bolivianos. La fuente de estas cifras es el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, Política Nacional Indígena y Originaria, Bolivia, 1999, p. 16.
- 12 Información suministrada por THOA.
- 13 Ver Newson, L., *Life and Death in Early Colonial Ecuador*, The Civilization of the American Indian Series, University of Oklahoma Press, 1994.
- 14 Los ayllus son las estructuras políticas, sociales, económicas y culturales que gobiernan a los quechuas, que anteceden al gobierno boliviano.
- 15 THOA.
- 16 *Informe de la Estrategia de Apoyo Danés a los Pueblos Indígenas*, Danida, 2001.
- 17 Estrategia de la Reducción de la Pobreza de Bolivia, 2001.
- 18 Plant, R., *Indigenous Peoples and Poverty Reduction: A Case Study of Guatemala*, BID, 1998.
- 19 Wearne, P., *The Maya of Guatemala*, Londres, MRG, 1994, p. 23.
- 20 *Situación de Pobreza de los Pueblos Maya de Guatemala*, MENMAGUA, 1998.
- 21 *Ibid.*
- 22 Plant, *op. cit.*
- 23 Esta información fue recogida en el taller de MRG. Ver también IWGIA, *El Mundo Indígena, 2001-2002*, Copenhague, 2002.
- 24 Plant, *op. cit.*
- 25 *Memoria*, II Congreso Nacional de ONG, Foro de Coordinaciones de ONG de Guatemala, 2001.
- 26 Misión Verificadora en Guatemala de la ONU (MINUGUA), septiembre de 2001, p. 7.
- 27 Informado en el taller de MRG, ver también cifras de 1999 de ASIES, *Análisis mensual*, julio de 1999, www.deguate.com
- 28 Información proporcionada por Edgardo Benítez. Ver *Almanaque Escuela para todos*, 2003.
- 29 Los garífunas son descendientes de esclavos negros que se casaron con indígenas caribes. Su lengua (garifunu) sigue siendo utilizada.
- 30 Información proporcionada en el taller de MRG por Lakia Tara.
- 31 Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), 1999.
- 32 Jamieson, M., *Poverty among the Indigenous Peoples of Nicaragua*, BID, 1999.
- 33 Poverty Monitoring Database: Poverty Assessment Summaries, Grupo del Banco Mundial, 2002; PRSP Nicaragua.
- 34 Proporcionada por Daisy George West.
- 35 Jamieson, *op. cit.*
- 36 Resolución de los pueblos indígenas dentro del marco de la Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad y Estados Miembros, noviembre de 1998.
- 37 *Situación de Pobreza de los Pueblos Maya de Guatemala*, MENMAGUA, 1998.

trabajando para asegurar los derechos de las minorías y pueblos indígenas

minority
rights
group
international

Recomendaciones

1. Las estrategias para la reducción de la pobreza deben comenzar con una perspectiva indígena de pobreza y riqueza, y deben seguir un enfoque basado en los derechos, reconociendo las demandas de los pueblos indígenas por sus derechos colectivos como pueblos distintos.
2. Deben recolectarse datos desagregados en todos los países, basados en los indicadores de pobreza de los pueblos indígenas, y el PNUD y el Banco Mundial deberían agregar datos sobre la situación de hombres y mujeres indígenas en sus informes regulares sobre desarrollo humano y pobreza.
3. En las estrategias nacionales para la reducción de la pobreza debería tratarse temas estratégicos como la reforma agraria, los derechos a la tierra y la reforma del sistema judicial, con la participación plena y directa de los pueblos indígenas.
4. Debería apoyarse a las propias instituciones de los pueblos indígenas para que dispongan de suficiente financiamiento y capacidad para proporcionar datos empíricos contextualizados y para que puedan monitorear su situación de pobreza; para asegurar que contribuyen con sus propias propuestas de desarrollo y participen plenamente en la planificación, diseño, implementación y monitoreo de políticas y programas.
5. Además, los pueblos indígenas deben tener la posibilidad de participar plenamente en las reuniones nacionales e internacionales donde se discuten temas que los afectan directamente – incluyendo acuerdos medioambientales y negociaciones comerciales globales.
6. El personal de las agencias de cooperación y organizaciones no-gubernamentales (ONG) debería realizar una capacitación sistemática sobre los derechos de los pueblos indígenas.
7. Los gobiernos deberían contribuir al actual proceso de discusión y definición de los derechos indígenas en foros como la OEA y la CDHNU, y ratificar e implementar adecuadamente los instrumentos existentes para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, por ejemplo, el Convenio 169 de la OIT.
8. Debería seleccionarse a varios países piloto para explorar las oportunidades y riesgos para los pueblos indígenas con relación al proceso de los Planes Estratégicos para la Reducción de la Pobreza (PRSP).
9. Un instrumento obligatorio para la responsabilidad corporativa debe ser desarrollado.

Derechos de las Minorías y Desarrollo Este estudio es publicado por MRG como parte del Programa de Derechos de las Minorías y Desarrollo. Este programa de investigación y cabildeo, fue establecido por MRG y sus asociados, para tratar la exclusión y marginación de las minorías y comunidades indígenas relacionadas con el desarrollo, y trabajar en favor de la erradicación de la pobreza.

Reconocimientos MRG y sus contrapartes del programa reconocen con gratitud el apoyo financiero de Danida y DFID, y la asesoría de expertos que hicieron comentarios sobre este estudio.

Autores Birgitte Feiring, asesora antropológica, especializada en los derechos de los pueblos indígenas y en la cooperación para el desarrollo; con Mauricio Alfredo Ambrosio Coguox, MENMAGUA, Guatemala; Edgardo Benítez Maclin, Laktiara, Honduras; Daisy George West, Centro de Derechos Humanos, Ciudadanos y Autónomos, Nicaragua; Marcelo Fernandez Osco, THOA, Bolivia. **Coordinador de proyecto** Krishna Maharaj **Editora** Katrina Payne **Traducción** Mario Di Lucci **Coordinadora de traducción** Zoë Gray

Pueblos indígenas y pobreza: los casos de Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua © Minority Rights Group International, Mayo de 2003. ISBN 1 904584 01 2 Título original publicado en inglés *Indigenous People and Poverty: The Cases of Bolivia, Guatemala, Honduras and Nicaragua* © Minority Rights Group International, Febrero de 2003. Este estudio ha sido publicado como contribución al entendimiento público. El texto no representa necesariamente en todos los detalles las opiniones colectivas de MRG o de sus contrapartes. Se pueden obtener copias de este estudio en línea en www.minorityrights.org También pueden obtenerse copias en la oficina de MRG en Londres.

Minority Rights Group International (MRG) es una organización no-gubernamental (ONG) que trabaja para garantizar los derechos de las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas y de los pueblos indígenas de todo el mundo, y para promover la cooperación y el entendimiento entre las comunidades. Nuestras actividades se concentran en el cabildeo internacional, la capacitación, publicación y contacto. Nos guiamos por las necesidades expresadas por nuestra red mundial de organizaciones colaboradoras que representan a minorías y a pueblos indígenas. MRG tiene estatus consultivo en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) y estatus de observador en la Comisión Africana para los Derechos Humanos y de los Pueblos. MRG está registrada como organización benéfica, no. 282305, y como compañía limitada por garantía en el Reino Unido no. 1544957.

Minority Rights Group International 379 Brixton Road, Londres SW9 7DE, RU
Tel +44 (0)20 7978 9498 Fax +44 (0)20 7738 6265 Email minorityrights@mrghmail.org Website www.minorityrights.org