

ISABELL KEMPF Y NIEVES ZÚÑIGA

Pobreza indígena y el desarrollo como derecho¹

Erradicar la pobreza y lograr el desarrollo es la meta perseguida por numerosos programas de desarrollo puestos en práctica tanto a nivel nacional como internacional, y el fin último de los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas. Sin embargo, el escaso éxito obtenido por dichos programas ha provocado el cuestionamiento tanto del concepto de pobreza como de la forma de abordarla. El debate planteado en torno al enfoque basado en las necesidades o en los derechos para diseñar dichos programas sitúa al tema indígena en el centro de la cuestión. El proceso de empobrecimiento de los pueblos indígenas está estrechamente relacionado con la negación de sus derechos. Conceptos como derecho al desarrollo, autodeterminación o empoderamiento se deben tener en cuenta para el diseño de estrategias de desarrollo ajustadas a las demandas de los pueblos indígenas.

La concepción sobre pobreza está acompañada por una creciente evidencia de que la exclusión social y la discriminación étnica son causas importantes de la misma. Estudios del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de la década de 1990 indican que hay una fuerte correlación entre etnicidad y pobreza. En América Latina, por ejemplo, el 25% de la población que vive en una situación de extrema pobreza pertenece a pueblos indígenas.²

Durante las dos últimas décadas, las teorías convencionales de distintas organizaciones para el desarrollo como el Banco Mundial y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han considerado la falta de educación y de ser-

Isabell Kempf es economista de desarrollo y Secretaria del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de las Naciones Unidas en la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos en Ginebra

Nieves Zúñiga es investigadora y coordinadora del Programa Identidades y Pueblos Indígenas del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)

¹ Este artículo es un extracto del informe *Pobreza y Pueblos Indígenas: Más allá de las necesidades*, elaborado por Isabell Kempf y coordinado por Nieves Zúñiga, Observatorio de Conflictos. Serie Identidades y Pueblos Indígenas, CIP-FUHEM, Madrid, noviembre 2003.

² Harry Anthony Parinos y George Psacharopoulos, *Indigenous People and Poverty in Latin America: an empirical analysis*, Banco Mundial, Washington, 1994.

vicios de salud y la ausencia de oportunidades de ingreso y consumo como las principales causas de la pobreza. Este enfoque basado en la vinculación entre necesidades básicas y desarrollo humano se traduce en programas de desarrollo centrados en lograr un mejor acceso a los servicios de salud y educación.

Sin embargo, la experiencia ha demostrado que dichos programas no tienen un efecto sostenido sobre la pobreza a nivel global. De hecho, la pobreza absoluta está en aumento en la mayoría de las regiones —especialmente durante los años noventa se percibió un pronunciado desplazamiento de la pobreza hacia el sudeste asiático y África subsahariana—.³ En relación a los pueblos indígenas, recientes estudios del BID y las comunicaciones presentadas por las organizaciones indígenas en el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas para Poblaciones Indígenas,⁴ plantean que el desarrollo de estos pueblos depende en gran medida del acceso y control sobre sus recursos y del cumplimiento de sus derechos, especialmente de su derecho al desarrollo.

Por otro lado, los indicadores tradicionales de pobreza solo consideran los síntomas y consecuencias de la misma, prestando escasa atención a sus causas. Una reflexión sobre éstas resulta fundamental para el diseño de políticas y programas de desarrollo adecuados por parte de la cooperación internacional, gobiernos y ONG.

Causas de la pobreza de los pueblos indígenas

Entre las causas o aspectos que inciden en la perseverancia de la pobreza indígena destacan:

– *La violación de los derechos de los pueblos indígenas y la pérdida de su tierra:* A lo largo de la historia, los pueblos indígenas de todo el mundo han sufrido la pérdida de tierras debido a procesos de colonización y privatización promovidos por distintos actores e intereses (colonización, nacionalización, privatización).

En América Latina la política de reunificación territorial para la conformación del territorio nacional tras las independencias implicó la ocupación de tierras en las que habitaban indígenas y que no estaban bajo el control del gobierno. Algunos indígenas huyeron a regiones aisladas, denominadas “zonas de refugio”,⁵ con menos productividad agrícola. En relación al pueblo mapuche en Chile, en la primera mitad del siglo XX, “de 10 millones de hectáreas aproximadas que corresponden a las regiones del sur que habitaban los mapuches, el Estado les cedió unas 500.000 y los dejó ocupando otro tanto en Osorno y Valdivia, sin protección legal alguna. (...) En este dato tan simple y violento se encuentra el origen de la

³ Ver *Informe sobre el Desarrollo Mundial (2001-2002). Lucha contra la pobreza*, Banco Mundial, Washington, 2001, pp. 23-24.

⁴ Ver los *Informes del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas para Poblaciones Indígenas*, 1999 y 2000, Naciones Unidas, E/CN.4/Sub.2/1999/19 y E/CN.4/Sub.2/2000/24.

⁵ Término acuñado por el antropólogo mexicano Gonzalo Aguirre Beltrán.

pobreza indígena, del minifundio y de los males que aquejan a la sociedad mapuche contemporánea”, afirma José Bengoa.⁶

En el contexto africano, el pueblo *maasai* en Kenia vivió un proceso similar.⁷ Los *maasai* perdieron aproximadamente la tercera parte de su territorio bajo el régimen colonial británico a través de tratados por coacción.⁸ Tras la independencia de Kenia, en 1963, la continua pérdida de tierra, a causa de la ocupación por otra población y por las medidas de privatización implantadas por el Gobierno en respuesta a las “sugerencias” del Banco Mundial se vio reforzada por la creación de parques nacionales y reservas de fauna salvaje —por ejemplo Amboseli y Maasai Mara—. Las rentas procedentes de las reservas pertenecen a los distritos y la de los parques nacionales es recaudada por el Gobierno. La población *maasai* en la zona no solo no recibe beneficio, sino que no se les permite tener en los parques su ganado ni acceder a los recursos de agua, a menudo dentro de estos.

El empobrecimiento indígena a causa de la tierra también tiene que ver con la calidad de ésta. En América Latina, tras las reformas agrarias, el reparto de tierras a los indígenas respondió a una política basada en términos cuantitativos antes que cualitativos. Se trataba de tierras de mala calidad lo que, unido a un uso intensivo de las mismas por parte de los indígenas, aseguraba una baja producción.

Por otro lado, en países como Colombia, Venezuela o Brasil la “devolución” de tierras a los indígenas se lleva a cabo a través de la demarcación. Se trata de tierras de buena calidad pues en principio corresponden a los territorios originarios de los pueblos autóctonos. Sin embargo, la calidad óptima de los terrenos no necesariamente supone una disminución del empobrecimiento indígena si no se reconoce y garantiza la propiedad de los indígenas respecto a los recursos del subsuelo, que actualmente pertenecen a los Estados. Se da la paradoja de que si bien determinados pueblos indígenas cuentan con ecosistemas dotados de una abundante riqueza natural, sin embargo continúan siendo uno de los sectores de población más pobres. Esta evidencia sugiere que una de las causas importantes de la pobreza de los pueblos indígenas es la violación de su derecho al desarrollo, así como la falta del reconocimiento de la propiedad intelectual y del control del subsuelo de sus tierras.

– *Efectos de la migración y discriminación en las áreas urbanas:* En las últimas décadas se ha producido un fuerte aumento de la migración de indígenas a las ciudades debido, entre otras razones, a la pobreza extrema en las comunidades rurales y a la ausencia de oportunidades de empleo, así como a los desplazamientos forzosos y a los conflictos. Sin embargo, en los centros urbanos los indígenas

*Determinados
pueblos
indígenas
cuentan con
ecosistemas
dotados de
una
abundante
riqueza
natural, sin
embargo
continúan
siendo uno de
los sectores
de población
más pobres*

⁶ José Bengoa, *Historia de un conflicto. El Estado y los mapuches en el siglo XX*, Planeta/Ariel, Santiago de Chile, 1999, p. 61.

⁷ Ver Isabell Kempf, “El pueblo maasai en Kenia: de la riqueza a la marginalización”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), Madrid, N° 80, pp. 117-123.

⁸ Abdi Umar, “Herding into the New Millennium: Continuity and Change in the Pastoral Areas of Kenya”, en *Traditional Occupations of Indigenous and Tribal Peoples: Emerging Trends*, Project to Promote ILO Policies on Indigenous and Tribal Peoples, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, 2000.

se encuentran entre los sectores más vulnerables y, a menudo, son considerados ciudadanos de segunda clase. En la esfera política deben enfrentar graves discriminaciones en cuanto al acceso a la justicia, y suelen quedar excluidos de los procesos decisorios. A nivel laboral, numerosos indígenas no tienen acceso a un trabajo decente y son víctimas de la inmovilidad social de acuerdo a la existencia de una asignación de roles.

– *Visiones estereotipadas y prejuicios respecto a los indígenas*: Las actitudes discriminatorias sustentadas en prejuicios y estereotipos repercuten en la creación y perpetuación de la pobreza de los pueblos indígenas. Éstas explican por qué el crecimiento económico de un país no resulta necesariamente en una mejora de su situación. Aun cuando estos recibieran ingresos más altos como resultado del crecimiento económico general, eso no significaría necesariamente un mejor acceso a la salud y a la educación. En numerosas ocasiones los indígenas viven en áreas remotas donde no se dispone de estos servicios o se les excluye de su uso por actitudes racistas y discriminatorias. Esta exclusión se manifiesta en la gran disparidad respecto al acceso a los servicios públicos, como recoge el Informe sobre Desarrollo Humano 2000 del PNUD.

Algunos de los estereotipos que perduran en la actualidad son: que la pobreza es un elemento de la cultura indígena; que la cultura de los pueblos indígenas es inferior y no se adapta a la sociedad moderna occidental; y en ocasiones son definidos en oposición a la denominada cultura occidental, que se toma como referente, pues se les concibe a partir de las diferencias, no de las semejanzas. Dichos estereotipos tienen preocupantes consecuencias para su desarrollo. Por ejemplo, se les margina y subordina en nombre de la protección de su cultura; y se adoptan posturas paternalistas (conservadoras o progresistas) hacia su desarrollo que pueden impedir que tomen decisiones propias.

– *El impacto de la globalización y de las políticas económicas internacionales*: Estas políticas tienen un alto impacto en la sociedad y, en especial, en los grupos más desfavorecidos de la misma, como los pueblos indígenas. De esta problemática se derivan las siguientes consideraciones:

- Las políticas de ajuste conllevan, en muchos casos, una fuerte reducción del gasto público y suponen un perjuicio para los fondos de seguridad social; lo que acentúa los procesos de empobrecimiento de los pueblos indígenas y su privación relativa y/o absoluta.
- Dichas políticas alientan a los gobiernos a implantar pagos por los servicios básicos, lo que, considerando la pobreza desproporcionada de muchos indígenas, dificulta su acceso a los servicios de educación y salud.
- Para asegurar una verdadera igualdad de oportunidades se requieren recursos adicionales que permitan situar a los indígenas en una posición de igualdad con respecto al resto de la sociedad; la restricción de los recursos estatales pone en riesgo las prioridades dadas a iniciativas pro-activas, especialmente cuando la participación política de los indígenas es marginal.

- Las políticas globalizadoras tienden a incrementar la desigualdad en relación a la riqueza y a los ingresos al interior de los Estados; esto provoca el empeoramiento de la posición de los pueblos indígenas.⁹

Políticas para combatir la pobreza indígena

Durante el siglo XX, a nivel nacional, se han planteado principalmente tres enfoques para abordar el desarrollo de los pueblos indígenas: la asimilación de los indígenas a la sociedad nacional; la integración de los indígenas en el proceso de desarrollo nacional; y la focalización de la pobreza a través de programas especiales. Estos planteamientos enfrentan dos dilemas de difícil solución:

- En qué medida los pueblos indígenas quieren participar en la economía de mercado, los efectos que ello puede ocasionar en su vida cotidiana y sus alternativas para una supervivencia económica si no aceptaran integrarse.
- La modernización de sus costumbres y estructuras sociales como mecanismo para aprovechar las oportunidades del cambio económico nacional y global en contra del respeto a las estructuras socioeconómicas tradicionales.

En América Latina, tras las independencias, se procuró la asimilación de la población indígena a la sociedad nacional con el fin de formar una sola nación mestiza. Ello suponía la desaparición del indio como resultado de la aplicación del “principio de igualdad” y de la construcción de un concepto de cultura nacional basado en la idea de que las culturas indias no existían o, si existían, no tenían mucho que aportar a la cultura nacional.

A principios del siglo XX, la idea asimilacionista se sustituyó por la de integración de los indígenas a la sociedad nacional pero conservando ciertas características culturales consideradas como positivas. La idea integracionista se llevó a cabo de diferentes maneras. En Perú, por ejemplo, José Carlos Mariátegui, fundador del Partido Comunista, en base a una ideología marxista, identificaba el problema de los indígenas como un problema de tierra e inscribía la cuestión indígena en la lucha de clases. Los indígenas pasaron a denominarse campesinos. Una de las críticas que recibieron estas políticas integracionistas fue que en la práctica, y a pesar de la distinción teórica, poseían un carácter asimilacionista.

Los programas de focalización de la pobreza han sido implementados desde los años ochenta en el marco de las reformas de ajuste estructural como parte de las reformas sociales basadas en la privatización y en la reducción de servicios estatales. Consisten en programas específicos a corto o mediano plazo para una población o comunidad determinada. Si bien la focalización puede ser útil en relación a la pobreza temporal, debido a un fenómeno climatológico, como la sequía por ejemplo, se cuestiona su efectividad con respecto a la pobreza estructural. Pierre Strobel critica estas políticas afirmando que son “solidaridades localizadas que

⁹ Basado en Roger Riddell, *Minorities, Minority Rights and Development*, Minority Rights Group International, Londres, 1998.

tratan esencialmente la pobreza y marginalidad a través de programas sociales limitados, en vez de universales, y a través de políticas asistencialistas".¹⁰

Las estrategias para lograr la integración social y la participación real de los pueblos indígenas varían de unos organismos internacionales a otros. Actualmente existen dos líneas de acción: la primera pone énfasis en los derechos específicos de los indígenas y su autodeterminación. El derecho a la autodeterminación es una problemática políticamente contestada por los gobiernos que ven su soberanía política e integridad territorial en peligro. Mientras, los pueblos indígenas insisten en que forman parte de los procesos de democratización de los países en los que habitan. La segunda línea de acción subraya la participación equitativa de los indígenas en el desarrollo nacional. Esta opción recibe más apoyo político por parte de los gobiernos nacionales.

Banco Mundial: la revisión de su política para los pueblos indígenas

En su directiva operacional 4.20 de 1991, estableció las políticas y procedimientos para proyectos que afectan a los pueblos indígenas con el objetivo de asegurar que estos se beneficien de los proyectos de desarrollo y evitar o mitigar los efectos adversos producidos por la institución. El énfasis del Banco Mundial radica en el beneficio compartido, la protección y la mitigación. Según esta directiva, si un país solicita financiamiento para un proyecto que afecta a los pueblos indígenas debe presentar, al mismo tiempo, un plan de desarrollo para los afectados. El Banco Mundial ha pasado de poseer una perspectiva uniforme a aplicar una estrategia de especificidad basada en la relación entre etnia y pobreza.

Una evaluación de 1997 sobre la implementación de su Directiva Operacional en 72 proyectos en América Latina y el Caribe desarrollados ente 1992 y 1997, concluye que es necesaria más información sobre las necesidades de los indígenas para asegurar su participación activa en los proyectos que los afectan.

BID: desarrollo con identidad

En 1997, el BID comenzó a elaborar una estrategia para la reducción de la pobreza de los pueblos indígenas en la que se pasó de un enfoque dirigido a mitigar los impactos sobre los indígenas de proyectos financiados por el organismo internacional, a otro destinado al fortalecimiento de las instituciones indígenas. El "desarrollo con identidad" planteado por el BID hace hincapié en la necesidad de incluir aspectos socioculturales en los proyectos de desarrollo diseñados y ejecutados por indígenas, con el fin de lograr un desarrollo sostenible sin perder su identidad cultural.

¹⁰ Ver Pierre Strobel, "From poverty to exclusion: a wage-earning society or a society of human rights", en R. Anthonpe y A. Krahl, *Development Studies: Critique and renewal*, E.J. Brill, Leiden, 1996, p. 184.

OIT: participación equitativa en el desarrollo nacional

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otras instituciones internacionales de desarrollo, ha reconocido que la discriminación étnica, la exclusión y la inequidad son las mayores causas de pobreza de los indígenas, y ha tratado de elaborar instrumentos legales internacionales para proteger y promover la participación igualitaria de indígenas en el desarrollo nacional.

El Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT, de 1989, es hasta el momento el único instrumento jurídico internacional que regula los derechos indígenas.¹¹ Hasta diciembre de 2004 ha sido ratificado por 17 países.¹² El Convenio 169 enfatiza la necesidad de consultar con los indígenas respecto a las decisiones que les afectan. También subraya que los indígenas deberían establecer sus prioridades con relación a su proceso de desarrollo y hace hincapié en su participación en el desarrollo nacional (Art. 7). Además, contempla algunos derechos específicos de los pueblos indígenas como el derecho consuetudinario y la identificación y protección de los derechos de propiedad sobre las tierras que han ocupado tradicionalmente, así como el uso, manejo y conservación de los recursos naturales. Sin embargo, no hace ninguna referencia a la autodeterminación; ni protege el derecho de decisión de los pueblos indígenas ya que se limita a un nivel puramente consultivo.

Si bien supone un gran avance en la protección de los derechos de los pueblos indígenas, en la mayoría de las ocasiones su ineficacia radica en su incumplimiento por parte de los Estados que lo han ratificado.

Naciones Unidas: la autodeterminación

Cabe destacar la importancia que en el marco de Naciones Unidas se ha dado a la cuestión indígena. Dicha institución declaró 1993 como el Año Internacional de los Pueblos Indígenas y los años 1995-2004 como la Década Internacional de los Pueblos Indígenas. En el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, creado en 1982, representantes indígenas de todo el mundo denuncian, proponen y difunden sus demandas a nivel internacional. Su carácter abierto y participativo (en 2002 había casi 1.000 participantes) ha sido una experiencia democratizadora pionera para el sistema de Naciones Unidas y un ejemplo para otras instancias, como el Foro Permanente para los Pueblos Indígenas, con sede en Nueva York. Su objetivo es presentar asesoramiento sobre cuestiones indígenas con el fin de impulsar la integración de la temática indígena en la ONU.

¹¹ El Convenio 169 reemplaza al Convenio 107, de 1957, sobre "protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semi tribales en los países independientes". El Convenio 107 recibió numerosas críticas por su carácter integracionista, por lo que fue revisado dando lugar al Convenio 169.

¹² Los 17 países que han ratificado el Convenio 169 son: Noruega (1990), México (1990), Colombia (1991), Bolivia (1991), Costa Rica (1993), Paraguay (1993), Perú (1994), Honduras (1995), Dinamarca (1996), Guatemala (1996), Países Bajos (1998), Fiji (1998), Ecuador (1998), Argentina (2000), Brasil (2002), Dominica (2002), Venezuela (2002).

En relación a los derechos de los pueblos indígenas, actualmente está en discusión el Proyecto de Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas, el cual, a diferencia del Convenio 169, se refiere a la autodeterminación de los pueblos indígenas con relación a su estatus político y su desarrollo económico, social y cultural.¹³ La Declaración subraya también el derecho a la participación equitativa de los indígenas en la vida política, económica, social y cultural de su país.

Nuevos conceptos para la misma pobreza

Ante la ineficacia del enfoque contra la pobreza basado en las necesidades, ahora se debate sobre la pertinencia de adoptar un enfoque basado en los derechos. En este sentido, los conceptos reivindicados por los indígenas para diseñar programas de reducción de la pobreza son:

– *Derecho al desarrollo*: La pobreza es vista como una violación de todos los derechos humanos porque deniega tanto los derechos civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales. Asimismo, tiene unos efectos directos sobre la ciudadanía ya que limita severamente el acceso a la información y a los recursos necesarios para una activa participación social. En el caso de los pueblos indígenas, además, la pobreza viola su derecho a la autodeterminación, que reivindican, ya que ésta necesita una sólida base económica. Desde esta perspectiva se define el desarrollo como un derecho universal y se descarta la percepción del desarrollo como un elemento deseado o de caridad. Llama la atención sobre la necesidad de disgregar los datos con el fin de identificar el impacto de una determinada política en los diferentes sectores de la población.

Se plantea la dificultad de que, tradicionalmente, los Estados tienen la responsabilidad de proteger y hacer realidad los derechos humanos de sus ciudadanos, mientras que muchos actores privados como las empresas o las ONG, que tienen un alto impacto en el desarrollo, no forman parte del proceso. Todavía no existe un código de conducta para las multinacionales ni mecanismos efectivos que permitan a los Estados controlar sus actividades. Otro problema es que no se especifica a través de qué mecanismos será distribuido el poder económico y político necesario para proteger y hacer posibles estos derechos. Esta carencia se manifiesta, por ejemplo, ante la demanda de autodeterminación de los pueblos indígenas en los foros internacionales, que implica un control sobre sus recursos naturales y sus territorios, petición sistemáticamente denegada por los Estados nacionales.

– *Autodeterminación*: El derecho a la autodeterminación a menudo es descrito como una síntesis de todos los derechos. Para los pueblos indígenas es especialmente relevante que el derecho al desarrollo no solo incluya los derechos huma-

¹³ También está en discusión el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), en el que también se habla de autodeterminación.

nos individuales sino que también esté estrechamente relacionado con su derecho a la autodeterminación como pueblo, como se refleja en el Art. 1 de la Declaración de Naciones Unidas de 1986: “El derecho humano al desarrollo también implica la plena realización de los derechos de los pueblos a la autodeterminación, que incluye, sujeto a las provisiones relevantes de los convenios internacionales sobre derechos humanos, el ejercicio de su inalienable derecho a su plena soberanía sobre sus riquezas y recursos naturales”.

Durante los últimos veinte años, los indígenas han demandado a nivel nacional e internacional el derecho a controlar sus procesos de desarrollo y a participar en el desarrollo nacional del cual han sido excluidos. Estos velan por un desarrollo autodeterminado que va más allá de la participación equitativa en el desarrollo nacional. Piden acceso y control sobre sus propios recursos para manejarlos de acuerdo a su cultura y modos de producción.

– *Empoderamiento*: Por empoderamiento se entiende la posibilidad de controlar el propio proceso de desarrollo.¹⁴ Del análisis de las demandas de los pueblos indígenas y de las causas estructurales de sus procesos de empobrecimiento se deducen las siguientes reivindicaciones en relación a un proceso de empoderamiento:

1. Servicios sociales e infraestructura proporcionada por el Estado para cubrir las necesidades básicas (Nivel de Bienestar Social).
2. Propiedad de recursos y control sobre actividades productivas combinadas con acceso a recursos públicos y privados para ser usados autónomamente (Nivel de Recursos).
3. Participación equitativa en la economía nacional y en la toma de decisiones (Nivel de Participación).
4. Creación de una economía propia y una base política para un proceso de desarrollo autodeterminado (Nivel de Poder).

El control sobre los recursos propios y un mejor acceso a los públicos solo se lograrán si los indígenas participan de manera igualitaria en los procesos de toma de decisiones, incluyendo el diseño de la agenda de desarrollo y la asignación de los recursos correspondientes. Sin una base económica y política sólida será muy difícil tener una participación equitativa en la toma de decisiones, o proceder a un proceso de desarrollo autodeterminado.

*Los indígenas
demandan, a
nivel nacional
e interna-
cional, el
derecho a
controlar sus
procesos de
desarrollo y a
participar en
el desarrollo
nacional del
cual han sido
excluidos*

¹⁴ En esta dirección, en el Marco de Igualdad y Empoderamiento de UNICEF, se define como “una importante parte del desarrollo, siendo el proceso en el que las personas toman control y acción para superar los obstáculos. Empoderamiento se refiere especialmente a la acción colectiva por parte de los afectados para superar los obstáculos de una desigualdad estructural, la cual les puso previamente en una posición de desventaja.” UNICEF aplica el Marco de Igualdad y Empoderamiento de la Mujer como una herramienta para integrar el tema de género en sus programas a nivel de países. Esta herramienta se construye a partir del marco analítico desarrollado por Sara Longwe, “Gender Awareness: The Missing Element in the the Third Development Project”, en *Changing Perceptions: Writings on Gender and Development*, Oxfam, Oxford, 1991.

Cambio de enfoque

Los programas para la erradicación de la pobreza tienen que responder a los factores estructurales que causan y mantienen la pobreza de los pueblos indígenas. Esto implica superar el enfoque de bienestar y ofrecer algo más que estrategias a corto plazo para crear fuentes de ingresos y modos de vida sostenibles. En lugar de reducirse a una acción asistencial, las políticas y programas de los propios indígenas y de los gobiernos y la cooperación al desarrollo deberían intentar superar las barreras estructurales como la pérdida de recursos y la falta de control sobre los mismos, la discriminación en el acceso al mercado y a las decisiones políticas, el poder desigual en las negociaciones y en la distribución de la riqueza, y la negación de su derecho al desarrollo.

A la hora de diseñar los programas de desarrollo resulta necesario utilizar indicadores basados en las percepciones de los propios pueblos indígenas sobre su situación y que midan las causas estructurales de su pobreza. En ocasiones, se deben crear indicadores nuevos que capten factores relevantes para ellos, como la pérdida de sus tierras o de su propiedad intelectual. En otros casos es importante desagregar indicadores existentes para detectar la discriminación racial o la exclusión social hacia los pueblos indígenas. La eliminación de las causas estructurales de la pobreza es más sensible políticamente que la implementación de programas asistencialistas. Ante el debilitamiento y retirada del Estado en la mayoría de países y la tendencia del mercado a reproducir inequidades, los cambios estructurales son indispensables para superar la situación de pobreza de los indígenas y dar vía a la realización de su derecho al desarrollo. La inclusión de los conceptos "derecho al desarrollo", "autodeterminación" y "empoderamiento" en el diseño, implementación y evaluación de programas antipobreza puede marcar la diferencia.