

# Pueblos Indígenas

## Pobreza y pueblos indígenas: Más allá de las necesidades

Observatorio de conflictos  
Serie identidades y pueblos indígenas



Noviembre 2003

# Observatorio de conflictos

## Serie identidades y pueblos indígenas

**Centro de Investigación para la Paz (CIP)**  
**[www.fuhem.es/cip/indigen/proyecto.htm](http://www.fuhem.es/cip/indigen/proyecto.htm)**

Autora: **Isabell Kempf**

Secretaria del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de Naciones Unidas, funcionaria de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Ginebra.

Las opiniones expresadas en este informe son personales y no reflejan la posición de Naciones Unidas.

Coordinación: **Nieves Zúñiga García-Falces**

Contribuciones: **Robert Wohlgemuth** (elaboración de algunos ejemplos), **Rodrigo Hernández Romero** (traducción del inglés de algunas partes del texto) y **Nieves Zúñiga García-Falces**

Imprime: **Perfil Gráfico**

© Copyright 2001

**Centro de Investigación para la Paz /  
Fundación Hogar del Empleado**

C/ Duque de Sesto, 40. 28009 Madrid.

Tel: 91 576 32 99. Fax: 91 577 47 26

Derechos de reproducción prohibidos.

Las solicitudes deben ser dirigidas al CIP.

## Sumario

<b>Características de la pobreza de los pueblos indígenas</b>	<b>5</b>
<b>Causas de los procesos de empobrecimiento indígena</b>	<b>6</b>
<b>Políticas para combatir la pobreza indígena</b>	<b>12</b>
<b>Conceptos clave para diseñar programas de reducción de la pobreza</b>	<b>19</b>
<b>Conclusiones y propuestas</b>	<b>25</b>
<b>Anexo: Los casos de los adivasis, pigmeo y jalai dayak</b>	<b>26</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>30</b>

## Resumen

**E**n la actualidad se cuestiona el concepto y la forma como se ha abordado la pobreza en los últimos años ante el escaso éxito obtenido por los programas de desarrollo puestos en práctica tanto a nivel nacional como internacional. La exclusión social y la discriminación étnica se presentan como causas importantes de una pobreza en aumento. El debate planteado en torno al enfoque basado en las necesidades o en los derechos para diseñar dichos programas, sitúa el tema indígena en el centro de la cuestión. El proceso de empobrecimiento de los pueblos indígenas, con características comunes en todo el mundo, está estrechamente relacionado con la negación de sus derechos. Conceptos como derecho al desarrollo, autodeterminación o empoderamiento deben tenerse en cuenta para el diseño de estrategias de desarrollo ajustadas a las demandas de los pueblos indígenas. La participación, tal y como la plantean los indígenas, se presenta como factor clave para el éxito de estas estrategias.

La discusión actual sobre pobreza está acompañada por una evidencia creciente 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. George Psacharopoulos y Harry Anthony Patrinos demuestran que en América Latina el 25% de la población que vive en una situación de extrema pobreza pertenece a pueblos indígenas.<sup>1</sup>

La manera de hacer frente a la pobreza en el último tiempo está cuestionada en vista al escaso éxito obtenido. Durante las dos últi-

## Los indicadores tradicionales de pobreza consideran las consecuencias de ésta y prestan escasa atención a sus causas

mas décadas, las teorías convencionales de instituciones para el desarrollo como el BM y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han considerado la falta de educación y de servicios 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.

La experiencia ha demostrado que dichos programas no tienen un efecto sostenido sobre la pobreza a nivel global. De hecho, la pobreza absoluta está aumentando en la mayoría de las regiones –especialmente durante los años noventa se percibió un pronunciado desplazamiento de ésta hacia el sudeste asiático y África subsahariana–.<sup>2</sup> En relación a los pueblos indígenas, recientes estudios del BID y las comunicaciones presentadas por las organizaciones indíge-

nas en el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Poblaciones Indígenas,<sup>3</sup> 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 consideran los síntomas y consecuencias de la misma, prestando escasa atención a sus causas. La negación de derechos, la exclusión del acceso a los recursos, las visiones estereotipadas y los modelos inadecuados de desarrollo son algunas de las causas que reafirman la necesidad de abordar la reducción de la pobreza indígena de forma más amplia, no únicamente elevando los índices de crecimiento económico.

Una reflexión sobre las causas de la pobreza indígena resulta fundamental para el diseño de políticas y programas de desarrollo adecuados por parte de la cooperación internacional, gobiernos y ONG. Así mismo, permitirá abordar en toda su complejidad el objetivo de reducir la pobreza de las agencias de cooperación multilaterales y bilaterales durante los últimos años, a partir de las distintas realidades que afectan a los pueblos indígenas y que dependen tanto del contexto en el que habitan (en ámbito rural o urbano) como de su modo de producción y de su relación con la sociedad dominante (comunidades más o menos aisladas), desde un enfoque basado en los derechos. Las diferentes realidades de los pueblos indígenas requieren de una adaptación y diversidad de los proyectos de desarrollo.

Así mismo, la receptividad y éxito de los programas de reducción de la pobreza dependerá en gran medida de la participación de los indígenas en su diseño, desarrollo y ejecución, tal y como demandan los mismos destinatarios. Para ello, resulta de vital importancia conocer los conceptos que manejan los pueblos indígenas respecto a las diferentes situaciones de pobreza.

1 Harry Anthony Patrinos y George Psacharopoulos, *Indigenous People and Poverty in Latin America: An empirical analysis*, Banco Mundial, Washington 1994. Ver también Anne Deruyttere, *Pueblos indígenas y desarrollo sostenible: El papel del Banco Interamericano del desarrollo*, BID, 1997; y Roger Plant, *Issues in indigenous poverty and development*, BID, 1999, en: [www.iadb.org](http://www.iadb.org)

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

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

### Características de la pobreza de los pueblos indígenas

Los pueblos indígenas de todo el mundo comparten características comunes en relación a su situación de pobreza. De los estudios empíricos realizados por organismos internacionales como el BM, el BID y el PNUD sobre pobreza indígena se deducen algunas de estas características.

a) *La pobreza de los pueblos indígenas es desproporcionada con relación al resto de la población*

En general, el porcentaje de los indígenas que viven bajo el nivel de pobreza es mucho más alto que el de la población no indígena (ver cuadro 1). En América Latina, aproximadamente la cuarta parte de los habitantes que viven en la pobreza extrema son indígenas.

Esta proporción es mayor en países que tienen un alto porcentaje de población originaria como Bolivia, Guatemala, México o Perú.<sup>4</sup>

**Cuadro 1**  
**Población que vive en la pobreza**

País	Indígenas (%)	No Indígenas (%)
Bolivia	64	48
Guatemala	87	54
México	81	18
Panamá	84	32
Perú	79	50
Paraguay	37	11

Fuente: Harry Anthony Patrinos y George Psacharopoulos and , *op.cit.*, 1994.

La desigualdad económica y social que sufren los pueblos indígenas también tiene lugar en los países con altos índices de desarrollo humano. En Canadá la esperanza de vida varía dramáticamente según el origen étnico.

La brecha que existe entre la población indígena y la no indígena reafirma la vulnerabilidad de la primera frente al resto de la población, así como su baja calidad de vida. En 1991, la esperanza de vida para el promedio nacional canadiense era de 75 años hombres/81 mujeres; para los nativos indígenas de 62 años hombres/70 mujeres; para los inuit de 58 años hombres/69 mujeres.<sup>5</sup>

b) *La baja calidad de vida es expresada en indicadores de desarrollo humano*

El bajo nivel de vida de los pueblos indígenas se manifiesta en indicadores de desarrollo

### En relación con los indicadores de desarrollo humano, resulta de gran importancia reflejar tanto las oportunidades como los resultados

humano como la mortalidad infantil y la esperanza de vida. En Guatemala, por ejemplo, los índices de mortalidad infantil revelan una fuerte disparidad entre los distintos grupos sociales —en 1998/99 el índice de mortalidad infantil era de 56 por cada 1000 nacimientos en la población no indígena y de 79 en la indígena—. <sup>6</sup>

En relación con los indicadores de desarrollo humano, resulta de gran importancia reflejar tanto las oportunidades como los resultados. En un documento de trabajo de Naciones Unidas sobre cómo medir el derecho a la educación se afirma: "Para medir la cobertura no basta con utilizar el concepto de igualdad de oportunidades, es decir, con verificar si la legislación nacional ofrece una igualdad de oportunidades ante la ley. Es necesario atender a los resultados, observar si los distintos grupos de la sociedad están representados en la enseñanza primaria, secundaria y superior, y dónde están situados en el sistema. Por consiguiente, uno de los requisitos más importantes que deben cumplir los indicadores de cobertura es proporcionar información desagregada para detectar desequilibrios por motivos de sexo, raza u otros factores. No sólo se evalúa-

4 Ver Anne Deruyttere, *Pueblos indígenas, globalización y desarrollo con identidad: algunas reflexiones de estrategia*, BID, 2001. En: [www.iadb.org](http://www.iadb.org)

5 Ver PNUD, *Informe de Desarrollo Humano 2000*, Oxford University Press, Nueva York, 2000, p. 34.

6 *Ibidem*, p. 111.

rá la posibilidad de tener acceso a la enseñanza en sus distintas formas, sino también otros factores que impiden que algunos grupos continúen en el sistema o accedan a determinadas partes de éste. Las barreras idiomáticas, los antecedentes familiares y los planes de estudios encubiertos constituyen algunos ejemplos de obstáculos importantes".<sup>7</sup>

#### c) *Pobreza temporal versus pobreza crónica*

Tradicionalmente, varios pueblos indígenas consideraban la pobreza como una situación

## Los procesos de empobrecimiento que afectan a los pueblos indígenas están íntimamente relacionados con la negación de sus derechos

temporal. Cuando la pobreza tenía una causa coyuntural, como por ejemplo una sequía, se superaba con la migración por un tiempo determinado o con la ayuda de familiares. Sin embargo, en las últimas décadas, muchos pueblos indígenas son conscientes de que como grupo étnico experimentan una situación de pobreza crónica relativo al resto de la población. Esta toma de conciencia motivó la creación de organizaciones de desarrollo indígena. La gran parte de ellas basan su trabajo en el estrecho vínculo entre derechos y desarrollo debido a que consideran la violación de sus derechos como pueblo, y especialmente la violación de su derecho al desarrollo, como una de las principales causas de la pobreza.

#### d) *La pobreza como proceso*

En general, los estudios sobre pobreza reflejan situaciones de necesidad de manera estática. El profesor José María Tortosa sostiene que la investigación sobre pobreza usualmente establece datos sobre los pobres en un cierto "momento" de tiempo y en un contexto particular, una

medición de la pobreza que, en su opinión, no reviste mayor interés. Tortosa sugiere que es mucho más interesante estudiar los "procesos" de empobrecimiento por razones tanto políticas como intelectuales, afirmando que: "Desde un punto de vista político, establecer los procesos (complejos) que llevan a la pobreza puede permitir plantear políticas de lucha contra la misma que después habrá que detallar en programas de intervención social. Desde un punto de vista intelectual, el estudio de los procesos de empobrecimiento proporciona una visión más adecuada, completa y rica del funcionamiento de una sociedad o del funcionamiento del mundo, asunto que debe ser completado con la evolución de los 'discursos' sobre la pobreza".<sup>8</sup>

Los procesos de empobrecimiento que afectan a los pueblos indígenas están íntimamente relacionados con la negación de sus derechos, especialmente el derecho a sus tierras y al control sobre los recursos naturales. La ausencia de indicadores que midan la violación de sus derechos ha sido un problema para el mejor entendimiento de las causas de la pobreza indígena.

## Causas de los procesos de empobrecimiento indígena

Para entender los procesos de empobrecimiento es importante considerar, además de sus síntomas y consecuencias, las causas y mecanismos que los perpetúan.

#### a) *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, nacionalización y privatización promovidos por distintos actores e intereses, lo que ha conducido a su empobrecimiento (ver cuadro 2).

7 Ver Isabell Kempf, *How to measure the right to education: Indicators and their potential use by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, Naciones Unidas, Ginebra, 1998, N° E/C.12/1998/22, par. 16 a 18.

8 José María Tortosa, *La pobreza capitalista*, Ed. Tecnos, Madrid, 1993, pp. 29-30.

## Pobreza y pueblos indígenas: Más allá de las necesidades

**Cuadro 2**  
**Proceso histórico de empobrecimiento de los pueblos indígenas por la pérdida de sus tierras**

Siglos XV a XIX	Colonización	Despojo de tierras por los colonizadores.
Siglos XIX y XX	Nacionalización	Usurpación de tierras en nombre del interés nacional por los gobiernos de los Estados independientes.
A partir de la década de 1980	Privatización	Explotación de tierras en nombre del interés privado por empresas transnacionales y otros actores.

La importancia de la tierra para los pueblos indígenas radica en que ésta, además de su sustento económico, constituye la base de su cultura y cosmovisión. Por esta razón, los pueblos indígenas de todo el mundo luchan por el reconocimiento legal y la implementación de su derecho a la tierra. El Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) —hasta el momento, único instrumento jurídico internacional que regula los derechos de los pueblos indígenas— se refiere a la protección legal de la tierra en su artículo 14: “deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia”.

La usurpación de las tierras de los indígenas se presenta como una de las causas principales de su empobrecimiento en todo el mundo. En el contexto africano, el ejemplo de los maasai tiene características comunes con los

procesos sufridos por otros pueblos indígenas. A finales del siglo XIX los colonizadores dividieron el territorio de los maasai imponiendo la frontera entre Kenia y Tanzania.<sup>9</sup> Los maasai perdieron aproximadamente la tercera parte de su tierra bajo el régimen colonial británico a través de tratados por coacción.<sup>10</sup> Durante el proceso de apropiación “legal” de la tierra por parte de los británicos,

### Los pueblos indígenas de todo el mundo luchan por el reconocimiento legal y la implementación de su derecho a la tierra

los maasai estaban considerados como “pueblo” en el sentido de una nación capaz de participar en tratados internacionales junto a otras naciones, en este caso la Corona Británica.

Tras la independencia de Kenia, en 1963, se estima que los maasai perdieron otra tercera parte de su territorio en los distritos de Narok y Kajiado<sup>11</sup> debido a que el uso colectivo de la tierra y su modo de producción hizo pensar al Gobierno que los terrenos estaban abandonados, animó a los agri-

9 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.

10 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, OIT, Ginebra, 2000.

11 *Ibidem*, p. 40.

12 Anteriormente ambos distritos eran cerrados y una persona que no era maasai necesitaba un permiso especial para entrar. Este permiso se autorizaba con la invitación de dos maasai.

cultores y a otros grupos étnicos a ocuparlos.<sup>12</sup>

En los años setenta, el Banco Mundial impulsó en Kenia un sistema de propiedad privada de la tierra,<sup>13</sup> con el fin de que los títulos individuales pudieran usarse para obtener un crédito, lo cual mejoraría las perspectivas de inversión y crecimiento económico. Los resultados fueron la apropiación de la tierra a par-

## El empobrecimiento de los pueblos indígenas en relación a la tierra también tiene que ver con la calidad de ésta

tir de registros fraudulentos, la venta de terrenos, un aumento rápido de los maasai sin tierra y la estratificación social basada en la riqueza entre los maasai.

La continua pérdida de tierra se vio reforzada por la creación de Parques Nacionales y Reservas de Fauna Salvaje —Amboseli y Maasai Mara se encuentran en territorio maasai—. Las rentas procedentes de las reservas pertenecen a los distritos y la de los Parques Nacionales es recaudada por el Gobierno. Por tanto, la población maasai en la zona no sólo no recibe beneficio, sino que además no se les permite tener su ganado en los parques ni acceder a los recursos de agua, a menudo dentro de estos.

El resultado de este proceso es una enorme disparidad entre la situación de los maasai y el resto de la población en las áreas rurales. En 1997 el distrito Kajiado, mayoritariamente maasai, tenía un porcentaje de hogares pobres sin tierra tres veces superior a la media rural (más del 50%) y cuatro veces la media rural de hogares no pobres sin tierra. Esto supuso un serio problema para la ganadería a finales de los años noventa, ya que el recurso ganadero sin el correspondiente control sobre la tierra no es sostenible a largo plazo.

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 de los gobiernos. Algunos indígenas huyeron a regiones aisladas, denominadas "zonas de refugio",<sup>14</sup> donde poder continuar su modo de vida como hasta entonces. Numerosos indígenas fueron cercados a territorios inaccesibles 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 pobreza indígena, del minifundio y de los males que aquejan a la sociedad mapuche contemporánea", afirma José Bengoa.<sup>15</sup> Esta idea la recogen los obispos del Sur de Chile en una carta pastoral del 5 de septiembre de 2001 cuando afirman "si el pueblo mapuche en la actualidad se encuentra reducido a condiciones de pobreza y marginación, se debe particularmente a la pérdida de la mayor parte de su territorio y la denigración de su cultura".<sup>16</sup>

El empobrecimiento de los pueblos indígenas en relación a la tierra también tiene que ver con la calidad de ésta. La disminución de la calidad productiva de las tierras indígenas es una constante 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.

En algunos países como Colombia, Venezuela o Brasil, la "devolución" de tierras a los indígenas se lleva a cabo a través de la demarcación. En principio son tierras buenas pues corresponden a los territorios originarios de los pueblos autóctonos. Sin embargo, la calidad óptima de los terrenos no necesariamente

13 Ver Naomi Kipuri, *Regional Studies in Indigenous Areas in English speaking countries: Kenya, Tanzania, Uganda, Namibia, Botswana, Nigeria and Ghana*, Nairobi, 2000 (documento inédito preparado para el Consejo Saami).

14 Término acuñado por el antropólogo mexicano Gonzalo Aguirre Beltrán.

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

16 Obispos del Sur de Chile, "Por la dignificación del pueblo mapuche", carta pastoral, 5 de septiembre de 2001.

## Pobreza y pueblos indígenas: Más allá de las necesidades

te supone una disminución del empobrecimiento indígena si no se reconoce y garantiza su propiedad sobre los recursos del subsuelo, que actualmente pertenecen a los Estados. Se da la paradoja de que si bien determinados pueblos indígenas viven en ecosistemas dotados de una abundante riqueza natural y, además, poseen conocimientos de gran valor de los que se benefician actores externos como las empresas farmacéuticas, éstos 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.

### b) *Los efectos de la migración y de la discriminación racial en las áreas urbanas*

En las últimas décadas, se ha producido un fuerte aumento de la migración de indígenas a los centros urbanos. Según Naciones Unidas, las razones para este proceso son, entre otras, "la pobreza extrema de algunas comunidades rurales indígenas y la inexistencia de oportunidades de empleo, así como los desplazamientos forzados y los conflictos armados".<sup>17</sup> "En las ciudades, los indígenas se hallan a menudo entre los sectores más vulnerables, pobres y marginados de la población urbana. En la esfera política deben hacer frente a veces a graves discriminaciones en lo que se refiere al acceso a la justicia, suelen quedar excluidos de los mecanismos decisorios y, a menudo, se les considera ciudadanos de segunda clase. En muchos casos se ven también confrontados a la discriminación racial, por lo que en ocasiones tratan de integrarse en la sociedad renegando de su origen étnico, lo que lleva a la pérdida de la identidad cultural. En la esfera laboral, los indígenas deben hacer frente a la discriminación y la explotación. Muchos de ellos trabajan en el sector informal, con salarios bajos y en condiciones peligrosas. En los centros urbanos numerosos indígenas no tienen acceso a un trabajo

decente ni a una educación y vivienda adecuadas", se afirma en el informe.<sup>18</sup>

### c) *Visiones estereotipadas y prejuicios respecto a los pueblos 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 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, por ejemplo, a la salud y educación. En numerosas ocasiones los indígenas viven en áreas remotas donde no se dispone de

## Las actitudes discriminatorias sustentadas en prejuicios y estereotipos repercuten en la perpetuación de la pobreza de los pueblos indígenas

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 lo afirma el Informe sobre el Desarrollo Humano 2000 del PNUD.<sup>19</sup>

Algunos de los estereotipos que perduran en la actualidad son: que la pobreza es un elemento de la cultura indígena; que los pueblos indígenas son débiles, inferiores e inadaptados 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 impiden que tomen decisiones democráticas propias.

<sup>17</sup> Naciones Unidas, Examen de los Acontecimientos Relacionados con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, *Los Pueblos Indígenas y la Mundialización*, Nota de la Secretaría del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, E/CN.4/Sub.2/AC.4/2003/2, 16 de junio de 2003, par. 8.

<sup>18</sup> *Ibidem*, par. 9.

<sup>19</sup> Ver PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2000*, Mundi-Prensa Libros, Madrid, 2000, pp. 32-33.

d) *La aplicación de programas anti-pobreza inadecuados*

Las teorías convencionales sobre pobreza entienden como causas de ésta la falta de crecimiento económico junto a la ausencia de acceso a los servicios de educación y salud. Este enfoque del desarrollo humano ha sido manejado por instituciones internacionales como el BM y el PNUD desde 1990. Ejemplo de ello es la Estrategia Sectorial del BM sobre Salud, Nutrición y Población que establece: "Las estrategias actuales para asistir a los pobres se basan en tres pilares de políticas de desarrollo que se refuerzan mutuamente: la expansión de oportunidades a través de un crecimiento económico amplio y sostenible, especialmente para mejorar la productividad y el empleo de los pobres; el acceso a los servicios de educación, salud y nutrición y a

## **Es importante tener en cuenta las barreras que impiden el derecho al desarrollo indígena como resultado de la discriminación, exclusión o desigualdad**

la reducción de la fertilidad; así como apropiados programas de redes de seguridad para proteger especialmente a los grupos más vulnerables."<sup>20</sup>

Aunque el Informe de Desarrollo Mundial 2000-2001 del BM utiliza un discurso más progresivo e incluye nuevas dimensiones sobre la pobreza, en sus actuales programas y proyectos continúan predominando las teorías convencionales. En relación a los pueblos indígenas, este enfoque se expresa en un gran número de proyectos sobre medio ambiente y en los Fondos de Inversión Social principalmente en América Latina.<sup>21</sup>

En la actualidad se cuestiona si un enfoque apropiado para diseñar estrategias de reducción de la pobreza se tiene que basar en las necesidades, en los derechos o en una combinación de ambos.<sup>22</sup> Resulta necesario ir más allá del nivel de bienestar y de las necesidades básicas para entender las causas de la pobreza de los pueblos indígenas y, sobre todo, para diseñar políticas y programas anti-pobreza adecuados. Para ello, es importante tener en cuenta las causas estructurales de la pobreza indígena como la falta de acceso y control sobre los recursos, y las barreras que impiden a los pueblos indígenas concretar su derecho al desarrollo como resultado de la discriminación, exclusión o desigualdad.

El investigador Diego Iturralde define la discriminación como "una combinación de prácticas que deniegan o impiden el disfrute de derechos debido a diferencias étnicas o culturales, y que se encuentran enraizadas en actitudes que interpretan esas diferencias en términos de prejuicios socialmente aceptados o estereotipos".<sup>23</sup>

Con desigualdad se refiere a "las deficiencias en el acceso y distribución de bienes, servicios y oportunidades experimentadas por parte de la población, por encima de su posición como grupos de interés económico y como resultado de factores sociales y culturales".<sup>24</sup> La exclusión la entiende como "el proceso por el cual parte de la población permanece fuera de la maquinaria de la participación y la propia representación política, debido a que sus estructuras organizacionales y formas de representación no tienen ninguna influencia sobre las formas de democracia que corresponden a nuestros países".<sup>25</sup> Esta distinción entre las causas culturales, económicas y políticas de la pobreza de los pueblos indígenas resulta de gran interés para la discusión de nuevos conceptos y políticas.

mentadas por parte de la población, por encima de su posición como grupos de interés económico y como resultado de factores sociales y culturales".<sup>24</sup> La exclusión la entiende como "el proceso por el cual parte de la población permanece fuera de la maquinaria de la participación y la propia representación política, debido a que sus estructuras organizacionales y formas de representación no tienen ninguna influencia sobre las formas de democracia que corresponden a nuestros países".<sup>25</sup> Esta distinción entre las causas culturales, económicas y políticas de la pobreza de los pueblos indígenas resulta de gran interés para la discusión de nuevos conceptos y políticas.

20 Ver la estrategia sectorial del Banco Mundial sobre "Salud, Nutrición y Población", 2002, en: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

21 Ver lista de proyectos de desarrollo indígena en América Latina del Banco Mundial en: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) (bank projects).

22 Sobre esta cuestión ver *Pobreza indígena: un tema de derechos y necesidades*, IWGIA, Copenhague, 2003.

23 Diego Iturralde, "Discriminación étnica, inequidad económica y exclusión política en el Ecuador de hoy", texto presentado en un seminario sobre economía del racismo organizado por el International Council on Human Rights Policy, celebrado los días 24 y 25 de noviembre de 2001 en Ginebra.

24 *Ibidem*.

25 *Ibidem*.

## Pobreza y pueblos indígenas: Más allá de las necesidades

e) *El impacto de la globalización y de las políticas económicas internacionales sobre los pueblos indígenas*

El proceso de empobrecimiento indígena no se debe únicamente a factores locales o nacionales. La economía mundial ha estado sujeta a un proceso de globalización relacionado con el comercio, la inversión y el flujo de capitales. La globalización de las políticas económicas implica cambios para los Estados nacionales, que quieren aprovechar estas oportunidades globales y así maximizar su potencial de desarrollo.

Las políticas financieras y económicas destinadas a "salvaguardar" la estabilidad económica de los países en desarrollo tienen una gran influencia en la sociedad y en especial en los grupos más desfavorecidos 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, lo que acentúa los procesos de empobrecimiento de los pueblos indígenas y su privación relativa y/o absoluta.
- Los pueblos indígenas requieren acceso a redes y fondos de seguridad social respal-

dados por el Estado. Si dichos fondos son reducidos, resultan en exceso perjudicados.

- Las políticas de ajuste alientan a los gobiernos a implantar cuotas de pago 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 y para remediar las injusticias históricas, 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.<sup>26</sup>

Una de las iniciativas económicas internacionales que más oposición social ha tenido, en especial desde el sector indígena, es el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

## Consecuencias del ALCA para los pueblos indígenas

La idea de un tratado de libre comercio que se extendiera al conjunto del continente americano fue propuesta en junio de 1990 por el entonces presidente de Estados Unidos, George Bush (padre). En la Cumbre de las Américas celebrada en diciembre de 1994 en Miami, se sentaron las bases del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Su objetivo es establecer reglas multilaterales que aseguren la libre circulación de mercancías y capitales desde Alaska hasta Tierra de Fuego. La zona implicada está poblada por 800 millones de habitantes que representan el 40% del Producto Interior Bruto (PIB) mundial y el 20% del comercio del planeta. Los intercambios se calculan en más de 11,4 billones de dólares anuales. No obstante, existe una gran desigualdad entre sus socios:

Estados Unidos y Canadá representan el 81% del PIB de la zona y los demás países el 19%, entre ellos Brasil que supone el 10% del PIB.<sup>27</sup> Teniendo en cuenta que el mercado no solamente implica una relación económica sino también social, el libre comercio supone cambios a diferentes niveles. Su efecto sobre los distintos grupos sociales dependerá de la posición inicial de estos en las relaciones económicas y políticas establecidas, lo que determina que no todos se benefician por igual de la liberación del comercio. Por ello, muchos grupos indígenas y otros movimientos sociales se han organizado contra las medidas neoliberales en curso y contra el proyecto ALCA. En Brasil se ha creado un movimiento nacional a través del cual se han recogido cientos de miles de firmas; en Québec hubo

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

27 Basado en el editorial de *Alternativas Sur. El Área de Libre Comercio de las Américas*, CETRI, CIP-FUHEM, Madrid, 2003, Vol. II, N° 1, pp. 11-25.

una masiva manifestación con ocasión de la Cumbre de las Américas en 2001; también se han llevado a cabo manifestaciones en Ecuador durante el Foro Latinoamericano de Quito en 2002; en Belem (Brasil) con ocasión del Foro Panamazónico de 2003; y en Porto Alegre durante la celebración del III Foro Social Mundial del mismo año. El objeto de estas manifestaciones es salvaguardar los servicios públicos y luchar contra la privatización de los bienes colectivos. El presidente de la Confederación de las Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE), Adolfo Shacay, mencionó, refiriéndose a la región amazónica en Ecuador, que “los sectores petroleros y mineros se ampliarán y los pequeños agricultores se verán arrasados por la desigual competencia con los productos que llegan desde el exterior. Las empresas transnacionales tendrán un poder omnímodo que irá más allá de los Estados nacionales”.<sup>28</sup>

Los pueblos indígenas manifiestan que el libre comercio pone en peligro sus derechos, en especial el derecho a la autodeterminación.<sup>29</sup> Demandan la participación de manera plena, justa, adecuada y efectiva en todas las etapas del proceso del ALCA; beneficios de acuerdo a

su cosmovisión, aspiraciones y relaciones espirituales y únicas; incluir medidas concretas para participar en el desarrollo de los recursos, incluyendo el empleo, el desarrollo del abastecimiento y las empresas conjuntas para reducir el empobrecimiento y la marginación socioeconómica a los que están sometidos.

Otro punto de interés de los indígenas con respecto al ALCA es la adopción de estrategias que garanticen su participación en los procesos que contemplen los intereses empresariales indígenas, así como la participación activa en la identificación, aprobación e implementación de contratos.<sup>30</sup> El líder kuna Marcial Arias mantuvo que el ALCA puede afectar a los territorios indígenas si se otorgan permisos para explotar recursos naturales a grandes empresas sin tener en cuenta los propietarios históricos de esas tierras. En este sentido, señaló que “los kuna producen 20 millones de cocos al año, pero con los estándares internacionales que impondrá el ALCA, se podría considerar que los cocos kuna no son competitivos, porque no tienen el tamaño adecuado, o que hay que producir a otra escala utilizando (productos) químicos para competir”.<sup>31</sup>

## Políticas para combatir la pobreza indígena

### Estrategias de desarrollo nacionales para los pueblos indígenas

Durante el siglo XX se han planteado a nivel nacional 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 posibilidades para una

supervivencia económica en caso de que prefieran vías alternativas de desarrollo.

- La modernización de sus costumbres y estructuras sociales como mecanismo para aprovechar las oportunidades del cambio económico nacional y global en contra de la conservación de las estructuras socioeconómicas tradicionales.

En América Latina la evolución de las políticas indigenistas marcaron la pauta de las acciones estatales ante los indígenas. 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 no tenían mucho que

28 Adolfo Shacay, *Pueblos Indígenas Amazónicos lanzan campaña Anti-ALCA*, 6 de setiembre de 2002, en: [www.nadir.org](http://www.nadir.org)

29 Declaración de la Cumbre de los Pueblos Indígenas de las Américas, Ottawa (Canadá), 31 de marzo de 2001.

30 *Ibidem*.

31 Kintto Lucas, “Cumbre Indígena: Clamor por derechos y tierras ancestrales”, 2001, en: [www.tierramerica.net](http://www.tierramerica.net)

## Pobreza y pueblos indígenas: Más allá de las necesidades

aportar a la cultura nacional dominante. A principios del siglo XX, la tendencia asimilacionista se sustituyó por la de integración de los indígenas a la sociedad nacional conservando ciertas características culturales consideradas como positivas. Quienes diseñaron esas políticas percibían a los indígenas contemporáneos en decadencia para los que la integración era su única salida. El aislamiento de las comunidades indígenas era visto como su principal problema y causa de su marginalidad. Su desarrollo era la única vía para integrarlos a la modernidad. No obstante, según Aguirre Beltrán, el fin último del indigenismo no era tanto la atención y mejoramiento de la situación de los indígenas, sino conseguir el desarrollo nacional.<sup>32</sup>

Las teorías del crecimiento económico consideraron la integración de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional como un camino efectivo para superar su situación de pobreza.

Las estrategias propuestas fueron: la integración económica, social y cultural de los pueblos indígenas en los Estados nacionales, así como la modernización y el progreso económico como una vía para superar los modos tradicionales y "arcaicos" de producción y de estructuración social. Ciertas teorías sobre la modernización, como las etapas de crecimiento económico de W. Rostow, distinguen entre "tradición y modernidad" y prescriben fórmulas para "modernizar" sociedades tradicionales con el fin de transformarlas en sociedades capitalistas de consumo masivo.<sup>33</sup>

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, identificó el problema de los indígenas como un problema de tierra e inscribió la cuestión indígena en la lucha de clases. Los indígenas pasaron a denominarse campesinos.

## La Misión Andina en Ecuador

**Misión Andina es un programa internacional de desarrollo rural integral destinado a la población indígena, diseñado por Naciones Unidas y dirigido por la OIT, que se implementó en la región andina —Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia, Chile, Argentina— en los años cincuenta y sesenta. Su objetivo general era mejorar las condiciones de trabajo de los pueblos indígenas en el ámbito rural. La promoción del desarrollo indígena se planteaba a través de la introducción de innovaciones tecnológicas y nuevas formas de organización de la producción, la comercialización y los servicios.**

**El modelo de desarrollo comunitario al que respondía la Misión Andina "reconocía que la brecha que separaba a los indígenas del resto de la sociedad era más material y estructural (económica) que cultural y, en base a ello, perseguía cambiar ese estado de cosas a través de una 'modernización' que sustituyera las prácticas 'tradicionales' por otras más eficientes; el 'desarrollo comunitario' apostaba por el aprovechamiento y la reconversión de las propias características internas de las**

**comunidades como elementos potenciadores y dinámicos del cambio."**<sup>34</sup> En este sentido, las instituciones presentes en las comunidades indígenas, como los cabildos o los trabajos comunales, fueron reorientados y modificados en virtud del proyecto de modernidad aplicado. Este proceso modernizador implicaba entonces transformaciones sociales, culturales y económicas, y la participación activa de los sectores populares. La Misión Andina, por tanto, se caracterizaba por ser desarrollista, integracionista y culturalista.

En Ecuador comenzó en 1956 con un proyecto piloto en la provincia de Chimborazo. Se aplicó hasta en 161 comunidades de la sierra —en las provincias de Chimborazo, Azuay, Cañar, Imbabura, Loja, Tungurahua— a principios de los años sesenta. En una segunda etapa, en 1964, la Misión Andina se integró dentro de la estructura del Estado ecuatoriano convirtiéndose en el ejecutor del Programa Nacional de Desarrollo Rural.

Entre las dificultades que diversos autores señalan para su implementación se encuentran: el desconocimiento del idioma

32 Aguirre Beltrán citado por José Bengoa, "Los indígenas y el Estado nacional en América Latina", *Identidades étnicas*, Manuel Gutiérrez Estevez (Comp.), Casa de América, Madrid, 1997.

33 Walt Whitman Rostow, *The stages of economic growth*, Cambridge University Press, Cambridge, 1960.

34 Víctor Bretón Solo de Zaldívar, *Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos*, FLACSO Ecuador, Universitat de Lleida, GIEDEM, Quito, 2001, pp. 61-82.

indígena; la resistencia indígena al trabajo de la Misión debido a su desconfianza hacia las autoridades; la dispersión geográfica de las comunidades.

Este programa recibió numerosas críticas entre las que destacan:

- La excesiva burocracia que ralentizaba el desarrollo del programa.
- El gran desconocimiento por parte de los técnicos de la realidad social en la que trabajaban.
- Un desfase entre lo que se prometía hacer (acciones coordinadas para un desarrollo integral) y lo que realmente se hacía (acciones fragmentarias y secundarias).
- Excesiva ambición de los proyectos acompañada de una falta de cumplimiento en consonancia con la limitación de las capacidades.
- Descoordinación entre los responsables de las distintas áreas de trabajo.
- Ausencia del personal en las comunidades.
- Ignorancia de un conocimiento antropológico que orientara las acciones.

En su segunda etapa, el antropólogo Hugo Burgos señaló que el programa había tenido más éxito en las “comunidades campesinas de cultura nacional” que en las “comunidades indígenas monolingües en alto grado y aparentemente cerradas a los programas de cambio”, en las que la Misión Andina pasó desapercibida o recibió oposición. Burgos destacó las siguientes críticas, algunas coincidentes con las de la primera etapa:<sup>35</sup>

- Desconocimiento de la situación de “interculturalidad” de los lugares en los que se intervenía, lo que suponía una falta de atención diferenciada hacia los indígenas.
- Escaso tiempo de trabajo de los equipos en las comunidades y permanente presencia de éste en la ciudad.
- “Relativa tendencia burocrática” de los profesionales.

- Falta de acercamiento e integración a los problemas de los destinatarios.
- Dificultades de relación entre los funcionarios.
- Carencia de conocimientos antropológicos.
- Excesiva dispersión en numerosas provincias, en lugar de concentrar el trabajo a un área determinada.
- Predominio del aspecto político sobre el técnico en el nombramiento de los directivos del proyecto, nombrados según la amistad o el compromiso político.
- Falta de interés y motivación por parte de un personal mal pagado.

Otros autores han señalado el carácter respetuoso de la Misión Andina en Ecuador con la estructura de la propiedad de la tierra vigente, pero también su excesiva timidez para combatir la discriminación hacia los indígenas por parte de los mestizos.

Además del escaso éxito alcanzado por el programa —el total de población atendida fue muy pequeño en relación a las necesidades de la sociedad rural—,<sup>36</sup> A.D. Marroquín sugiere el fracaso relativo del paradigma del desarrollo de la comunidad, que basa en la inexistencia de investigación previa.

El trabajo de la Misión tuvo un enfoque casi exclusivamente no indígena, sin incorporar contenidos indígenas, y paternalista que respondía a una mentalidad desarrollista, lo que produjo conflictos. “El desconocimiento real de la lógica de las comunidades y el planteamiento de la intervención en términos jerárquicos explica las numerosas fricciones entre los trabajadores de la Misión Andina de Ecuador y los teóricos beneficiarios de su actuación”, señala Víctor Bretón. Su modo de proceder respondía a un carácter vertical, impositivo y etnocéntrico, sin considerar la opinión de los destinatarios respecto a sus necesidades y prioridades. Como destaca Bretón, algunas de estas críticas todavía se formulan en la actualidad hacia el trabajo de desarrollo de ciertas ONG.

35 Citado en Víctor Bretón Solo de Zaldívar, *ibídem*, pp. 75-76.

36 Citado en Víctor Bretón Solo de Zaldívar, *ibídem*, p. 81.

## Pobreza y pueblos indígenas: Más allá de las necesidades

Una de las críticas que recibieron las políticas integracionistas fue que en la práctica, y a pesar de la distinción teórica, poseían un carácter asimilacionista. Partidos políticos de carácter populista, como el Partido Revolucionario Institucional (PRI) de México, para cumplir su promesa de atender las necesidades de los pueblos indígenas por medio de políticas sociales, utilizaron una política de asimilación de los indígenas al desarrollo nacional con el fin de convertirlos en campesinos. La integración cultural se lograría mediante su incorporación al sistema nacional de educación.

En 1960, instituciones nacionales como el Instituto Nacional Indigenista de México apoyaron este modelo de integración a través de reformas agrarias en el marco de la denominada "revolución verde".<sup>37</sup> El objetivo era convertir la agricultura de subsistencia en una agricultura comercial de producción en masa. A principios de los años setenta, algunos indígenas comenzaron a hablar de derechos específicos. En 1974, durante el primer Congreso Indígena que tuvo lugar en Chiapas, se hizo un llamamiento al Estado mexicano para que reconociera y promoviera los derechos específicos de los pueblos indígenas.

A principios de la década de 1980, la crisis de la deuda y los programas de ajuste estructural dictados por las organizaciones financieras internacionales propiciaron reducciones drásticas del gasto público y de los servicios sociales en la mayoría de los países de América Latina y en diversos Estados africanos. Las políticas de privatización y de liberalización económica incluyeron la privatización territorial, lo que condujo a la pérdida por parte de los indígenas de las tierras pues en muchas ocasiones eran propiedad colectiva y/o no poseían ningún título de propiedad sobre las mismas. En numerosos países la competencia internacional dio origen a un pequeño sector dedicado a la agricultura comercial. El resto de la población rural continuó viviendo de la agricultura de subsistencia por su falta de competitividad y acceso a los mercados nacionales e internacionales.

En respuesta a esta situación, durante los años ochenta y noventa se produjo una fuerte movilización indígena en todo el mundo. Los indígenas reivindicaron el fin de la discriminación a la que estaban sometidos en el marco de los pro-

### Durante los años ochenta y noventa se produjo una fuerte movilización indígena en todo el mundo

cesos nacionales de desarrollo. Por otro lado, exigieron derechos especiales como el control sobre sus tierras y el derecho a utilizar su propio idioma en la administración pública y en la educación. La mayoría exigió alguna forma de autonomía política y económica.

Respecto a los programas de focalización de la pobreza, han sido implementados desde los años ochenta en el marco de las reformas de ajuste estructural y 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. Ejemplo de ello son los Fondos Sociales que se establecieron en varios países de América Latina con el fin de superar la "pobreza extrema". Pierre Strobel critica estas políticas afirmando que son "a corto plazo, solidaridades localizadas que tratan esencialmente con pobreza y marginalidad a través de programas sociales limitados, en vez de universales, y a través de políticas asistencialistas".<sup>38</sup>

Los defensores de la focalización proponen que al privatizar los servicios sociales, el rico pague mientras que al pobre se le exima de pagar los servicios básicos públicos, lo que mejoraría el acceso y calidad de la educación y la salud. Argumentan que el pago compartido permitirá mejorar los servicios públicos y que los servicios de los proveedores privados serán más eficientes. No obstante, en la práctica dichos mecanismos no se han materializado. En numerosas ocasiones personal de sanidad solo atiende a quienes pueden pagar el servicio, excluyendo a los pobres.<sup>39</sup> En otros casos, los

37 Se conoce como "revolución verde" al desarrollo y aplicación de técnicas agrícolas que incorporaron el uso de fertilizantes industriales, plaguicidas y semillas mejoradas con el objetivo de asegurar la producción en masa de alimentos.

38 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.

39 En Chile hay que firmar un cheque en blanco para ser tratado en hospitales privados en casos de emergencia. Sin embargo, la mayoría de los indígenas, al no tener salarios estables, no poseen cuentas bancarias. Su única alternativa son las salas de emergencia de los hospitales públicos, donde las colas son tan largas que difícilmente se puede dispensar un tratamiento de emergencia.

profesionales de la salud y educación pública deben trabajar en varios sitios a la vez debido a los bajos salarios, lo que implica la baja calidad de los servicios propiciados en poco tiempo, como sucede en muchos países de América Latina y África. A menudo, la focalización resulta ineficaz por la ausencia de directrices claras que determinen quién está exento de pago. También, se debe considerar que la focalización requiere de un alto coste administrativo y de monitoreo, pues implica tener información completa sobre la situación y los riesgos de los diferentes grupos sociales. Además, puede propiciar un conflicto entre los diferentes grupos vulnerables, cuando el beneficio de unos y otros resulta desigual.

Sin embargo, la focalización puede ser útil para prevenir o aliviar la pobreza temporal, un problema que afecta especialmente a los pueblos indígenas que son pastores o campesinos en áreas áridas. Aunque sus ingresos pueden ser adecuados en un momento determinado,

## **Sin la identificación de las causas estructurales de la pobreza indígena, la focalización no puede ser efectiva**

son muy vulnerables a fenómenos externos como las sequías. Subsidios o créditos para hacer frente al impacto de esos fenómenos ayudarían a evitar la pobreza temporal.

### **Estrategias de organismos internacionales para el desarrollo de los pueblos indígenas**

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 en 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.

En los años noventa, algunas instituciones de desarrollo como el BM argumentaron que los pueblos indígenas se debían integrar en el desarrollo económico; otras como el BID se posicionaron a favor del "desarrollo con identidad". Ambas direcciones no son mutuamente exclusivas, pueden formar parte de una misma estrategia de empoderamiento.

### **Banco Mundial: Revisión de su política para pueblos indígenas**

El BM, en su Directiva Operacional 4.20 (DO 4.20) de 1991, estableció las políticas y procedimientos para programas 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. En este sentido, el énfasis del BM radica en el beneficio compartido, la protección y la mitigación. La directiva sostiene que 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. Respecto a la reducción de la pobreza y los pueblos indígenas, el BM ha pasado de poseer una perspectiva uniforme a aplicar una estrategia de especificidad basada en la relación entre grupo étnico y pobreza.

Una evaluación de 1997 sobre la implementación de la DO 4.20 en 72 proyectos desarrollados en América Latina y el Caribe entre 1992 y 1997, concluye que casi todos identifican a los indígenas, pero que el acercamiento a sus problemas específicos varía de unos a otros.<sup>40</sup> La mitad de los proyectos se dirigieron a la pobreza en general, o simplemente declararon que no habían sido previstos los efectos negativos sobre los pueblos indígenas. La evaluación concluye que es necesaria más información sobre las necesidades de los indígenas para asegurar su participación activa en los programas que los afectan. El ejemplo del BM muestra que sin la identificación de las causas estructurales de la pobreza indígena, la focalización no puede ser efectiva.

40 Ver K. Jones Swartz y J. Uquillas, *Portfolio Review: Indigenous peoples and the OD 4.20 in the Latin American and Caribbean Region*, Banco Mundial, Washington, 1997.

## Pobreza y pueblos indígenas: Más allá de las necesidades

Actualmente el BM está realizando un proceso de consultas con el fin de aclarar las ambigüedades de su política dirigida a los pueblos indígenas, definir claramente los requerimientos y facilitar su implementación. En la revisión de la política se han incorporado las lecciones aprendidas a partir de su aplicación en las dos últimas décadas.<sup>41</sup>

Durante la denominada Consulta Andina, los líderes indígenas subrayaron las siguientes cuestiones:<sup>42</sup>

- Su participación en los procesos de desarrollo – Ésta es entendida como un proceso continuo y no una actividad puntual. Esto incluye la participación completa de las comunidades en todas las etapas del proyecto (formulación, evaluación y monitoreo del mismo). Para que la participación indígena sea significativa es necesario capacitar a las comunidades tanto para expresar sus puntos de vista como para influir en la toma de decisiones. También se ha señalado que este proceso necesita tomar en cuenta la identidad cultural de las comunidades. Ante el problema de que el Banco presta recursos financieros al gobierno y que las comunidades indígenas se encuentran involucradas en el proceso únicamente de manera indirecta, se ha sugerido que se asegure que las comunidades tomen parte desde el principio del proceso y así mejorar el contacto directo entre el Banco y las organizaciones indígenas.
- El control sobre sus recursos naturales, incluyendo el subsuelo – Los representantes indígenas subrayaron la importancia del marco legal para este control. Enfatizaron que las comunidades indígenas no tienen derechos sobre el subsuelo y, por lo tanto, están limitados en la administración de los recursos naturales. Por ello solicitan estudios adicionales sobre el marco legal para mejorar el entendimiento de la legislación nacional y cómo ésta afecta a las comunidades indígenas. Los indígenas expresaron que la titulación de tierras es esencial para

asegurar el acceso a éstas y a los recursos naturales.

- El autodesarrollo - Los indígenas insistieron en la existencia de presiones sobre sus tierras y subrayaron la importancia de ganar "autonomía" para garantizar el autodesarrollo de las comunidades.

### **Banco Interamericano de Desarrollo: Desarrollo con identidad**

El BID comenzó en 1997 a elaborar una estrategia para la reducción de la pobreza de los pueblos indígenas. Ésta reflejó el paso 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 institucio-

## Líderes indígenas destacan la importancia de ganar autonomía para garantizar el autodesarrollo de sus comunidades

nes 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. El Banco reconoce el rol de los pueblos indígenas como contribuyentes de proyectos de desarrollo en la región. También enfatiza la incorporación efectiva de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional, así como mejorar el acceso a servicios sociales, programas generadores de ingresos, educación bilingüe y programas de reducción de la pobreza.<sup>43</sup>

Desde 1997 hasta 2001 el BID llevó a cabo diversos estudios sobre pobreza y pueblos indígenas. Dicho estudios tratan de explicar las causas de la pobreza indígena como base de futuros proyectos.<sup>44</sup> Si bien constituyen un

41 Políticas Operativas 4.10 y los Procedimientos 4.10. En: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

42 Información tomada de la Consulta Andina sobre el Documento "Tema de Discusión para la Revisión de la Directiva Operacional 4.20", organizado por el Banco Mundial junto al Fondo Indígena y FENOCIN en Quito (Ecuador), 17 y 18 de septiembre, 1998, en: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

43 Un ejemplo de la formulación por parte de los indígenas de sus propios planes de desarrollo es el caso de Guatemala, tal y como lo describe Roger Plant. Estos planes incluyen la transformación de estructuras productivas, servicios de medio ambiente, salud y educación, descentralización y apoyo a proyectos y estrategias productivas. Roger Plant, *Indigenous peoples and poverty: a case study of Guatemala*, BID, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, 1998.

44 Por ejemplo, Roger Plant, *Pobreza y desarrollo indígena: algunas reflexiones*, BID, Washington, 1998 y *op.cit.*, (1999) y, Mark Jamieson, *Poverty among the indigenous peoples of Nicaragua*, BID, 1999.

comienzo útil, los mismos trabajos subrayan la dificultad de obtener datos económicos desagregados por origen étnico para poder analizar los cambios recientes en el modo de producción y desarrollo de los pueblos indígenas.<sup>45</sup>

### **OIT: Participación equitativa en el desarrollo nacional**

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) 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 los indígenas en el desarrollo nacional.

## **El Convenio 169 enfatiza la necesidad de consultar con los indígenas las decisiones que les afectan**

El Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT, de 1989, instrumento jurídico internacional que regula los derechos indígenas,<sup>46</sup> ha sido ratificado por 17 países hasta junio de 2003.<sup>47</sup> Éste enfatiza la necesidad de consultar con los indígenas 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 reconoce explícitamente la propiedad de dichos recursos ni hace referencia a la autodeterminación.

### **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 la Década Internacional de los Pueblos Indígenas de 1995-2004. 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 2003 hubo casi 1000 participantes) ha sido una experiencia democratizadora pionera para el sistema de Naciones Unidas y un ejemplo para otras instancias, como el recién creado Foro Permanente para los Pueblos Indígenas, con sede en Nueva York. El Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas tiene un doble mandato. Por un lado, examina los acontecimientos relacionados con la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, lo que brinda a dichos pueblos la posibilidad de exponer su situación y llamar la atención internacional sobre violaciones de sus derechos humanos. Por otro, elabora normas para la protección de los derechos específicos de los pueblos indígenas como el Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y estudios relevantes a la problemática indígena.

El Foro Permanente tiene un mandato distinto, ya que es un órgano asesor de ECOSOC (el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas) compuesto de 16 miembros (8 expertos indígenas y 8 expertos gubernamentales). El objetivo del Foro es prestar asesoramiento sobre cuestiones indígenas con el fin de impulsar la integración y coordinación de la temática indígena dentro del sistema de Naciones Unidas. El Foro se reunió por primera vez en Nueva York en 2002. En su segunda sesión, en 2003, había casi 700 participantes.

45 Roger Plant exige estudios que analicen con detalle las actividades económicas de los pueblos indígenas para destacar los cambios importantes que han tenido lugar en los últimos años como el de la migración de indígenas a centros urbanos y la pérdida progresiva de sus tierras. Roger Plant, 1999, *Ibidem*.

46 El Convenio 169 (1989) reemplaza al Convenio 107 (1957), sobre "protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes". El Convenio 107 recibió numerosas críticas por su carácter integracionista por lo que fue revisado dando lugar al Convenio 169.

47 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).

## Pobreza y pueblos indígenas: Más allá de las necesidades

Otra instancia de Naciones Unidas en relación con los pueblos indígenas es la figura del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, creada en 2001 con el fin de investigar violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas *in situ*. Su mandato incluye, entre otras tareas, reunir y solicitar información de todas las fuentes relevantes, incluyendo gobiernos, los propios pueblos indígenas y sus comunidades y organizaciones, sobre violaciones de sus derechos humanos y libertades fundamentales; y formular recomendaciones sobre medidas apropiadas para prevenir y remediar estas violaciones.<sup>48</sup>

En relación a los derechos de los pueblos indígenas, el Proyecto de Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Pueblos Indígenas fue aprobado por la Sub-comisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos en 1994.<sup>49</sup> El proyecto está en discusión desde 1995 en un Grupo de Trabajo de la Comisión de los Derechos Humanos donde los gobiernos lo examinan antes de darle su aprobación final. Dicho proyecto pone gran énfasis en los derechos específicos de los pueblos indígenas, así como en la autodeterminación con relación a su estatus político y su desarrollo económico, social y cultural. Al mismo tiempo, subraya el derecho a la participación equitativa de los indígenas en la vida política, económica, social y cultural de su país. Aunque todavía los Gobiernos no lo han adoptado, está siendo utilizado por los pueblos indígenas en sus negociaciones sobre reformas constitucionales y legales en sus países.

### Conceptos clave para diseñar programas de reducción de la pobreza

Los siguientes conceptos pueden ser útiles para elaborar, implementar y evaluar programas contra la pobreza que respondan más adecuadamente a las causas estructurales de la pobreza y a la visión que tienen los propios pueblos indígenas de la misma.

### 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. Así mismo, tiene unos efectos directos sobre la ciudadanía ya que limita severamente el acceso a la información y a los recursos necesarios para una participación social activa. En el caso de los pueblos indígenas, además, la pobreza viola su derecho a la autodeterminación ya que ésta necesita una sólida base económica.

Esta nueva perspectiva define el desarrollo como un derecho universal.

### La pobreza es vista como una violación de todos los derechos humanos. En el caso de los pueblos indígenas, además, viola su derecho a la autodeterminación

Es la primera vez que un paradigma de desarrollo se dirige especialmente a los excluidos de los procesos de desarrollo y cuyo derecho al desarrollo ha sido violado. También plantea claros objetivos para el desarrollo como la realización de todos los derechos humanos de los individuos y las colectividades. Los indicadores propuestos por esta perspectiva pueden ayudar a detectar discriminaciones e identificar a los pobres, que de acuerdo a un análisis convencional basado en el Índice de Desarrollo Humano no podrían desvelarse. La no discriminación es un principio básico de las leyes internacionales de derechos humanos, y los gobiernos están legalmente obligados a erradicar la discriminación a través de la supresión de prácticas o leyes discriminatorias. Una perspectiva del desarrollo basada en los derechos puede así llamar la atención sobre de qué manera las desigualdades estructurales y la exclusión social llevan a la pobreza. Así mismo, recalcar la necesidad de disgregar los datos con el fin de identificar el

<sup>48</sup> Para más información, ver: [www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch)

<sup>49</sup> También está en discusión el proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de Estados Americanos (OEA), en el que también se habla de autodeterminación.

impacto de una determinada política en los diferentes sectores de la población.

Desde esta perspectiva, el desarrollo ya no es visto como un elemento deseado o como caridad, sino como un derecho de todos los indi-

## Los gobiernos están legalmente obligados a erradicar la discriminación

viduos y los pueblos. De acuerdo a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2002), "el enfoque basado en los derechos para combatir la pobreza atañe al empoderamiento de los pobres (...) El empoderamiento ocurre mediante la introducción del concepto de derechos. Cuando los derechos humanos forman parte del proceso de hacer políticas, la obligación de reducir la pobreza no sólo deriva del hecho de que los pobres tienen necesidades sino que se basa en los derechos de las personas pobres, premisa de la que se derivan obligaciones por otros prescritas por la ley."<sup>50</sup>

Francis Stewart describe de qué manera el derecho al desarrollo va más allá de la perspectiva de las necesidades básicas, incluyendo la preocupación del crecimiento a través del tiempo y el desarrollo de la sociedad como una unidad y no sólo como la satisfacción de los derechos y necesidades de los individuos. También subraya que la perspectiva del derecho al desarrollo contempla las dimensiones política y cultural, que no fueron incorporadas en la óptica de las necesidades básicas, y que sólo son parcialmente tomadas en cuenta en la perspectiva de desarrollo humano a través del concepto de "buen gobierno".<sup>51</sup> Stewart también enfatiza que es importante definir exactamente el contenido del concepto de derecho al desarrollo, y asegurar un seguimiento y refuerzo constante de los derechos asociados.

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 empresas 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 posible 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 descrito como una síntesis de todos los derechos, fue adoptado en la Declaración de Naciones Unidas de 1986 (art.1, párrafo 1) y se define como: "El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud de que cada persona humana y todos los pueblos están autorizados a participar en, contribuir a y disfrutar del desarrollo económico, social, cultural y político, en el que todos los derechos humanos y las libertades fundamentales puedan alcanzarse plenamente".

Para los pueblos indígenas es especialmente relevante que el derecho al desarrollo no sólo incluya los derechos humanos individuales sino también que esté estrechamente relacionado con su derecho a la autodeterminación como pueblo, como se refleja en el párrafo 2 del artículo 1 de la Declaración: "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 una 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 sistemáticamente excluidos.

50 OHCHR, *Human Rights in Development: What, Why and How*, Grupo de Derecho al Desarrollo, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Ginebra, 2000, p.4.

51 Francis Stewart, "Basic Needs Strategies, Human Rights, and the Right to Development", en *Human Rights Quarterly*, 1989, Vol. 11, pp. 347-374.

## Pobreza y pueblos indígenas: Más allá de las necesidades

Las acciones del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en México, la rebelión de los tuareg en Malí en 1997 y los levantamientos de los pueblos indígenas en Ecuador en 2000/2001, son algunas de las movilizaciones indígenas en este sentido. Muchos, como los bereber en Marruecos o los tuareg en Malí, reivindican el fin de la discriminación, de la inequidad y de la exclusión; mientras que otros solicitan una forma de autodeterminación o autonomía interna, como los indígenas en México o Bolivia.

Rodolfo Stavenhagen, actual Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, resume la perspectiva indígena sobre el desarrollo en los siguientes términos: definición y estatus legal; derechos de tierras; reconocimiento de su identidad cultural y de sus organizaciones y prácticas sociales, económicas y jurídicas; participación política en forma de autonomía interna para unos y de autodeterminación para otros.<sup>52</sup>

En las demandas indígenas se pueden apreciar similitudes entre el enfoque del derecho al desarrollo y las perspectivas indígenas del desarrollo. Especialmente respecto a la equidad en la participación de los indígenas en la economía nacional, ponen énfasis en la participación, desarrollo local, procesos democráticos y el respeto de los derechos humanos. De forma similar al etnodesarrollo que Gerard Clarke define como “políticas de desarrollo que son sensibles a las necesidades de las minorías étnicas y a los pueblos indígenas y cuando es posible son controladas por éstos”,<sup>53</sup> los pueblos indígenas hacen hincapié en el potencial de la sabiduría local y las costumbres y quieren mantener o desarrollar modos de producción que son culturalmente viables. Recalcan la importancia de la autonomía interna y del control de sus propios procesos de desarrollo en forma de independencia financiera, acceso, control y manejo de sus propios recursos, así como de participación en la toma de decisiones.

Los líderes indígenas mencionan dimensiones políticas de desarrollo como el buen gobierno y la descentralización, no solo como instru-

mentos de desarrollo sino también como medios de resolución de conflictos. En este sentido, destaca el fuerte énfasis que ponen en la relación entre paz y desarrollo. Los tuareg del norte de Malí, por ejemplo, demandan desarrollo a cambio de desarme —entregarán sus armas si el gobierno los apoya con programas de desarrollo—. Los indígenas tienen también un fuerte interés en conectarse con otras regiones y colaborar a nivel nacional e internacional. Esta visión es complementaria al etnodesarrollo, más enfocado en el desarrollo indígena local.

### Los indígenas velan por un desarrollo autodeterminado, que va más allá de la participación equitativa en el desarrollo nacional

Los indígenas 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 con su cultura y modos de producción. Por otro lado, hacen hincapié en querer participar activamente en el diseño y los beneficios del desarrollo nacional, del cual han sido excluidos. El derecho al desarrollo está estrechamente relacionado con ambas necesidades: crear una vía para llevar a cabo el derecho al desarrollo, y medios concretos para que los indígenas ganen acceso y control sobre los recursos.

### Proceso de empoderamiento

El Equipo de Derecho al Desarrollo de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas define el enfoque de desarrollo basado en los derechos como “la integración de las normas, los criterios y los principios del sistema internacional de los derechos humanos en los planes, políticas y procesos de desarrollo. Las normas y criterios son aquellos que están contenidos en los tratados y declaraciones internacionales. Los principios que incluyen son aquellos de igualdad y equidad, rendimiento de cuentas, empoderamiento y participación.”<sup>54</sup> Por

<sup>52</sup> Ver Rodolfo Stavenhagen, “Las Organizaciones Indígenas, Actores Emergentes en América Latina” en *Revista de la CEPAL*, CEPAL, Santiago de Chile, 1997, N° 62, pp. 70-72.

<sup>53</sup> Ver Gerard Clarke, “From Ethnocide to Ethnodevelopment? Ethnic minorities and indigenous Peoples in Southeast Asia”, en *Third World Quarterly*, 2001, Vol 22 (3): 413-436.

<sup>54</sup> Ver OHCHR, 2000, *op.cit.*, pp. 5 y 6.

empoderamiento se entiende la posibilidad de controlar el propio proceso de desarrollo. En esta dirección, el Marco de Igualdad y Empoderamiento de UNICEF lo define como "una importante parte del desarrollo, siendo el proceso en el que las personas toman control

## Por empoderamiento se entiende controlar el propio proceso de desarrollo

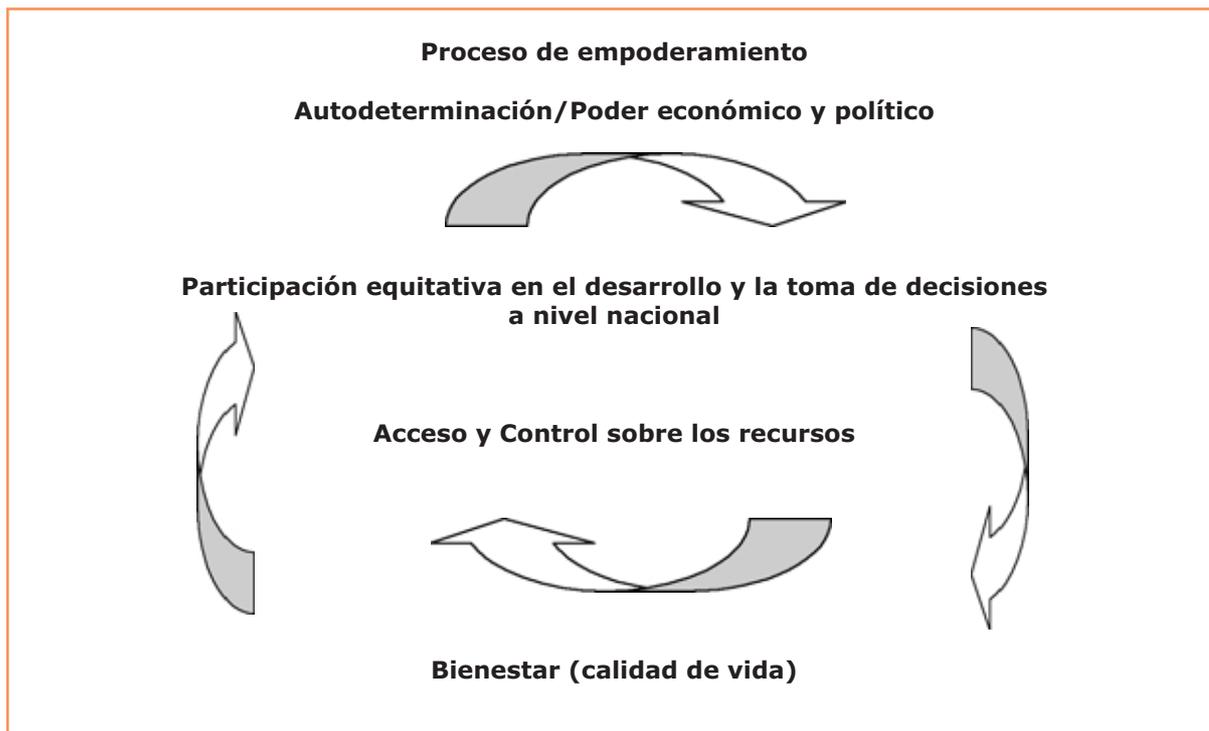
y acción para superar los obstáculos. Empoderamiento se refiere especialmente a la acción colectiva por parte de los afectados para superar los obstáculos de una desigualdad estructural, la cual les puso previamente en una posición de desventaja."<sup>55</sup>

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 de forma autónoma (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 siguiente modelo de empoderamiento ayuda a visualizar los elementos propuestos y los pone en relación:



<sup>55</sup> 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.

## Pobreza y pueblos indígenas: Más allá de las necesidades

Dicho modelo combina la perspectiva del desarrollo indígena con las teorías sobre las causas estructurales de la pobreza. Se entiende como una espiral en la que los diferentes niveles se complementan y fortalecen mutuamente. Uno de los objetivos del proceso es el bienestar de los pueblos indígenas, aunque no se reduce a ello. La falta de control sobre los recursos resulta un problema reiterativo para los pueblos indígenas. Por un lado, no tienen control sobre su tierra y recursos naturales necesarios para mantener su modo de producción. Por otro, están excluidos del uso de los recursos públicos por falta de acceso a los servicios sociales, así como a créditos y subvenciones estatales. El control sobre recursos propios y un mejor acceso a los públicos sólo se puede lograr 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 con un proceso de desarrollo autodeterminado. Un enfoque de empoderamiento basado en los derechos puede combinar las necesidades del autodesarrollo con las de la protección y promoción de los derechos específicos de los pueblos indígenas.

### Experiencias de autodesarrollo indígena

Las siguientes experiencias de autodesarrollo indígena muestran cómo los diferentes niveles se pueden fortalecer mutuamente a través de un proceso de empoderamiento. En este sentido, destaca el Plan de Vida del Pueblo Cofán, en Colombia, ya que supone una estrategia pacífica de supervivencia en un contexto de conflicto diseñada por indígenas. Su propósito es atender las necesidades y aspiraciones de cada comunidad y transformarse en el instrumento para resolver los problemas que enfrentan las comunidades indígenas de la región. Para ello, abarca normas y directrices para enfrentar los conflictos sociales, ambientales, económicos y políticos, sobre la base del res-

peto a la naturaleza y los derechos humanos, reconociendo las diferencias culturales y conceptuales esenciales para construir la paz en Colombia.<sup>56</sup> El pueblo cofán fue capaz de expresar su cosmovisión y sus conceptos de desarrollo a través de un proceso participativo y traducir ambos a un lenguaje técnico de pla-

### Sin una base económica y política sólida será muy difícil tener una participación equitativa en la toma de decisiones

nificación para el desarrollo. Lograron financiación externa para su autodesarrollo a través de este proceso de empoderamiento.

Otro ejemplo es el esfuerzo de los maori en Nueva Zelanda para articular e implementar su propia agenda de desarrollo. Terrence Loomis afirma que el objetivo del plan de desarrollo de los maori ha sido identificar y aumentar el control sobre sus recursos humanos y físicos.<sup>57</sup> Una de las dificultades que enfrentan es la medición de las riquezas no materiales como la sabiduría cultural y espiritual, recursos importantes que los planes de desarrollo convencionales ignoran a menudo.

Reviste especial interés la experiencia de organización de un pueblo con autonomía reconocida por el Estado como es el de los kuna en Panamá.<sup>58</sup> Para los kuna, los conceptos de cultura, sociedad y economía están íntimamente ligados. Según su cultura no se trata de acumular bienes, si no de compartir los productos que provienen del trabajo de los miembros de la comunidad. Las autoridades tradicionales se reúnen con los miembros de la comunidad para decidir sobre asuntos sociales o económicos según la tradición. Su modelo de producción ha cambiado con el tiempo a través de su contacto con el sistema capitalista. En ocasiones, los nuevos modos de producción son adaptados a los tradicionales. Por ejemplo, para la pesca y la caza se utilizan rifles, motores fuera borda, redes de pesca, pero estos no modifican la naturaleza de las relaciones sociales y los valores culturales del pueblo kuna.

56 Ver Fundación Zio-A'í, *Plan de Vida del Pueblo COFAN y Cabildos Indígenas del Valle del Guamuez y San Miguel*, Fundación Zio-A'í, Unión de Sabiduría, Bogotá, 2000.

57 Terrence Loomis, "Indigenous Populations and Sustainable Development: Building on Indigenous Approaches to Holistic, Self-Determined Development", en *World Development*, Elsevier Science Ltd., Inglaterra, 2000, Vol. 28, N° 5,.

58 Basado en *Tradicional Occupations of Indigenous and Tribal Peoples: Emerging Trends*, OIT, 2000.

Su órgano político es el Congreso General Kuna, en el que participan representantes de todas las comunidades. Éste preserva, organiza, difunde y promueve los valores socio-culturales y es responsable del análisis, la propuesta y la implementación económica de sus programas. Además, la Comarca de los kuna puede designar dos miembros para que los representen en la Asamblea Legislativa panameña. Este órgano cumple con dos objetivos importantes para el proceso de empoderamiento: asegurar la participación de los kunas en la toma de decisiones a nivel nacional, y facilitar sus procesos de autodesarrollo.

El Congreso General emite sus propias reglas internas, como la Ley Fundamental de Kuna Yala que regula todo lo relacionado con la economía tradicional y moderna. En su capítulo IX enuncia medidas que aseguran la autonomía de los kuna en lo financiero y en la toma de decisiones. Sus artículos 54 y 55 promueven proyectos de desarrollo sostenible para comu-

nidades en coordinación con las agencias del Estado u organismos privados nacionales o internacionales. Los proyectos se llevarán a cabo solamente con la explícita autorización del Congreso General Kuna, que establecerá condiciones apropiadas y adoptará medidas que garanticen la participación de la comunidad en la economía y en los beneficios sociales generados por dicha actividad. Las autoridades kuna demandan al Estado que los proyectos de las agencias contraten a kunas y que publiquen el monto de su inversión. Este ejemplo muestra el estrecho vínculo entre bienestar, control sobre los recursos y autodesarrollo.

Según el artículo 56 cualquier actividad que genere beneficios dentro de la región Kuna Yala pagará una contribución al Congreso General de acuerdo a sus medios económicos. Estos impuestos no pasan por las arcas del Estado sino que son dirigidos directamente a los organismos de administración kuna lo que les asegura el control sobre estos recursos, importante requisito para su autonomía.

## Pueblo huilliche: El desarrollo integral en Chiloé<sup>59</sup>

La vida en comunidad del pueblo huilliche, en Chile, nace de su relación de respeto a la naturaleza, en la que basan sus formas de trabajo y subsistencia. El pueblo huilliche está organizado en 15 comunidades ubicadas principalmente en la Isla Grande del Archipiélago de Chiloé; conformado por 865 familias con una población estimada de 5000 personas. Para los huilliche pobreza es vivir en la incertidumbre e inestabilidad en su propio territorio. Se relaciona sobre todo con la desprotección jurídica en la que se encuentran sus tierras comunitarias y sus recursos naturales. El Estado ha insistido constantemente en otorgar asistencia y beneficio social, pero no en hacer justicia con el reconocimiento digno de la historia de su pueblo y de los derechos que de ella emanan. La concepción huilliche sobre el desarrollo está íntimamente relacionada con la conservación de su *modus vivendi* como pueblo. Una importante demanda de los huilliche es la regulación de sus territorios además del reconocimiento de la sociedad chilena de su modo de producción. Este ejemplo muestra claramente como los pueblos indígenas rechazan programas asistencialistas e insisten en

la realización de sus derechos como pueblo. La estructura del pueblo huilliche se organiza mediante el Consejo General de Caciques que es la Asamblea de la Comunidad. Allí se canalizan todas las inquietudes de cada huilliche. Esto es posible por el contacto diario de los lonko (autoridad máxima) con su comunidad. Por lo tanto, el sentido de esta organización se basa en la participación directa de cada comunero en las decisiones del pueblo huilliche y sus comunidades. A través del Consejo y profesionales indígenas se llevaron a cabo varios programas que se mantienen todavía; mejorar las comunicaciones, la sistematización de la realidad huilliche, el financiamiento de las actividades de la organización, las relaciones interinstitucionales, la elaboración de proyectos, la capacitación, la formación de monitores, la asesoría legal y asistencia jurídica y la demarcación territorial. El éxito de los huilliche radica en su organización y en su visión de desarrollo integral. Su forma de vida se basa en la propiedad comunitaria; no es el título de dominio que da valor a la tierra, sino el vínculo respetuoso con la tierra en el que el pueblo huilliche vive.

59 Basado en Consejo General de Caciques de Chiloé, "Nuestro Pueblo Huilliche de la Tierra quiere seguir siendo de la Tierra", en Carrasco, Iturralde y Uquillas, *Doce experiencias de desarrollo indígena en América Latina*, Fondo Indígena, Quito, 1999.

### Conclusiones y propuestas

– 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 asistencialista, 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 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 los pueblos indígenas, como la pérdida de la tierra o 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.

– Los conceptos “derecho al desarrollo”, “autodeterminación” y “empoderamiento” son elementos importantes en el diseño, implementación y evaluación de programas anti-pobreza.

En base a los conceptos planteados, se proponen las siguientes líneas de acción:

#### Con relación al derecho al desarrollo:

- Diseñar acciones destinadas a modificar las políticas nacionales para tratar las causas estructurales de la pobreza de los pueblos indígenas y remediar las injusticias históricas.

- Reconocer el derecho consuetinario, modo de producción y sistema político y cultural de los pueblos indígenas y facilitar su ejercicio.
- Asegurar el acceso y control de los pueblos indígenas sobre sus recursos naturales, intelectuales y espirituales a través de leyes nacionales que permitan la administración descentralizada de estos recursos por los propios indígenas.
- Asegurar que los pueblos indígenas puedan disfrutar de los beneficios obtenidos por el uso o la explotación de sus recursos naturales, intelectuales y espirituales.
- Promover la distribución equitativa de los recursos públicos con el fin de asegurar la base económica necesaria para que los pueblos indígenas realicen su derecho al desarrollo.

#### Con relación a la autodeterminación:

**Para la comunidad internacional:** Reconocer a nivel internacional el derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación, así como sus otros derechos específicos al adoptar la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas de Naciones Unidas.

**Para los gobiernos nacionales:** Reconocer y aplicar a nivel nacional el derecho de los pueblos indígenas a sus tierras, a través de procesos de devolución y demarcación de sus territorios y títulos de propiedad individual o comunal según el sistema tradicional de cada pueblo indígena. Crear un marco legal, financiero y político para la autonomía de los pueblos indígenas.

**Para las comunidades:** Crear espacios adecuados para la reflexión y discusión en los que pueda participar la comunidad sobre los derechos que se quieren promover y defender, con el fin de que los indígenas puedan definir sus estrategias y acciones concretas y por tanto participar activamente.

**Para las agencias de cooperación o donantes:** Dedicar fondos a la investigación con participación indígena, y realizar análisis sobre la pobreza en las comunidades, sus necesidades y el impacto de las intervenciones en éstas; financiar proyectos y programas de desarrollo formulados por las propias comunidades indígenas.

#### Con relación al empoderamiento:

- Fortalecer la organización y las comunidades de los pueblos indígenas.

- Trabajar las percepciones para eliminar estereotipos y prejuicios tanto con la sociedad no indígena como con la indígena.
- Realizar consultas significativas y diseñar mecanismos que aseguren, promuevan y aumenten la participación y representación indígena en el diseño, implementación y evaluación de los programas nacionales e internacionales de reducción de la pobreza, tomando en cuenta sus perspectivas sobre las causas de ésta.
- Asegurar la participación equitativa de los pueblos indígenas en los órganos de toma de decisión a nivel local, nacional e internacional a través de la acción afirmativa.
- Crear alianzas estratégicas con los pueblos indígenas para apoyarles en sus procesos de autodesarrollo y participación equitativa en el desarrollo nacional.

### Anexo: Los casos de los adivasis, pigmeo y jalai dayak

Como demuestran los siguientes casos concretos,<sup>60</sup> la falta de reconocimiento de los derechos de grupo, el derecho a la tierra y el control sobre sus recursos, así como su marginalización económica y política, forman parte de las causas que indígenas de diferentes continentes identifican como las más importantes de su situación de pobreza. Es intere-

sante observar los cambios que resultan del proceso de globalización, que hacen que su modo de producción esté minusvalorado y/o amenazado. El cambio del modo de producción conlleva también cambios sociales normalmente desde una sociedad más igualitaria a una estratificación social como muestra el ejemplo de los pigmeos.

#### **Pueblo: Adivasis**

#### **Región: Orissa, Rajasthan, Mizoram, Nagaland, Manipur, Assam (India)**

#### **Rasgos comunes de su situación de pobreza:**

- Los pueblos indígenas/tribus son los que están más afectados por la pobreza, particularmente cuando prejuicios de casta son generalizados e intensificados.
- Los pueblos indígenas son caracterizados por su pobre condición socio-económica.
- Son confrontados con prejuicios y discriminación en la interacción diaria y también a nivel político.

#### **Causas estructurales de la pobreza indígena:**

##### **Políticas Nacionales:**

- A pesar de la existencia de provisiones constitucionales y legislaciones nacionales, hay una falta de voluntad política para implementar una protección efectiva a los pueblos indígenas.

##### **Políticas de Desarrollo:**

- Por su riqueza en recursos minerales, forestales e hídricos, los territorios tradicionales indígenas han sido objetivo de políticas de industrialización y explotación.
- Proyectos de desarrollo de recursos y tecnología como diques, minas, madereras, han llevado a desplazarlos de sus tierras y bosques tradicionales de los que se sustentan.
- Las políticas son mayoritariamente justificadas bajo el argumento en favor del interés nacional o público.
- Privatización y nacionalización de las tierras.
- La destrucción de sus modos tradicionales de producción ha llevado a la desintegración de comunidades y al incremento de migraciones a los centros industrializados/urbanos, donde los indígenas desprovistos de educación están amenazados por la proletarianización.

##### **Falta de reconocimiento de sus derechos humanos:**

- La pobreza indígena/tribal es la más alta en los estados donde han perdido control sobre sus tierras.
- Existe una fuerte interrelación entre la pérdida de la tierra, falta de reconocimiento de sus derechos y la pobreza.

<sup>60</sup> La información contenida en estos cuadros se ha elaborado a partir de los siguientes artículos: Tiplut Nongbri, "La pobreza y los pueblos indígenas con especial referencia a India", pp. 36-39; Dorothy Jackson, "Subsistencia sostenible para los pueblos pigmeos", pp. 17-25; John Bamba, "Siete fortunas contra siete calamidades", pp. 26-33, todos ellos en *Asuntos Indígenas. Pobreza indígena: Un tema de derechos y necesidades*, IWGIA, Copenhague, enero 2003.

**Pueblo: Pigmeo**

**Región: Cuenca del Congo y la Región de los Grandes Lagos**

### **Rasgos comunes de su modo de vida:**

- **Sociedades igualitarias:** las inequidades son sancionadas socialmente, la toma de decisiones es colectiva.
- **Movilidad y flexibilidad,** no acumulan bienes, no almacenan excedentes.
- **Orientados fuertemente hacia el futuro.**
- **Enfrentan discriminación y prejuicios:** estereotipos, negación de sus derechos y segregación.

### **Concepto de Bienestar:**

- **Intiman y nutren una estrecha relación con el bosque;** éste se percibe como una fuente de abundancia. Viviendo en estrecha relación con el bosque, los pigmeos se consideran prósperos en términos de tierras, alimento y refugio.

### **Características y causas estructurales de su situación de pobreza:**

- **Falta de reconocimiento de sus derechos,** especialmente de sus derechos consuetudinarios a la tierra y a sus recursos naturales.
- **Raramente reciben compensaciones o provisiones alternativas de tierra** cuando son desplazados.
- **Relación entre los grupos de agricultores y pastores por un lado y los pigmeos por otro:** en muchos casos las tierras de grupos indígenas son reclamadas por miembros de las sociedades dominantes.
- **Privados de sus áreas tradicionales,** están condenados a vivir al margen de la sociedad dominante, con opciones limitadas de sustento.
- **Discriminación social,** falta de respeto, prejuicios y estereotipos.

**Pueblo: Jalai Dayak**

**Región: Kalimantan del Oeste (Indonesia)**

### Rasgos comunes de su modo de vida:

- Sociedades igualitarias: la brecha entre el rico y el pobre es pequeña.
- No hay un concepto explícito de riqueza: el término rico es usado para referirse a forasteros, como mercaderes chinos, jvas y malayos.
- Economía forestal: modos de producción orientados a subsistir.
- Característica del manejo de sus recursos naturales: la biodiversidad sostiene los recursos que necesitan y les permite preservar su cultura y tradición.
- Colectivismo en relación con su sistema de propiedad de las tierras y la organización de trabajo, que se caracteriza por la mutua ayuda/cooperación.

### Concepto de Bienestar:

- El concepto de prosperidad está basado en la disponibilidad de recursos naturales, a los que pueden acceder equitativamente todos los miembros de la comunidad.
- Los bosques y ríos son percibidos como una fuente de abundancia ya que abastecen de albergue y alimento a la comunidad.
- La falta de alimentos, el hambre y la carestía son consecuencia de causas externas.

### Causas estructurales de su situación de pobreza:

#### Políticas de desarrollo y migración:

- En el marco de proyectos de desarrollo como la explotación forestal, las actividades mineras y las plantaciones de monocultivo, millones de hectáreas forestales están siendo destruidas.
- Un alto número de trabajadores emigrantes y agricultores compiten con los dayak por tierras y otros recursos.

#### Falta de reconocimiento de sus derechos humanos:

- Falta de reconocimiento de su derecho consuetudinario, su derecho a la tierra y al control sobre sus recursos, y por lo tanto, a la privación de su fuente de subsistencia.
- Falta de recursos humanos, particularmente con respecto a la educación, lo que explica su incapacidad para competir con trabajadores emigrantes de Java y otras islas.

#### Situación socio-económica:

- Los dayak están siendo cada vez más marginados social y económicamente, y así se convierten en una minoría en su propio territorio.
- Enfrentan tanto discriminación, prejuicios y estereotipos como la ineficacia y la baja productividad de su modo de producción orientado a la subsistencia.

# Bibliografía

**Almond, G.A. y C.B. Powell**, *Comparative Politics: a Developmental Approach*, Little Brown, Boston, 1965.

**Bamba, John**, "Siete fortunas contra siete calamidades" en *Asuntos Indígenas. Pobreza Indígena: Un tema de derechos y necesidades*, IWGIA, Copenhague, 2003.

**Banco Mundial**, "Tema de Discusión para la Revisión de la Directiva Operacional 4.20", seminario organizado por el Banco Mundial junto al Fondo Indígena y FENOCIN, Quito, 17 y 18 de septiembre de 1998.

**Banco Mundial**, *Informe sobre el Desarrollo Mundial (2001-2002). Lucha contra la Pobreza*, Banco Mundial, Washington, 2001.

**Banco Mundial**, *Salud, Nutrición y Población*, 2002. En: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

**Bengoa, José**, "Los indígenas y el Estado nacional en América Latina", *Identidades étnicas*, Manuel Gutiérrez Estevez (Comp.), Casa de América, Madrid, 1997.

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

**Bretón Solo de Zaldívar, Victor**, *Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos*, FLACSO Ecuador, Universitat de Lleida, GLED-DEM, Quito, 2001.

**Carrasco, Iturralde y Uquillas**, "Nuestro Pueblo Huilliche de la Tierra quiere seguir siendo de la Tierra" en *Doce Experiencias de Desarrollo Indígena en América Latina*, Fondo Indígena, Quito, 1999.

*Alternativas Sur*, CETRI, CIP-FUHEM, Madrid, 2003, Vol. II, N° 1.

**Clarke, Gerard**, "From Ethnocide to Ethnodevelopment? Ethnic minorities and indigenous Peoples in Southeast Asia" en *Third World Quarterly*, 2001, Vol 22 (3).

*Declaración de la Cumbre de los Pueblos Indígenas de las Américas*, Ottawa, 31 de marzo de 2001.

**Deruyttere, Anne**, *Pueblos Indígenas y Desarrollo Sostenible: El papel del Banco Interamericano de Desarrollo*, BID, 1997. En: [www.iadb.org](http://www.iadb.org)

**Deruyttere, Anne**, *Pueblos indígenas, globalización y desarrollo con identidad: algunas reflexiones de estrategia*, BID, 2001. En: [www.iadb.org](http://www.iadb.org)

**Fundación Zio-A'I**, *Plan de Vida del Pueblo COFAN y Cabildos Indígenas del Valle del Guamuez y San Miguel, Putumayo*, Fundación Zio-A'I, Unión de Sabiduría, Bogotá, 2000.

**Iturralde, Diego**, "Discriminación étnica, inequidad económica y exclusión política en el Ecuador de hoy", documento presentado en un seminario sobre economía del racismo organizado por el International Council on Human Rights Policy, Ginebra, 24 y 25 de noviembre de 2001.

**Jackson, Dorothy**, "Subsistencia sostenible para los pueblos pigmeos" en *Asuntos Indígenas: Pobreza Indígena: Un tema de derechos y necesidades*, IWGIA, Copenhague, 2003.

**Jamieson, Mark**, *Poverty among the Indigenous Peoples of Nicaragua*, BID, Washington, 1999.

**Jones Swartz, Kathryn y Jorge Uquillas**, *Portfolio Review: Indigenous Peoples and the OD 4.20 in the Latin American and Caribbean Region*, Banco Mundial, Washington, 1997.

**Kempf, Isabell**, *How to Measure the Right to Education: Indicators and their Potential Use by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, Naciones Unidas, Ginebra, 1998, No E/C.12/1998/22.

**Kempf, Isabell**, "El pueblo maasai en Kenia: de la riqueza a la marginalización", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), Madrid, Invierno 2002, N° 80.

**Kintto, Lucas**, *Cumbre Indígena: Clamor por derechos y tierras ancestrales*, 2001. En: [www.tierramerica.net](http://www.tierramerica.net)

**Kipuri, Naomi**, *Regional Studies in Indigenous Areas in English Speaking Countries: Kenya, Tanzania, Uganda, Namibia, Botswana, Nigeria and Ghana*, trabajo presentado en el Saami Council, Nairobi, 2000.

**Longwe, Sara**, "Gender Awareness: The Missing Element in the Third Development Project" en *Changing Perceptions: Writings on Gender and Development*, Oxfam, Oxford, 1991.

## Pobreza y pueblos indígenas: Más allá de las necesidades

**Loomis, Terrence**, "Indigenous Populations and Sustainable Development: Building on Indigenous Approaches to Holistic, Self-Determined Development" en *World Development*, Elsevier Science Ltd, Inglaterra, 2000, Vol. 28, N° 5.

**Lopez, Atencio**, "The Kuna of Panama: Building Political Autonomy through Maintaining Ancestral Knowledge and the Traditional Economy" en *Traditional Occupations of Indigenous and Tribal Peoples: Emerging Trends*, OIT, Ginebra, 2000.

**Naciones Unidas**, *Declaración de la Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo*, 1986. En: [www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch)

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

**Naciones Unidas**, "Examen de los Acontecimientos relacionados con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas", *Los Pueblos Indígenas y la Mundialización*, Nota de la Secretaria del Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas, 16 de junio de 2003, E/CN.4/Sub.2/AC.4/2003/2.

**Nongbri, Tiplut**, "La pobreza y los pueblos indígenas con especial referencia a India" en *Asuntos Indígenas: Pobreza Indígena: Un tema de derechos y necesidades*, IWGIA, Copenhague, 2003.

**Obispos del Sur de Chile**, "Por la dignificación del pueblo mapuche", carta pastoral, 5 de septiembre de 2001.

**Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos**, *Human Rights in Development: What, Why and How*, Naciones Unidas, Ginebra, 2000.

**OIT**, *Tradicional Occupations of Indigenous and Tribal Peoples: Emerging Trend*, Ginebra, 2000.

**Plant, Roger**, *Indigenous Peoples and Poverty: A Case Study of Guatemala*, BID, Washington, 1998.

**Plant, Roger**, *Issues in Indigenous Poverty and Development*, BID, Washington, 1999.

**PNUD**, *Informe del Desarrollo Humano 2000*, Oxford University Press, Nueva York, 2000.

**Patrinos, Harry Anthony y George Psacharopoulos**, *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*, Banco Mundial, Washington, 1994.

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

**Rostow, Walt Whitman**, *The Stages of Economic Growth*. Cambridge, University Press, Cambridge, 1960.

**Shacay, Adolfo**, *Pueblos Indígenas Amazónicos lanzan campaña Anti-ALCA*, 6 de septiembre de 2002. En: [www.nadir.org](http://www.nadir.org)

**Stavenhagen, Rodolfo**, "Etnodevelopment: a Neglected Dimension in Development Thinking" en Apthorpe, R. y A Krahl, *Development Studies: Critique and Renewal*, E.J.Brill, Leiden, 1986.

**Stavenhagen, Rodolfo**, "Las Organizaciones Indígenas, Actores Emergentes en América Latina" en *Revista de la CEPAL*, CEPAL, Santiago de Chile, 1997, N° 62.

**Stewart, Francis**, "Basic Needs Strategies, Human Rights, and the Right to Development" en *Human Rights Quarterly*, 1989, Vol. 11.

**Strobel, Pierre**, "From Poverty to Exclusion: a Wage-earning Society or a Society of Human Rights?" en *International Social Science Journal*, Blackwell Publishers for UNESCO, Southampton, 1996, Vol. 148, N° 2.

**Tortosa, José María**, *La Pobreza Capitalista*, Editorial Tecnos, Madrid, 1993.

**Umar, Abdi**, "Herding into the New Millennium: Continuity and Change in the Pastoral Areas of Kenya" en *Traditional Occupations of Indigenous and Tribal Peoples: Emerging Trends*, OIT, Ginebra, 2000.



Duque de Sesto, 40 - 28009 Madrid  
Tel. 91 576 32 99 - Fax: 91 577 47 26  
[www.cip.fuhem.es](http://www.cip.fuhem.es) - [cip@fuhem.es](mailto:cip@fuhem.es)