

II. Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe en el Decenio 1995-2004

II.1. Antecedentes

Como en periodos anteriores, durante el Decenio la ONU elaboró y difundió informes de alcance mundial sobre diversos temas considerados prioritarios en las políticas de la organización y que usualmente son de la competencia de sus agencias u organismos especializados: agricultura y alimentación, comercio y desarrollo, desarrollo humano, infancia, medio ambiente, mujer, paz, población, propiedad intelectual, refugiados, salud, etc., además de informes especiales relativos a los más diversos asuntos.²² La presencia de o la referencia a los pueblos indígenas en ellos es –por decir lo menos– desigual; se suele aludir a su situación para ejemplificar ciertas problemáticas: pobreza, discriminación, desigualdad, “invisibilidad” y exclusión, diferencia cultural, acceso restringido a los servicios básicos, menor esperanza de vida o alta migración, principalmente. Un antecedente clásico en la materia, el *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas* (más conocido como *Informe Martínez*

Cobo, de 1981-1984),²³ que abordaba una amplia gama de temas relativos al mundo indígena, es un documento que destaca por su trascendencia y por su soledad: prácticamente no disponemos de otro trabajo semejante que ofrezca una mirada de conjunto sobre la situación actual de los pueblos indígenas del mundo. El *Informe Martínez Cobo* tuvo, entre otras virtudes, la de mostrar que el tema indígena recorre transversalmente todas, o la mayor parte, de las temáticas de la vida social: “El Relator Especial –señala un documento de la ONU– abordó una amplia gama de cuestiones de derechos humanos. Entre éstas se incluían una definición de las poblaciones indígenas, el papel de las organizaciones intergubernamentales y de las organizaciones no gubernamentales, los principios básicos y la eliminación de la discriminación en materia de derechos humanos, así como áreas especiales de acción en temas como la salud, la vivienda, la educación, la lengua o idioma, y la cultura y las instituciones sociales, culturales y jurídicas, el empleo, la tierra, los derechos políticos, los derechos y prácticas religiosos, y la igualdad en la administración de justicia. Sus conclusiones, propuestas y recomendaciones son un hito en el estudio por las Naciones Unidas de los proble-

²² Véanse, entre los más recientes: PNUD, *Informe del desarrollo humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada. Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*; UNICEF, *Estado mundial de la infancia 2006: Excluidos e invisibles*; FAO, *Informe anual 2004. El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*; FNUAP (UNFPA), *State of World Population 2005*, además de sus *Informes anuales*; OMS, *Informe sobre la salud en el mundo 2005*; PNUMA, *Informe Anual 2003/2004. Cuidar nuestro hábitat. Energía y medio ambiente para un desarrollo sostenible*, entre otros.

²³ Véase el documento ONU E/CN.4/Sub.2/1986/7, de 1986. También: ONU, “Los derechos de los pueblos indígenas” en *Folleto Informativo*, núm. 9/Rev. 1, Ginebra, ONU (<http://www.cinu.org.mx> y www.onu.org/informes/indigenas/).

mas de derechos humanos a que se enfrentan los pueblos indígenas; muchas de ellas se estudian todavía y otras se han incorporado en resoluciones de la Subcomisión [de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías].”²⁴ El *Informe Martínez Cobo* es prácticamente inaccesible para usuarios que no pueden acudir a los repositorios de la ONU (pudimos comprobar que en algunas de las representaciones nacionales de Naciones Unidas ni siquiera conocían su existencia), y sólo algunos especialistas indígenas han podido consultar la versión completa. Es nuestra convicción que un trabajo de esta naturaleza debería existir en el futuro, como resultado de una sostenida colaboración colectiva.

Paradójicamente, esta ausencia de una obra de conjunto ocurre en un momento en que es abundantísima –pese a los importantes vacíos de información– la cantidad de datos sobre el tema generados por las ciencias sociales y ambientales, por organismos como el Banco Mundial, el BID o la CEPAL, por las universidades, centros de investigación y organizaciones no gubernamentales,²⁵ por proyectos en los que las propias agencias de la ONU colaboran o participan, y sobre todo, cuando la ONU –a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)– publica regularmente el *Informe de desarrollo humano* y ha propiciado la elaboración de *Informes de desarrollo humano* nacionales. De los 60

que según el PNUD se publicaron durante el Decenio sobre países de América,²⁶ sólo en 15 encontramos alguna información sobre pueblos indígenas (desde un capítulo completo, hasta sólo un cuadro estadístico). Se trata de un asunto importante y quizás constituya la ocasión para que los pueblos indígenas, en estrecha colaboración con las universidades públicas de la región, puedan disponer de un Sistema de Información sobre los Pueblos Indígenas de América y de un instrumento de seguimiento y evaluación sistemáticos del Segundo Decenio.

II.2. ¿Desarrollo económico y social o verificación de la pobreza indígena?

Aun reconociendo una base informativa precaria, que ofrece pocas posibilidades de análisis comparativos, en los años del Decenio vimos una singular multiplicación de los estudios sobre pobreza y, en particular, sobre *pobreza indígena*.²⁷ El gran problema teórico y empírico del que adolece la mayor parte de estos estudios es concebir la pobreza al margen de la desigualdad, sin referencias a la producción de riqueza en la que participan –generalmente insertos en modelos asimétricos– los pueblos indígenas, analizarla como un compartimiento estanco en donde sólo se distingue entre pobreza y extrema pobreza o indigencia, reflexionar poco sobre sus causas y no considerar los criterios propios de los pueblos indígenas sobre pobreza, bienestar, riqueza o desarrollo.

Se verifica la pobreza ilustrándola con datos sobre *educación* (escolaridad, analfabetismo, deserción escolar, género y escolaridad), *salud* (mortalidad por causas, por edades, por sexo y, en no demasiados casos, por grupo étnico; morbilidad, acceso a los servi-

²⁴ ONU, “Los derechos de los pueblos indígenas” en *Folleto Informativo*, núm. 9/Rev. 1, Ginebra, ONU (URL: <http://www.cinu.org.mx> y www.onu.org/informes/indigenas/).

²⁵ Es necesario destacar esfuerzos como el que IWGIA (Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, con sede en Copenhague, Dinamarca) realiza desde hace 35 años y sus materiales editoriales escritos “por expertos indígenas y no-indígenas sobre temas de cultura, sociedad, historia, derecho internacional y derechos humanos”. También de editoriales como el Centro Cultural Abya Yala y de organizaciones indígenas que hoy disponen de páginas web. Véanse también: Psacharopoulos, George y Harry Anthony Patrinos, *Las poblaciones indígenas y la pobreza en América Latina. Estudio empírico*, Washington, D. C., Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, primera edición en inglés, septiembre de 1994, primera edición en español, noviembre de 1998. Asimismo, Bello, Álvaro, *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*, Santiago de Chile, CEPAL/GTZ, noviembre de 2004.

²⁶ Lemaesquier, Thierry, “Prefacio” al *Informe sobre desarrollo humano México 2002*, México, PNUD, 2003: vi.

²⁷ Por razones de espacio omitimos aquí la lista de estudios sobre pobreza y sobre pobreza indígena consultados para la redacción de este trabajo. Remitimos al lector interesado al Anexo Bibliográfico ubicado al final de este documento.

cios, uso de la medicina tradicional y de los recursos locales para la salud), *infraestructura social básica* (vivienda, drenaje, disponibilidad de agua potable y entubada, o de electricidad) o *empleo* (ramas de actividad, salarios, trabajo no asalariado, subempleo, economías informales, participación en los mercados laborales). Generalmente los datos son veraces –aunque insuficientes–, pero las interpretaciones muestran incapacidad o resistencia para plantear análisis estructurales que muestren la causalidad de la pobreza y no sólo su verificación. El propio PNUD, en uno de sus informes sobre Chile, advertía que “la visión, asimismo, de la cuestión indígena como un asunto exclusivamente de pobreza reduciría el complejo tema a una de sus variantes y, por lo tanto, no lograría superar la pobreza ni el carácter subordinado y discriminado de los indígenas en el seno de la sociedad chilena”.²⁸

Una consecuencia grave de los estudios de pobreza indígena es que suelen desplazar a la *etnicidad* (a la condición étnica diferencial) lo que en la realidad son relaciones de poder y de explotación de unos sectores sociales sobre otros. Así, por ejemplo, en el multicitado estudio del Banco Mundial *Las poblaciones indígenas y la pobreza en América Latina* (en realidad se trató de un análisis de sólo cuatro países), se encuentran expresiones como ésta: “En Guatemala, el grado de desigualdad de ingresos entre la población indígena y no indígena combinada en cada región es mayor que la desigualdad estimada de ingresos entre los diferentes grupos. *Ello demuestra que la desigualdad en el ingreso es claramente un problema interétnico.*”²⁹ [Las cursivas son nuestras.] La afirmación se asemeja, peligrosamente, a la de aquellos que califican las luchas, demandas y reclamos de los más desposeídos y marginados –por ejem-

plo, los migrantes de diversos grupos étnicos que se trasladan desde sus territorios a las antiguas metrópolis coloniales– como “guerras étnicas, interétnicas o culturales”.

No se trata, por cierto, de minimizar la pobreza indígena: cualquier estudio medianamente documentado ratifica que los pueblos indígenas son los que presentan los más altos índices de marginación, los salarios más bajos, los porcentajes más altos de mortalidad infantil, materna y general, la menor esperanza de vida, las más severas limitaciones en el acceso a los servicios básicos, sumados a los despojos de tierras y recursos naturales, a los desplazamientos forzados para construir “obras de interés público”, como carreteras de cuota e hidroeléctricas, o para la explotación petrolera o minera.³⁰

Al no vincular –o al vincular escasamente– la pobreza con la desigualdad, los estudios sobre pobreza indígena no pueden explicar los procesos de acumulación económica que caracterizan a la región latinoamericana. Asociado a ello, los “promedios nacionales” elaborados o empleados en estos estudios diluyen o minimizan las brechas profundas en salarios, nutrición o acceso a los servicios, y convierten a la “atención a las carencias”, a la asistencia a los pobres, en las “propuestas oficiales para el desarrollo”. En cambio, otro estudio del Banco Mundial, que aborda como cuestión central la desigualdad, pero que no se concentra en el análisis de la población indígena, señala explícitamente:

América Latina sufre de una enorme desigualdad. El país de la región con la menor inequidad en los ingresos sigue siendo más desigual que cualquier país de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) o de Europa Oriental. Se trata, además, de un fenómeno invasor, que caracteriza a cada aspecto de la vida, como el acceso a la educación, la salud y los

²⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Desarrollo humano en Chile 2002. Nosotros los chilenos: un desafío cultural 2002*, Santiago de Chile, PNUD, mayo 2002.

²⁹ Psacharopoulos, George y Anthony Harry, *Patrinos...*, *op. cit.*, *Resumen*, p. xviii.

³⁰ El propio Relator Especial se refirió al tema en diversos trabajos. Véase, por ejemplo: Stavenhagen, Rodolfo, “Consideraciones sobre la pobreza en América Latina”, en *Estudios Sociológicos*, enero-abril, 1988.

servicios públicos; el acceso a la tierra y a otros activos; el funcionamiento de los mercados de crédito y laborales formales, y la participación e influencia políticas. La inequidad también es persistente; en su modalidad moderna, el alto nivel de desigualdad se origina en las instituciones excluyentes que se han perpetuado desde los tiempos coloniales y han sobrevivido a los diferentes regímenes políticos y económicos, desde estrategias intervencionistas y de sustitución de las importaciones hasta políticas más orientadas al mercado. [...] La desigualdad es un aspecto predominante de las sociedades latinoamericanas en lo que se refiere a las diferencias de ingreso, el acceso a los servicios, el poder y la influencia y, en muchos países, el trato que se recibe de la policía y del sistema judicial. De acuerdo con las encuestas domiciliarias, el 10% más rico de los individuos recibe entre el 40% y el 47% del ingreso total en la mayor parte de las sociedades latinoamericanas, mientras que el 20% más pobre, sólo recibe entre el 2% y el 4%.³¹

En numerosos estudios del indigenismo, en planes y programas oficiales, en propuestas de organismos internacionales y no gubernamentales, era frecuente encontrar la afirmación de que la pobreza material indígena contrasta con su riqueza cultural. Los pueblos indígenas, se afirma, son depositarios de un inmenso acervo de lenguas, de tradiciones médicas y literarias, de sistemas rituales, de música, danzas, fiestas, tecnología agrícola y de una notable y diversa artesanía utilitaria, ornamental, festiva o religiosa. En buena medida este discurso permanece vigente debido a la continuidad histórica de sus pueblos y de su racionalidad, pero se ha profundizado en campos como el de los recursos naturales, en parte por influencia de los movimientos ecologistas, ambientalistas y conservacionistas de muy diverso tipo, en parte por nuevas modalidades y propuestas de desa-

³¹ De Ferranti, David *et al.*, *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la historia? Resumen Ejecutivo*. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Washington, D. C., Banco Mundial, s/f., pp. 1 y 6.

rollo que, en el marco de la globalización, ven en los territorios indígenas no “los santuarios de la diversidad biológica” sino importantes fuentes de productos naturales explotables, transformables o comercializables (la biodiversidad).

Es en este sentido –dice un estudio realizado por expertos del PNUMA y del Instituto Nacional de Ecología, de México– que, junto con las formas ancestrales de explotación intensiva que caracterizaron al “pillaje del Tercer Mundo”, hoy se promueve una explotación “conservacionista” de la naturaleza. La biodiversidad aparece no sólo como una multiplicidad de formas de vida, sino como zonas de reservas de naturaleza –territorios y hábitat de esa diversidad biológica y cultural–, que hoy están siendo valorizados por su riqueza genética, sus recursos ecoturísticos o su función como colectores de carbono. Si en épocas pasadas la razón moderno-colonial construyó en América Latina latifundios de caña de azúcar, plátano, café y algodón, el nuevo sentido de la biodiversidad para el capital está llevando a generar un nuevo tipo de latifundio, el latifundio genético. [...] Las políticas recientes en torno a la biodiversidad no responden tan sólo a una preocupación por la pérdida de especies biológicas y su importante papel en el equilibrio ecológico del planeta. La biodiversidad se ha revelado como un enorme banco de recursos genéticos que son la materia prima de los grandes consorcios de las industrias farmacéuticas y de alimentos, cuyo valor económico supera ya el de los consorcios petroleros. Por su parte, para los países y los pueblos donde se encuentran localizadas las áreas de mayor biodiversidad, ésta representa, por una parte, el referente de significaciones y sentidos culturales que son trastocados cuando son transformados en valores económicos; por otra parte, la biodiversidad es la expresión del potencial productivo de un ecosistema, ante el cual se plantean las estrategias posibles de su manejo sostenible, así como las formas de apropiación cultural y económica de sus recursos.³²

³² Leff, Enrique, Arturo Argueta, Eckart Boege y Carlos Walter Porto Goncalves, “Más allá del desarrollo sostenible, la construcción de

La aparición de nuevos estudios sobre pobreza indígena, con análisis que corresponden a los años del primer Decenio, muestra –indirectamente y sin proponérselo– el escaso impacto que han tenido las estrategias de cooperación para el desarrollo, de las agencias de la ONU, de la banca multilateral y de los propios gobiernos de la región.

Pero, además, persisten altos niveles de conflictividad en las regiones indígenas, que erosionan las posibilidades de un desarrollo integral, armónico y, sobre todo, acorde a las ideas, proyectos y cosmovisiones de los pueblos originarios. A pesar del número limitado de visitas y misiones a los países del área que realizó el Relator Especial para los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, a finales del Decenio, es notable el número de conflictos que registró, desde los vinculados a los “megaproyectos de desarrollo” hasta violaciones de los derechos humanos, políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos originarios realizados por corporaciones, instituciones gubernamentales y particulares. [Véase la tabla sobre conflictos que aparece al final del presente informe, y que fue preparada en el PUMC-UNAM con datos registrados por el Relator Especial.]

Finalmente, la mirada sesgada y parcial de los estudios de pobreza indígena (en donde destacan “los códigos de las carencias”) termina vinculándose al tratamiento de los pueblos indígenas como si sólo fueran “culturas” y no como conjuntos sociales que pueden ser actores del desarrollo socioeconómico, capitalizando no sólo la riqueza de sus territorios y de sus saberes tradicionales, sino reconociendo que poseen una larga experiencia histórica en modelos de colaboración para el trabajo, es decir, modelos de desarrollo y de economía, con formas no acumulativas de intercambio y reciprocidad.

una racionalidad ambiental para la sustentabilidad: Una visión desde América Latina”, en Instituto Nacional de Ecología, *La transición hacia el desarrollo sustentable. Perspectivas de América Latina y el Caribe*, México, INE-Semarnat-UAM-PNUMA, 2002, cap. 22.

II.3. Opciones del desarrollo indígena

A pesar de los llamados de atención sobre el concepto de *desarrollo humano* propuesto por la ONU (mucho más cercano a las ideas y experiencias indígenas, aunque también más limitado en su visión sobre la Tierra y las relaciones de los pueblos con ella), la mayor parte de los enfoques sobre el tema no dimensionan las reales posibilidades de desarrollo indígena, centran su atención en las mejoras asistenciales, reducen a aquél a la dotación de infraestructura social básica y terminan sugiriendo a los Estados (y estos, en su gran mayoría, aceptando la fórmula) mejorar salud y educación.

Apuntamos, entonces, a enfatizar la posibilidad de forjar auténticas opciones del desarrollo de los pueblos indígenas que, dolorosamente, los conflictos modernos –para no referirnos a las situaciones coloniales o decimonónicas– han puesto en evidencia:

1. Los pueblos indígenas fueron desplazados, y aún se intenta hacerlo a lo largo de todo el continente, de las zonas productoras de agua, de las regiones con yacimientos de hidrocarburos o de interés de la minería metálica y no metálica, de los bosques, selvas, humedales y, en general, de las áreas con la mayor biodiversidad del planeta (la creación de “reservas ecológicas” se hace con frecuencia en perjuicio de las poblaciones nativas asentadas en ellas); así también, de las regiones en donde el paisaje es identificado por los megaproyectos y proyectos turísticos (incluidas las propuestas de ecoturismo y etnoecoturismo), de los frentes de playa y zonas costeras, de los sistemas lagunarios e, incluso, de zonas de agricultura tradicional que pasan a ser del interés de las compañías constructoras de nuevos asentamientos urbanos. En pocas palabras, la riqueza indígena pasa a otras manos y deja a los pueblos no sólo más pobres sino más escépticos

frente a las promesas de “un desarrollo integral y sustentable”. Por otra parte, y como complemento de lo anterior, al realizar el recuento de los *pueblos indígenas de América*, al que aludimos en el capítulo anterior, vimos la estrecha correlación que hay entre los territorios indígenas –desde México/Mesoamérica hasta la Patagonia– y los denominados “programas de integración regional”, particularmente el Plan Puebla-Panamá (ppp) y la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (iir sa). El mapa con la ubicación de los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe –que actualmente preparamos en el pumc-unam– muestra con toda claridad las zonas de impacto de los megaproyectos, la mayor parte de los cuales ha desdeñado hasta el momento la aplicación estricta de lo que se denomina el *consentimiento previo, libre e informado*, y que constituye un mecanismo de gran interés para las comunidades, organizaciones y, en general, asentamientos humanos indígenas, como se ratificó en numerosas ocasiones a lo largo del Decenio. Los mapas de las zonas de impacto del ppp o de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana abarcan amplios territorios indígenas (véase gráfica 5).³³

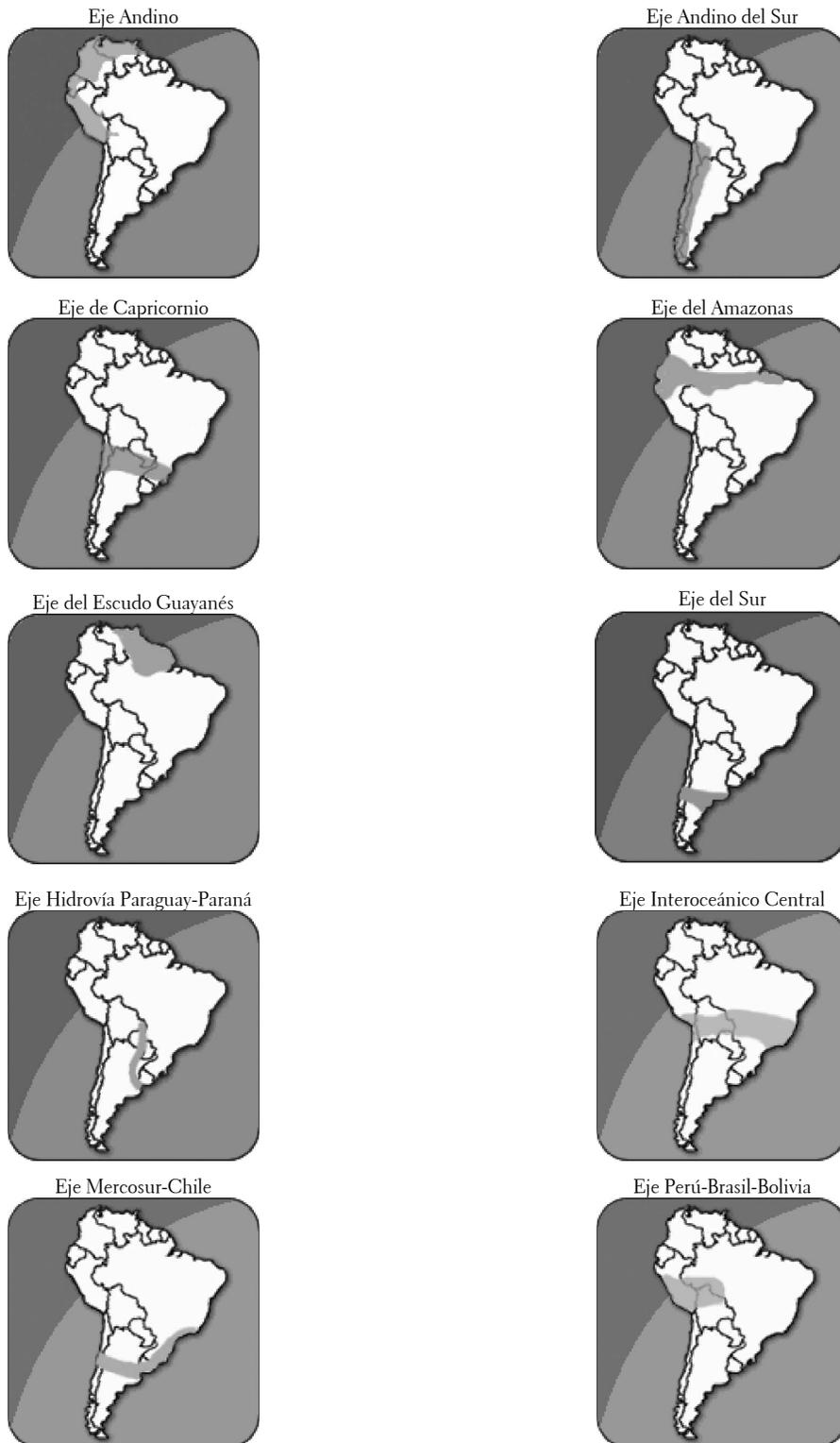
2. La migración forzada por la pobreza y el desempleo ha mostrado que “los pobres son un negocio”, al comprobarse la importancia de las remesas monetarias de los trabajadores migrantes dirigidas a los países de origen. Hasta el propio Departamento de Estado de los Estados Unidos, llamó la atención sobre el excesivo costo de la remisión del dinero (hasta

de 18.5% en concepto de cobro por el envío, y las deducciones por comisiones del cambio de dólares a las monedas nacionales). Además, las corrientes migratorias favorecen a las economías de los países de destino de los trabajadores, por la disponibilidad de mano de obra, los bajos salarios o el “ahorro” que se obtiene al no pagar los costes de la seguridad social o de los servicios de salud. Está por demás decir que grandes contingentes de migrantes son indígenas que parten en busca de mejores opciones laborales y de acceso a los servicios básicos.

3. La crisis del campo, en la casi totalidad de los países con población indígena en América Latina, no sólo ha deprimido los precios de los productos tradicionales, sino que ha deteriorado los sistemas agrícolas indígenas (por ejemplo, los policultivos en Mesoamérica y los Andes) y ha impulsado la sustitución de las especies nativas por los organismos genéticamente modificados, generando dependencias de nuevo tipo respecto del mercado de semillas, abonos, tecnologías, etcétera.
4. La voracidad de las corporaciones no sólo se enfoca a los bienes naturales, sino a los conocimientos tradicionales indígenas, relativos a la selección histórica de especies de interés medicinal o alimenticio. No sólo persisten los mecanismos de inserción asimétrica de los indígenas en las economías regionales y nacionales, sino que están ausentes de toda consideración en los programas oficiales de desarrollo los esquemas de comercio justo o de créditos solidarios.
5. Revertir lo anterior implica el desarrollo de nuevos sistemas asociativos y un trabajo social en la propia preparación de los proyectos de inversión, construcción y administración que no se da en los procedimientos impulsados por la mayoría de los gobiernos. Es necesario, entonces, garantizar la formación de sujetos eco-

³³ En la V sesión del Foro Permanente, en mayo de 2005, se instó al Foro “a recomendar ante el ECOSOC la realización de un seminario internacional que permita analizar los impactos socioeconómicos y culturales que generan acuerdos bilaterales y multilaterales como el Plan Colombia, el Plan Puebla-Panamá y los acuerdos del Tratado de Libre Comercio, sobre los Pueblos Indígenas.”

GRÁFICA 5
Zonas de impacto de los “ejes de integración” de la iniciativa
para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)



nómicos integrados a los proyectos que, a partir de ahí, elijan libremente su quehacer social, cultural y político, la creación potencial de empleos y proyectos nuevos y propios, el arraigo de jóvenes, la generación de expectativas educativas orientadas localmente; es decir: desarrollo real y presente, en vez de declarativo y posible que, sin duda, tiene que ver con el concepto de Estado, el ejercicio de poder en la toma de decisiones y el modelo institucional y económico mucho más democrático.

6. Es preciso subrayar que los proyectos de desarrollo productivo no se definen únicamente por su viabilidad técnica o económica, sino por éstas asociadas a la viabilidad social, a la ade-

cuación cultural y a la decisión política. Es decir, la opción es la de generar las condiciones de inversión en sociedad con los pueblos indios, dándole valor a los recursos territoriales, naturales y productivos (locales-regionales) con aprovechamientos y/o creación de mercados, salto tecnológico y administrativo, reconversión productiva, generación de empleos nuevos no tradicionales (especialmente para los jóvenes), seguridades a la inversión de capitales y, sobre todo, control de su desarrollo. En esta perspectiva, es función del Estado facilitar estos procesos asociativos garantizando la generación de riqueza con equidad para el desarrollo regional efectivo.