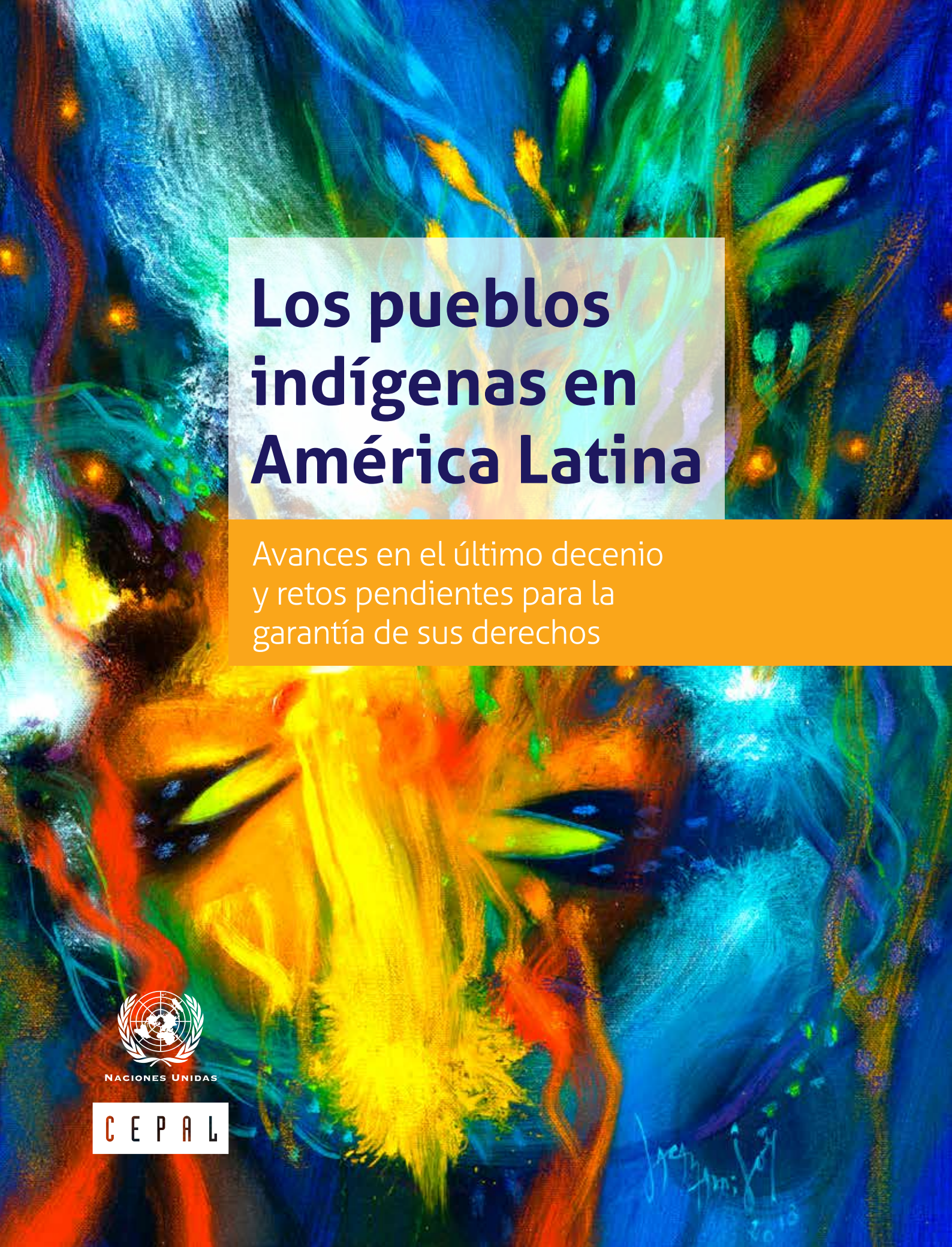
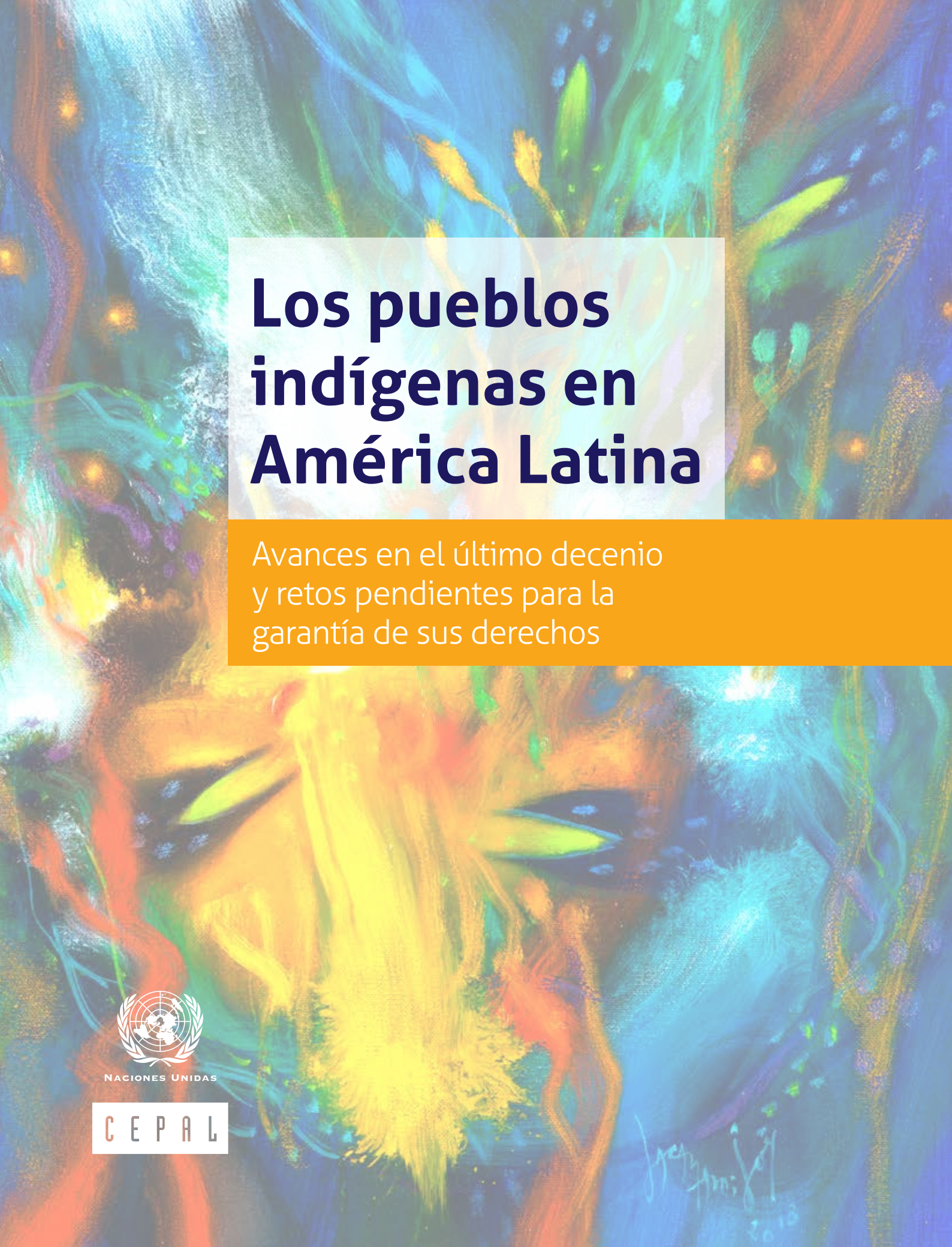


Los pueblos indígenas en América Latina

Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos

Naciones Unidas

CEPAL



Los pueblos indígenas en América Latina

Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos

Naciones Unidas

CEPAL

Este documento fue elaborado por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bajo la dirección de Dirk Jaspers_Faijer, Director del Centro. El estudio responde a una solicitud del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas (UNPFII) y del Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas (ECMIA), y contó con el apoyo de la Fundación Ford. La coordinación técnica estuvo a cargo de Dirk Jaspers_Faijer; Fabiana Del Popolo, Oficial de Asuntos de Población del CELADE-División de Población de la CEPAL; Mirna Cunningham, Presidenta del UNPFII en el período 2012-2013, y Tarcila Rivera Zea, Coordinadora del ECMIA.

La redacción del documento estuvo a cargo de Fabiana Del Popolo y Leandro Reboiras, consultor del CELADE-División de Población de la CEPAL, quienes contaron con el acompañamiento y los aportes sustantivos de un equipo asesor indígena conformado por: Ana María Barbosa, del ECMIA; María Eugenia Choque, de la Red de Mujeres Indígenas sobre Biodiversidad (RMIB); Gerardo Jumi, de la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI); José Antonio Medina y Gilberto Solano, del Consejo Indígena Mesoamericano (CIMA); Álvaro Pop, del UNPFII; Donald Rojas, del Consejo Indígena de Centroamérica (CICA); Edwin Vásquez, de la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), y Teresa Zapeta, de la Alianza de Mujeres Indígenas de Centroamérica y México (AMICAM).

Asimismo, se contó con insumos sustantivos elaborados por Mikel Berraondo, Ferrán Cabrero, Mirna Cunningham, Beatriz Fernández, Ciro Martínez, Ana María Oyarce, Víctor Toledo Llancaqueo y Rodrigo Valenzuela, y con la colaboración de Bernardo Arroyo, Mathilde Bourguignat, Ninoska Damianovic, Laura García, Miguel Ojeda y Fernanda Stang. El procesamiento de la información censal estuvo a cargo de Laura García y Miguel Ojeda, y el de las Encuestas de Demografía y Salud (DHS), de María Marta Santillán.

Se agradece la colaboración y los valiosos aportes del Grupo Interinstitucional sobre Pueblos Indígenas (GIPI), integrado por las oficinas regionales de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo-América Latina y el Caribe (UNDG LAC), el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres); del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe; de la oficina del UNICEF en Chile, y de la oficina del UNFPA en el Estado Plurinacional de Bolivia.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas de esta publicación no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

FORDFOUNDATION

Ilustración de portada: *Mirada de vuelos múltiples*, óleo sobre tela de Carlos Jacanamijoy, 2013

LC/L.3902
Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2014. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Índice

Prólogo 7

Introducción 9

Resumen ejecutivo 11

Capítulo I
Antecedentes y contexto sociopolítico de los derechos de los pueblos indígenas en América Latina 19
A. Aspectos históricos 19
B. Derechos de los pueblos indígenas: estándares internacionales y avances en las legislaciones e institucionalidad de los Estados 25
1. El camino hacia la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas 25
2. Instrumentos del derecho internacional y pueblos indígenas 28
3. Mecanismos directos de protección 29
4. Avances en las legislaciones y en la institucionalidad estatal 32
C. Demandas y experiencias de autonomía de los pueblos indígenas en América Latina 37
D. Situación actual y nuevas perspectivas en la participación de los pueblos indígenas, incluido el consentimiento libre, previo e informado 43
1. Principales espacios de participación de los pueblos indígenas 43
2. Los desafíos del consentimiento libre, previo e informado 52
E. Participación de las organizaciones indígenas en la realidad social, cultural y política de los países, y en instancias regionales e internacionales 64
1. Participación en organismos internacionales 73
2. Participación en organismos regionales 77
3. Participación en espacios de integración regional 80
F. Desarrollo, buen vivir y libre determinación 81
1. El desarrollo como política de cooperación y como derecho 82
2. El buen vivir o vivir bien como alternativa al concepto y la práctica del desarrollo 84

Capítulo II
Construcción de la demografía de los pueblos indígenas: la relevancia de contar 87
A. ¿Quiénes son los pueblos indígenas en las fuentes de datos? 87
B. El balance censal de los últimos años 89
1. La visibilidad de los pueblos indígenas en los censos de población y vivienda: avances en la autoidentificación 90
2. La participación de los pueblos indígenas en los procesos estadísticos oficiales: una condición *sine qua non* 91
3. Las pruebas piloto: su uso para mejorar la identificación de los pueblos indígenas 92
4. Cómo se formulan las preguntas de autoidentificación: experiencias y desafíos en la región 92
5. Campañas de difusión y sensibilización 96
C. Población y pueblos indígenas en América Latina: ¿cuántos son?, ¿cuántos perviven? 98
1. ¿A cuánto asciende la población indígena en la región? 98
2. Pueblos indígenas en América Latina: desde las grandes mayorías hasta los riesgos de desaparición 102
D. Estructura por edades y sexo de la población indígena y su implicancia en las políticas 107
E. Niveles y tendencias de la fecundidad indígena: factor clave en el crecimiento poblacional 113

Capítulo III
Derechos territoriales y movilidad espacial de los pueblos indígenas en América Latina 117
A. Derechos territoriales de los pueblos indígenas: el marco para la acción 117
1. Los estándares internacionales de derechos humanos 117
2. El derecho al territorio: conceptos y consecuencias 122
3. Avances nacionales en el reconocimiento de los derechos territoriales indígenas 125
B. Brechas en la implementación de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y desafíos de la región 133
1. Acceso y control de los recursos naturales: tensiones y conflictos 133
2. Estado de la implementación de los derechos territoriales indígenas 148
3. Impactos derivados del cambio climático 152

C. Distribución territorial y migración interna de los pueblos indígenas 157
1. La significativa presencia urbana de la población indígena 158
2. La distribución territorial de los pueblos indígenas 161
3. La migración interna de los pueblos indígenas 168
4. Residencia urbana y migración de las mujeres indígenas 175
D. La movilidad de los pueblos indígenas a través de las fronteras: entre la migración internacional y la movilidad ancestral 179
1. El contexto de un tema emergente 180
2. Una aproximación conceptual y metodológica al estudio de la migración internacional indígena 181
3. Magnitudes y tendencias: una comparación regional 184
4. Patrones heterogéneos: territorios antiguos, nuevas fronteras e identidades complejas 189

Capítulo IV
El derecho de los pueblos indígenas al bienestar 201
A. El derecho a la salud: la necesidad de una mirada holística 201
1. El contexto histórico 201
2. El derecho humano de los pueblos indígenas a la salud y las brechas de implementación 202
3. Los perfiles epidemiológicos de los pueblos indígenas en la región 208
4. La salud intercultural, las políticas y los programas: avances y desafíos en la región 215
B. La situación de la infancia y la niñez indígena 223
1. La mortalidad infantil y en la niñez 225
2. La violación de los derechos de las niñas y los niños indígenas en el contexto de los conflictos territoriales 230
C. Las mujeres indígenas 233
1. Los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres indígenas: enfrentar la desigualdad en el marco del respeto de la integridad cultural 234
2. La planificación familiar y los significados culturales 236
3. Las jóvenes indígenas y la maternidad a edades tempranas 240
4. La maternidad sin riesgos: condición *sine qua non* para garantizar los derechos reproductivos 245
5. La violencia contra las mujeres y los pueblos indígenas 251
D. El derecho a la educación 258
1. El derecho a la educación de los pueblos indígenas y los estándares internacionales 259
2. La educación en América Latina: un panorama general de las brechas étnicas 262
3. Niñas, niños y jóvenes indígenas, y su derecho a la educación 267
4 La educación indígena ante los Objetivos de Desarrollo del Milenio 271
5. Los pueblos indígenas en la educación superior y técnica 277
6. La importancia de los idiomas indígenas 281
7. Los avances en materia de políticas y programas 285
8. La educación intercultural bilingüe 288

Capítulo V
El derecho de los pueblos indígenas a la información y a la comunicación 293
A. Libertad de expresión, libre determinación y derecho a la información y a la comunicación 293
B. El derecho a la información, con énfasis en los ámbitos demográficos y socioeconómicos 297
1. Derecho a la información, deber de consulta y obligaciones conexas en el campo sociodemográfico 297
2. Una mirada a las fuentes de datos convencionales: censos, encuestas y registros administrativos 298
3. El acceso a la información: datos agregados y microdatos 311
C. Las tecnologías de la información y la comunicación y el acceso a Internet: el desafío de la igualdad 312
1. El derecho a la comunicación y la dimensión étnica de la brecha digital 312
2. Los pueblos indígenas y las brechas de acceso a Internet 314
D. Medios de comunicación e iniciativas de los pueblos indígenas 318

Capítulo VI
Retos para avanzar hacia la igualdad en la diversidad: hallazgos y recomendaciones de políticas 325
A. Participación y autonomía de los pueblos indígenas: condiciones *sine qua non* para un nuevo paradigma del desarrollo 327
1. Recomendaciones 328

B. La dinámica demográfica de los pueblos indígenas en las políticas y programas del Estado: heterogeneidad y relaciones biunívocas para la supervivencia 329
1. Recomendaciones 331
C. Cómo garantizar los derechos territoriales de los pueblos indígenas: asunto central para el establecimiento de nuevos pactos 332
1. Recomendaciones 333
D. Desigualdades territoriales y desafíos de la migración y la urbanización de los pueblos indígenas: los estándares de derechos trascienden la divisoria urbano-rural 334
1. Recomendaciones 336
E. Políticas migratorias y transfronterizas: cómo afectan a los pueblos indígenas 337
1. Recomendaciones 338
F. El derecho a la salud y el bienestar de los pueblos indígenas: una mirada holística con perspectivas de género y generacional 339
1. Recomendaciones 342
G. Reformas de los sistemas educativos de democracias pluriculturales: la participación y la autonomía de los pueblos indígenas 343
1. Recomendaciones 345
H. Los pueblos indígenas, la información pública y los medios de comunicación: el rediseño de los sistemas estadísticos y el cierre de la brecha digital 346
1. Recomendaciones 349

Bibliografía 351

Anexos 377
Anexo 1
Organizaciones indígenas regionales y subregionales que participaron en el estudio 377
Anexo 2
La captación de la identificación étnica en los censos 390
Anexo 3
Listado de pueblos indígenas de los países de América Latina 392
Anexo 4
Distribución territorial de la población según país y condición étnica 397
Anexo 5
Migración internacional de los pueblos indígenas 404
Anexo 6
Políticas y programas de salud para pueblos indígenas 408

Prólogo

En las últimas décadas América Latina ha experimentado, a diferentes velocidades y con rasgos variados según los países, significativos progresos en su desarrollo económico y social, como se observa en el sostenido crecimiento económico, en la reducción de la pobreza y en logros importantes en diversos indicadores sociales. Sin embargo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha enfatizado que estos avances están encontrando límites, ya sea para sostenerse o expandirse, y que la región debe enfrentar los desafíos que representan el cierre de las brechas originadas por la heterogeneidad estructural, la vulnerabilidad externa y la persistencia de altos niveles de desigualdad. Los pueblos indígenas forman parte precisamente de los colectivos más desfavorecidos, como resultado de complejos procesos sociales e históricos que se iniciaron hace más de 500 años, y que fueron estableciendo prácticas discriminatorias persistentes hasta el presente e implicaron un despojo sistemático de sus territorios, con graves consecuencias para su bienestar.

No obstante, después del fin de la guerra fría, en un mundo globalizado y pluricultural, la irrupción de los pueblos indígenas y su agenda de derechos, en un fenómeno que no es exclusivo de la región sino un proceso global, se enmarca en una diversidad de luchas por el reconocimiento y la dignidad humana. La tenaz resistencia de los pueblos indígenas se expresa en la actualidad en la instauración de nuevos *statu quo* políticos y territoriales así como de nuevos modos de relación institucional de los Estados y los pueblos indígenas. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ha sido el corolario de las prolongadas luchas indígenas y sintetiza el estándar internacional, obligatorio para los Estados, ofreciendo un marco normativo explícito como enfoque para las políticas públicas. Si bien en este documento se registran progresos indudables en materia de la aplicación de estos derechos, por otro lado también se constata que las brechas persisten y que las desigualdades continúan siendo profundas.

Uno de los mayores desafíos que enfrenta la región en su búsqueda de la igualdad es la inclusión de los derechos de los pueblos indígenas entre las prioridades de las políticas. Los retos son enormes, si se considera que en América Latina, como se examina en este estudio, existen más de 800 pueblos indígenas, con una población cercana a los 45 millones de personas, que se caracterizan por su amplia diversidad demográfica, social, territorial y política, e incluyen desde pueblos en aislamiento voluntario hasta su presencia en grandes asentamientos urbanos. A esto se agrega que el crecimiento económico registrado en la región es altamente dependiente de los recursos naturales y de sus precios internacionales, al mismo tiempo que se observa una débil gobernanza de estos recursos. La reprimarización de la economía ha ocasionado fuertes presiones sobre los territorios de los pueblos indígenas y ha desencadenado numerosos conflictos socioambientales todavía no resueltos.

La propuesta actual de la CEPAL, plasmada en sus últimos tres períodos de sesiones, es la de un desarrollo centrado en el valor de la igualdad con un enfoque de derechos. Asimismo, hemos señalado que es necesario rediseñar los equilibrios entre el Estado, el mercado y la sociedad para construir pactos en que concurran aquellos actores que garanticen acuerdos políticos de largo alcance. Con estas premisas es indudable que los pueblos indígenas deben ser incluidos en tales pactos, y que estos requieren abrir espacios para avanzar más rápidamente en la aplicación de los estándares. Uno de los principales desafíos en esta materia es la integración de los derechos de los pueblos indígenas en un nuevo modelo de gobernanza de los recursos naturales. Se trata de transitar desde los "nuevos tratos" hacia los "nuevos pactos".

Junto con lo anterior, los conocimientos ancestrales, las innovaciones y las prácticas tradicionales de los pueblos indígenas para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, así como el desarrollo de las diferentes modalidades colectivas de las economías indígenas, ofrecen una oportunidad valiosa para la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo, basado en un cambio estructural hacia la igualdad y la sostenibilidad. Es fundamental el reconocimiento del aporte de los pueblos indígenas en los retos que trae consigo el porvenir de una América Latina soberana.

La elaboración de este documento se enmarca en la reunión de alto nivel conocida como Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, que se realizará en septiembre de 2014, y esperamos que constituya una contribución al respecto, como así también en los procesos de aplicación y seguimiento de la agenda para el desarrollo después de 2015. Asimismo, confiamos en que en dicha Conferencia se renueven con vigor los compromisos y las voluntades políticas que permitan avanzar en el igual disfrute de los derechos humanos de los pueblos indígenas, incluidos las mujeres, niños y niñas, jóvenes y personas mayores, así como en el derecho a ser colectivos diferentes. Esto no solo constituye un asunto de justicia social, sino que de esta forma se contribuirá con creces a cimentar los cambios profundos que necesitan la región y el mundo, sentando bases más sólidas para la paz mundial.

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)

Introducción

En diciembre de 2010 la Asamblea General de las Naciones Unidas resolvió organizar una reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General durante 2014, que recibió el nombre de Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas (Resolución A/RES/65/198). El propósito principal de esta Conferencia es intercambiar puntos de vista y las mejores prácticas sobre la realización de los derechos de los pueblos indígenas, incluido el cumplimiento de los objetivos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas[1]. La organización de la Conferencia está a cargo del Presidente de la Asamblea General, en conjunto con los tres organismos de las Naciones Unidas que tienen mandatos específicamente en este tema, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, quienes deben garantizar la participación de estos pueblos en todo el proceso.

En este marco, al Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas le compete un papel central en los preparativos de la Conferencia Mundial, y en su Undécimo Período de Sesiones (Nueva York, 7 a 18 de mayo de 2012) recomendó la organización de conferencias y talleres preparatorios conjuntos regionales y/o temáticos, así como de otras reuniones de este tipo, con el apoyo de los Estados Miembros, los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas y los pueblos indígenas, y con la plena participación de los pueblos indígenas y los Estados Miembros, además del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas y el propio Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. Asimismo, enfatizó que las conferencias preparatorias debían centrarse en iniciativas prácticas, basadas en procesos inclusivos y participativos.

Considerando las contribuciones realizadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) relativas a los pueblos indígenas en la región, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas solicitó a este organismo la elaboración de un documento de referencia para la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, siguiendo los lineamientos de su comité organizador. De esta forma, con el apoyo de la Fundación Ford, se concretó la realización de un proyecto que tuvo dos objetivos: en primer término, generar conocimiento actualizado sobre los avances y desafíos en materia de derechos de los pueblos indígenas en América Latina, en conjunto con los pueblos indígenas de la región, y en segundo lugar, contribuir sustantivamente en la evaluación del último decenio y en la identificación de acciones posteriores a 2014, para debatirlas en la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas.

Con el propósito de establecer un mecanismo participativo para la elaboración del estudio, se conformó un equipo coordinador integrado por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y el Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas. También se formó un equipo asesor indígena, integrado por expertos indígenas, del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y de las organizaciones indígenas regionales y subregionales de América Latina, a saber: la Alianza de Mujeres Indígenas de Centroamérica y México (AMICAM), el Consejo Indígena de Centroamérica (CICA), el Consejo Indígena de Mesoamérica (CIMA), la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI), la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), el Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas (ECMIA) y la Red de Mujeres Indígenas sobre Biodiversidad (RMIB). Las organizaciones

[1] La Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas se celebró en Nueva York los días 22 y 23 de septiembre de 2014, al mismo tiempo que este documento estaba en la última etapa de revisión editorial. En dicha Conferencia se presentó la publicación *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos. Síntesis* (LC/L.3893), en que se recogen los aspectos fundamentales del presente documento.

designaron a las y los representantes que conformaron este equipo asesor. En conjunto con los equipos coordinador y asesor se acordaron los contenidos del documento, el enfoque y los aspectos generales que debían orientar el estudio. Además, ellos brindaron valiosos aportes sustantivos, comentarios y observaciones durante todo el proceso de elaboración[2].

Junto con lo anterior, y como la CEPAL forma parte del Grupo Interagencial sobre Pueblos Indígenas (GIPI), la colaboración a la preparación del documento por parte de los organismos del sistema de las Naciones Unidas se incorporó a la lista de actividades del Grupo, con lo que también se recibieron nuevos aportes valiosos y comentarios de las oficinas regionales de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo-América Latina y el Caribe (UNDG LAC), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres); así como del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, de la oficina en Chile del UNICEF y de la oficina en el Estado Plurinacional de Bolivia del UNFPA.

[2] En el anexo se presenta una síntesis de las características de estas organizaciones.

Resumen ejecutivo

El presente documento se elaboró como parte de la preparación de la reunión de alto nivel denominada Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, que se realizará en septiembre de 2014 en el marco del Sexagésimo Noveno Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Se espera que constituya una contribución a dicho proceso, como también a los de implementación y seguimiento de la agenda para el desarrollo después de 2015.

En el primer capítulo se sintetizan los antecedentes históricos, el contexto sociopolítico y los desafíos que constituyen el marco del ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas en América Latina, entendiéndose que su situación actual es el resultado histórico de un proceso iniciado con la irrupción europea en el continente, cuyo signo distintivo fue el despojo territorial y de los espacios de reproducción social y cultural de los pueblos indígenas americanos, así como de sus culturas, cosmovisiones y modos de vinculación con la naturaleza.

Sin duda, los avances en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, tanto en el plano internacional como en el nacional, han sido el fruto de un largo camino de luchas y reivindicaciones a través del cual estos han ido posicionando sus derechos en instrumentos internacionales y en la institucionalidad de los Estados. Este proceso no ha sido fácil. Se trata de un camino que continúa en la actualidad y que plantea nuevos desafíos, dando lugar a su vez a formas novedosas de organización y participación. En especial, es incuestionable el protagonismo de las mujeres indígenas y sus organizaciones en los procesos de cambio en la relación entre los pueblos indígenas y los Estados, y hoy estas demandas se centran en las profundas desigualdades étnicas, de género y generacionales que les afectan. Con una extraordinaria capacidad para conformar alianzas nacionales, regionales e internacionales, las mujeres indígenas han logrado dar contenido a su protagonismo político y expresarlo en propuestas, promoviendo los derechos de los pueblos indígenas en las diferentes instancias internacionales.

Se pone de manifiesto en este capítulo que el eje central en torno al cual ha girado esta lucha en las últimas décadas es el reconocimiento de sus identidades distintivas como sujetos de derechos colectivos y, entre estos, principalmente el derecho a ejercer la libre determinación, la propiedad colectiva del territorio y la participación política. Fueron esas luchas precisamente las que posibilitaron articular procesos de reconstitución colectiva como pueblos y reivindicar conocimientos tradicionales, espiritualidad e instituciones propias. En este contexto, tal reconocimiento se plasmó en un marco de derechos fundado en dos grandes hitos: el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la OIT, en que se reconocen por primera vez los derechos colectivos de los pueblos indígenas[1], y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), en que se reconoce su derecho a la libre determinación. El estándar mínimo de derechos de los pueblos indígenas, obligatorio para los Estados, se articula, a su vez, en cinco dimensiones: el derecho a la no discriminación; el derecho al desarrollo y el bienestar social; el derecho a la integridad cultural; el derecho a la propiedad, acceso, uso y control de las tierras, territorios y recursos naturales, y el derecho a la participación política y al consentimiento libre, previo e informado.

En la medida en que los derechos de los pueblos indígenas han sido reconocidos, el marco de referencia de la autonomía que ellos demandan ha sido el reconocimiento del derecho a la libre determinación, que supone la existencia y el ejercicio de derechos colectivos, así como el respeto a las instituciones y sistemas de autogobierno.

[1] Los países de América Latina que han ratificado el Convenio núm. 169 de la OIT son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela (República Bolivariana de). Fuente: OIT [en línea] http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312314 [fecha de consulta: 06/02/2014].

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fue el instrumento en que se reconoció explícitamente este principio, planteando además que todos los Estados deberán consultar y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas mediante sus instituciones representativas para obtener el consentimiento libre, previo e informado. La consulta es, entonces, el medio por el cual los Estados deben llegar a acuerdos y decisiones que garanticen los derechos de los pueblos indígenas, procurando el entendimiento mutuo y el consenso en la adopción de decisiones.

En este marco, a lo largo del capítulo se pone especial atención en el análisis de las demandas y experiencias de autonomía de los pueblos indígenas en América Latina, así como en la evolución de sus organizaciones y la participación de estas en la realidad social, cultural y política de los países —incluidas las mujeres y los jóvenes—, y en las formas y resultados de esta participación en el ámbito de las organizaciones internacionales, los organismos regionales y los espacios de integración regional. La escasa participación de representantes indígenas en los órganos legislativos de sus respectivos países, por ejemplo, aparece como una muestra fehaciente del largo camino que resta aún por recorrer para la plena participación de los pueblos indígenas en la institucionalidad de los Estados. Entre las limitaciones para ello, siguen siendo determinantes las de información, capacidad económica y barreras lingüísticas.

Se retoma, además, en el capítulo la discusión sobre el desarrollo a partir del paradigma del buen vivir o vivir bien, que se propone como una aproximación novedosa —tanto en la teorización como en la práctica del desarrollo— sobre escenarios de convivencia futuros. Desde esta perspectiva, el paradigma actual del desarrollo continúa cargando lastres y deficiencias que serían parte de su misma esencia, tales como el aumento de las desigualdades, la homogeneización cultural y la degradación medioambiental. De allí surgen las limitaciones de esta categoría para enmarcar el debate sobre el bienestar y la realización de los derechos de los pueblos indígenas. Mediante la concepción del buen vivir o vivir bien, los pueblos indígenas de América Latina han posicionado una vivencia, una actitud y un ideal de vida como un modelo posible de ser seguido para el conjunto de la sociedad, basado en los derechos y la cooperación.

La cuestión demográfica es muy relevante en la organización del Estado y en la planificación del desarrollo. Por lo tanto, la pregunta sobre cuántos son los pueblos indígenas y a cuánto asciende su magnitud poblacional es imprescindible, pero hasta hace poco resultaba difícil de responder debido a otra expresión de la discriminación estructural: la invisibilidad estadística. En el segundo capítulo se aborda este tema, como un aspecto crucial en la definición de políticas dirigidas a cerrar las brechas de implementación de sus derechos; asimismo, se describen algunos elementos relevantes de la dinámica demográfica de los pueblos indígenas, que sustenta no solo su reproducción biológica sino también su pervivencia social y cultural.

Sobre la base de los censos, en el capítulo se da cuenta de una población indígena en la región cercana a los 45 millones de personas en 2010, con una alta heterogeneidad entre los países: en un extremo se ubican México y el Perú, donde la población indígena es de casi 17 millones y 7 millones, respectivamente; y en el otro, Costa Rica y el Paraguay, donde viven poco más de 100.000 personas indígenas en cada caso, así como el Uruguay, con casi 80.000. Actualmente es posible contabilizar 826 pueblos indígenas en los países de la región, también con un panorama muy diverso: en un extremo se ubican el Brasil, donde existen 305 pueblos indígenas, y luego Colombia (102), el Perú (85) y México (78); y en el otro, Costa Rica y Panamá, en cada uno de los cuales viven 9 pueblos indígenas, y luego El Salvador (3) y el Uruguay (2).

Un asunto prioritario que se pone de relieve en el capítulo, y que es posible constatar con los censos, es la fragilidad demográfica de muchos pueblos indígenas, que se encuentran en peligro de desaparición física o cultural, como se ha podido observar en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia y el Perú. Si a la fragilidad demográfica se suman otros factores de vulnerabilidad socioambiental y territorial, como los desplazamientos forzados, la escasez de alimentos, la contaminación de las aguas, la degradación de los suelos, la desnutrición y la elevada mortalidad, por mencionar algunos, es probable que la cifra de pueblos en peligro de desaparición sea significativamente mayor. Para completar el panorama, se estima que existen alrededor de 200 pueblos indígenas en aislamiento voluntario, en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia, el Ecuador, el Paraguay, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de), que debido a la presión sobre los recursos naturales en sus territorios o zonas cercanas se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad.

En relación con la estructura por edad y por sexo, si bien se comienzan a apreciar avances en el proceso de transición demográfica, en todos los países las poblaciones de los pueblos indígenas continúan siendo más jóvenes

que las no indígenas, lo que implica un potencial de crecimiento más elevado. La información presentada muestra que se va perfilando una disminución del peso relativo de las nuevas generaciones, lo que indica un cambio en las pautas reproductivas, al menos en cuanto a la cantidad de hijos que tienen en promedio las mujeres indígenas en la actualidad, hecho que confirman los censos y las encuestas recientes de demografía y salud.

En este contexto, se destaca que la inclusión de preguntas que permitan identificar a las personas y pueblos indígenas en las fuentes de datos es una condición necesaria —aunque no suficiente— para la construcción de estadísticas en Estados pluriculturales, y forma parte de las demandas de las organizaciones de los pueblos indígenas, por cuanto es un aspecto constitutivo del derecho a la información. Existe un consenso internacional en el sentido de utilizar la definición contenida en el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (Núm. 169) de la OIT, sobre la base de la cual es posible identificar al menos cuatro dimensiones ligadas a los pueblos indígenas, el reconocimiento de la identidad, el origen común, la territorialidad y la dimensión lingüístico-cultural; de ellas, la primera —mediante la autoidentificación— adquiere preeminencia sobre las demás, por ser coherente con un enfoque de derechos.

El tercer capítulo está centrado en los derechos territoriales y la movilidad espacial de los pueblos indígenas. La evolución del derecho internacional ha dado lugar a la existencia de estándares claramente definidos respecto del derecho al territorio de los pueblos indígenas, que se articula en tres elementos constitutivos, las tierras, los territorios y los recursos naturales, que no pueden considerarse de manera separada, en virtud de la relación espiritual y cultural que une a los pueblos indígenas con sus territorios. Asociado al derecho al territorio existe un derecho de propiedad comunal, que conlleva un derecho de titulación y demarcación, y un derecho de restitución, compensación e indemnización.

Como complemento inseparable de la implementación de los derechos territoriales, los Estados deben respetar y garantizar el derecho a la participación y el derecho al consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas. En este sentido, el deber estatal de consulta resulta indispensable, por lo que los estándares existentes en la actualidad incluyen una serie de elementos que deben garantizarse en los procedimientos: buena fe, comunicación previa y permanente, acceso a la información, procedimiento culturalmente adecuado y finalidad de lograr acuerdos.

El reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas ha mostrado avances significativos en las últimas décadas en América Latina, aunque a distintas velocidades y de acuerdo con las características y especificidades de cada país. Ello se ha debido fundamentalmente a la presión y la lucha de los propios pueblos indígenas, junto con la evolución de los estándares internacionales. Sin embargo, y no obstante los progresos observados, se pone también en evidencia en el capítulo que los esfuerzos estatales por reconocer los derechos territoriales no logran alcanzar todavía dichos estándares internacionales definidos en los ámbitos de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y que, por ende, su implementación es deficiente.

La expansión primario-exportadora en la región ha implicado graves impactos ambientales, reclasificaciones espaciales y afectaciones de derechos, intereses, territorios y recursos de los pueblos indígenas. Las disputas asociadas al control de los territorios y los recursos naturales resultan agravadas en contextos de exclusión política, discriminación social y marginalización económica. En este marco, los conflictos locales relacionados con el control y el uso del territorio y los recursos naturales se están convirtiendo en un fenómeno común en todas las regiones del mundo, incluidos los países de América Latina. En el caso de los pueblos indígenas de la región, estos conflictos constituyen la manifestación o el síntoma de la falta de reconocimiento e implementación de sus derechos territoriales. Las brechas de implementación se hacen más notorias aún en lo que atañe al derecho de consulta, al consentimiento libre, previo e informado y a la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas. En este capítulo se menciona la existencia de más de 200 conflictos en territorios indígenas, ligados a actividades extractivas de hidrocarburos y minería, en los que es posible identificar los principales nodos de los problemas para avanzar en su resolución. Uno de los grandes desafíos que enfrenta la región es la inclusión de los derechos de los pueblos indígenas en una nueva gobernanza de los recursos naturales, para lo que se cuenta en la actualidad con una serie de directrices que permitirán orientar las acciones del Estado.

En este capítulo también se señala que las desigualdades territoriales son una expresión de las limitaciones que sufre la población para el ejercicio de sus derechos, lo que en el caso de los pueblos indígenas adquiere mayor intensidad y un significado particular. Esto último es clave para el análisis territorial de los pueblos indígenas y para las políticas públicas que se deriven, porque es preciso adoptar un concepto de territorio y una práctica de la

territorialidad que incluya las dimensiones social, cultural y simbólica además de la física. Ellas son fundamentales en la definición de identidad de los pueblos indígenas y en el ejercicio de sus derechos a poseer, utilizar, desarrollar y controlar sus territorios y recursos.

Los desequilibrios territoriales en el acceso a los bienes y servicios del Estado también constituyen uno de los factores determinantes del traslado desde el campo hacia las ciudades. De acuerdo con los censos de la ronda de 2010, en ocho de diez países de los que existen datos disponibles la migración interna reciente es menos intensa entre los pueblos indígenas que entre la población no indígena, lo que refleja el vínculo con sus territorios. Sin embargo, más allá de la dimensión cuantitativa, en el caso particular de los pueblos indígenas la decisión del traslado puede estar vinculada a factores más drásticos de expulsión, ligados al empobrecimiento y la presión sobre sus tierras y recursos naturales. Si bien los circuitos migratorios son diversos según los diferentes pueblos de pertenencia, en general se observa que las áreas de atracción son aquellas de mayor desarrollo relativo dentro de cada país, donde además suelen ubicarse las capitales, y también incluyen otras ciudades cercanas a sus territorios de origen; asimismo, se aprecia que una parte de la migración indígena es atraída por polos alternativos de desarrollo, principalmente del sector agroexportador. La pérdida neta de población indígena que se registra en sus territorios ilustra que, si bien la legalización de los territorios indígenas constituye una condición imprescindible del derecho territorial, junto con ello se requieren otras medidas efectivas que permitan garantizar logros tangibles en el mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales.

El proceso de urbanización de la región no es ajeno a los pueblos indígenas. Los censos de la ronda de 2010 revelan que en cuatro de diez países que cuentan con información la mayoría de las personas indígenas viven en ciudades, aunque existe una considerable diversidad según los pueblos de pertenencia. Incluso en países donde la población indígena como un todo tiene una residencia predominantemente rural, existen determinados pueblos indígenas que se asientan en forma mayoritaria en zonas urbanas. La creciente presencia indígena en las ciudades es otro reto para las políticas públicas, puesto que en muchos casos los miembros de estos pueblos quedan sometidos a condiciones de extrema pobreza y viven en zonas marginales, con dificultades para acceder a los servicios básicos y sin acceso a empleos dignos, todo ello como resultado de la discriminación estructural que los afecta. En este contexto, se enfatiza la necesidad de brindar particular atención a la situación de vulnerabilidad de las mujeres, así como de los niños y niñas indígenas, que suelen estar sometidas a peores condiciones respecto no solo de la población no indígena sino también de los hombres indígenas. Pero la vida en las ciudades constituye también una estrategia de sobrevivencia para los pueblos indígenas, que en algunos casos se deriva de procesos migratorios de larga data y en otros se asocia a la expansión de las ciudades o a que estas se fundaron en territorios indígenas. Con todo, ha favorecido una mayor incidencia política y el impulso de las transformaciones que se observan en el presente, logrando que las políticas interculturales trasciendan la división entre lo urbano y lo rural.

Por otra parte, se plantea en el capítulo una distinción conceptual —como consecuencia de los procesos sociohistóricos experimentados en la región— entre la migración internacional indígena propiamente tal y la movilidad territorial ancestral, que ocurre entre los pueblos indígenas que fueron fragmentados por los límites establecidos a partir de la creación de los Estados nacionales en el siglo XIX. Sobre la base de la información de los censos se ponen de manifiesto dos aspectos básicos de la migración internacional indígena en la región: i) la migración de población indígena continúa representando una proporción menor del volumen total de migración internacional de los países de América Latina, y ii) los censos de la ronda de 2010 han reafirmado que se trata de una migración principalmente transfronteriza, en la que se observan las dos tendencias que se distinguieron antes. Independientemente de las causas, lo que está presente es el mantenimiento de los lazos sociales y económicos con las comunidades de origen, así como la reproducción sociocultural en los lugares de destino, sustentada en las redes familiares y en la participación en organizaciones que reivindican la identidad étnica.

Un aspecto fundamental que se vuelve a destacar en el capítulo es la dimensión de los derechos, que está doblemente presente cuando se refiere a los pueblos indígenas. En efecto, la situación de vulnerabilidad deriva de su doble condición de migrantes e indígenas y se exacerba en escenarios de ausencia y desatención del Estado —como las zonas de frontera— y de lejanía de las redes familiares y comunitarias. En este sentido, el reconocimiento de los migrantes internacionales indígenas como sujetos de protección resulta un elemento primordial en la promoción de sus derechos, con especial atención a la situación de las mujeres —cuya vulnerabilidad viene dada por su triple condición de migrantes, indígenas y mujeres— y de las niñas y niños. En el caso de estos últimos, el

panorama se torna más preocupante en vista de los desplazamientos de menores no acompañados, pues en este escenario suelen ser víctimas de todo tipo de abusos y violencia, así como de trata con fines de explotación sexual y laboral.

En el cuarto capítulo, referido al derecho al bienestar de los pueblos indígenas, se ha puesto énfasis en dos de sus pilares fundamentales, la salud y la educación, que también requieren una mirada holística y desde la perspectiva de los actuales estándares de derechos individuales y colectivos. En este marco, se presta particular atención a la situación de la infancia y la niñez indígena y a la de las mujeres indígenas.

Para los pueblos indígenas, la salud equivale a la coexistencia armoniosa de los seres humanos y la naturaleza, así como entre ellos y otros seres en la búsqueda del buen vivir. El concepto indígena de salud articula elementos físicos, mentales, espirituales y emocionales, tanto desde el punto de vista de las personas como de las comunidades, e involucra componentes políticos, económicos, sociales y culturales. Responde a las experiencias históricas y las cosmovisiones de cada pueblo, y las creencias y prácticas de salud forman parte de las normas comunitarias. Es por eso que el derecho a la salud de los pueblos indígenas debe entenderse tanto en su dimensión individual como colectiva, y claramente resulta interdependiente de la realización de otros derechos fundamentales, en particular de los derechos territoriales.

Diferentes mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han hecho numerosas observaciones sobre la situación de la salud de los pueblos indígenas en la región, expresando preocupación por los niveles de morbimortalidad más desfavorables y poniendo en evidencia un daño acumulativo y más intenso entre los pueblos indígenas. Pero la información sigue siendo muy escasa, en principio por la ausencia de la identificación de los pueblos y personas indígenas en los sistemas de información de salud. De todas maneras, las cifras de estudios locales, aunque fragmentarias, muestran la mayor incidencia en los pueblos indígenas de enfermedades trazadoras de inequidad, como la tuberculosis; también una mayor mortalidad materna e infantil, embarazos no deseados y abusos sexuales derivados de la violencia estructural; la incidencia de enfermedades crónicas producto de la contaminación ambiental y las industrias extractivas; los problemas de salud mental que afectan principalmente a los jóvenes indígenas, como las altas tasas de suicidio de personas indígenas registradas en varios países de la región. La discriminación estructural que afecta a los pueblos indígenas, junto con el empobrecimiento derivado del despojo sistemático de sus territorios y la pérdida de las formas de vida tradicionales, además de los obstáculos para la participación política y el racismo persistente, tienen un fuerte impacto negativo sobre la salud de los pueblos y las personas indígenas.

En la última década, los países han realizado progresos importantes en el diseño e implementación de políticas y programas de salud interculturales, que han ido mejorando el acceso y la accesibilidad cultural a los servicios de salud, principalmente en las áreas de la salud sexual y reproductiva. Los mayores avances en la región se han centrado en la niñez y la mujer indígena. Muchas de las iniciativas han contado con la participación en distintos grados de organizaciones indígenas y con el apoyo de los organismos del sistema de las Naciones Unidas. Los censos de la ronda de 2010 y las últimas encuestas de demografía y salud muestran que la reducción de la mortalidad infantil y en la niñez en los últimos diez años ha sido significativa, y que en la mayoría de los países de la región que tienen datos disponibles se alcanzaría la meta establecida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), de lograr una reducción de dos tercios a 2015. Sin embargo, la mortalidad infantil y la mortalidad en la niñez entre las personas indígenas continúan siendo sistemáticamente más elevadas que entre las no indígenas, y en varios casos distan mucho de alcanzar la igualdad. Estas desigualdades se extienden tanto al ámbito urbano como al rural, y en general son superiores en este último, independientemente del nivel de la mortalidad. Las desigualdades en la mortalidad infantil y en la niñez reflejan las inequidades estructurales que sufren los pueblos indígenas en la región y, por lo tanto, solo se superarán si la salud se aborda de forma sinérgica con el resto de las políticas sectoriales y atendiendo a la dimensión colectiva de la situación de los pueblos indígenas.

En el capítulo se destaca la preocupación creciente por la situación de los derechos de las niñas y los niños indígenas en América Latina debido a las graves carencias que deben enfrentar, pues muchos viven en condiciones extremas de pobreza material. Ello no solo representa una flagrante violación a los derechos de la niñez, sino que tiene también un alto costo para la sociedad en términos de capital humano e inclusión social. Además, si se considera que los pueblos indígenas tienen estructuras poblacionales aún jóvenes, estas brechas profundas implican situaciones críticas para su pervivencia física y cultural. Por lo tanto, se hace necesario considerar que la violencia institucional con la cual se abordan numerosos conflictos ligados a la legítima recuperación y defensa territorial de

los pueblos indígenas tiene efectos devastadores sobre niñas y niños indígenas. En numerosas oportunidades se ha registrado violencia institucional, y esto ha ocurrido en la mayoría de los países de la región.

Se presta también particular atención a la salud sexual y reproductiva y a la erradicación de la violencia puesto que, en el marco de los determinantes sociales de la salud, el cruce de las desigualdades étnicas y de género se expresa precisamente en estos ámbitos de manera más elocuente, en desmedro de las mujeres, los niños y las niñas indígenas, impactando en el derecho fundamental a la vida.

Las estimaciones disponibles referidas a la prevalencia del uso de métodos anticonceptivos muestran un aumento entre las mujeres indígenas, hecho que se asocia con una reducción de la demanda insatisfecha de servicios de planificación familiar. La maternidad adolescente entre las jóvenes indígenas ha descendido en la mayoría de los países de la región. También se destacan los importantes aumentos de la atención del parto por personal calificado, un indicador que se relaciona inversamente con la mortalidad materna. Sin embargo, persisten desigualdades en estos indicadores en desmedro de la mujer indígena respecto de la no indígena en todos los países. A ello se suma el porcentaje de fecundidad no deseada obtenido de encuestas recientes en seis países de la región, que también resultó más elevado entre las mujeres indígenas que entre las no indígenas, lo que revela brechas en la implementación de los derechos reproductivos de las primeras. Para que las políticas y los programas sobre salud sexual y reproductiva sean efectivos, se debe considerar en su diseño el sistema de significados culturales de los pueblos indígenas respecto de estos asuntos. Por otra parte, de acuerdo con varios estudios y diagnósticos, algunos impulsados por las propias organizaciones de mujeres indígenas, se sigue constatando la baja calidad de los servicios, además de las prácticas discriminatorias y la falta de adecuación cultural.

Se advierte además que la falta de información sistemática también se extiende al tema de la violencia contra las mujeres, que en sí misma representa una expresión aguda de desigualdad y discriminación. Si bien no se cuenta con datos estadísticos nacionales, se registran en la región graves situaciones de violencia contra niñas, niños y mujeres indígenas, que deben examinarse en los contextos del racismo, el colonialismo y el patriarcado. En este marco, los procesos de empoderamiento de las mujeres indígenas son fundamentales para hacer frente a las situaciones de violencia, rescatando las prácticas y creencias que ellas consideran positivas y desafiando aquellas que estiman dañinas.

En el capítulo se explicita también que la participación y la interculturalidad son requisitos indispensables para el ejercicio pleno del derecho a la educación de los pueblos indígenas, aunque distan todavía de haberse institucionalizado como paradigma en un sentido integral, que sea aplicable al conjunto de la población y no solamente al grupo escolar indígena. En la última década se registran avances significativos en los países de la región en materia de las oportunidades de acceso de los niños, niñas y jóvenes indígenas al sistema educativo, y de la implementación de programas de educación intercultural bilingüe, pero aún persisten desigualdades étnicas, generacionales y de género. Muestra de ello es que las áreas más desfavorecidas respecto de los indicadores educativos suelen coincidir con los territorios indígenas.

A partir del análisis de la información censal de las rondas de 2000 y 2010, el capítulo permite visualizar que se han registrado progresos en el panorama educativo de los pueblos indígenas, que se manifiestan, por ejemplo, en un aumento significativo de la asistencia escolar de todos los grupos etarios y en un incremento de la permanencia en el sistema educativo. Sin embargo, la discriminación estructural que afecta a los pueblos indígenas se pone en evidencia en una oferta de servicios muy por debajo de los mínimos recomendados en comparación con los que se brindan a otros sectores de la población, lo que se ve reforzado por las dificultades de acceso geográfico, una infraestructura deficiente, insuficientes políticas educativas culturalmente adecuadas y falta de mecanismos de participación efectiva de las comunidades en los proyectos y procesos de enseñanza y aprendizaje.

También se constata sobre la base de la información censal que los estudiantes indígenas que logran llegar a la educación postsecundaria y superior en América Latina son muy pocos en comparación con los no indígenas. Se trata del nivel educativo en que las brechas de acceso y permanencia de los jóvenes indígenas continúan siendo más altas, lo que constituye un serio obstáculo para el desarrollo personal de los y las jóvenes indígenas y de sus propias comunidades. En este contexto, se hace hincapié en la escasa pertinencia de la mayoría de las instituciones de educación superior latinoamericanas en relación con la diversidad social y cultural que caracteriza a los países de la región. Dado que el acceso al sistema educativo no garantiza per se ni la calidad ni la pertinencia cultural del proceso de enseñanza y aprendizaje, la educación debe además tomar en consideración los valores y los conocimientos de los pueblos indígenas, junto con los del resto de la sociedad. Los idiomas y culturas indígenas

pasan a ser recursos pedagógicos valiosos en este proceso. Se trata de descolonizar los contenidos educacionales y comenzar a considerar dimensiones como el género, la espiritualidad y la interculturalidad, entre otras. El desafío consiste en incluir estos elementos en las políticas sectoriales, en el marco de los derechos a la autonomía, el control territorial y la plena participación.

Por último, en el quinto capítulo se aborda el derecho a la información y a la comunicación de los pueblos indígenas, con énfasis en los ámbitos demográficos y sociales, así como en el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones y el desarrollo de sus propios medios. En el marco de los sistemas estadísticos nacionales, los mayores avances se han registrado en los censos de población y vivienda de la ronda de 2010, en los que no solo todos los países de la región donde viven pueblos indígenas han incluido preguntas de autoidentificación, sino que se han mejorado los mecanismos participativos y se ha realizado una cierta adecuación cultural de los contenidos. Sin embargo, los progresos son dispares y aún no se logra implementar el conjunto de recomendaciones en esta materia. Por otra parte, persiste el desafío de incluir preguntas de autoidentificación en el resto de las fuentes de datos, como encuestas y registros continuos, y aun cuando en algunos países esto se ha hecho, por diferentes razones —desde limitaciones técnicas hasta falta de voluntad política— los datos no se desglosan según este criterio. El fortalecimiento de las capacidades nacionales, tanto de organismos del Estado como de las organizaciones indígenas, es otro de los desafíos pendientes para el uso efectivo de esta información y su incidencia en las políticas. Si bien existen experiencias en la región respecto de metodologías complementarias que permiten construir indicadores con pertinencia cultural, estas son insuficientes y requieren una profundización de los contenidos y los usos.

En cuanto al derecho a la comunicación, una revisión de los censos recientes de nueve países confirma la existencia de una amplia brecha digital que afecta a los pueblos indígenas y pone de manifiesto una nueva dimensión contemporánea de la histórica situación de exclusión en que se encuentran. Desafiando este marco de desigualdad, los pueblos indígenas están haciendo un uso intensivo de las tecnologías de la información y las comunicaciones en diversos niveles, dentro de sus organizaciones, entre diferentes pueblos indígenas y hacia la sociedad en general.

Si bien se constata la existencia de una multiplicidad de medios de difusión del acontecer de los pueblos indígenas en América Latina, el contexto de discriminación y desigualdad impone firmes límites que deben ser superados a la luz de los estándares de derechos humanos. Tales límites se evidencian en una diversidad de situaciones, desde la ausencia de los pueblos indígenas en los marcos normativos y la lucha por las frecuencias radioeléctricas hasta la falta de capacitación técnica para su efectivo aprovechamiento. En particular, en el marco de la nueva gobernanza de los recursos naturales —que debe incluir los derechos de los pueblos indígenas—, un reto emergente es la consideración del espectro radioeléctrico y la participación en sus beneficios.

Finalmente, se puede concluir que sin duda este ha sido un decenio de ganancias para los pueblos indígenas en las diferentes esferas de las sociedades latinoamericanas. Sin embargo, estos procesos no han estado exentos de contradicciones y algunos retrocesos que alertan sobre el decenio que se inicia y que podrían ocasionar fuertes impactos negativos y diluir los progresos observados hasta ahora.

En el plano internacional, es preciso renovar el compromiso con los pueblos indígenas y lograr que ese compromiso se exprese en la dotación de los recursos necesarios para cooperar con los países de la región en la implementación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en todos sus ámbitos. Es necesario también fortalecer los tres mecanismos de protección de los derechos de los pueblos indígenas implementados en el sistema de las Naciones Unidas, con miras a que este decenio esté centrado en la aplicación efectiva del conjunto de recomendaciones existentes y en el monitoreo del cumplimiento de los estándares internacionales; para tal efecto, es necesario definir una estrategia que permita la transversalización de las acciones y su seguimiento continuo. Junto con ello, es preciso establecer algún mecanismo para que los pueblos indígenas puedan participar en el ámbito de las Naciones Unidas mediante sus propias instituciones políticas de manera plena y efectiva.

En los planos nacionales, si bien se reconocen importantes progresos, estos continúan siendo insuficientes y las desigualdades étnicas siguen siendo profundas. En un contexto en que el desarrollo económico y social está encontrando límites, es claro que para la consolidación de estos avances se requiere voluntad política y que los Estados redoblen sus esfuerzos. Para contribuir a ello, se presenta al final del documento un capítulo de conclusiones y recomendaciones de políticas en cada una de las áreas temáticas tratadas, poniendo el énfasis en la necesidad de superar la brecha existente entre la proclamación de principios y la realidad, que impide el pleno goce de los derechos de los pueblos indígenas.

Capítulo I

Antecedentes y contexto sociopolítico de los derechos de los pueblos indígenas en América Latina

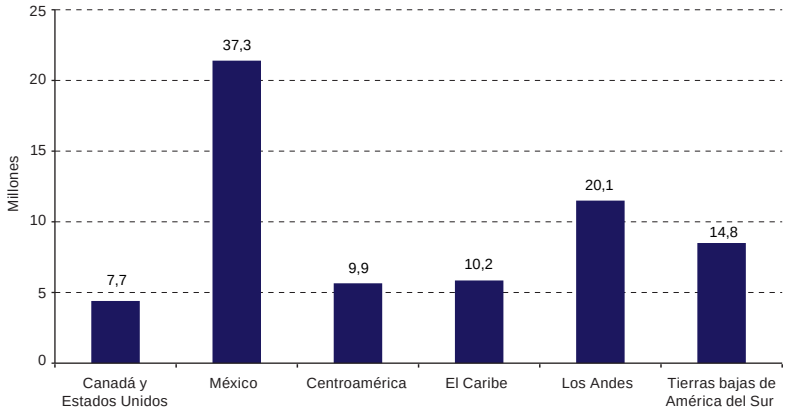
A. Aspectos históricos

La situación actual de los pueblos indígenas en América Latina solo puede ser comprendida como resultado del proceso histórico que comenzó hace más de cinco siglos. En 1492 los europeos llegaron a América buscando rutas alternativas para el comercio con Asia de especias y productos de lujo, como sedas, joyas y perfumes, entre otros[1]. De forma paulatina fueron descubriendo un continente entero, poblado por otras personas, a quienes los castellanos llamaron "indios" por considerarlos inicialmente habitantes de la India, de las "Indias Occidentales" (Antillas y Bahamas, islas del Caribe). Lo primero que sorprendió a los recién llegados, cuyas filas estaban integradas por hidalgos (se habían dedicado a la milicia, donde lucharon contra los musulmanes), una minoría de clérigos y caballeros (quienes podían comprar un caballo) y, sobre todo, por soldados y campesinos pobres, fue lo saludables que parecían los indígenas en comparación con ellos: más altos y robustos, limpios y con una dieta muy nutritiva. Pero esta imagen no persistió. Las expediciones inglesas de peregrinos que llegaron años después de los primeros contactos a la llamada "Nueva Inglaterra" (Estados Unidos), por ejemplo, describieron pueblos abandonados, cadáveres y esqueletos desparramados por el suelo de antiguos asentamientos (Mann, 2005, pág. 50).

Más al sur y aproximadamente en 1525, en el llamado Tawantinsuyu, el territorio que abarcaban los dominios incas, los nuevos gérmenes (que llegaban antes que sus reservorios humanos) habían acabado con la vida, entre otras personas, de Huayna Cápac, el undécimo y penúltimo Inca o gobernante del Incariato, entonces el mayor imperio sobre la Tierra. El virus de la viruela se desataría de nuevo en 1533, 1535, 1558 y 1565; el tifus lo hizo en 1546, la difteria en 1614 y el sarampión en 1618. Las consecuencias pueden parecer hoy inimaginables: murieron nueve de cada diez habitantes del Tawantinsuyu (Dobyns, 1983, citado en Mann, 2005, pág. 102). En México, de acuerdo con las últimas investigaciones de Cook y Borah (citados en Mann, 2005, pág. 144), la población de la Triple Alianza (Imperio Azteca), que en 1518, un año antes del encuentro con los conquistadores encabezados por Hernán Cortés era de 25,2 millones (21,4 millones según Denevan, 1976) se redujo a 700.000 en 1623, después de ocho brotes víricos, entre estos la viruela y el sarampión. En el gráfico I.1 es posible observar el volumen de la población indígena estimada al momento de la llegada de los europeos.

[1] De acuerdo con Miguel Alfonso Martínez: "En una fase más tardía, aparecieron otros factores contribuyentes a este expansionismo: la intolerancia religiosa, la opresión basada en el origen nacional y la marginalización económica y social de ciertos sectores de la población europea, así como, en diversas épocas, antagonismos y confrontaciones entre potencias europeas. En siglos ulteriores todos estos factores contribuirían a fomentar el establecimiento de nuevos contactos iniciales hacia el interior de los territorios 'descubiertos' así como a un mayor desarrollo y consolidación del fenómeno colonial en su conjunto" (Martínez, 1999, pág. 32).

Gráfico I.1
América: población indígena estimada en la época del contacto europeo
(En millones y porcentajes)



Fuente: Denevan (1976).

El acero (espadas y armaduras, arcabuces y cañones) y los caballos de los conquistadores ayudaron en la empresa de ocupación europea del continente americano (Diamond, 1997; Mann, 2005, págs. 96-106), y también la estructura excesivamente centralizada de la cadena de mando Inca, por ejemplo. Además, los gérmenes diezmaron de forma decisiva a la población indígena, en lo que se denomina la invasión mórbida (Dobyns, en Mann, 2005, pág. 96). Las derrotas militares y el despoblamiento acabaron por definir lo que hoy se conoce como América. La pérdida de la "territorialidad política" de los pueblos indígenas del continente, de la soberanía sobre sus territorios, fue un hecho decisivo que inauguró un ciclo de extensa duración histórica. Siguiendo a Aylwin (2002b), los españoles y los portugueses se valieron de las bulas papales de Alejandro VI (1493) para justificar la ocupación del territorio y el dominio sobre otros pueblos[2], y los ingleses utilizaron luego el concepto derivado del derecho latino de *terra nullius* (ausencia de población o tierra vacía), es decir, la colonización de un territorio despoblado, sin habitantes, o bien habitado por "bárbaros" (véase el recuadro I.1). Salvo algunos casos muy específicos, no se consideraron los derechos territoriales previos de los habitantes originarios.

Recuadro I.1
Las doctrinas de *terra nullius* y del "descubrimiento"

Las doctrinas del desposeimiento que surgieron con posterioridad a la conquista y colonización, en el desarrollo del derecho internacional moderno, de *terra nullius* y del "descubrimiento", tuvieron efectos perjudiciales incalculables para los pueblos indígenas. La doctrina de *terra nullius*, tal y como se aplicaba a los pueblos indígenas, sostenía que las tierras indígenas estaban legalmente desocupadas hasta la llegada de una presencia colonial, y por tanto, podían convertirse en propiedad de la potencia colonizadora mediante la ocupación efectiva. En sentido estricto, en los siglos XVII, XVIII y XIX, la doctrina del "descubrimiento" otorgó a los Estados que descubrían tierras previamente desconocidas para estos un título imperfecto que podía perfeccionarse mediante la ocupación efectiva dentro de un plazo razonable. Esta doctrina, tal y como fue aplicada por los Estados, con escaso o ningún apoyo del derecho internacional, otorgaba a la potencia colonial "descubridora" jurisdicción sobre las tierras indígenas que eran utilizadas y ocupadas por estos, a lo que a veces se hacía referencia como título aborigen.

Fuente: Érica-Irene A. Daes, "Las poblaciones indígenas y su relación con la tierra" (E/CN.4/Sub.2/2001/21), 2001, [en línea], http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G01/141/82/PDF/G0114182.pdf?OpenElement.

[2] De acuerdo con De Roux: "A demandas de la Corte española, el Papa otorgó una serie de bulas. La más importante, la bula de donación y partición Inter Caetera (4 de mayo de 1493), concedía a los Reyes Católicos las tierras descubiertas o por descubrir que se hallasen hacia el Occidente o el Mediodía, hacia la India o cualquiera otra parte del mundo, siempre que estuviesen situadas más allá de la línea imaginaria que, de polo a polo, pasase a cien leguas al oeste de las islas Azores. La determinación del Papa era demasiado favorable a los españoles, de manera que al año siguiente, para calmar las iras de Juan II, Rey de Portugal, los Reyes Católicos firmaron un nuevo tratado de partición, el Tratado de Tordesillas (4 de junio de 1494), que modificaba en favor de Portugal las estipulaciones de la bula Inter Caetera" (De Roux, 1990, pág. 39).

Este proceso se tradujo en la creación de instituciones para aprovechar el trabajo de la población indígena. Es decir, el verdadero El Dorado, el mito del hombre y el lago de oro construido a partir de las informaciones entregadas por un indígena a los españoles en 1534, fueron las manos y el sudor indígena, que pagaron con creces cualquier gasto o deuda de la empresa americana y la aversión al trabajo manual de los recién llegados (véase el recuadro I.2). De ahí el dicho popular del siglo XVI, "sin indios no hay Indias", subrayando el aspecto económico de la conquista. La primera de estas instituciones es la encomienda, un sistema de mano de obra indígena que consistía en el pago en tributo como oro y en trabajo, aprovechando las "reducciones de indios", y que se debía combinar con la evangelización. Siguiendo la experiencia medieval previa de servidumbre a cambio de protección, la Corona española la instauró desde 1503 en América. Además, se hizo propietaria de las tierras, con algunas pautas y mecanismos de control (como la figura del "visitador"), a partir de las Reales Ordenanzas de Burgos (1512-1513). La carencia de mano de obra se empezó a resolver en el siglo XVII con quienes trabajaban a cambio de salario, los mestizos y los indios fugados de las encomiendas, así como por el incremento del comercio de esclavos desde África.

Recuadro I.2
El pasado colonial

En algunas zonas del continente, el interés inicial de los colonos condujo rápidamente a la explotación de la mano de obra indígena en empresas extractivas. Con posterioridad, su atención se dedicó a ordenar y explotar la tierra y los recursos agrícolas. Los colonos exigían servicios obligatorios a las poblaciones indígenas residentes en las haciendas agrícolas y ganaderas creadas. En otras áreas, solo hubo explotación de la mano de obra indígena en ciertos lugares, mientras que a otras zonas este sistema llegó más tarde, junto con la introducción de las formas iniciales de asentamiento agrícola, cultivadas principalmente por los propios colonos. Cuando después se estableció una economía basada en plantaciones, se obtuvo la mano de obra en diversos grados, según los sectores, con el reclutamiento de trabajadores indígenas e importados, y con frecuencia mediante la importación de esclavos.

Fuente: José R. Martínez Cobo, "Estudio del Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas – Volumen 5. Conclusiones, Propuestas y Recomendaciones", Nueva York, Naciones Unidas, 1987, [en línea] http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/137/76/PDF/G9913776.pdf?OpenElement.

La encomienda, que acabó en una esclavitud encubierta, junto con la "merced de tierra", entregada a los conquistadores por la Corona y que constituiría la hacienda, que adquirió importancia desde el siglo XVI, deben analizarse como parte del sistema relacionado de apropiación territorial y de trabajo forzado indígena. Este sistema incluía además la mina y el obraje, incipientes empresas manufactureras dedicadas a la exportación y el mercado local, mediante la repartición de indios, o la *mita* en los Andes[3]. A pesar que la encomienda fue abolida en el siglo XVIII, cabe resaltar que la hacienda ha sobrevivido hasta el siglo XXI, con mano de obra indígena cautiva (concertaje, peonaje), servidumbre o trabajo forzoso, basado en que el trabajador contrae una deuda (el empeño, "habilito" o "socorritos") con el hacendado imposible de pagar y, en consecuencia, debe quedarse en el lugar trabajando indefinidamente, mientras que la deuda que se traspasa a sus hijas e hijos. Como se ha documentado, incluso hoy subsiste esta forma de esclavitud en ciertas zonas del Estado Plurinacional de Bolivia y el Paraguay. En el primer caso, por ejemplo, la situación ya ha sido tratada previamente en informes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2005), del Relator Especial (2007)[4], de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2009) y de una misión del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (2009), entre otros reportes de instituciones estatales y de la sociedad civil (véase el recuadro I.3).

Recuadro I.3
Persistencia de algunas formas de esclavitud en la región

"El dueño nos da azúcar, fideos, arroz, dos poleras, pero la deuda es siempre mayor que el salario", relata un hombre Guaraní (cuya identidad no se revela por motivos de seguridad), en mayo de 2009.

"Los ganaderos se salen con la suya, una y otra vez, la gente trabaja y nunca puede pagar su deuda, cada año hacen una lista ("arreglos") y esta sigue creciendo. Los precios son mucho más caros que en los mercados; si se pide el seguro social, el patrón dice que el empleado debe pagar; si uno dice que se va, el patrón dice que eres un vago y que no quieres trabajar", afirma una mujer Guaraní (no se revela su identidad por motivos de seguridad), en mayo de 2009.

Fuente: Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (2009), "Misión a Bolivia. Informe y recomendaciones", [en línea] http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/UNPFII_Mission_Report_Bolivia_ES.pdf.

[3] De ahí proviene el término mitayo, referido a la persona que desde el imperio incaico trabajaba con un impuesto para el Estado.
[4] Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, Misión a Bolivia (25 noviembre al 7 de diciembre de 2007).

Durante los años setenta del siglo pasado hubo en las ciencias sociales y en particular en el marco latinoamericano de la teoría de la dependencia[5], un debate relevante sobre si la conquista de América Latina, y la consiguiente expansión mercantil y conformación de Europa como metrópolis, ocurrió bajo un esquema feudal o capitalista primitivo. Se trató de un debate de André Gunder Frank y Luis Vitale respecto de la "izquierda tradicional" (Cueva, 1979), y fue importante porque abordaba el papel de la región en la historia y la interrogante sobre si podía haber una revolución socialista sin atravesar por un período de capitalismo. Independientemente de los modos de producción, lo que parece no estar en discusión es que la acumulación de capital con mano de obra indígena servil y negra esclava conformó el sistema económico mundial que se conoce en la actualidad (Wallerstein, 1974-89) , incluida la clasificación social de la población sobre la idea de raza (Quijano, 2000).

La justificación religiosa para la ocupación europea de América y la obtención del tributo indígena por parte del encomendero condujeron a la acumulación de tierras y capital, en un proceso en que hubo oposición y alternativas. La principal expresión de este choque ideológico y de principios ocurrió entre Juan Ginés de Sepúlveda y Bartolomé de las Casas en 1550, en Valladolid, en un panel teológico jurídico del Consejo de Indias conocido como "polémica de los naturales". En 1510, De las Casas fue el primer sacerdote ordenado en América. Inicialmente fue favorable al sistema de la encomienda —él fue encomendero—, pero tuvo una conversión espiritual en 1514, renunció al sistema de encomiendas y regresó a España para denunciar las injusticias que este generaba (véase el recuadro I.4). Su labor pionera en la causa de los derechos indígenas tuvo su primer fruto en las Leyes Nuevas (1543) dictadas por Carlos V, que incluían el fin de la entrega de más concesiones de encomiendas, aunque tuvo limitada aplicación (incluyendo la sublevación de Gonzalo Pizarro en el Perú en 1544-1548). En su nuevo puesto como obispo de Chiapas (México), trabajó para la aplicación de estas leyes e incluso aplicó una interpretación personal, en el sentido de liberar a los indígenas de las antiguas encomiendas y no solo de prohibir las nuevas.

Recuadro I.4
La mirada de Bartolomé de las Casas

"La causa por que han muerto y destruido tantas y tales e tan infinito número de ánimas los cristianos ha sido solamente por tener por su fin último el oro y henchirse de riquezas en muy breves días e subir a estados muy altos e sin proporción de sus personas (conviene a saber): por la insaciable codicia e ambición que han tenido, que ha sido mayor que en el mundo ser pudo, por ser aquellas tierras tan felices e tan ricas, e las gentes tan humildes, tan pacientes y tan fáciles a sujetarlas; a las cuales no han tenido más respecto ni dellas han hecho más cuenta ni estima (hablo con verdad por lo que sé y he visto todo el dicho tiempo), no digo que de bestias (porque pluguiera a Dios que como a bestias las hubieran tractado y estimado), pero como y menos que estiércol de las plazas. Y así han curado de sus vidas y de sus ánimas, e por esto todos los números e cuentos dichos han muerto sin fee, sin sacramentos. Y esta es una muy notoria y averiguada verdad, que todos, aunque sean los tiranos y matadores, la saben e la confiesan: que nunca los indios de todas las Indias hicieron mal alguno a cristianos, antes los tuvieron por venidos del cielo, hasta que, primero, muchas veces hubieron recebido ellos o sus vecinos muchos males, robos, muertes, violencias y vejaciones dellos mesmos".

Fuente: Bartolomé de las Casas, "Brevísima relación de la destruición de las Indias", 1552, [en línea] http://www.eumed.net/textos/07/fbc/.

El carácter humano o no de los indígenas ya se había dirimido con la *bula Sublimis Deus*, promulgada por el Papa Pablo III en 1537. Sin embargo, frente a las informaciones contradictorias de lo que sucedía en las colonias americanas, estaba pendiente una resolución sobre cómo debía procederse en los nuevos territorios y con su población. Bartolomé de las Casas estaba en contra de la conquista tal y como se hacía, de forma armada, y usaba argumentos del también sacerdote dominico Francisco de Vitoria; el sacerdote católico Juan Ginés de Sepúlveda, en tanto, argumentaba a favor de la forma como se llevaba a cabo la conquista, con una perspectiva de razón de Estado basada en Nicolás Maquiavelo. Después de varios escritos opuestos, la discusión entre ambos pareció terminar equilibrada, aunque los argumentos justificativos de la "guerra justa" de Sepúlveda persistieron y se utilizaron bastante en el futuro: los indígenas son "bárbaros"[6], deben aceptar la conquista como rectificación y castigo por sus crímenes (idolatría y sacrificios humanos), así como los españoles están obligados por derecho natural y divino a impedir estos daños y a defender a los inocentes, a la vez que facilitar la evangelización cristiana para elevar el dominado a la altura de la civilización del conquistador.

[5] Algunos de los referentes de la teoría de la dependencia son Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto, y después Ruy Mauro Marini, Samir Amin y Theotonio Dos Santos.
[6] Véase el parecido con algunas de las ideas que Aristóteles expone en su obra clásica La Política.

Es curiosa la actualidad que pueden revestir estas justificaciones. En el fondo, tanto los argumentos represivos, que califican al indígena como "bárbaro", como los más paternalistas, en la línea posterior del "buen salvaje", se orientan en similar dirección: la necesidad de evangelizar el Nuevo Mundo y de tutelar a personas y pueblos antes soberanos. En el recuadro I.5 se presenta una breve descripción desde la perspectiva indígena de lo que significó la colonización y evangelización en América.

Recuadro I.5
La mirada indígena sobre la colonización y evangelización

"Despojados, perseguidos, masacrados en trabajos forzados, prohibidos de usar nuestras vestimentas e idioma, de practicar nuestra espiritualidad, los pueblos indígenas, sin embargo, resistimos. Conservamos principios y prácticas ancestrales como la reciprocidad y la complementariedad, nuestra identificación con la Madre Tierra, nuestros sistemas propios de trabajo y economía colectivos, de organización social, nuestros sistemas de autoridades y de justicia, nuestra cultura".

"Para invadirnos, someternos, saquearos y diezmarnos, los conquistadores europeos se valieron de dos instrumentos, la cruz y la espada, para imponer su doctrina: un solo dios, un solo rey. Obtuvieron una bula papal que les otorgaba estas tierras con la condición de "evangelizar" a los indígenas (extirpar idolatrías). E inventaron el racismo, el criminal concepto de razas "superiores" e "inferiores", sustento ideológico de ese y posteriores genocidios".

Fuente: Caucus Latinoamericano ante el Foro Permanente (9 de mayo de 2012), "Declaración acerca de la Doctrina del Descubrimiento", [en línea] http://alainet.org/active/54689.

El primer ciclo colonial conllevó la desposesión y presión creciente sobre las tierras indígenas para ampliar las fronteras agrícolas y ganaderas, la utilización abusiva de la mano de obra indígena, y la abolición, limitación o mera tolerancia del autogobierno, y se extendió hasta el siglo XIX con campañas militares, en especial en Chile y la Argentina (Toledo Llancaqueo, 2005). Hubo un breve período de igualdad jurídica de españoles, mestizos e indígenas bajo la Constitución liberal española de 1812. Estableció que el repartimiento, en cualquier modalidad, era ilegal, pero este igualmente persistió al restablecerse el absolutismo y hasta el siglo XIX en algunos países. De hecho, la desposesión indígena se incrementó con la Independencia, debido a la aprobación de códigos civiles que privilegiaron las formas privadas de propiedad y el derecho individual al colectivo, con los que durante los conflictos el indígena siempre terminó perdiendo en tanto individuo y como parte de su pueblo o cultura[7].

Las guerras por la Independencia fueron una oportunidad perdida para los indígenas, puesto que los nuevos aires de libertad fueron sobre todo patrimonio de los criollos, es decir, de los europeos nacidos en América. A pesar de participar en las guerras a partir de las promesas de mayor igualdad, después de la culminación del proceso de independencia estas no se cumplieron. Al contrario, surgió la ideología del "problema indio", que caracterizó al indígena como un obstáculo al proyecto liberal modernizante del Estado-nación. En México, por ejemplo, la "Ley Lerdo" o Ley de Desamortización de las Fincas Rústicas y Urbanas de las Corporaciones Civiles y Religiosas, promulgada el 25 de junio de 1856, se tradujo en la práctica en la fragmentación y venta de gran parte de las tierras que los ayuntamientos indígenas habían mantenido durante la colonia. Leyes de este tipo se dictaron en muchos países de la región y fueron precedidas en las nuevas Constituciones, donde el tema indígena fue prácticamente ignorado o inserto en el paradigma civilizatorio.

Por ejemplo, en la Constitución del Perú de 1823 se atribuye al Senado la función de "velar sobre la conservación y mejor arreglo de las reducciones de los Andes y promover la civilización y conversión de los infieles de su territorio conforme al espíritu del Evangelio". Desde 1853, y durante un extenso período, en la Constitución de la Argentina se atribuyó al Congreso el objetivo de "conservar el trato pacífico con los indios, y promover la conversión de ellos al catolicismo". En la Constitución del Ecuador de 1830 se estipulaba en referencia a los indígenas que: "Este Congreso constituyente nombra a los venerables curas párrocos por tutores y padres naturales de los indios, excitando su ministerio de caridad en favor de esta clase inocente, abyecta y miserable". En 1870, en la Constitución del Paraguay se incorporó la misión de convertirlos "al cristianismo y a la civilización". En suma, el derecho colonial y el derecho republicano tuvieron una continuidad como instrumentos de la empresa civilizatoria y evangelizadora de los europeos y de la minimización del mundo indígena en su propio territorio en términos de tutela o patria potestad, aunque numéricamente fueran en muchos casos mayoría (Clavero, 2008, pág. 29).

[7] Conforme con Clavero: "Si hay alguna constante en el constitucionalismo latinoamericano del siglo XIX es la de dar por supuesto que es incompatible con las comunidades indígenas en lo que toca a la propiedad de la tierra y disposición de recursos. Ante la realidad y la resistencia de formas comunitarias, se muestra este constitucionalismo más dispuesto a ceder en cualquier otro terreno que en este del derecho de propiedad y el acceso a los recursos" (Clavero, 2008, pág. 34).

Cabe subrayar que esta continuidad de nuevas leyes basadas en Constituciones jóvenes se registró sin considerar como incidían en la posible convivencia de europeos e indígenas los tratados internacionales con naciones indígenas suscritos en los primeros años de la conquista y colonización, un hecho significativo por su naturaleza constructora y fundacional. La categoría atribuida a los indígenas de incapaces, inocentes o menores de edad influye en los textos jurídicos acordados por ambas partes. Por ejemplo, los tratados de fronteras de España y los Estados Unidos de 1795 y 1819 ignoran los acuerdos previos contraídos por España y las naciones indígenas de esa zona (Clavero, 2008, págs. 24-25), como si repentinamente el derecho internacional solo fuera posible entre Estados occidentales modernos.

Aunque los Estados modernos no tienen interés en la revisión de estos acuerdos previos, los pueblos indígenas continúan asignándoles validez. Hasta el punto que, siguiendo el clásico *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*, del Relator Martínez Cobo (1987), donde se destacó la importancia fundamental que para ciertos pueblos indígenas tienen los tratados celebrados con los Estados hoy existentes o con los países que en la época ejercían poderes administrativos coloniales, el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas (1982-2007), mediante resolución 1987/17, requirió al entonces Relator Especial sobre Cuestiones Sociales y Derechos Humanos, Miguel Alfonso Martínez, la elaboración de un estudio sobre los tratados, convenios y otros acuerdos constructivos de los Estados y las poblaciones indígenas, cuyo informe final fue publicado en 1999.

En su informe, Martínez incluye el concepto de proceso de "retrogresión", que subraya que se han privado (o reducido en gran medida) tres de los cuatro atributos esenciales en que se basaba la situación original de los pueblos indígenas como naciones soberanas: territorio, capacidad reconocida de suscribir acuerdos internacionales y formas específicas de gobierno; además de la reducción sustancial de sus correspondientes poblaciones en muchos territorios del mundo, como consecuencia de diversos factores, entre los que figuran las políticas asimilacionistas (Martínez, 1999, pág. 21). El aspecto clave estriba en que, tanto en el pasado como en la actualidad, los tratados entre los Estados coloniales expansionistas y las naciones indígenas no fueron respetados ni son reconocidos sobre la base de varios supuestos poco sostenibles jurídicamente (véase el recuadro I.6).

Recuadro I.6

Los tratados entre pueblos indígenas y Estados en el derecho internacional

Ante todo, en el caso de las relaciones de tratados, se observa una tendencia general a poner en tela de juicio que los tratados en los que intervienen poblaciones indígenas tengan vigencia actual en el derecho internacional. Este punto de vista, muy extendido en los medios jurídicos y en las publicaciones universitarias, se ha ido basando alternativamente en tres supuestos: o bien se ha considerado que los pueblos indígenas no son pueblos en el sentido que da a este término el derecho internacional; o bien que los tratados que implican a pueblos indígenas no son tratados en el actual sentido convencional del término, es decir, de instrumentos concertados entre Estados soberanos (de aquí la posición adoptada por el aparato judicial de los Estados Unidos y Canadá en virtud de la cual los tratados que implican a pueblos indígenas se consideran como instrumentos *sui generis*); o bien que esos instrumentos jurídicos han sido simplemente superados por la realidad de la vida tal como se refleja en la legislación interna de los Estados.

Fuente: Miguel Alfonso Martínez, "Estudio sobre los tratados, convenios y otros acuerdos constructivos entre los Estado y las poblaciones indígenas" (E/CN.4/Sub.2/1999/20), 1999, [en línea] http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/137/76/PDF/G9913776.pdf?OpenElement.

A mediados del siglo XX, con los procesos de colonización en la Amazonia y otras "zonas periféricas" de los Estados tuvo lugar un segundo ciclo de "desterritorialización". Más recientemente, el ciclo de la presión extractiva sobre los recursos naturales por parte de las empresas nacionales y transnacionales, y la ejecución de grandes obras civiles con la colaboración de bancos internacionales de inversión, han tenido también impactos negativos sobre los ecosistemas en territorio indígena. El último ciclo ha sido el de la apropiación de los conocimientos tradicionales y de la biodiversidad asociada a ellos. En general, la mayoría de estos ciclos pueden superponerse, puesto que en la actualidad siguen ocurriendo: i) intervenciones militares en territorios indígenas, en especial para asegurar la extracción de los recursos naturales; ii) colonizaciones por parte de la población blanca y mestiza, y iii) presiones de las empresas respecto de los recursos naturales como de los conocimientos tradicionales indígenas.

A principios del siglo XX hubo nuevas Constituciones que aseguraban las tierras indígenas, ejidales o comunales como imprescriptibles (Perú en 1920, Bolivia (Estado Plurinacional de) en 1938, Ecuador y Guatemala en 1945), y durante el siglo XX se aplicaron distintos programas de reforma agraria en la región, que buscaban conseguir una distribución más justa de la propiedad de las tierras, en primer término en México con la Revolución de principios de siglo, Guatemala en los años cuarenta, Bolivia (Estado Plurinacional de) en la década de los cincuenta, y a partir de

los años sesenta, en otros países bajo el impulso de la Alianza para el Progreso, auspiciada por los Estados Unidos. Sin embargo, en las reformas constitucionales no se reconoció el autogobierno, y las reformas agrarias no incidieron en el origen del problema debido a varios factores: el indígena fue tratado como campesino, no se reconoció el carácter comunitario de la tierra, se adjudicaron terrenos poco fértiles y muy alejados de los centros de comercio, y la reforma agraria no llegó a los indígenas de la Amazonia, de las "tierras bajas". Las demandas de tierras y territorios, así como de autogobierno, persisten hasta el presente, cuando se funden con la llamada "demanda madre": el derecho a la autodeterminación.

B. Derechos de los pueblos indígenas: estándares internacionales y avances en las legislaciones e institucionalidad de los Estados

Hasta fines del siglo XX, derechos y pueblos indígenas parecían dos realidades difíciles de conjugar. Sin embargo, la tenacidad del movimiento indígena a lo largo de muchos años está tornando posible hoy una parte de aquello que el esperanzado Deskaheh, jefe indígena Cayuga, intentó conseguir sin éxito momentáneo en 1923, frente del entonces palacio de la Sociedad de Naciones: que los indígenas tuvieran voz propia en el organismo internacional de los pueblos libres. El desafío le costó a Deskaheh el exilio de por vida. Han pasado casi cien años, y si bien falta un extenso trecho por recorrer, en el presente las demandas indígenas encuentran canales antes insospechados a nivel internacional, tanto en el sistema de las Naciones Unidas como en el sistema interamericano de derechos humanos.

Las Naciones Unidas han sido pioneras en el tratamiento de los derechos de los pueblos indígenas. Un primer antecedente lo constituyó la aprobación del Convenio núm. 107 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1957, al que siguió la creación del Grupo de Trabajo para las Poblaciones Indígenas en 1982 y la aprobación del Convenio núm. 169 de la OIT. Se desarrolló un amplio abanico de actividades y políticas como parte de la agenda de la Organización, que culminó tanto en el establecimiento del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (2000), como en la designación en 2001 de un Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas (después pasó a denominarse Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas); así como en la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, por parte de la Comisión de Derechos Humanos en 2007. Este trabajo pionero se había acelerado con la reforma introducida por el Secretario General en 1997, a partir de la cual la integración de los derechos humanos en todo el trabajo de la Organización fue y continúa siendo crucial para el avance de las demandas indígenas.

La Organización de los Estados Americanos (OEA) también tiene un papel destacado en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas. En los años ochenta se registran las primeras decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), y posteriormente, en la década de 1990, se inicia el desarrollo jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En 1990, la Comisión crea la Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas para reforzar su papel en la materia. En abril de 1997, la CIDH presentó al Consejo Permanente un proyecto de declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que desde 1999 está siendo trabajado en la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos. Además, en 2009 el Departamento de Derecho Internacional adoptó un Programa de Acción sobre los Pueblos Indígenas en las Américas, con el objetivo de "promover y fortalecer la participación de los pueblos indígenas en los distintos procesos internos e internacionales de toma de decisiones, sensibilizar a la sociedad en general sobre esta temática, capacitar a los representantes de los pueblos indígenas en diversas áreas que permitan el desarrollo integral de sus comunidades y transversalizar la temática indígena en los diversos proyectos y actividades de la Organización". No obstante, por diversas circunstancias, los avances en este ámbito no se estarían dando con la celeridad y el grado de concreción que serían deseables.

1. El camino hacia la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas

Después de la Segunda Guerra Mundial, la creación de las Naciones Unidas significó un cambio histórico en el derecho internacional, acelerado posteriormente con los procesos de descolonización y el fin de la Guerra Fría. El Estado tendió a perder preponderancia como actor basado en leyes inapelables (basadas en su soberanía), y

empezó a ser percibido como un instrumento de las personas y los pueblos para concretar sus objetivos. Esta visión humanista y cada vez más alejada de preceptos meramente occidentales expandió el derecho internacional hacia esferas inéditas, lo que ha culminado en la emergencia de un derecho o norma internacional consuetudinaria, muy útil para los pueblos indígenas.

Rodolfo Stavenhagen (2004) subraya la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948 como un hito en el derecho internacional. Si bien no es un instrumento jurídico vinculante, constituye una norma moral y políticamente obligatoria para todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Los dos fundamentos sobre los que descansa la Declaración son: i) igualdad de todos los seres humanos, y ii) no discriminación (véase el recuadro I.7). Además, el Estado tiene obligaciones claras en relación a los derechos humanos: garantía, respeto, protección y promoción. De ahí que, a pesar de las posibles críticas que puede suscitar en cuanto representación de los valores del Occidente moderno (centrados en el individuo), los pueblos indígenas la mantienen como una herramienta valiosa de defensa y lucha.

Recuadro I.7
Declaración Universal de Derechos Humanos

"Artículo 1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros. Artículo 2. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición".

Fuente: Naciones Unidas, "Declaración Universal de Derechos Humanos", 1948, [en línea] http://www.un.org/es/documents/udhr/.

Otros instrumentos internacionales igualmente útiles para los pueblos indígenas en la defensa de sus derechos son el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, aprobado en 1966 y en vigor desde el 23 de marzo de 1976, y el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en vigor desde el 3 de enero de 1976, que afirman en el artículo 1 el derecho de todos pueblos a la autodeterminación[8]; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965, en vigor desde el 4 de enero de 1969), cuyo Comité, que promueve la aplicación de la Convención, ha aprobado una recomendación general sobre pueblos indígenas, y la Convención sobre los Derechos del Niño (1989, en vigor desde el 2 de septiembre de 1990), cuyo artículo 30 se refiere al derecho de los niños y niñas indígenas a mantener su cultura.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993) representó un antes y un después en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas. Si bien se utilizó el término "poblaciones" en lugar de "pueblos", en la Declaración y en su Programa de Acción se reconocen la dignidad inherente y la contribución única de estas poblaciones en el desarrollo y el pluralismo de la sociedad, e igualmente se reafirma el compromiso de la comunidad internacional con su bienestar económico, social y cultural y el goce de los frutos del desarrollo sostenible (véase el recuadro I.8). Se recomendó que la Asamblea General proclamase un decenio para estos pueblos y estableciese un Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, y aprobase una declaración sobre los derechos indígenas. Fue el inicio de los cambios que los pueblos indígenas habían esperado desde hace tiempo, de una implicación mayor del sistema en su conjunto para la protección y promoción de los derechos humanos y una participación más amplia de los propios indígenas.

En 1993, en homenaje al día en que se realizó la primera sesión del Grupo de Trabajo para las Poblaciones Indígenas en 1982, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó el Año Internacional de las Poblaciones Indígenas; desde entonces, el día internacional de este colectivo se celebra el 9 de agosto. Rigoberta Menchú, Premio Nobel de la Paz en 1992, actuó como embajadora de buena voluntad en 1993, con el propósito de elevar la conciencia respecto de la situación y las demandas de los pueblos indígenas y conseguir recursos para asegurar un apoyo mayor de las políticas de desarrollo hacia estos, objetivo con que se estableció el Fondo Voluntario para el Año Internacional. El Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo que siguió (1994-2003) continuó con el esfuerzo de fortalecer la cooperación con los pueblos indígenas, pero como resultó insuficiente, la Asamblea General proclamó en 2004 un Segundo Decenio (2005-2015).

[8] Este derecho también se encuentra en el artículo 1(2) de la Carta de las Naciones Unidas (1945), y en el artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2013).

Recuadro I.8
La Declaración y el Programa de Acción de Viena de 1993

Parte I, Párrafo 20:

"La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoce la dignidad intrínseca y la incomparable contribución de las poblaciones indígenas al desarrollo y al pluralismo de la sociedad y reitera firmemente la determinación de la comunidad internacional de garantizarles el bienestar económico, social y cultural y el disfrute de los beneficios de un desarrollo sostenible. Los Estados deben garantizar la total y libre participación de las poblaciones indígenas en todos los aspectos de la sociedad, en particular en las cuestiones que les conciernan. Considerando la importancia de las actividades de promoción y protección de los derechos de las poblaciones indígenas y la contribución de esas actividades a la estabilidad política y social de los Estados en que viven esos pueblos, los Estados deben tomar medidas positivas concertadas, acordes con el derecho internacional, a fin de garantizar el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las poblaciones indígenas, sobre la base de la igualdad y la no discriminación, y reconocer el valor y la diversidad de sus diferentes identidades, culturas y sistemas de organización social".

Fuente: Naciones Unidas, "Declaración y Programa de Acción de Viena", 1993, [en línea], http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf.

El medio ambiente ha sido una de las áreas de trabajo del sistema de las Naciones Unidas donde las demandas indígenas han concitado más eco. Si bien utilizó los términos "poblaciones" y "comunidades", la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992) reconoció su valor en la conservación medioambiental (véase el enunciado del Principio 22 de la Declaración de Río en el recuadro I.9) y recomendó a los Estados respetarlos y hacer posible su participación para avanzar hacia el logro del desarrollo humano sostenible, en: i) la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; ii) la Agenda 21 (un programa con recomendaciones a los Estados), y iii) el Convenio sobre la Diversidad Biológica (el único de los tres instrumentos que es vinculante, es decir, cuyo cumplimiento es obligatorio para los Estados que lo suscriben). El artículo 8(j) de este último es de especial interés para los pueblos indígenas, pues subraya que se deben respetar, preservar y mantener los conocimientos, las innovaciones y las prácticas tradicionales de los pueblos indígenas para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, incluyendo su participación equitativa en los beneficios que se puedan derivar de su utilización. En la Declaración de Río+10 se hace referencia a los "pueblos" indígenas.

Recuadro I.9
Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992)

Principio 22:

"Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible".

Fuente: Naciones Unidas, "Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo", 1992, [en línea] http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm.

Dada la importancia que reviste el medio ambiente en la conciencia de los pueblos indígenas y la dificultad de participación de estos en algunos mecanismos formales de las Naciones Unidas, del 19 al 22 de abril de 2010 se celebró en Cochabamba, en el Estado Plurinacional de Bolivia, la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra, el mayor foro alternativo al 15° período de sesiones de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Copenhague, 2009). El documento final de la Conferencia, el Acuerdo de los Pueblos, denuncia al sistema capitalista como el principal causante del cambio climático, pues no solo impone "una lógica de competencia, progreso y crecimiento ilimitado" sino también una visión material de la naturaleza, al punto de convertirla en una mercancía. El documento aboga por un nuevo sistema "que restablezca la armonía con la naturaleza y entre los seres humanos" a través del reconocimiento de los derechos de la Madre Tierra. La representación de las Naciones Unidas en la Conferencia enfatizó la necesidad de profundizar las relaciones de la Organización con los países y todos los actores de la sociedad.

También la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD, El Cairo, 1994) constituye un antecedente relevante para los pueblos indígenas, puesto que establece una serie de medidas tendientes a reconocer sus perspectivas y modos de vida, exhorta a eliminar todas las violaciones y discriminaciones en materia de derechos humanos, sobre todo aquellas formas de coerción hacia los pueblos indígenas, insta al desglose de datos y a la

generación de conocimientos actualizados sobre sus dinámicas demográficas y condiciones de vida, señala que los gobiernos deberían respetar las culturas de las "poblaciones indígenas y permitirles ejercer los derechos de tenencia y administración de sus tierras, proteger y renovar los recursos naturales y ecosistemas de que dependen las comunidades indígenas para su supervivencia y bienestar", y considerar con estos dicha dependencia al formular las políticas nacionales de población y desarrollo (medidas 6.25, 6.26 y 6.27 del Programa de Acción de la CIPD). Si bien entonces también se usaban los términos de "poblaciones" o "comunidades indígenas", las revisiones quinquenales posteriores de la aplicación de la CIPD comenzaron a incorporar la denominación de "pueblos indígenas".

En relación a lo anterior, y como últimos avances en los consensos internacionales referentes a los pueblos indígenas, primero debe citarse el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo. Este importante documento fue aprobado por representantes oficiales de 38 países miembros y asociados de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas, en el marco de la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, celebrada del 12 al 15 de agosto de 2013 en la capital del Uruguay. Uno de los ocho temas identificados como prioritarios en el documento se refiere a los pueblos indígenas, entre cuyos acuerdos se establece: "Respetar y aplicar las disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como las del Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales exhortando a los países que aún no lo han hecho a firmarlo y ratificarlo, adaptando los marcos jurídicos y formulando las políticas necesarias para su implementación, con la plena participación de estos pueblos, incluidas las personas indígenas que viven en ciudades"[9].

Finalmente, cabe apuntar la organización de la Reunión Plenaria de Alto Nivel del 69º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, más conocida como Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas (resoluciones 65/198 de 2010 y 66/296 de 2012), que se celebrará los días 22 y 23 de septiembre de 2014 en Nueva York con el propósito de intercambiar puntos de vista y mejores prácticas sobre la realización de los derechos de los pueblos indígenas, incluido el cumplimiento de los objetivos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 2007. Como resultado de esta Conferencia Mundial se espera un documento final conciso y orientado a la acción, que tome en cuenta los puntos de vista de los Estados Miembros y de los pueblos indígenas. En el caso de estos últimos, reviste especial relieve la Declaración de Alta (Noruega), elaborada del 10 al 12 de junio de 2013 en la Conferencia Preparatoria Global Indígena Global de la Conferencia Mundial.

2. Instrumentos del derecho internacional y pueblos indígenas

El Convenio núm. 107 sobre Pueblos Indígenas y Tribales (aprobado en 1957, en vigor desde 1959), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), fue un primer gran paso para intentar asegurar los derechos de los pueblos indígenas. No obstante, debido a su carácter asimilacionista, conforme a las ideas dominantes de la época, fue revisado, reemplazado y superado por el Convenio núm. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales (de 1989, en vigor desde 1991), de la OIT, donde se reconocen por primera vez en un tratado internacional los derechos de los pueblos indígenas, no solo como personas individuales. En el cuadro I.1 se presenta el estado de las ratificaciones de estos dos convenios por parte de los países.

El 13 de septiembre de 2007, después de más de 22 años de discusiones en el grupo de trabajo conformado por la Comisión de Derechos Humanos, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la histórica Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que tiene un valor político, ético y moral profundo, donde se reconoce el derecho a la libre determinación de estos, como se establece en el artículo 3 (véase el recuadro I.10). En el artículo 42 de la Declaración se determinan obligaciones para las instituciones internacionales y los gobiernos en la promoción del respeto y la plena aplicación de este instrumento. En el artículo 38 se estipula la necesidad de que los Estados adopten medidas concretas para alcanzar los fines de la Declaración, y en el artículo 39 se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a recibir asistencia financiera y técnica para el disfrute de sus derechos. Se establece así un estándar mínimo de derechos de los pueblos indígenas, obligatorio para los Estados, que se articula en cinco dimensiones: el derecho a la no discriminación; el derecho al desarrollo y bienestar social; el derecho a la integridad cultural; el derecho a la propiedad, acceso, uso y control de las tierras, territorios y recursos naturales, y el derecho a la participación política y al consentimiento libre, previo e informado.

[9] Véase el documento completo en http://www.cepal.org/prensa/noticias/comunicados/0/50700/2013-595-Consenso_Montevideo_PyD.pdf.

Cuadro I.1

Situación de las ratificaciones de los Convenios núm. 107 y núm. 169 de la OIT, 2014

Convenio núm.107 sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1957)		Convenio núm.169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989)	
Bélgica	1958	Noruega	1990
Cuba	1958	México	1990
República Dominicana	1958	Colombia	1991
El Salvador	1958	Bolivia (Estado Plurinacional de)	1991
Ghana	1958	Costa Rica	1993
Haití	1958	Paraguay	1993
India	1958	Perú	1994
Egipto	1959	Honduras	1995
República Árabe Siria	1959	Dinamarca	1996
Pakistán	1960	Guatemala	1996
Túnez	1962	Países Bajos	1998
Malawi	1965	Fiji	1998
Panamá	1971	Ecuador	1998
Bangladesh	1972	Groenlandia	1999
Angola	1976	Argentina	2000
Guinea-Bissau	1977	Venezuela (República Bolivariana de)	2002
Iraq	1986	Dominica	2002
		Brasil	2002
		España	2007
		Chile	2008
		Nicaragua	2010
		República Centroafricana	2012

Fuente: OIT, Monitoreo de los derechos de los pueblos indígenas y tribales a través de los Convenios de la OIT. Una recopilación de los comentarios de los órganos de control de la OIT 2009-2010, Ginebra , 2010 [en línea] http://www.ilo.org/indigenous/Resources/Publications/WCMS_150209/lang–es/index.htm; y Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales: Un manual, Ginebra, 2003 [en línea] http://www.ilo.org/indigenous/Resources/Guidelinesandmanuals/WCMS_100764/lang–es/index.htm.

Nota: Denuncias resultantes de la ratificación del Convenio núm. 169 en la región: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú (OIT, 2010).

Recuadro I.10

La libre determinación en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Artículo 3

"Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural".

Fuente: Naciones Unidas, "Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas", 2007, [en línea], http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf.

3. Mecanismos directos de protección

Los mecanismos de protección de los derechos humanos del sistema de las Naciones Unidas son diferentes de los que existen en el sistema interamericano de derechos humanos de la OEA. En este último sistema una corte puede opinar y fallar sobre causas presentadas por individuos, es decir, se trata de un órgano judicial supranacional donde los jueces emiten fallos jurídicamente vinculantes. En el marco de las Naciones Unidas los órganos y mecanismos de protección son de naturaleza más política, puesto que su organismo judicial principal, la Corte Internacional de Justicia, está encargado especialmente de decidir las controversias de orden jurídico entre Estados y de emitir opiniones consultivas respecto a cuestiones jurídicas que pueden serle sometidas por órganos e instituciones especializadas de las Naciones Unidas.

De manera sucinta, en el sistema universal de protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas existen: i) mecanismos basados en la Carta de las Naciones Unidas, como el Consejo de Derechos Humanos (integrado por Estados que aprueban resoluciones) y que incluye a su vez varios mecanismos: los procedimientos especiales (como el Relator Especial), el examen periódico universal (mecanismo por el cual los Estados evalúan la situación de otros Estados según una modalidad predefinida) y órganos asesores (como el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas), y ii) mecanismos basados en la aplicación de los principales tratados vinculantes del derecho internacional sobre los derechos humanos por parte de los países que los han ratificado. Estos mecanismos, llamados "comités", también se componen de expertos. Existen diversas posibilidades para presentar

quejas al Consejo de Derechos Humanos, a los comités y a los procedimientos especiales, que son importantes en casos de problemas urgentes[10].

En 1970, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, subsidiaria de la Comisión de Derechos Humanos, antecesora del actual Consejo, creado el 5 de marzo de 2006, recomendó un estudio exhaustivo sobre la situación de los pueblos indígenas. Para esto se nominó a José R. Martínez Cobo como Relator Especial. Si bien el estudio no se pudo completar hasta 1986, su proceso de elaboración generó un ambiente propicio para que, en 1982, el Consejo Económico y Social estableciera el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas. Conviene citar los mecanismos específicos de las Naciones Unidas para este colectivo que se han ido estableciendo desde entonces[11]:

- Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas: subsidiario de la Subcomisión de Derechos Humanos, que dependía de la Comisión de Derechos Humanos, se reunía anualmente en Ginebra desde 1982 (resolución 1982/34 del Consejo Económico y Social) hasta su disolución en 2007. Tenía el mandato de: i) examinar las situaciones de protección y promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, y ii) prestar atención a la evolución de las normas relativas a los derechos de los pueblos indígenas, mandato por el que se redactó el proyecto de Declaración. A partir de la necesidad de examinar aspectos concretos desde 1996, y de las discusiones para redactar el proyecto de Declaración, en varios temas relevantes se necesitaron estudios específicos (véase el cuadro I.2).

Cuadro I.2
Estudios e informes relevantes del "Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas"

Título	Autor	Referencia
Informe sobre la protección del patrimonio de los pueblos indígenas	Erika Irene Daes	E/CN.4/Sub.2/1995/26
Documento de trabajo sobre el concepto de "pueblos indígenas"	Erika Irene Daes	E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2
Estudio sobre los tratados, convenios, y otros acuerdos constructivos entre los Estados y las poblaciones indígenas	Miguel Alfonso Martínez	E/CN.4/Sub.2/1999/20
Las poblaciones indígenas y su relación con la tierra	Erika Irene Daes	E/CN.4/Sub.2/2001/21
La soberanía permanente de los pueblos indígenas sobre sus recursos naturales	Erika Irene Daes	E/CN.4/Sub.2/2004/30

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL.

- Grupo de Trabajo entre Períodos de Sesiones para la Elaboración de un Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Se estableció en 1995 en virtud de la resolución 1995/32 de la Comisión de Derechos Humanos y la resolución 1995/32 del Consejo Económico y Social. Con posterioridad fue un mecanismo subsidiario del nuevo Consejo de Derechos Humanos y tuvo como objetivo elaborar un proyecto de declaración sobre los derechos indígenas. Después de más de una década de discusiones se modificó sustancialmente gran parte de los 45 artículos que, junto con el preámbulo, componían el proyecto inicial. El 29 de junio de 2006 el texto de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fue aprobado por el Consejo Económico y Social, y finalmente, el 13 de septiembre de 2007, por la Asamblea General de las Naciones Unidas[12].
- Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas. Designado por la Comisión de Derechos Humanos en 2001 (resolución 2001/57), en un mandato renovado en 2004 por otro período. Durante los dos primeros mandatos, el Relator Especial fue el antropólogo mexicano Rodolfo Stavenhagen. Su trabajo se concretó sobre todo en tres áreas: investigación temática, visitas a países y gestión de comunicaciones (envío de "peticiones urgentes" y "cartas de alegación" a gobiernos a partir de la información recibida de las personas y organizaciones indígenas). Además, desde 2005 hizo un seguimiento

10 Para más información, véase [en línea] http://acnudh.org/2011/02/mecanismos-de-derechos-humanos-de-naciones-unidas/.
11 Se puede encontrar un buen resumen al respecto en: IIDH (2003), *Campaña educativa sobre Derechos Humanos y Derechos Indígenas,* San José, ASDI/IIDH.
12 Aunque la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas no es vinculante, sí lo es en términos morales, después de haber sido aprobada por una amplia votación, con 144 países a favor, 4 en contra (Australia, Canadá, Nueva Zelandia y Estados Unidos) y 11 abstenciones (Azerbaiján, Bangladesh, Bhután, Burundi, Colombia, Federación de Rusia, Georgia, Kenia, Nigeria, Samoa y Ucrania). En marzo de 2010 Australia anunció su adhesión a la Declaración, seguida de Nueva Zelandia. En noviembre de 2010 el Gobierno de Canadá anunció su apoyo, y en diciembre de ese mismo año los Estados Unidos confirmaron que se adherirían a la Declaración.

del nivel de cumplimiento de sus recomendaciones. Le sucedió el Relator Especial James Anaya en marzo de 2008, y desde el 2 de junio de 2014 asumió el cargo Victoria Tauli-Corpuz. A continuación, en el cuadro I.3, se presentan los principales estudios del Relator Especial.

Cuadro I.3

Principales estudios del Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2001-2013

Relator Especial y años	Estudios y años
Rodolfo Stavenhagen (2001-2008)	*La situación de los pueblos indígenas* (2002)
	Los proyectos de desarrollo y los derechos de los pueblos indígenas (2003)
	La justicia y los derechos indígenas (2004)
	La educación indígena (2005)
	La brecha de la implementación (2006)
	Tendencias y desafíos (2007)
	Por un desarrollo basado en los derechos humanos (2007)
James Anaya (2008-2014)	*Estudio sobre las industrias extractivas y los pueblos indígenas* (2013)

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL.

- Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. Se estableció después de un extenso proceso que comenzó en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993), mediante la resolución del Consejo Económico y Social 2000/22 del 28 de julio de 2000, del que es órgano asesor a través de tres líneas de actuación: i) formular recomendaciones al sistema de las Naciones Unidas; ii) difundir las actividades relacionadas con las cuestiones indígenas y promover su integración dentro del sistema, y iii) preparar y difundir información. Desde 2002 se celebra un período anual de sesiones del Foro y se prepara un informe sobre sus actividades, cuyas recomendaciones también aplican los Estados y los pueblos indígenas. A partir de 2009, los períodos temáticos se intercalan con un período de revisión de las recomendaciones. En enero de cada año el Foro Permanente tiene la práctica de organizar reuniones internacionales de expertos sobre asuntos importantes, con la participación de expertos indígenas de las siete regiones socioculturales que esta instancia reconoce. Debe subrayarse que el Foro constituye un hito en la participación indígena en las Naciones Unidas, puesto que por primera vez están representados de forma directa (a través de 16 expertos, ocho de los cuales son propuestos por las organizaciones de los pueblos indígenas). En el cuadro I.4 se describen los temas que trata el Foro durante sus sesiones.

Cuadro I.4

Temas tratados por el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas en sus sesiones, 2002-2014

Temas abordados	Sesiones y fechas
Organización	1° período de sesiones (13 a 24 de mayo de 2002)
Niños y jóvenes indígenas	2° período de sesiones (12 a 23 de mayo de 2003)
La mujer indígena	3° período de sesiones (10 a 21 de mayo de 2004)
Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los pueblos indígenas (Objetivos 1 y 2)	4° período de sesiones (16 a 27 de mayo de 2005)
Redefiniendo los ODM	5° período de sesiones (15 a 26 de mayo de 2006)
Territorios, tierras y recursos naturales	6° período de sesiones (14 a 25 de mayo de 2007)
El cambio climático, la diversidad biocultural y los medios de vida: la custodia por los pueblos indígenas y nuevos retos	7° período de sesiones (21 de abril a 2 de mayo de 2008)
Revisión	8° período de sesiones (18 a 29 de mayo de 2009)
El desarrollo de los pueblos indígenas y las cuestiones de cultura e identidad: artículos 3 y 23 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	9° período de sesiones (18 a 29 de mayo de 2010)
Revisión	10° período de sesiones (16 a 27 de mayo de 2011)
La doctrina del descubrimiento: su repercusión duradera en los pueblos indígenas y el derecho a recibir reparación por conquistas del pasado (artículos 28 y 37 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas)	11° período de sesiones (7 a 18 de mayo de 2012)
Revisión	12° período de sesiones (20 a 31 de mayo de 2013)
Principios de buena gobernanza acordes con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: artículos 3 a 6 y 46	13° período de sesiones (12 a 23 de mayo de 2014)

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL.

- Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Creado por el Consejo de Derechos Humanos (resolución A/HRC/6/36 del 14 de diciembre de 2007) para reemplazar el antiguo Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas, con el mandato de asesorar el Consejo de Derechos Humanos respecto de los derechos de los pueblos indígenas, sobre la base de demandas formuladas por este. Desde 2009 el Mecanismo ha presentado tres estudios (véase el cuadro I.5). En la actualidad prosigue su estudio de 2013 sobre el acceso a la justicia en la promoción y la protección de los derechos de los pueblos indígenas, centrándose en la justicia restaurativa y los sistemas jurídicos indígenas, e incorpora un examen del acceso a la justicia de las mujeres, los niños, los jóvenes y las personas con discapacidad indígenas, que será presentado al Consejo en su 27° período de sesiones (septiembre de 2014). También se encuentra elaborando un estudio sobre la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas en las iniciativas de reducción y prevención de los riesgos de desastres naturales y la preparación ante esos riesgos, que incluye la consulta y la cooperación con los propios pueblos interesados respecto de la elaboración de planes nacionales para la reducción de riesgos de desastres naturales.

Cuadro I.5
Informes presentados por el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Informe	Referencia
El derecho de los pueblos indígenas a la educación	A/HRC/EMRIP/2009/2
Los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones	A/HRC/EMRIP/2011/2
Acceso a la justicia en la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas	A/HRC/24/50 (2013)

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL.

4. Avances en las legislaciones y en la institucionalidad estatal

Junto con los avances en el escenario internacional, los pueblos indígenas han ido posicionando sus derechos en las legislaciones y la institucionalidad de los Estados donde viven, en un proceso que no ha resultado fácil, a través de un camino extenso que persiste hasta el presente. Más allá del análisis sobre la institucionalidad colonial, en la institucionalidad republicana se empezó a trabajar de forma concreta y coordinada regionalmente el llamado "problema indígena", concebido a partir de la alta incidencia de la pobreza y observado como un obstáculo a la integración y desarrollo "nacional", desde el Primer Congreso Indigenista Interamericano, llevado a cabo en abril de 1940 en Pátzcuaro (Michoacán, México). La Convención de Pátzcuaro posterior dio origen al Sistema Indigenista Interamericano, que desde 1953 se relaciona con la OEA como organismo especializado, mediante la creación de institutos nacionales para atender los asuntos indígenas, como el paradigmático Instituto Nacional Indigenista de México (1948).

A pesar que las políticas promovidas por este sistema son hoy consideradas "indigenistas", dado que ensalzan lo indígena a la vez que buscan su integración y aculturación en la sociedad nacional más amplia, tuvieron aspectos positivos al otorgarles igualdad y valor a las culturas indígenas y sus representantes, así como denunciar el racismo. Sin embargo, el cumplimiento de las resoluciones de los congresos indigenistas fue escaso, debido en gran parte a su no obligatoriedad. En 1985, en el IX Congreso en Santa Fe de Nuevo México, en la resolución 14, se pidió que "los Estados Miembros adopten medidas u ordenamientos jurídicos tendientes a reconocer el carácter y naturaleza multiétnica y multilingüe de sus respectivas sociedades naciones", a la vez que se solicitó poner en vigor acciones legales que garantizaran a los pueblos indígenas y comunidades "étnicas" el acceso a la estructura jurídica y política de los Estados nacionales.

Además, el citado Congreso introdujo un nítido enfoque de derechos para abordar las cuestiones indígenas, cuando hizo un llamado a la Asamblea General de la OEA para que la Comisión informara anualmente acerca de la situación de los pueblos indígenas en lo relativo a los derechos humanos; a adaptar las legislaciones de los Estados Miembros al derecho internacional en lo referente a los derechos de los pueblos indígenas, y a que se estudiara la posibilidad de adecuar los sistemas penales y civiles a la especificidad sociocultural de los pueblos "indios" (tomando en cuenta sus normas consuetudinarias), entre otras resoluciones. Tales resoluciones se aprobaron en una época en que las políticas indigenistas, si eran aplicadas, ya habían sido criticadas por sus facetas paternalistas, poco participativas y asimilacionistas, por un número creciente de antropólogos y por las organizaciones indígenas, cada vez mayores, coordinadas e influyentes. Véase al respecto en el recuadro I.11 la histórica Primera Declaración de Barbados: por la Liberación del Indígena, de 1971.

Recuadro I.11
Primera Declaración de Barbados: por la Liberación del Indígena (1971)

"Las propias políticas indigenistas de los gobiernos latinoamericanos se orientan hacia la destrucción de las culturas aborígenes y se emplean para la manipulación y el control de los grupos indígenas en beneficio de la consolidación de las estructuras existentes. Postura que niega la posibilidad de que los indígenas se liberen de la dominación colonialista y decidan su propio destino".

Fuente: "Primera Declaración de Barbados: por la Liberación del Indígena" [en línea] http://servindi.org/pdf/Dec_Barbados_1.pdf.

El hecho de que en la Primera Declaración de Barbados se subraye el derecho de los pueblos indígenas a "experimentar sus propios esquemas de autogobierno, desarrollo y defensa, sin que estas experiencias tengan que adaptarse o someterse a los esquemas económicos y sociopolíticos que predominen en un determinado momento"[13], desembocará años después en la Declaración de San José sobre el Etnocidio y el Etnodesarrollo, a partir de un seminario convocado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en 1981 en Costa Rica. En esta última declaración se denuncia el genocidio cultural, llamado "etnocidio", y se posiciona el "etnodesarrollo" como concepto útil, al vincular desarrollo y libre determinación en el ámbito de las políticas estatales (véase el recuadro I.12).

Recuadro I.12
Declaración de San José sobre el Etnocidio y el Etnodesarrollo, 1981

"En forma cada vez más insistente las organizaciones representativas de diversos grupos indígenas en América Latina y los especialistas en el tema de que tratamos, han proclamado la necesidad de contrarrestar el etnocidio y de poner en marcha un proceso de auténtico etnodesarrollo, es decir, el establecimiento y la aplicación de políticas tendientes a garantizar a los grupos étnicos el libre ejercicio de su propia cultura".

Fuente: "Seminario internacional sobre el etnocidio y el etnodesarrollo en América Latina, 1981, San José - Costa Rica Declaración de San José", citado en Zolla, Carlos y Zolla, Emiliano (2004), *Los pueblos indígenas de México, 100 preguntas*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) [en línea] http://www.nacionmulticultural.unam.mx/100preguntas/pregunta.php?c_pre=78&tema=3.

Gracias a estos consensos académicos, y en especial a las luchas indígenas, desde los años ochenta y sobre todo la década de 1990, se han ido abriendo espacios cada vez más significativos dentro de los Estados. En la Primera Reunión Intergubernamental organizada en noviembre de 2004 en Brasilia por el Fondo Indígena, una organización regional intergubernamental con participación indígena paritaria, se afirmaba que "las cuestiones del interés de los Pueblos Indígenas han ingresado plenamente en las agendas políticas de los Estados de la región" (Zúñiga y Morawietz, 2008, pág. 15). El cambio fue desde agendas políticas donde se pretendía la asimilación del otro al reconocimiento multicultural, a agendas interculturales e incluso a la "indianización" del Estado, como lo ilustra el caso del Estado Plurinacional de Bolivia a partir de 2006, la principal expresión de estos nuevos enfoques hasta el presente.

El Convenio núm. 169 de la OIT (1989) tuvo un enorme impacto en la llamada "cuarta ola de constituciones" (Jan-Erik Lane, en Van Cott, 2000, pág. 11), las reformas constitucionales realizadas en la región desde 1987, a través de nuevas constituciones o enmiendas de las existentes: la Argentina (1994); el Estado Plurinacional de Bolivia (1994, 2004, 2009); el Brasil (1988-2005); Colombia (1991; 2003); Costa Rica (1999); el Ecuador (1996, 1998, 2008); El Salvador (1983-2000); Guatemala (1985-1998); Honduras (1982-2005); México (1992, 1994-1995, 2001); Nicaragua (1987, 1995, 2005); Panamá (1972; 1983; 1994); el Perú (1993, 2005); el Paraguay (1992) y Venezuela (República Bolivariana de) (1999). La politóloga norteamericana Donna Lee Van Cott llamó a este fenómeno "constitucionalismo multicultural" (2000, pág. 269), un concepto que concitó atención por resumir de forma sucinta lo que sucedía en la región (véase el cuadro I.6). Si bien significó una ruptura con el discurso liberal universalista (excluyente), hegemónico desde los procesos de Independencia, no tuvo el impacto esperado en las políticas para una mejor calidad de vida de los indígenas.

[13] Véase "Primera Declaración de Barbados: por la Liberación del Indígena", [en línea] http://servindi.org/pdf/Dec_Barbados_1.pdf.

Cuadro I.6
América Latina (6 países): derechos indígenas y constitucionalismo multicultural, 1990-2010

País/ Legislación	Convenio núm. 169 de la OIT (1989, 1991) [a]	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007)	Reconocimiento retórico	Derechos de propiedad colectiva	Reconocimiento oficial de lengua	Educación bilingüe	Régimen de autonomía
México	1990	Sí	Se reconoce en el artículo 2 como nación pluricultural	Sí	No	Sí	No
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1991	Sí, elevada a rango de Ley	Constitución Política, 2009, artículo 1	Sí	Sí	Sí	Sí
Perú	1994	Sí	La Constitución Política de 1993, en el artículo 2, reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la nación	Sí	No	Sí	No
Guatemala	1996	Sí	En el artículo 66 de la Carta Magna de 1985 el Estado reconoce a los diversos grupos étnicos; en 1999 fueron rechazadas las reformas a la Constitución mediante consulta popular	Sí	Sí, regional	Sí, pero muy limitada	No
Ecuador	1998	Sí	Constitución Política, 2008, artículo 1	Sí	Sí	Sí	Sí
Nicaragua	2010	Sí	En 1995 por las reformas constitucionales y por la Ley 192, en el Artículo 5 de la Carta Magna se reconoce en forma explícita a los pueblos indígenas	Sí	Sí, en las regiones autónomas	Sí	Sí, regional

Fuente: F. Cabrero, *Ciudadanía intercultural. Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas en Latinoamérica*, 2013.
[a] Aprobado el 27 de junio de 1989, en vigor desde el 5 de septiembre de 1991.

Las constituciones, legislaciones y políticas nuevas o reformadas posibilitaron la creación de ministerios, viceministerios, agencias estatales, defensorías indígenas y comisiones especializadas en asuntos indígenas para abordar de forma más adecuada aspectos tales como salud, educación, tierras y territorios, acceso y gestión de "recursos naturales", entre otros asuntos En la actualidad, las instituciones a cargo de los asuntos indígenas tienen características heterogéneas en cada país, según el nivel de participación política de los pueblos indígenas y la jerarquía institucional alcanzada (véase el cuadro I.7). Por ejemplo, existen instituciones como la Dirección Nacional de Política Indigenista de Panamá, al igual que otras con rango ministerial, como la recientemente creada Secretaría de Estado en los Despachos de Pueblos Indígenas y Afrohondureños (SEDINAFROH), en Honduras. La mayoría se ubican en una jerarquía intermedia en que, a pesar de no tener rango ministerial, mantienen dependencia directa de algún ministerio y poseen un cierto grado de autonomía, tal como sucede en la Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Panamá, Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Si bien en una primera etapa del desarrollo institucional el esfuerzo se dirigió hacia la creación de instituciones especializadas en el tema de los pueblos indígenas, en la última década se orientó a la transversalización de los asuntos indígenas y profundización de la articulación intersectorial de diversas instancias, como ministerios, departamentos, divisiones y unidades, entre otras, un desafío en que se está avanzando en la mayoría de los países, con velocidades diferentes. En los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Ecuador, con su definición como Estados plurinacionales se reestructuró el aparato estatal sobre la base del reconocimiento de los pueblos indígenas, originarios y campesinos en el primer país, y de las nacionalidades y pueblos indígenas en el segundo, en un proceso de reconfiguración institucional. Como señala Cordero Ponce (2012), estos procesos no están exentos de obstáculos y controversias; sin embargo, será necesario esperar algún tiempo antes de poder evaluar el impacto de estos cambios institucionales. Entretanto se requiere promover y fortalecer esta institucionalidad, cuya debilidad se ha señalado reiteradamente (CEPAL, 2007 y 2013b).

El proceso de inclusión del indígena y lo indígena en el aparato y la construcción del Estado ha ocurrido con contradicciones e incluso retrocesos. Debe recordarse que el contexto en que surge el "constitucionalismo multicultural" fueron las reformas neoliberales del consenso de Washington y la necesidad de relegitimación del Estado, neutralizando a su vez las demandas indígenas. En 2006 el ex Relator Especial Rodolfo Stavenhagen subrayó la brecha entre la proclamación de principios y los hechos en este terreno. Por eso, independientemente del reconocimiento constitucional, es necesario que los poderes ejecutivo, legislativo y judicial también se comprometan a asegurar los derechos colectivos indígenas. Ni decretos ejecutivos, leyes secundarias y dictámenes judiciales significan un mejoramiento automático y sustancial de las condiciones de vida de los pueblos indígenas. Los logros y las fracasos también pueden evaluarse teniendo presente la todavía escasa participación de estos pueblos en los órganos legislativos de sus respectivos Estados a partir de la participación política de sus movimientos y partidos.

Cuadro I.7

América Latina (16 países): institucionalidad de los pueblos indígenas según año de creación y dependencia jerárquica, 2013

País	Institución	Año de creación	Dependencia jerárquica
Argentina	Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI)	1985	Ministerio de Desarrollo Social
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Consejo Plurinacional para Vivir Bien en Armonía y Equilibrio con la Madre Tierra	2012	Ministerio de Medio Ambiente y Agua
	Viceministerio de Descolonización	2009	Ministerio de Culturas y Turismo
	Viceministerio de Interculturalidad	2009	Ministerio de Culturas y Turismo
	Viceministerio de Igualdad de Oportunidades	2012	Ministerio de Justicia
	Viceministerio de Autonomías Indígena Originario Campesinas	2009	Ministerio de Autonomías
	Viceministerio de Justicia Indígena Originario Campesina (VJIOC)	2009	Ministerio de Justicia
	Unidad de Políticas Intraculturales, Interculturales y Plurilingüismo (UPIIP)	2010	Ministerio de Educación
	Instituto Plurinacional de Estudio de Lenguas y Culturas	2012	Ministerio de Educación
Brasil	Fundación Nacional del Indio (FUNAI)	1967	Ministerio de Justicia
Chile	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)	1993	Ministerio de Desarrollo Social
Colombia	Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom	2005	Ministerio del Interior y de Justicia
	Programa Presidencial para la Formulación de Estrategias y Acciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Colombia	2007	Vicepresidencia de la República
Costa Rica	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI)	1973	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
Ecuador	Consejos Nacionales para la Igualdad	2012	
	Subsecretaría de Pueblos e Interculturalidad	2012	Presidencia del Ecuador, Secretaria de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana
El Salvador	Dirección Nacional de Pueblos Indígenas y Diversidad Cultural	2007	Secretaría de Cultura de la Presidencia
Guatemala	Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA)	1994	Presidencia de la República
	Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala (CODISRA)	1999	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
	Defensoría de la Mujer Indígena	1999	Secretaría de la Presidencia
Honduras	Secretaría de Estado en los Despachos de Pueblos Indígenas y Afrohondureños (SEDINAFROH)	2010	SEDINAFROH
México	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)	2003	Presidencia de la República
Nicaragua	Consejo de Desarrollo de la Costa del Caribe	2007	
Panamá	Dirección Nacional de Política Indígena	2008	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
	Red de Políticas Públicas Indígenas	2012	Ministerio de la Presidencia
Paraguay	Instituto Paraguayo del Indígena / Centro de Atención al Indígena (CENADI)	1981	Presidencia de la República
Perú	Dirección General de Interculturalidad y Derechos de los Pueblos (incluye al antiguo INDEPA)	2010	Ministerio de Cultura
Venezuela (República Bolivariana de)	Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas	2007	Presidencia de la República

Fuente: CEPAL, *Mujeres indígenas en América Latina. Dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos* (LC/W.558), Santiago de Chile, 2013.

Cuadro I.8

América Latina (6 países): participación política indígena en los órganos legislativos, alrededor de 2010-2015

País	Porcentaje de pueblos indígenas en la población	Años	Número de curules alcanzados por indígenas		Número total de parlamentarios	Porcentaje de representación indígena	Porcentaje de representación femenina indígena
			Mujeres	Hombres			
Bolivia (Estado Plurinacional de)	59,0	2009-2015	9	32	130	31,5	6,9
Ecuador	35,3	2009-2013	2	5	124	5,6	1,6
Guatemala	42,8	2012-2016	3	16	158	12,0	1,9
México	7,4	2012-2015	4	10	500	2,8	0,8
Nicaragua	1,8	2006-2009	2	1	92	3,3	2,2
Perú	40,2	2011-2016	2	7	130	6,9	1,5

Fuente: G. Noto, (2014), *Ciudadanía política: Voz y participación ciudadana en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2014.

Las dificultades de personas y pueblos indígenas para ejercer derechos individuales y colectivos más allá de reconocimientos retóricos (en constituciones, leyes y políticas) o la creación de instituciones públicas específicas (ministerios, secretarías, direcciones, defensorías, por ejemplo) se observan incluso en los gobiernos que desde 2006 apuntaban en un principio a una participación indígena inédita, como en los casos del Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Ecuador. Después de varios años desde la asunción al poder estatal por parte de partidarios de mayor participación, se ha producido una situación compleja, cuando no contradictoria, donde persisten sin resolver aspectos importantes de las demandas indígenas, sobre todo en materia de sus derechos colectivos, como son la consulta y el consentimiento libre, previo e informado en cualquier ley o actividad que afecte los territorios y jurisdicciones indígenas.

Así, mientras los índices de pobreza, salud o escolarización pueden mejorar para las personas indígenas, aunque menos si se los compara con la población blanca y mestiza, el avance de la frontera del "desarrollo" basado en prácticas extractivas (petróleo, minería y madera) y en grandes obras de infraestructura (apertura de carreteras e hidrovías, hidroeléctricas, entre otras) puede atentar en contra de sus derechos colectivos. El caso del Ecuador es muy significativo; recientemente, el gobierno decidió dar por acabada la innovadora e ilusionante Iniciativa Yasuní-ITT, con la que se quería dejar intocable el petróleo debajo del suelo del territorio donde vive uno de los últimos pueblos indígenas en aislamiento del planeta (véase el recuadro I.13).

Recuadro I.13

El Ecuador y los Derechos de los Pueblos Indígenas

El Ecuador es un caso paradigmático en el análisis del impacto que ha tenido la entrada en el poder del Estado de la llamada "nueva izquierda latinoamericana" para los pueblos indígenas. Indudablemente, desde la asunción del Presidente Rafael Correa después de su victoria en las elecciones de 2006 ha habido muchos más avances sociales que los alcanzados en administraciones anteriores (entre estos, una nueva Constitución en 2008), a las que el movimiento social acusaba de "neoliberales", por sus políticas de restricción del gasto público y privatización de los servicios sociales. Por el contrario, el Gobierno de la Alianza PAIS ha expandido el gasto público y mejorado de forma inédita los servicios de educación y salud, pero también la infraestructura en carreteras, nuevos aeropuertos como el de Quito, o centrales hidroeléctricas, ocho en total y cofinanciadas en su mayoría por el banco China Development Bank, entre ellas la gran hidroeléctrica Coca Codo Sinclair, que será la mayor del país.

De acuerdo con los indicadores sociales, de 2001 a 2010 la pobreza de la población indígena medida por el método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) bajó casi 20 puntos porcentuales, desde un 89,9% a un 70,3%. La reducción es significativa, pero persiste una brecha de sobre 30 puntos porcentuales con la pobreza de otros grupos poblacionales (31,3% para el caso de los blancos; 37,9% en los mestizos). Además, curiosamente, en los últimos años hubo un incremento de la indigencia dentro de la pobreza de los indígenas medida por ingreso (del 36,8% en 2006 al 45,8% en 2009), y es el único grupo poblacional que subió en esta franja (Ponce y Acosta, 2010). Una primera hipótesis para explicar esta situación podría ser que la pobreza medida por NBI cae por la inversión estatal en los servicios, y/o por la migración del campo a la ciudad (sin obviar el impacto de las remesas de los inmigrantes), mientras que la pobreza por ingreso sube porque para los y las indígenas no hay una política sostenida que cubra sus derechos laborales en el campo, donde se encuentra su principal fuente de trabajo (Cabrero, 2013b). A esta complejidad en los índices de pobreza debe añadirse el entramado de la legislación e institucionalidad estatal.

Una vez que la Alianza PAÍS entró al gobierno, si bien se dio un paso importante en la descentralización administrativa y en las posibles autonomías indígenas con la Ley del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), por otra parte se produjo un desmantelamiento progresivo de las instituciones indígenas (Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe del Ecuador (DINEIB), Salud Intercultural, Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE)) y un aplazamiento hasta 2012 del derecho a la consulta previa (que consta en la Constitución de 2008), con la Sentencia de la Corte Constitucional N° 001-10-SIN-CC y el Decreto Ejecutivo 1247, fuertemente criticado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), la mayor organización indígena del país. La polémica con el gobierno aumentó después de la aprobación de la Ley de Minería a gran escala y a cielo abierto en 2009, y la llamada XI Ronda Petrolera (Suroriente), de noviembre de 2012, cuando se lanzaron a licitación 13 pozos petroleros de la Amazonia ecuatoriana, en el contexto del fallo judicial de julio de 2011 de la CIDH sobre el caso Sarayaku, que obliga al Estado a indemnizar a la comunidad por no haber sido consultada en las prospecciones petroleras en sus territorios de 2002 y 2003.

En ese contexto, el 15 de agosto de 2013 el Presidente emitió un decreto que dio por terminada la Iniciativa Yasuní-ITT, un proyecto innovador que había abanderado desde 2007, y que se proponía dejar intocable el crudo de dos bloques delimitados en un área bajo tierra en el Parque Nacional Yasuní (31 y 43-ITT), y además realizó varias acciones tendientes a la explotación del petróleo en la zona. Este anuncio ocurrió en un contexto muy tenso, marcado por el asesinato en marzo de ese año de unos 30 indígenas Taromenane en aislamiento voluntario, en el marco de la presión sobre sus territorios, y de una creciente presión nacional e internacional (para más detalles, véase el recuadro III.7 en el capítulo III).

Fuente: J. Ponce y A. Acosta, *La pobreza en la "revolución ciudadana" o ¿pobreza de revolución?*, Quito, Centro Andino de Acción Popular (CAAP), 2010; F. Cabrero, "¿Punto y final del partido indígena? Análisis desde las elecciones ecuatorianas del 2013", *Ecuador Debate*, N° 89, Quito, agosto de 2013.

C. Demandas y experiencias de autonomía de los pueblos indígenas en América Latina

Durante los dos primeros siglos de contacto de los pueblos indígenas y los colonizadores europeos se registró una variedad de formas de relaciones entre ambos, desde la pérdida total de soberanía de los pueblos y naciones indígenas hasta la suscripción de tratados o acuerdos constructivos para el ejercicio de diversas formas de autogobierno. Muy tempranamente, las Leyes de Indias impuestas por el poder colonial se orientaron a normar y regular las relaciones del imperio español con los habitantes indígenas de América (véase el recuadro I.14). Algunos autores sostienen que hasta mediados del siglo XIX prevaleció un criterio no discriminatorio y universalista del derecho internacional, fundado en el derecho natural, que consideraba como libres e iguales a todas las entidades políticas organizadas, incluso aquellas del otro lado del océano. Como consecuencia de esto, en algunos casos los colonizadores europeos reconocieron el carácter internacional de las relaciones y la condición de naciones soberanas de los pueblos indígenas, con consecuencias jurídicas que se reflejaron en los tratados u otros tipos de acuerdos entre estos. Los elementos básicos de tales relaciones fueron el reconocimiento del territorio, las formas propias de gobierno de los pueblos indígenas y, por ende, su capacidad para establecer relaciones internacionales (Naciones Unidas, 1995a).

Recuadro I.14
Las Leyes de Indias en las colonias españolas

Durante la colonización, la Corona española promulgó un conjunto de legislaciones para regular y normalizar la vida social, política y económica de las colonias de ultramar en el continente americano. Constituyen una recopilación de las distintas normas legales vigentes en los reinos de Indias, realizada durante el reinado de Carlos II. Básicamente, eran las Leyes de Burgos, las Leyes Nuevas y las Ordenanzas de Alfaro. Este conjunto de normativas fueron enunciadas entre 1523 y 1542, recopiladas a finales del siglo XVII y publicadas el 18 de mayo de 1680; su texto resume los principios políticos que ocuparán gran parte de América Latina y Europa. Entre estas leyes, la N° 4 se refiere al descubrimiento y la conquista territorial; fija las normas de población, reparto de tierras, obras públicas y minería. La Ley N° 6 trata la situación de los indígenas, su condición social, el régimen de encomiendas y tributos, entre otras materias. Uno de los capítulos se refiere a las formas de autoridad indígena, como es el caso de los caciques, y se ordena encomendarles el gobierno de los indios de los cuales eran señores, teniendo sin embargo el cuidado de no afectar ni el tributo a la Corona ni a los encomenderos.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL sobre la base de Ecured, "Leyes de Indias" [en línea] http://www.ecured.cu/index.php/Leyes_de_Indias, y Archivo Digital de la Legislación en el Perú [en línea] http://www.congreso.gob.pe/ntley/LeyIndiaPhtm.

Sin embargo, en los siglos posteriores se observó un proceso de despojo de los derechos soberanos de los pueblos indígenas, principalmente del derecho al territorio. En algunos casos, para mantener la disponibilidad de mano de obra indígena dedicada a la producción de cultivos, o en otros para detener las guerras, se definieron espacios, resguardos o comunidades que restringían el autogobierno indígena a asuntos internos.

En las últimas décadas, en la medida en que se han comenzado a reconocer los derechos de los pueblos indígenas tanto en los países como en el ámbito internacional a través de instrumentos de derechos humanos, el marco de referencia de la autonomía demandada por los pueblos indígenas ha sido el reconocimiento del derecho a la libre determinación, que supone la existencia y el ejercicio de derechos colectivos, así como el respeto a las instituciones y sistemas de autogobierno de los pueblos indígenas (Díaz Polanco, 1998). La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce los derechos de estos en pie de igualdad con el resto de la humanidad, estimando que son sujetos de la libre determinación, tal como se establece en los artículos 3 y 4 de este instrumento: "Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural" (artículo 3), y "Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas" (artículo 4).

Algunas condiciones para el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas son el fortalecimiento de sus instituciones, así como las posibilidades y capacidades para relacionarse con el Estado, respetando acuerdos o tratados previamente suscritos, tal como se señala en los artículos 5 y 37 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas:

"Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado" (artículo 5), y

"1. Los pueblos indígenas tienen derecho a que los tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos concertados con los Estados o sus sucesores sean reconocidos, observados y aplicados y a que los Estados acaten y respeten esos tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos. 2. Nada de lo contenido en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que menoscaba o suprime los derechos de los pueblos indígenas que figuren en tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos" (artículo 37).

Como se describe en el recuadro I.15 en referencia al caso de Panamá, donde ocurrió la primera experiencia de autonomía en la región, aunque no se utilizó como argumento el derecho a la libre determinación, sí se tuvieron presentes elementos tales como el derecho a la cultura y las costumbres, el reconocimiento y respeto a sus autoridades, al territorio, y la no imposición de fuerzas nacionales.

Recuadro I.15
El caso de la autonomía indígena en Panamá

En Panamá, los pueblos indígenas Ngäbe, Kuna, Emberá, Wounaan, Buglé, Naso, Bri-Bri y Bokota están en su mayoría organizados en cinco Comarcas Indígenas: Kuna Yala, Emberá-Wounaan, Kuna de Madungandi, Ngöbe-Buglé y Kuna de Wargandi, y ocupan aproximadamente un 23% del territorio nacional. Como resultado de un proceso de tensión y conflictos entre el pueblo Kuna y el Gobierno de Panamá, que se agravó en febrero de 1925, en un episodio conocido como la Revolución Tule, se firmó un Acuerdo de Paz en marzo de 1925. El Estado reconoció la autonomía del pueblo Kuna en la Comarca Kuna Yala en 1953, constituyendo con ello la primera experiencia de autonomía indígena en la región.

Aunque Panamá no ha reconocido que el Estado es pluricultural, los pueblos indígenas tienen derecho al reconocimiento de un estatus especial del territorio que han ocupado tradicionalmente, diferente al resto de las divisiones políticas del territorio nacional. Las Comarcas Indígenas son divisiones políticas especiales, a través de las que se legalizan los territorios indígenas y se reconocen y respetan sus instituciones políticas, sociales, económicas, culturales y espirituales, sobre la base de la cosmovisión de los pueblos indígenas. Entre las competencias establecidas está la aplicación de las leyes comarcales, incluyendo las Cartas Orgánicas de las Comarcas, que se aprueban a través de decretos ejecutivos. Las leyes comarcales tienen supremacía sobre las leyes nacionales (Ley N° 2 del 2 junio de 1987). La autonomía indígena en las Comarcas ha sido reconocida por otras leyes nacionales (Decreto N° 1 del 11 de enero de 2001, que creó el Consejo Nacional de Desarrollo Indígena).

Por tanto, como se señaló, la Comarca Indígena es una división política especial del territorio panameño, regida de acuerdo a la ley que la crea y a las normas, costumbres o cosmovisión del pueblo indígena que la habita, basada en las instituciones tradicionales indígenas creadas de acuerdo a sus valores espirituales, sociales, económicos, culturales, jurídicos y políticos. Su autoridad máxima es el Congreso General Indígena o el Consejo Indígena, o la entidad política creada por ellos, cuyo representante es el Cacique o una autoridad tradicional elegida de acuerdo a su tradición (Valiente López, 2005).

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL sobre la base de Asamblea Legislativa de la República de Panamá, Ley 16 "Por la cual se organiza la Comarca de San Blas", 1953 [en línea] http://www.iadb.org/Research/legislacionindigena/leyn/docs/Pan-Pan-Ley16-53-Crea-ComarcaSanBlas.pdf y Valiente López , "Administración de justicia indígena en las leyes comarcales y en la legislación panameña", Seminario Ombudsman y Acceso a la Justicia de los Pueblos Indígenas, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 19 de agosto de 2005.

En las últimas décadas se ha avanzado en la conceptualización de la libre determinación con el planteamiento de que al reconocer este derecho de los pueblos indígenas "en su calidad de pueblos", se imprime un carácter diferente a sus relaciones con los Estados y constituye el eje central de las demandas y negociaciones de autonomía. Esto ha sentado las bases para alcanzar la igualdad en relación con otros pueblos, ratificando que pueden decidir libremente su régimen político y buscar su desarrollo económico, social y cultural, así como escoger (y negociar) los acuerdos que garantizarán su continuidad como pueblos. Igualmente implica la obligación de los Estados de negociar con una entidad colectiva poseedora de derechos preexistentes a su creación.

Las experiencias de autonomía indígena en la región se erigen en respuesta a diversos factores y contextos heredados de la colonia. Por ejemplo, los tratados suscritos durante la colonización han servido de referencia para el reconocimiento de los derechos territoriales en el caso de Nicaragua (Ley 445, de 2003)[14], coincidiendo con el planteamiento del *Estudio sobre los tratados, convenios y otros acuerdos constructivos entre los Estados y las*

[14] Considerandos I, VI y artículo 32 de la Ley 445, "Ley de Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz", Asamblea Nacional de Nicaragua, 2003.

poblaciones indígenas. Este consideró que, en efecto, esos instrumentos mantienen su valor original, siguen vigentes y, por consiguiente, son fuente de derechos y obligaciones para todas sus partes originales (o sus sucesores), que deberán respetar sus disposiciones de buena fe (Naciones Unidas, 1999).

Otra ruta hacia la autonomía indígena se ha construido a partir de la reconstitución y el fortalecimiento de instituciones ancestrales de los pueblos indígenas. Una experiencia de ejercicio de autonomía indígena se observa en Oaxaca (México), donde se ha reconocido al municipio indígena como espacio jurisdiccional para que los pueblos indígenas ejerzan los derechos autonómicos (véase el recuadro I.16). De los 570 municipios de Oaxaca, 418 se rigen por el sistema de usos y costumbres. La autonomía, como expresión de la libre determinación, permite adoptar decisiones e instituir prácticas propias relacionadas con la cosmovisión, territorio indígena, tierra, recursos naturales, organización sociopolítica, administración de justicia, educación, lenguaje, salud, medicina y cultura de los pueblos indígenas, y está reconocida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Recuadro I.16

La Ley de Derechos de Pueblos y Comunidades Indígenas del estado de Oaxaca (México)

Esta ley fue sometida a discusión y aprobada en 1998, después de un proceso de consulta. Consta de ocho capítulos sobre disposiciones generales, de los pueblos y comunidades indígenas, autonomía, cultura y educación, sistemas normativos internos, mujeres indígenas, recursos naturales y desarrollo. Se reproduce a continuación lo referido a la autonomía en la exposición de motivos:

"El capítulo III regula las condiciones en que se ejercerá la autonomía reconocida a los pueblos y comunidades indígenas.

La autonomía define un ámbito jurisdiccional, asociado con el territorio de los pueblos y comunidades indígenas, cuyos límites serán definidos por cada uno de ellos, en consenso con el Estado y en su caso con los municipios. Esta disposición toma en cuenta los procesos históricos que han afectado el asiento territorial de los pueblos y comunidades, por los cuales se hace necesario practicar una definición especifica. Como esta no puede ser arbitraria o unilateral, se establece la intervención del Estado, para que éste aplique una voluntad conciliadora en la relación con terceros o colindantes al establecer esos límites, siempre en consenso con los pueblos y comunidades indígenas en cuestión.

Pueblos y comunidades podrán adoptar libremente las formas de organización social y política que corresponden a su tradición y modificarlas según sus sistemas normativos internos, sin más limitación que lo establecido en la Constitución Política Local y las leyes del Estado para la apropiada articulación de pueblos y comunidades con el resto de la sociedad y el Estado, para salvaguardar derechos de terceros para asegurar la permanencia de la estructura fundamental de la República y sus diversos niveles de gobierno. Los artículos de este capítulo marcan cuidadosamente el respeto a la autonomía del municipio y en general a la estructura del sistema de gobierno de la República, para que el ejercicio autonómico de pueblos y comunidades indígenas quede adecuadamente articulado a ella.

El capítulo contiene diversas disposiciones orientadas a facilitar una relación armónica entre comunidades y municipios indígenas y no indígenas y a impulsar la conciliación en caso de conflicto. Reconoce expresamente el derecho de comunidades y pueblos de formar asociaciones entre comunidades, entre municipios y entre comunidades y municipios. En su seno, podrán adoptar libremente formas de gobierno tradicional y de organización y funcionamiento. No se establecen límites para la escala de estas asociaciones, que incluso pueden abarcar varios pueblos, salvo cuando se pretenda hacerlo con grupos fuera del territorio de Oaxaca, en cuyo caso deberán atenerse a lo dispuesto en la Constitución del Estado".

Fuente: Gobierno del estado de Oaxaca, Procuraduría para la Defensa del Indígena, "Ley de Derechos de Pueblos y Comunidades Indígenas del estado de Oaxaca, México", 21 de marzo de 1998 [en línea] http://www.diputados.gob.mx/comisiones/asunindi/oaxregla.pdf.

La delimitación de la jurisdicción territorial ha sido un eje central en las experiencias de autonomía indígena en la región. La relación de los pueblos con sus tierras y recursos es un elemento esencial del derecho a la libre determinación, como plantea el artículo primero tanto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: "Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia". En el caso de los pueblos indígenas, esta realidad es todavía más importante, puesto que el territorio constituye para estos una fuente de identidad cultural, de conocimientos y de espiritualidad, y se relaciona estrechamente con su supervivencia (véase el recuadro I.17).

En la Constitución Política de Colombia se reconocen igualmente los territorios indígenas como entidades territoriales políticas y administrativas que disponen de cierta autonomía, donde las autoridades indígenas ejercen funciones de gobierno autónomo (véase el recuadro I.18).

Recuadro I.17

El derecho al territorio en la autonomía en Nicaragua

La propiedad comunal la constituyen las tierras, aguas y bosques que han pertenecido tradicionalmente a las Comunidades de las Regiones Autónomas (Ley 28, artículo 36). El territorio es el espacio geográfico que cubre la totalidad del hábitat de los pueblos indígenas y étnicos.

La tierra comunal es el área geográfica en posesión de una comunidad y/o etnia, sea bajo un título real de dominio o sin este. Comprende las tierras habitadas por la comunidad y aquellas que conforman el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas, culturales, religiosas, espirituales, incluyendo la caza, pesca y agricultura, los cementerios y otros lugares sagrados de la comunidad. Las tierras comunales no se pueden gravar y son inembargables, inalienables e imprescriptibles.

La propiedad comunal es la propiedad colectiva, constituida por las tierras comunales y los recursos naturales y otros contenidos en ella, como conocimientos tradicionales, propiedad intelectual y cultural, recursos de biodiversidad y otros bienes, derechos y acciones que pertenecen a una o más comunidades indígenas o étnicas (Reglamento de la Ley 28, de 2003).

El procedimiento para la demarcación y titulación de los territorios indígenas en las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz, fueron definidos en la Ley 445. En 2013 concluyó el proceso de demarcación y titulación de 22 territorios indígenas, que corresponden al 30% del territorio nicaragüense.

La propiedad comunal está sujeta a las siguientes disposiciones:

1. Las tierras comunales son inajenables. No pueden ser donadas, vendidas, embargadas ni gravadas, y son imprescriptibles.

2. Los habitantes de las comunidades tienen derecho a trabajar parcelas en la propiedad comunal y al usufructo de los bienes generados por el trabajo realizado.

El artículo 89 de la Constitución Política dice en su inciso 3 que el Estado reconoce las formas comunales de propiedad de las tierras de las comunidades de las Regiones Autónomas. Igualmente reconoce el goce, uso y disfrute de las aguas y bosques de sus tierras comunales. A través del artículo 180, inciso 2, se establece: "el Estado garantiza a estas comunidades el disfrute de sus recursos naturales, la efectividad de sus formas de propiedad comunal y la libre elección de sus autoridades y representantes". El artículo 99 se refiere a la responsabilidad del Estado en la protección, fomento y promoción de la propiedad comunitaria, como un mecanismo para garantizar el ejercicio de la democracia económica y social.

Fuente: Constitución Política de Nicaragua, Ley 28 y Ley 445 de la Asamblea Legislativa de Nicaragua.

Recuadro I.18

Autonomía y entidades territoriales indígenas en Colombia

Aprobada en 1991, la Constitución Política de Colombia reconoce la diversidad étnica, las lenguas de los pueblos indígenas y la autonomía en las entidades territoriales indígenas. El artículo 330 sostiene que, de conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades, y ejercerán las siguientes funciones:

"1. Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios.

2. Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.

3. Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución.

4. Percibir y distribuir sus recursos.

5. Velar por la preservación de los recursos naturales.

6. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio.

7. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional.

8. Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren, y

9. Las que les señalen la Constitución y la ley".

En cuanto a la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas, esta Constitución plantea que se efectuará "sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas", y agrega que "en las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades".

En el Congreso del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), en 2012, se plantearon demandas enmarcadas en los acuerdos firmados en agosto de 1995; en el decreto 982, emitido el 6 de junio de 1999; en los 96 acuerdos del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1.450), así como los establecidos en la Mesa Permanente de Concertación Nacional y las Mesas de Territorio, Salud, Educación y Derechos Humanos, y demás acuerdos establecidos con los pueblos indígenas del país. Las demandas sobre autonomía y control territorial fueron las siguientes:

"• Reconocer y respetar las experiencias de gobierno propio y autonomía en el control territorial desarrolladas por los pueblos indígenas y otros sectores sociales de Colombia, como aporte a la construcción de paz (ejemplo, de los pueblos Coconuco y Yanacona, en Nasa).

• Desmilitarización: acatamiento de los mandatos y declaraciones emitidas por las autoridades tradicionales indígenas en ejercicio de su autonomía y control territorial.

• Respeto al ejercicio a los mecanismos de control civil interno (tema guardia indígena).

• No aceptación de la política de consolidación en territorios indígenas, ni subordinación de la administración civil a la política de militarización nacional.

• Cumplimiento inmediato de la Sentencia T025 y sus autos de seguimiento (auto 004, 092, 008, 051 y 173 entre otros).

• Aplicación integral de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas".

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL sobre la base del Consejo Regional Indígena del Cauca, "Propuesta de los Pueblos Indígenas de Colombia al Gobierno Nacional", [en línea], http://www.cric-colombia.org/portal/propuesta-de-los-pueblos-indigenas-de-colombia-al-gobierno-nacional; Constitución Política de Colombia, 1991, [en línea] http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf.

Sin duda, las reformas constitucionales han representado el marco idóneo para reconocer y profundizar los procesos de autonomía indígena. Una de las tendencias que se ha observado en las últimas décadas ha sido la transición desde el reconocimiento del Estado multicultural o multiétnico, como ocurre en los casos de Colombia, Guatemala y Nicaragua, al reconocimiento como Estado plurinacional. A través de la plurinacionalidad, en el Estado Plurinacional de Bolivia se reconoce a los pueblos indígenas como entidades históricas y políticas diferenciadas (en materia de autoridad, territorio, instituciones, aspectos cognitivos y espirituales), constituyentes del Estado y de la sociedad intercultural (véase el recuadro I.19). Constitucionalmente, la autonomía se traduce en la elección directa de autoridades, la administración de recursos económicos y el ejercicio de facultades legislativas, reglamentarias, fiscalizadoras y ejecutivas por los órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción.

Recuadro I.19

Autonomía indígena en la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia

La nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia incluyó preceptos para el ejercicio de las autonomías. Los artículos 1 y 2 de la Constitución establecen que se constituye el Estado intercultural descentralizado y con autonomías, y que el Estado Plurinacional de Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico. En el artículo 2 se estipula que, dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a la Constitución y la ley.

Otros aspectos incorporados en las normas constitucionales son:

i) el reconocimiento de los derechos colectivos;

ii) la adopción comunitaria como una de las formas de gobierno;

iii) los sistemas políticos, jurídicos y económicos acordes a la cosmovisión de cada pueblo;

iv) la protección de sus sitios sagrados y justicia comunitaria;

v) el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada;

vi) la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios;

vii) la gestión territorial indígena autónoma y el uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables;

viii) la propiedad intelectual colectiva de sus saberes, ciencias y conocimientos;

ix) la educación intracultural, intercultural y plurilingüe;

x) la diversidad cultural como base esencial del Estado plurinacional comunitario y la interculturalidad como instrumento de cohesión y convivencia armónica y equilibrada de todos los pueblos y naciones;

xi) el reconocimiento de su patrimonio cultural, constituido por las cosmovisiones, mitos, historia oral, danzas, prácticas culturales, conocimientos y tecnologías tradicionales;

xii) la consideración de sus lenguas como idiomas oficiales de similar rango que el castellano (Aymara, Araona, Baure, Bésiro, Canichana, Cavineño, Cayubaba, Chácobo, Chimán, Esse Ejja, Guaraní, Guarasugwe, Guarayo, Itonama, Leco, Machajuyaikallawaya, Machineri, Maropa (Reyesano), Trinitario Moxeño, Mojeño (Moxeño, Javeriano, Ignaciano), Moré, Moseten, Movima, Pacahuara, Puquina, Quechua, Sirionó, Takana, Tapiete, Toromona, Chipaya (Urus Chipaya), Weehnayek, Yaminagua, Yuqui, Yuracaré y Zamuco), y

xiii) la elección de sus representantes políticos de acuerdo con sus formas propias de elección.

Constitucionalmente, la autonomía implica la elección directa de sus autoridades por parte de las y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de las facultades legislativas, reglamentarias, fiscalizadoras y ejecutivas, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones.

La autonomía se define en cuatro niveles: departamental, regional, municipal e indígena, con igual rango constitucional, jurisdicción territorial y sin subordinación entre estos (artículo 276). La conformación de esta última se hace sobre la base de los territorios ancestrales, por voluntad de sus integrantes y sus autoridades, y se prevé que la ejerzan con plenas potestades gubernativas, legislativas y jurisdiccionales y bajo normas y procedimientos propios. Se han establecido competencias generales para cada nivel. Gran parte del régimen autonómico fue delegado a la discusión de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, que desarrolla las normas constitucionales y regula la elaboración de los estatutos autonómicos y cartas orgánicas.

Fuente: Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia [en línea] www:http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/bolivia09.html.

En el caso de Nicaragua, la experiencia de autonomía se inició con la reforma de la Constitución Política en 1986, y en las últimas décadas se ha construido un sistema autonómico de relaciones coordinadas de gobierno. En los 29 años de ejercicio autonómico, en cerca del 50% del territorio nacional, este sistema es jurídica, política, administrativa, económica y financieramente descentralizado dentro de la unidad del Estado nicaragüense, desde el nivel comunitario hasta el nivel multiétnico regional (véase el recuadro I.20).

En las diversas experiencias la progresividad en la profundización del ejercicio de la libre determinación ha sido una tendencia común. En todos los países se está avanzando paulatinamente respecto a la ampliación de poderes y transferencia de competencias desde el nivel central de los Estados hacia las instancias autonómicas. Otra tendencia ha sido la continua negociación sobre la administración de recursos naturales, territorios, aplicación de acuerdos y reformas para la transformación estructural de los Estados, con el objetivo de alcanzar la igualdad de los pueblos

indígenas y el resto de la sociedad. Nuevamente Oaxaca (México) ha sido escenario de iniciativas por parte de las autoridades de los pueblos indígenas para profundizar la autonomía y el autogobierno (véase el recuadro I.21).

Recuadro I.20
El sistema regional de autonomía en Nicaragua

En 1986 el Estado nicaragüense dio un paso trascendental en la transformación de las relaciones con los pueblos indígenas y comunidades étnicas que viven en la antigua Moskitia, hoy llamada Costa Caribe de Nicaragua. En la Constitución Política reformada se reconoció el régimen de autonomía para los pueblos indígenas, afrodescendientes y comunidades étnicas. El régimen, regional y multiétnico, se discutió y aprobó en el contexto de un proceso de negociación para la paz. El pluralismo étnico (multietnicidad) se transformó en un principio del Estado nicaragüense. Se concibió como un elemento central para mantener la vinculación de las Regiones Autónomas con el resto del país, contribuir a la construcción de una conciencia de unidad nacional respetando la diversidad étnica y cultural, y la creación de condiciones políticas, económicas, sociales y culturales para la convivencia interétnica.

Los aspectos más relevantes de los 29 años de autonomía pueden resumirse de este modo:

a) Ha aumentado la conciencia de diversidad cultural en las Regiones Autónomas. Se han fortalecido las identidades de cada uno de los pueblos indígenas, afrodescendientes y mestizos costeños junto con la identidad costeña. Los Consejos Regionales Autónomos se han constituido en espacios valiosos para el diálogo multiétnico y político. Este proceso ha sido paralelo al creciente reconocimiento y restitución de los derechos colectivos, principalmente de los pueblos indígenas y afrodescendientes. El plurilingüismo se ha fortalecido en términos legales y en la práctica.

b) Se han dado pasos en la transformación del Estado nicaragüense respondiendo a la multietnicidad. De las medidas en este sentido cabe señalar:

i) Convenio entre la Asamblea Nacional y los Consejos Regionales Autónomos con diálogo, comparecencia anual, acuerdos sobre iniciativas de leyes, entre otros.

ii) Acuerdos entre los Consejos Regionales Autónomos y las Regiones Autónomas para iniciar el deslinde jurisdiccional entre los sistemas de administración de justicia comunitaria y estatal, diagnóstico sobre el pluralismo jurídico, modelo integral de lucha respecto de la violencia contra las mujeres, y nombramientos de autoridades autóctonas, entre otros.

c) Desarrollo de la institucionalidad autonómica en distintos niveles de autonomía (regional, municipal, territorial y comunal), y creación de la zona de régimen especial para Miskitus y Mayagnas del Alto Wangki y Bocay.

d) Conclusión del proceso de demarcación y titulación de territorios indígenas. Tienen título 333 comunidades en 22 territorios indígenas y multiétnicos. Se han institucionalizado procesos de elección de autoridades comunales y territoriales, y se ha iniciado una relación institucional del Estado con los gobiernos territoriales y comunitarios indígenas.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de la Constitución Política de Nicaragua, Ley 28 y Ley 445 de la Asamblea Legislativa de Nicaragua.

Recuadro I.21
Oaxaca: reformar el Estado desde los derechos indígenas

El 9 de agosto de 2013, las y los consejeros del Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas y Afroamericanos del estado de Oaxaca (México) e integrantes del Comité Técnico de Expertos y el cuerpo directivo de la Secretaría de Asuntos Indígenas del Gobierno del estado de Oaxaca entregaron formalmente al Gobernador de dicho estado la propuesta de reforma constitucional sobre derechos de los pueblos indígenas y negro afromexicano.

Se trata de una reforma ambiciosa, integral y amplia, que implica modificaciones y adiciones a 50 artículos de la Constitución del estado y que propone un nuevo marco institucional que incluye, entre otros aspectos, la definición de la facultad de los municipios y comunidades indígenas para asociarse libremente y constituir Asociaciones Regionales de Pueblos Indígenas y Negro Afromexicano; el establecimiento del Parlamento de los Pueblos Indígenas y Negro Afromexicano de Oaxaca y de diputados y diputadas indígenas a través de la Circunscripción Especial Electoral; de las candidaturas independientes para acceder a las diputaciones; de Juzgados y Jueces Pluriculturales; la instauración de la Sala Especial Indígena del Tribunal Superior de Justicia; la instauración de la Sala Especial del Tribunal Electoral del Poder Judicial del estado de Oaxaca; la instauración del Instituto de los Derechos de los Pueblos Indígenas y Negro Afromexicano de Oaxaca, y la integración de tres consejeros al Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana.

El alcance de la propuesta se pone de relieve con la definición del principio de libre determinación y autonomía que se plantea en el artículo 16 del texto: "Los pueblos indígenas y negro afromexicano, tienen derecho de libre determinación y como expresión de ésta, la autonomía para determinar libremente su condición política y proveer asimismo a su desarrollo económico, social y cultural, en tanto partes integrantes del Estado de Oaxaca. Esta autonomía se ejercerá a través de la comunidad, el municipio indígena y la asociación de éstos en el ámbito regional, bajo los principios de la comunalidad, complementariedad, interculturalidad, equidad y sostenibilidad".

En el contexto mexicano, el estado de Oaxaca ha sido un espacio de reflexión estratégica del movimiento indígena y un laboratorio para la formulación de propuestas jurídicas e institucionales de reconocimiento de la pluriculturalidad y los derechos indígenas. Seguramente esta amplia propuesta de reforma constitucional será un componente fundamental del debate en México sobre el nuevo ciclo de reformas en materia de derechos indígenas, cuya necesidad han señalado diversas voces.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sede subregional en México.

D. Situación actual y nuevas perspectivas en la participación de los pueblos indígenas, incluido el consentimiento libre, previo e informado

La participación política de los pueblos indígenas de la región ha sido constante en las etapas de colonización y construcción de los Estados. Cada pueblo indígena ha tenido tradicionalmente sus propias formas de participación política, expresadas a través de los derechos, deberes, responsabilidades y tareas que cada miembro de la comunidad asume. Dependiendo del sexo, la edad y las experiencias, los conocimientos y dones se han enmarcado en relaciones sociales, comunitarias y de parentesco, basadas en normas sociales comunitarias de estricto cumplimiento. Con el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en ámbitos nacionales e internacionales, sus demandas de participación política se han enmarcado en el derecho a la libre determinación, entendido como el derecho a determinar su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Algunos factores que han contribuido a visibilizar el movimiento indígena en las últimas décadas han sido, entre otros: i) el movimiento por los derechos civiles en las décadas de 1960 y 1970; ii) los conflictos bélicos y acuerdos de paz en Centroamérica de los años ochenta del siglo pasado; iii) la caída de las dictaduras militares en el resto del continente y el restablecimiento de regímenes democráticos; iv) el movimiento de resistencia indígena, negra y popular de la década de 1990; v) los procesos de reformas constitucionales en varios países, y vi) la articulación global por las reuniones y los procesos en las Naciones Unidas. En el caso de las mujeres indígenas, su presencia y demandas por mayor participación política en el ámbito de sus propias instituciones comunitarias y hasta el nivel internacional han sido visibles a partir de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995)[15].

El derecho de toda persona a no sufrir ninguna forma de discriminación está contenido en varios instrumentos de derechos humanos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Para los pueblos indígenas, el derecho a participar en la adopción de decisiones relativas a asuntos que les afectan tiene un impacto directo sobre el goce efectivo de otros derechos humanos, tales como la libre determinación, la igualdad, la integridad cultural, el consentimiento libre, previo e informado y el derecho a la propiedad.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales incorporan la dimensión colectiva del derecho a la participación de los pueblos indígenas. El Convenio núm. 169 establece que los Estados deben institucionalizar la participación de los pueblos indígenas a través de una acción coordinada y sistemática[16], y la Declaración contiene más de 20 disposiciones que afirman el derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones sobre una amplia gama de asuntos. De igual manera, en el artículo 22 se establece que en su aplicación los Estados adoptarán medidas conjuntamente con los pueblos indígenas para asegurar que las mujeres gocen de protección y garantías plenas contra todas las formas de discriminación. En el artículo 44 se establece que todos los derechos reconocidos en esta Declaración se garantizan por igual al hombre y a la mujer indígena.

Tanto el Comité de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer como el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial han recomendado que los Estados deben redoblar sus actividades para asegurar la plena participación de los pueblos indígenas, y en especial de las mujeres indígenas, en los asuntos de todos los niveles de la administración pública. Han planteado igualmente que cuando se analizan las deficiencias para asegurar la participación política de las mujeres indígenas se deben considerar tanto las instituciones indígenas como los espacios de decisión en los Estados (Naciones Unidas, 2004b y 2010).

1. Principales espacios de participación de los pueblos indígenas

a) Participación en el ámbito local y comunitario

En los artículos 4 y 5 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se reconoce el derecho de estos pueblos a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus

[15] Véase [en línea] www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf.
[16] Artículo 6 del Convenio núm. 169 de la OIT, [en línea] http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/convenio_169_07.pdf.

asuntos internos y locales, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, y también a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales. Este es, sin duda, el espacio prioritario de participación de las mujeres y los hombres de los pueblos indígenas; lo hacen en especial asumiendo cargos o responsabilidades comunitarias o a través de diversas formas de organización con el fin de ejecutar tareas para la comunidad.

La participación en ese nivel es diversa, obedece a la búsqueda de respuestas a los problemas, necesidades e intereses, cambia rápidamente para adaptarse al contexto y, aunque en algunos casos se articula en organizaciones de otro nivel, generalmente tiene un elevado grado de dispersión. Hay quienes participan a través de estructuras comunitarias ancestrales, pero también se crean otras instancias para presionar por la oferta o el mejoramiento de los servicios básicos, la producción, las actividades culturales y la reivindicación étnica, entre otros asuntos. Las experiencias del Ecuador y Nicaragua, que se describen en los recuadros I.22 y I.23, respectivamente, son ilustrativas.

Recuadro I.22
Participación comunitaria indígena en el Ecuador

La Federación Interprovincial de la Nacionalidad Achuar del Ecuador (FINAE), representante del pueblo Achuar, que habita en las provincias amazónicas de Pastaza y Morona Santiago, fue reconocida jurídicamente mediante el Acuerdo N° 5842 del Ministerio de Bienestar Social, y forma parte de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana (CONFENIAE).

La FINAE está integrada por ocho asociaciones situadas en las provincias de Pastaza y Morona Santiago, que a su vez integran 56 centros del pueblo Achuar. Cada centro está representado por una directiva, que conforman un síndico, vicesíndico, secretario, tesorero y vocal.

En los centros y asociaciones las decisiones que afectan a los intereses comunitarios, como aquellas relacionadas con el territorio y el uso de los recursos naturales, se toman por consenso y a través de asambleas. Estas se realizan en algunos casos con periodicidad mensual y en otros cuando el caso lo amerita. Los objetivos de esta modalidad de funcionamiento son la promoción de la participación de todos en las decisiones que les afectan, la creación de condiciones para que cada comunidad tenga en sus manos el manejo de su destino y la estimulación de la capacidad de hombres y mujeres para la construcción de una sociedad autogestionada.

Fuente: H. Medina Vallejo, "La organización comunitaria y su papel en la conservación y manejo de los recursos naturales. El caso de la Federación Interprovincial de la Nacionalidad Achuar del Ecuador", *Gazeta de Antropología*, 2002, 18, Artículo 16 [en línea] http://www.ugr.es/~pwlac/G18_16Henry_Medina_Vallejo.html.

Recuadro I.23
La Ley 445 y la adopción de decisiones de los gobiernos indígenas en las regiones autónomas de Nicaragua

En la Ley 445 (Ley de Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz) se define a la comunidad indígena como el conjunto de familias de ascendencia amerindia establecido en un espacio territorial, que comparten sentimientos de identificación vinculados al pasado aborigen de su pueblo indígena, y que mantienen una identidad y valores propios de una cultura tradicional, así como formas de tenencia y uso comunal de tierras, y una organización social propia.

Se especifica en la Ley 445 que la Asamblea Comunal constituye la máxima autoridad de las comunidades indígenas y étnicas, y que corresponde a las autoridades comunales la representación legal de las comunidades en esta organización. La Asamblea Comunal es la reunión de los miembros de la comunidad, congregados para adoptar decisiones sobre asuntos que son de interés comunitario, de conformidad con sus costumbres y tradiciones. Las autoridades comunales (como Síndico, Wihta, Coordinador u otros) son órganos de administración y de gobierno tradicional que representan a las comunidades, que las eligen según sus costumbres y tradiciones.

En cuanto al procedimiento electoral, la ley establece que las elecciones, reelecciones, destituciones y períodos de mandato de las autoridades comunales y territoriales se harán de acuerdo a las costumbres y procedimientos tradicionales de las comunidades indígenas y comunidades étnicas, y que el Consejo Regional Autónomo certificará la elección de la autoridad correspondiente.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL sobre la base de la Ley 445, Ley de Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz, 2003.

Un asunto que cataliza la organización comunitaria ha sido la lucha por los derechos territoriales, mediante la presión contra corporaciones o empresas que pretenden explotar los recursos en sus territorios o la participación en movilizaciones. Se han observado otras formas de participación comunitaria a través de actividades deportivas, culturales, religiosas y espirituales. Con la creciente migración hacia los centros urbanos, también se han multiplicado las organizaciones indígenas urbanas para presionar por servicios diferenciados.

Se observan algunas tendencias destacables, aunque las funciones tradicionales se han erosionado en muchas comunidades por el efecto combinado de la pérdida de los recursos naturales, el agotamiento de los ecosistemas, la transformación en economías monetarias, la modificación de las estructuras locales, sociales y de adopción de decisiones, la carencia de reconocimiento político en el contexto del Estado (Naciones Unidas, 2009a, párrafo 1) y la migración hacia contextos urbanos:

i) El acceso a los cargos comunitarios sigue patrones tradicionales de rotación, herencia o elección basados en los méritos y honorabilidad de la persona. En estos casos todavía ocurre que las mujeres y las personas jóvenes sufren discriminación en muchas comunidades, mientras que en otras también se observa la injerencia de grupos políticos y caciquismo.
ii) Las autoridades comunitarias, guías espirituales y personas con dones, como médicos tradicionales y parteras, entre otros, si bien tradicionalmente han desempeñado un papel de liderazgo comunitario, están asumiendo roles complementarios de articulación con las instancias de los Estados cuando estos adoptan políticas y programas interculturales o indígenas, sobre todo en salud, educación, actividades culturales, entre otros temas.
iii) Independientemente del tipo de organización o las actividades que realizan, se fomenta o aplica la adopción de decisiones colectivas tradicionales a través de asambleas, o de acuerdo a los usos y costumbres comunitarios. Esta práctica se ha incorporado en algunas legislaciones sobre pueblos indígenas.
iv) Las formas de organización y adopción de decisiones comunitarias indígenas se están trasladando con sus respectivos ajustes a los contextos urbanos[17]. En algunos casos se observa que las alcaldías municipales o los gobiernos de ciudades están diseñando estrategias particulares para responder a demandas específicas de los pueblos indígenas urbanos, organizados de acuerdo a sus tradiciones.

En cuanto a la participación de las mujeres, el Mecanismo de Expertos resaltó que en muchas sociedades indígenas estas continúan desempeñando funciones decisorias clave, sobre todo aquellas vinculadas a la transferencia de conocimientos de una generación a otra, como actos culturales y ceremoniales (Naciones Unidas, 2011). A través de esos procesos, las mujeres aprenden a valerse por sí mismas y enseñan a otras a hacerlo. Además, toman a diario importantes decisiones sobre las labores agrícolas y la elección de los cultivos, así como respecto de la alimentación cotidiana de la familia, contribuyendo así al sustento de estas y las comunidades.

Algunas estrategias utilizadas por las mujeres para mejorar sus posibilidades de participación comunitaria han sido: i) la modificación de patrones comunitarios tradicionales como las edades de reproducción, tipos de liderazgo a ejercer, cargos a ocupar o relaciones con los dirigentes comunitarios; ii) la creación de organizaciones propias de mujeres; iii) la promoción de estrategias de género en las organizaciones mixtas, con cuotas de participación de mujeres en las directivas, estatutos u oficinas de la mujer; iv) con apelaciones a la cosmovisión y filosofía indígena, promoviendo la dualidad y complementariedad en la directiva de la organización, como el Chacha Warmi, entre otras.

b) Participación en el ámbito municipal

A pesar de constituir el espacio prioritario para la participación, la esfera municipal continúa siendo un desafío para los pueblos indígenas. En las últimas décadas se han promovido candidaturas de hombres y, con menor frecuencia, de mujeres en los espacios municipales. Desde la reinstauración de regímenes democráticos en América Latina ha habido participación política de los pueblos indígenas, si bien en algunos casos esta ha sido de carácter individual, con la incorporación a diferentes partidos políticos.

Se destaca la participación que los pueblos indígenas han tenido en los comités cívicos en el caso de Guatemala, y en las diversas formas de organización política propias de los pueblos ancestrales en Guatemala, México y otros países. Los comités cívicos son un movimiento social que canaliza valores políticos diferentes a los de partidos políticos tradicionales, sobre todo a nivel local. Además, debe destacarse el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, donde las transformaciones estatales se han expresado también en gobiernos indígenas en gran parte de los municipios del país (UNPFII, 2014).

Las diversas formas de organización comunitaria o autoridades ancestrales han desempeñado un papel fundamental y amplio en el bienestar local. Cabe resaltar la participación política local del Comité Cívico Xel-jú (de base indígena Maya Quiché), que surgió en la ciudad de Quetzaltenango (Guatemala), en 1972. Se trata de una

[17] Algunos ejemplos son las experiencias en El Alto (Estado Plurinacional de Bolivia), el Distrito Federal en México, la Ciudad de Panamá y Lima.

de las organizaciones políticas más longevas del país, y que ha sido una escuela de formación política, además de haber ganado la alcaldía durante dos períodos consecutivos (UNPFII, 2014).

En la medida que los pueblos indígenas comenzaron a formar partidos políticos indígenas en algunos países, también han comenzado a acceder al poder en el ámbito municipal, estableciendo formas alternativas de hacer política y llevar adelante la gestión local. Al respecto, resulta ilustrativa la experiencia de candidaturas como la de Pachakutic-Movimiento de Unidad Plurinacional, en Pastaza (Ecuador), que se describe en el recuadro I.24.

Recuadro I.24

Plan de trabajo 2014-2019 de candidaturas a la Alcaldía Municipal del cantón Pastaza

La presentación de candidaturas a la Alcaldía del Municipio del cantón Pastaza por parte de Pachakutic-Movimiento de Unidad Plurinacional fue acompañada por un plan estratégico, con el propósito de marcar el rumbo a seguir en la gestión de la alcaldía durante el período administrativo 2014-2019. Así se buscaba demostrar que es posible trabajar en forma mancomunada, en el marco de la transparencia administrativa, la equidad y la participación ciudadana. El plan de trabajo contenía propuestas acordes con las competencias municipales, junto con las políticas del plan de desarrollo y la búsqueda de los objetivos constitucionales del buen vivir. Se presentó al Consejo Nacional Electoral con el objeto de inscribir la candidatura propuesta, lo que conlleva un compromiso con la sociedad sobre lo que es posible realizar en este período. El plan se acompañó de un diagnóstico de la situación en diversos sectores y áreas de la comunidad.

El objetivo general que se planteaba era mejorar la calidad de vida de los habitantes del cantón Pastaza, mediante una gestión eficiente y planificada de los recursos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, enfocándose en un modelo de desarrollo que armonice las necesidades de la población con su entorno natural y evite alteraciones drásticas, en el marco de los principios de sustentabilidad, sostenibilidad, pluriculturalidad y la convivencia pacífica de la comunidad.

Los objetivos específicos planteados fueron:

i) desarrollar una planificación urbana conforme a las necesidades básicas de bienestar de la población del cantón Pastaza;

ii) impulsar y defender las virtudes pacíficas de convivencia y aceptación pluricultural que se observan en la ciudad;

iii) conseguir el desarrollo de la ciudad, respetando al máximo su entorno natural, en el marco de una convivencia armónica del hombre y la naturaleza;

iv) convertir a la ciudad en un destino preferencial del turismo nacional y extranjero;

v) impulsar las iniciativas de emprendimiento empresarial en el seno de la sociedad;

vi) poner en vigor sistemas proactivos de administración y control de la gestión pública, sobre la base de una activa participación ciudadana, y

vii) conservar, rescatar y difundir las costumbres y conocimientos medicinales, culturales y lingüísticos de sus antecesores.

El plan definió igualmente mecanismos de rendición de cuentas periódicos y públicos que se emplearían, tales como informes de gestión semanal a través de medios radiales, la utilización de las redes sociales para comunicar a los ciudadanos las actividades administrativas y de gestión (permitiéndoles manifestar sus inquietudes sobre la gestión administrativa y el quehacer de la actividad pública), informes anuales de labores mediante convocatoria en audiencia pública e información en línea del proceso de adjudicación de contratos, y proceso para el seguimiento de los avances de obra a través del sitio web.

Fuente: Pachakutik, "Plan de trabajo" [en línea] http://vototransparente.ec/apps/elecciones-2014/images/planes_trabajo/PASTAZA/ALCALDES%20MUNICIPALES/PASTAZA/LISTAS%2018/LISTAS%2018.pdf.

En algunos casos, el espacio municipal también está mutando para adaptarse a la reconstitución de organizaciones comunitarias indígenas ancestrales. En Guatemala, donde la Constitución Política de 1985 reconoció la pluriculturalidad, las alcaldías indígenas que habían sido desmanteladas en 1871 han comenzado a jugar un papel visible en la gobernanza municipal, como expresión de la resistencia por mantener las formas propias de gobierno indígena, aunque sus funciones todavía estén restringidas a la aplicación de la normativa del sistema jurídico Maya. Hay 15 alcaldías indígenas, tanto de nivel municipal como auxiliares de nivel comunitario.

Entre las funciones que desempeñan están, en especial, la aplicación de las normativas del sistema jurídico Maya, aunque el Código Municipal les reconoce otras competencias (Cojtí Cuxil, 2008). Estas funciones se caracterizan por: i) la fusión de las prácticas políticas y religiosas en sus actividades cotidianas; ii) el acceso progresivo al nivel gerencial mediante los servicios que presta a la comunidad, lo que constituye el principal criterio, además de los valores y honorabilidad de la persona, y iii) la duración vitalicia en el cargo. Si bien el Código Municipal de Guatemala[18] establece que se deben reconocer, respetar y promover las alcaldías indígenas, incluyendo sus propias formas de administración, aún prevalecen relaciones de subordinación determinadas por la legislación municipal (Cojtí Cuxil, 2008).

[18] Código Municipal, Decreto N° 12-2002, [en línea] http://derechoyleyes.com/2013/02/codigo-municipal-de-guatemala-decreto-12-2012/.

Además de postular a cargos de elección municipal, los candidatos han promovido cambios en los mecanismos de consulta comunitaria e institucionalidad municipal para adecuarlos a las demandas de los pueblos indígenas: en varias ciudades se han creado estructuras (oficinas de asuntos indígenas) y puesto en marcha planes de acción para la atención a los indígenas urbanos. En otros casos se han incorporado por derecho propio representantes de los pueblos indígenas en los concejos municipales.

Si el acceso a los espacios municipales ha sido limitado, en el caso de las mujeres indígenas es todavía más complejo. Por ejemplo, en Oaxaca (México), donde la Constitución Política y el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales garantizan el respeto y protección de las prácticas democráticas de las comunidades que eligen a sus autoridades por el régimen de usos y costumbres, de un total de 570 municipios, en 418 se eligen a las autoridades por normas del derecho consuetudinario. Sin embargo, solo nueve son conducidos por mujeres y únicamente siete de estas han sido electas mediante el sistema normativo propio de las comunidades indígenas.

Diversos factores han facilitado el acceso de las mujeres indígenas a cargos de conducción de los municipios, como las reformas legales, las migraciones, los procesos de descentralización, la búsqueda de opciones frente al incremento de los conflictos por el poder entre las fuerzas políticas, el aumento del número de mujeres profesionales y los avances en la lucha contra la discriminación y por los derechos de las mujeres y los pueblos indígenas (UNPFII, 2013).

Se ha documentado que, en términos generales, las mujeres indígenas llegan a presidir los municipios más pobres y marginados, y en algunos casos, donde las comunidades experimentan tensiones y conflictos. La mayoría son mujeres con liderazgo excepcional y una experiencia familiar intergeneracional de lucha. Las relaciones de su vida privada y pública se ven comprometidas, y se ha observado que para asumir el compromiso se ven obligadas a negociar con sus familias (UNPFII, 2013).

En estos casos se aprecian diferencias en su estilo de gestión, sobre todo en cuanto a un mayor contacto comunitario; son percibidas como una opción para resolver conflictos y eso transforma la manera de hacer política. Para ellas, "poder" significa servicio comunitario, transparencia en la gestión pública, mayor responsabilidad moral y adopción de medidas respecto a la seguridad de la población (UNPFII, 2013). Una mujer al frente de un municipio no solo cambia la imagen pública de las mujeres, sino que promueve un cambio de mentalidad que comienza en ellas, y que trae aparejado un cambio de actitudes de las mujeres en general. Uno de los logros es que esas transformaciones también han posibilitado que las organizaciones de mujeres indígenas avancen en el establecimiento de alianzas con los gobiernos locales, al elaborar sus agendas políticas para contar con insumos orientados a incidir en otros niveles.

Los principales problemas que enfrentan las mujeres en cargos directivos en los municipios están relacionados con los comentarios negativos que puede generar su presencia en la palestra pública, puesto que en muchas ocasiones representa una ruptura cultural. Generalmente, muchas personas, mujeres y hombres, consideran que no tienen capacidad para llevar a cabo una gestión exitosa, por lo que es fundamental que cuenten con un fuerte respaldo de base. La Organización de Mujeres Indígenas Políticas en Guatemala ha promovido la capacitación y el apoyo técnico y político para aquellas que son elegidas en cargos municipales (UNPFII, 2013).

c) Participación en el ámbito nacional

El artículo 5 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce su derecho a participar plenamente, si así lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado. En las últimas décadas, estos pueblos han cuestionado profundamente el modelo de desarrollo vigente y el tipo de democracia que ha resultado de ese modelo. De ser sujetos sociales han pasado a convertirse en sujetos políticos activos, que interpelan cada vez más a sus sociedades, criticándolas como excluyentes, racistas, desconocedoras de la historia y por negarse a aceptar la diversidad y a reconocerlos como sujetos sociales con cultura y cosmovisión diferente del modelo homogeneizador e integracionista de los Estados, según quedó de manifiesto en la Declaración de la V Cumbre Continental de Pueblos y Nacionalidades Indígenas, que se reseña en el recuadro I.25 (UNPFII, 2014).

Recuadro I.25

Extractos de la Declaración de la V Cumbre Continental de Pueblos y Nacionalidades Indígenas de la CAOI

En la Declaración de la V Cumbre de Pueblos y Nacionalidades Indígenas, convocada por la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI), en Santa María de Piendamó (Colombia), se expresa entre otros aspectos:

"Que los pueblos indígenas de Abya Yala, resistimos y seguiremos resistiendo con dignidad y paz con acciones colectivas de lucha frente a la exclusión histórica y sistemática contra la vulneración de nuestros derechos y nuestro paradigma como el buen vivir por parte de los Estados y la sociedad dominante. Ante ello nos reafirmamos en la vigencia del derecho propio, los tratados internacionales como el Convenio núm. 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y las leyes nacionales, por ello rechazamos todas las formas de exclusión, discriminación de los Estados que tienen la obligación moral de implementar los derechos reconocidos.

Que el modelo económico neoliberal actualmente constituye el único paradigma por el que la mayoría de los gobiernos han venido apostando y otros no pueden escapar, son los que imponen políticas de despojo y saqueo de los bienes comunes en nuestros territorios (tierras, agua, bosques, biodiversidad, océano, aire y nuestros saberes) mediante mecanismos jurídicos como los tratados de libre comercio (TLC) y los tratados bilaterales de inversión (TBI), contratos jurídicos con las empresas multinacionales como la reciente amenaza contra la soberanía de los pueblos indígenas en la negociación del "Acuerdo de la Alianza del Pacífico".

Que con el nuevo proyecto económico neoliberal (…) los gobiernos de turno han radicalizado su política económica extractivista en alianza con las empresas multinacionales, respaldados por las oligarquías nacionales, dando continuidad al modelo capitalista; además, se militariza los territorios, se criminaliza la protesta y se penalizan las movilizaciones de los pueblos indígenas y sectores sociales con acciones de represión, persecución y judicialización, a las autoridades y líderes indígenas y sociales, como una política del Estado con la única finalidad de garantizar el saqueo y la depredación.

El modelo depredador y de explotación irracional ha puesto en riesgo la vida y la vigencia de todos los seres del planeta y los gobiernos que hasta el momento no cuentan con políticas ni estrategias para contrarrestar los impactos del cambio climático y sus efectos; sin embargo, desde los intereses económicos se pretende considerar como una mercancía el carbono y luego se pretende crear un fondo para colocar a nuestros bosques en el mercado mediante REDD. Además, en su afán de salvar sus crisis y trasladarlas hacia nuestros territorios, acuerdan bajo el concepto de "economía verde" comercializar hasta la belleza de nuestros páramos, bosques, ríos, lagunas, conocimientos tradicionales y los espacios de conservación como el territorio de los pueblos no contactados, para vulnerar con mayor facilidad nuestros territorios y medios de vida de todos los seres, sin la consulta ni el consentimiento de nuestros pueblos, lo que agudiza nuestra situación de exclusión.

La política neoliberal está en una crisis estructural generalizada: crisis económica, ambiental, climática, energética, alimentaria, migración de miles de seres humanos como nunca en la historia, la pérdida de moral y son ellos mismos que plantean las alternativas basados en el libre mercado y la privatización para salvar su crisis; por ello en el movimiento indígena nos proponemos fortalecer nuestra economía alternativa del buen vivir, como la economía comunitaria, que debe ser reconocida, fortalecida y ejercida por todos los pueblos, y luchar para que sea establecida una política de Estado como alternativa al posneoliberalismo".

Entre las resoluciones aprobadas pueden mencionarse las siguientes:

"Saludar la resistencia tenaz de nuestros pueblos indígenas y sectores sociales del continente en contra del modelo neoliberal y capitalista, así como la lucha política en los diversos espacios nacionales y globales, que representa que los pueblos continuamos en el camino de lucha por la dignidad y la defensa de la Madre Tierra, por tanto exigimos el respeto a la soberanía y libre determinación, tolerancia, garantía jurídica, mecanismos sinceros de diálogo, consulta para el consentimiento libre, previo e informado y la implementación plena y efectiva de todos los derechos reconocidos por los Estados en el continente y el mundo.

Reconocer el protagonismo de los pueblos indígenas de Abya Yala y del mundo en el ejercicio y la exigibilidad de los derechos colectivos, mediante acciones y propuestas a fin de concretar la implementación de los Estados Plurinacionales, políticas del buen vivir, respeto y protección de los derechos de la Madre Tierra, la democracia y la economía comunitaria".

Algunos de los compromisos asumidos fueron:

"A consolidar la unidad de los procesos organizativos y el gobierno de los pueblos y nacionalidades en los territorios propios, a nivel nacional, continental y global para fortalecer y reinventar estrategias de resistencia frente al modelo económico neoliberal y extractivista.

A ejercer los derechos propios y colectivos en los territorios de los pueblos de Abya Yala, de manera especial el derecho a la consulta libre, previa e informada y consentimiento; exigimos a los Estados la aplicación y respeto de los derechos reconocidos en los marcos jurídicos e instrumentos internacionales y activar las acciones legales ante las instancias internacionales para demandar la violación de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas.

A implementar el modelo del buen vivir como la alternativa desde los pueblos indígenas para toda la humanidad. En este marco nos comprometemos a construir planes de vida y buen vivir en cada uno de nuestros pueblos y nacionalidades (territorio, educación y cultura, salud, economía y producción, desarrollo institucional, organización y resolución de conflictos).

A fortalecer la participación en las estructuras de los pueblos y espacios de participación de las mujeres como protagonistas en las instancias nacionales e internacionales, así también garantizar el ejercicio de los derechos y acceso a la justicia en el presente y futuro de tal manera que la participación sea paritaria, dual, complementaria (hombre-mujer), así como de la juventud. Solo así garantizaremos la sostenibilidad de nuestra identidad cultural y procesos organizativos.

Reconocer el rol activo y decisivo de la mujer en la resistencia al extractivismo y garantizar su participación con poder de decisión en el ejercicio de la libre determinación de los pueblos.

Impulsar la creación del Consejo de Jóvenes del Abya Yala garantizando una participación equitativa y real en los procesos organizativos de los pueblos y nacionalidades como órgano de articulación de agendas y participación de los jóvenes, y organizar la Primera Cumbre Continental de la Niñez y Juventud

Recuadro I.25 (conclusión)

a efectuarse en el marco de la sexta Cumbre Continental de los Pueblos Indígenas.

Fortalecer nuestro sistema de economía propia de los pueblos indígenas mediante el fortalecimiento de las cooperativas comunitarias, trueques, ferias de productos y fortalecer los mercados comunitarios, la recuperación de semillas y los conocimientos de los abuelos y abuelas, articulada de manera intercomunitaria, interregional y entre países, a fin de garantizar una alimentación sana y armónica, por el buen vivir/*sumak kawsay*.

Convocamos a una Minga Indígena Continental por la Vida Plena y el Buen Vivir, para la protección y defensa del territorio; libre determinación, autonomía y gobierno propio; el desarrollo propio; crear sistemas de defensa propia (Guardia Indígena) en nuestros territorios.

Articular y desarrollar una agenda indígena continental de comunicación, acciones y campañas que permitan incidir en el marco jurídico y políticas públicas de comunicación ante los Estados y garantizar los tejidos de comunicación propios como ejes fundamentales para la defensa de los territorios.

Revitalizar un sistema de educación propio, con sabiduría de nuestros mayores, desde nuestros territorios, para evitar que la niñez y juventud se desvinculen de su identidad y el territorio, y defender el sistema de educación intercultural en los países del Abya Yala.

Considerar la activa participación de nuestros sabios y guías espirituales en nuestras actividades y actos que están relacionados en nuestros territorios y en la interculturalidad fuera de ella".

Algunas de las demandas planteadas fueron:

"A los Estados, el reconocimiento e implementación de los Estados Plurinacionales, que implica la convivencia de pueblos y nacionalidades con sus propios sistemas de vida y que se respeten los derechos individuales y colectivos; dar un salto posneoliberal en los Estados capitalistas, verticalistas y neoliberales.

Que los Estados deberán desarrollar políticas públicas que reconozcan la diversidad, la autonomía y la libre determinación, y se declare a la Madre Tierra, el agua y todos los demás elementos del territorio como seres vivos y sujetos de derecho.

Que los Estados implementen el derecho a la consulta previa para obtener el consentimiento libre, previo e informado; así como respeten los resultados de las consultas comunitarias implementadas por los pueblos indígenas en relación a las políticas públicas, leyes y megaproyectos en nuestros territorios, en cumplimiento del derecho propio y el Convenio núm. 169 de la OIT.

Exigimos a los Estados la implementación obligatoria de los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en el Convenio núm. 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas, que garantiza la libre determinación de los pueblos indígenas y los demás derechos.

Exigimos la inmediata suspensión de actividades de exploración, explotación, y el incremento de transgénicos y agrotóxicos en territorios de pueblos indígenas.

Rechazamos los tratados de libre comercio y acuerdos bilaterales de inversión que vulneran los derechos colectivos de los pueblos indígenas, a la Pachamama (Madre Tierra) y cuyos efectos atentan contra el sistema de vida de los pueblos indígenas.

Exigir el cese de la persecución y criminalización de líderes y lideresas sociales, así como el aniquilamiento de las comunidades indígenas y organizaciones sociales defensoras de los derechos humanos y de la Pachamama (Madre Tierra).

Demandar a las Naciones Unidas una impostergable Declaración Universal de los Derechos de la Pachamama (Madre Tierra) con ocasión de la Conferencia Mundial de los Pueblos Indígenas en 2014".

Fuente: V Cumbre Continental de Pueblos y Nacionalidades Indígenas y II Cumbre Continental de Mujeres Indígenas. Convocatoria, [en línea], http://movimientos.org/sites/default/files/files/CONVOCATORIA%20V%20CUMBRE%20CONTINENTAL.pdf; V Cumbre Continental de Pueblos y Nacionalidades Indígenas. Comunidad, [en línea] https://www.facebook.com/cumbrecontinentalindigena.

Nota: REDD se refiere a reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo.

Una de las primeras estrategias de participación en el ámbito nacional ha sido postular a cargos de elección popular en el Estado. Las primeras experiencias fueron en los parlamentos nacionales. Sin embargo, entre las limitaciones de los procesos electorales se han señalado las de información, de capacidad económica, lingüística (monolingüismo en una realidad multilingüe), de cobertura urbana en un contexto de residencia rural de la población, y de distanciamiento de las características geográficas, climáticas y culturales (UNPFII, 2014).

Además de la opción de competir por los escaños en los partidos políticos, se observan unos pocos casos en que partidos políticos aplican cuotas para personas indígenas, aunque en algunos países la legislación incluye disposiciones con circunscripciones especiales para candidatos indígenas. Otra modalidad que se registra ha sido la de alianzas entre partidos políticos nacionales con movimientos, plataformas y partidos políticos indígenas.

En algunos países también hay experiencias de creación de partidos políticos indígenas, conforme a los requisitos nacionales. Ha ocurrido en los casos del Ecuador con el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (MUPP), formado en 1995, y Guatemala, con el Movimiento Político Winaq, que comenzó en 2007; también se registran procedimientos legales definidos por las instancias electorales, como el reciente caso del Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS) en Colombia, cuya experiencia se describe en el recuadro I.26.

Recuadro I.26

Participación indígena en las elecciones de Colombia en 2014

El Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS) en Colombia surgió de la iniciativa de las regionales indígenas que conforman la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). Responde al ejercicio real del derecho constitucional de los pueblos indígenas a tener dos senadores indígenas que los representen y que, por tanto, se coordinen con organizaciones y autoridades indígenas nacionales, regionales y locales, de acuerdo con lo expresado por la Corte Constitucional: "no solo que quien se postula debe ser un representante y miembro de grupos étnicos como lo establece el artículo 171 inciso 3 de la Constitución, sino que también debe ser avalado políticamente por organizaciones propias de las comunidades étnicas, cuyo interés principal sean las necesidades de esta población minoritaria" (véase CRIC [en línea] http://www.cric-colombia.org/portal/la-participacion-politica-indigena-en-el-congreso-de-la-republica-2014-2018/).

El MAIS obtuvo su personería jurídica y fue el partido más votado en la circunscripción especial indígena. Las personas que integraron su lista al Senado de la República fueron definidas por la ONIC mediante procesos de selección, consulta y consenso entre regionales indígenas, a través de mecanismos participativos y de concertación que culminaron en una gran asamblea nacional. En estos procesos, las personas se comprometieron a representar a los pueblos indígenas y, por tanto, a consultar de forma permanente y decisoria con sus organizaciones y autoridades las propuestas legislativas y demás dinámicas de correlación entre la lucha parlamentaria y la lucha indígena y popular.

El Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) plantea que le corresponde al MAIS "vincular su labor legislativa con la lucha de la minga indígena y social por un nuevo país, lo cual pasa por: los puntos de exigibilidad de las movilizaciones campesinas, afrocolombianas e indígenas del año pasado, así como los de los estudiantes expresadas en movimientos como la Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE), los de los sectores urbanos y de trabajadores". Agrega el CRIC: "Particularmente en el marco indígena estas luchas se expresan en asuntos como: reconocimiento de la territorialidad y acceso a la tierra, autonomía política, jurídica y administrativa, sistemas propios (salud, educación, autoridad territorial, económica y ambiental, y jurisdicción indígena especial), no a la imposición de políticas minero energéticas, control territorial desde los pueblos y vigencia de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, aplicación de derechos diferenciales para pueblos indígenas en la formulación e implementación de políticas públicas".

El mandato de quienes son elegidos por la circunscripción especial indígena al Senado es el de la representación y la defensa de los intereses de esos pueblos. Además de tener dos senadores, cuentan con un representante en la Cámara, con lo que la Constitución asegura la participación de los pueblos indígenas en el poder legislativo. Según el artículo 171 de la Constitución, "los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno".

Fuente: Elaborado con informaciones de Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), "La participación política indígena en el Congreso de la República 2014-2018", [en línea] http://www.cric-colombia.org/portal/la-participacion-politica-indigena-en-el-congreso-de-la-republica-2014-2018/; "Listos los candidatos a la circunscripción indígena al Senado", diario *El Tiempo*, edición del 10 de diciembre de 2013, [en línea] http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13271578.

En Guatemala, la postulación de la Premio Nobel de la Paz, Rigoberta Menchú, a la Presidencia por Winaq ha sido un precedente importante, tal como ella ha declarado: "Somos la voz de las miles de personas silenciadas, que no tienen cabida y que solo reciben órdenes", subrayando su condición de mujer e indígena en un país "machista, racista y excluyente".

La incorporación de la dimensión colectiva del derecho a la participación electoral se ha producido por las demandas de respeto a los usos y costumbres, que si bien ha logrado más respuestas en las elecciones locales, no ha estado ausente del debate en las elecciones nacionales. La Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció el derecho de los pueblos indígenas a participar en la vida pública general del Estado en el caso de Yatama contra Nicaragua; allí se incluye también un elemento colectivo que exige a los Estados adoptar medidas especiales para garantizar la participación efectiva basada en los valores, usos y costumbres de los pueblos indígenas dentro de las estructuras políticas e instituciones estatales.

En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, la participación de los movimientos sociales indígenas en la arena política ha sido la llave para el cambio y la transformación del Estado a través de la reforma constitucional, como se describe en el recuadro I.27.

En cuanto a las medidas para aumentar la participación política de las mujeres indígenas, se valora la definición de cuotas. Sin embargo, debería ser complementada con otras medidas de acción afirmativa específicas para los pueblos indígenas. En el caso de Nicaragua, a pesar que desde 1987 ha estado en vigor un régimen de autonomía que reconoce los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas y las comunidades étnicas en aproximadamente un 50% del territorio nacional, en 2008 el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial expresó su preocupación por la escasa participación de las mujeres en la vida política del país, en particular

en sus Consejos Regionales Autónomos (Naciones Unidas, 2008). La ley establece en las elecciones de los Consejos Regionales Autónomos circunscripciones especiales para cada pueblo indígena y comunidad étnica, pero no define cuotas de género.

Recuadro I.27
La participación política indígena como factor del cambio en el Estado Plurinacional de Bolivia

La creciente conciencia de la etnicidad como factor de exclusión llevó a los principales actores sociales de las luchas campesinas y de los movimientos sociales urbanos del Estado Plurinacional de Bolivia, a incorporar en sus perfiles propios un componente étnico y cultural definido que, a partir de la ruptura de la centralidad minera como vanguardia histórica de las luchas sociales y políticas bolivianas, ha constituido el hilo para hilvanar que explica el proceso de articulación social y política subyacente a las transformaciones del país en los últimos años.

Al respecto cabe resaltar que, en el marco de la crisis orgánica que han arrastrado el Estado y la sociedad en este período, dos actores indígenas y campesinos han sido protagonistas más visibles de los cambios experimentados en el país: el movimiento cocalero y los pequeños pueblos indígenas del Oriente, el Chaco y la Amazonia, que fueron los primeros en enarbolar la bandera de la refundación a través del reclamo de una Asamblea Constituyente.

En el primer caso, se trata del sector más dinámico del movimiento popular boliviano, al que le cupo resistir los embates de la política extranjera antidrogas, convocando tras de sí al sentimiento nacional de defensa de la soberanía y la dignidad nacionales frente a la arbitrariedad y la imposición foránea.

En el segundo caso, fueron los pueblos orientales organizados en la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) quienes marcharon en 1990 por el reconocimiento de su territorio y dignidad, situando el debate sobre su diversidad cultural en la agenda de la sociedad y el Estado boliviano. Esta movilización marcó significativamente los debates que pronto derivaron en la aprobación de una reforma constitucional, que reconoció la naturaleza pluricultural y multiétnica de la sociedad boliviana, la personería jurídica de los pueblos y comunidades campesinas e indígenas, sus derechos territoriales originarios y la jurisdicción y competencia de las autoridades naturales para la resolución de los conflictos en aplicación de sus usos y costumbres, entre otros derechos colectivos. Estas reformas a la Constitución Política del Estado abrieron el escenario para la aprobación de otras leyes que han aportado en la perspectiva del afianzamiento de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas.

Fuente: Alfonso Alem, "La participación política indígena en Bolivia: Refundar en clave de Pluralidad", en *Estudios sobre participación política indígena, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú*, IIDH, Costa Rica, 2007.

En seguimiento de esta situación, las mujeres y las autoridades de la Región Autónoma del Atlántico Norte de Nicaragua han impulsado la promoción y aprobación de la política de igualdad de género, que contiene medidas para el empoderamiento de las mujeres. Pero la aprobación de la Ley 790, que establece que el 50% de los candidatos deben ser mujeres, ordenadas de forma equitativa y alternada en cada circunscripción, ha dado como resultado que en solo dos períodos de elecciones regionales autónomas se avance desde el 4% al 50% de mujeres en el Consejo Regional Autónomo respectivo.

En la Comarca Indígena de Kuna Yala, en Panamá, el Congreso General Kuna (CGK) es la máxima autoridad. La comarca es dirigida por tres caciques generales elegidos por el CGK; este es conformado por los congresos locales de 49 comunidades a través de 49 *sailas* (vocero y árbitro) en su representación. Cada comunidad tiene la obligación de incluir una mujer dentro de su delegación. Algunas ya han ocupado puestos dentro de la jerarquía comarcal, en la presidencia del Congreso Emberá-Wounaan y como cacicas. En cada comarca hay organizaciones de mujeres y a nivel nacional estas se encuentran organizadas en la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá.

El Convenio núm. 169 de la OIT plantea que, en la aplicación de sus disposiciones, los gobiernos deberán establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, al menos en la misma medida que otros sectores de la población y en todos los niveles, en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole, responsables de políticas y programas que les conciernan (artículo 6). En ese contexto, 17 Estados cuentan con una institucionalidad creada para la gestión de los asuntos de los pueblos indígenas. Como algunas de estas fueron creadas cuando todavía estaban vigentes las políticas con enfoque indigenista, su organización, formas de trabajo y relación con los pueblos indígenas son muy variadas. También inciden en sus enfoques las políticas de reducción de la pobreza que los Estados aplican.

En varios países (Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, Guatemala, México Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de) se observan experiencias de mujeres indígenas en los gabinetes ministeriales, en carteras tales como, por ejemplo, las de Relaciones Exteriores, Justicia, Paz, Cultura, Desarrollo Productivo y Economía Plural, Desarrollo Rural y Tierras. El sistema de justicia también ha contado con magistradas en el Ecuador y Nicaragua. En el caso de Guatemala, después de la firma de los Acuerdos de Paz se estableció la Defensoría de la Mujer Indígena, un tipo de

institución impulsada también en otros países. La apertura de estos canales de participación ha permitido el desarrollo de estrategias para incidir políticamente. No obstante los avances descritos, persisten serios obstáculos que dificultan la plena participación política de las mujeres indígenas, como se explica en el recuadro I.28.

Recuadro I.28

Dificultades y desafíos para la participación política de las mujeres indígenas

En su tercera sesión, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas planteó que las mujeres indígenas enfrentan la erosión de sus funciones tradicionales por el efecto combinado de la pérdida de los recursos naturales y el agotamiento de los ecosistemas, su transformación en economías monetarias, la modificación de las estructuras locales, sociales y de adopción de decisiones, y la carencia de reconocimiento político en el contexto de los Estados.

Las dificultades para la participación son atribuibles al doble arco de barreras vinculadas a la discriminación y el racismo estructural que sufren como indígenas y el patriarcado que experimentan como mujeres. Es fundamental analizar la participación de las mujeres indígenas considerando este doble aspecto de su identidad, que es inseparable y mutuamente influyente.

Las primeras limitaciones que dificultan su participación estriban en el entorno familiar: la carga de trabajo doméstico, los roles asignados en el ámbito privado, la falta de ejemplos de mujeres ocupando espacios de decisión públicos, la baja autoestima e incluso la violencia psicológica o física en el hogar.

Además, se observan limitaciones en el entorno comunitario, que afectan a hombres y mujeres, pero que tienen un mayor impacto en la vida de estas: las fuentes de trabajo precario y la discriminación salarial, el desigual acceso a los recursos productivos, el agua, la tierra, la dificultad de acceder a servicios sociales de salud y de planificación familiar adecuados, y a la educación formal e informal.

Sobre las mujeres recaen enormes responsabilidades domésticas y también de producción de alimentos y recursos medicinales; la falta de tiempo para poder dedicarse a realizar reuniones y organizarse con otras mujeres es una realidad que debe tenerse en cuenta.

Otra de las cuestiones fundamentales es que participar en ámbitos públicos muchas veces significa cuestionar y desafiar las prácticas que se vienen desarrollando desde hace muchos años. Con frecuencia, tomar la palabra y expresar opiniones implica tensiones con la comunidad. Por esta razón es muy importante que las mujeres logren organizarse, para no ser individualidades sino un colectivo que demanda espacios, e institucionalizar su participación política. Muchos hombres quieren mantener el poder y el protagonismo que han obtenido en la adopción de decisiones, y carecen de un compromiso real para alcanzar la igualdad. Lograr estos cambios también es complejo para las nuevas generaciones, que no solo sienten la discriminación por género, sino también por edad.

Además de las dificultades que experimentan por ser mujeres, también están expuestas a desventajas por la situación de racismo y discriminación que sufren los pueblos indígenas.

El difícil acceso a la educación formal e informal es otro de los aspectos que las mujeres indígenas identifican frecuentemente como una limitante para la participación, y que se deriva de este escenario histórico. La falta de formación se relaciona también con las barreras lingüísticas que afrontan y la falta de acceso a las nuevas tecnologías de la información. Para las mujeres es muy complicado combinar el trabajo remunerado con los estudios y el trabajo doméstico. Esta desventaja les hace sentir que tienen un gran desconocimiento de los espacios políticos públicos, lo que combinado con los demás factores señalados provoca que muchas mujeres no se crean capaces de participar. Por otra parte, a menudo viven en lugares remotos, donde el acceso al transporte es limitado y los traslados a menudo implican enfrentarse a situaciones de inseguridad, además de los costos económicos.

Esta situación de marginación y racismo ocasiona que muchas mujeres indígenas líderes en sus comunidades, que han organizado movimientos, participado en estructuras de decisión comunitarias y poseen grandes trayectorias en la lucha por sus derechos, no sean igualmente aceptadas en los cupos de mujeres, que en la mayoría de los casos favorecen a las no indígenas.

Finalmente, debe considerarse la violencia política y los problemas de seguridad que con frecuencia sufren las mujeres que han accedido al poder. El acoso y el maltrato verbal y hasta físico contra las mujeres en general se han tornado cada vez más frecuentes, pero se exacerban cuando se trata de mujeres indígenas, pues se combinan con manifestaciones de racismo.

Fuente: CEPAL, *Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos* (LC/W.558), Santiago de Chile, 2013.

2. Los desafíos del consentimiento libre, previo e informado

Los principales instrumentos internacionales que abordan específicamente el tema de los pueblos indígenas, el Convenio núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, establecen el deber de los Estados de consultarlos.

Los artículos 6, 7 y 15 del Convenio núm. 169 de la OIT plantean no solo que los Estados deben hacer todas las actividades necesarias para consultar plenamente a los pueblos indígenas en materias relacionadas con el desarrollo, la tierra y los recursos, sino que también deben establecer los medios a través de los cuales puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población y en todos los niveles, en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan. Los artículos 2 y 33 del Convenio núm. 169 demandan que los Estados institucionalicen la participación de los pueblos indígenas cuando se definen políticas que los

afecten. El Consejo de Administración de la OIT ha declarado que la norma de la consulta es la piedra angular del Convenio núm. 169.

En sus comentarios de 2010, la Comisión de Expertos de la OIT pidió al Gobierno de Chile que tomara las medidas necesarias para adecuar la legislación nacional con el Convenio núm. 169, de manera que se consultara a los pueblos indígenas en el caso de proyectos de inversión susceptibles de afectarlos directamente, y que puedan participar de los beneficios derivados de la explotación de los recursos mineros. La Comisión advirtió que el Código de Minería, la Ley sobre Concesiones de Energía Geotérmica y el Código de Aguas no contenían disposiciones sobre consulta a los pueblos indígenas en caso de concesiones de explotación o desarrollo de proyectos de inversión, entre otros aspectos[19]. En noviembre de 2013, el Estado de Chile aprobó el Reglamento que regula el procedimiento de consulta a los pueblos indígenas (Decreto Supremo N° 66), que no ha estado exento de críticas por parte de organizaciones de los pueblos indígenas, y que el gobierno actual ha puesto en agenda, en relación con la necesidad de llegar a un acuerdo con estos pueblos sobre la forma de aplicar el consentimiento libre, previo e informado.

En el caso del Perú, las organizaciones indígenas que conforman el Pacto de Unidad realizaron una serie de demandas al Estado en relación con la reglamentación de la Ley de Consulta (véase el recuadro I.29).

Recuadro I.29

Demandas del Pacto de Unidad de Organizaciones Indígenas del Perú sobre la reglamentación de la Ley de Consulta

Las organizaciones nacionales de los pueblos indígenas que conforman el Pacto de Unidad —en 2012 integrado por la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP), la Confederación Nacional Agraria (CNA), la Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería (CONACAMI) y la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP)—, rondas campesinas, frentes regionales de defensa, organizaciones de base, organizaciones de mujeres y comunidades de la costa, los Andes y la Amazonia del Perú elaboraron un comunicado después de efectuar seis talleres macrorregionales y un Encuentro Nacional para la evaluación Interna del borrador del reglamento de la Ley Nº 29.785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios. Después de señalar algunas consideraciones, hicieron las siguientes demandas:

"*Demandamos* al Estado Peruano por los 17 años de violación sistemática de nuestros derechos colectivos y *exigimos* el cumplimiento del Convenio núm. 169 de la OIT, asimismo, que adopte y garantice la decisión de los pueblos indígenas costeros, andinos y amazónicos, quienes exigimos la *modificatoria* de los artículos 1, 2, 4, 7, 15, 19 y la segunda disposición complementaria de la Ley 29.785, por las razones siguientes:

Artículo 1. Debe incluir *toda* afectación, no solo "la directa", considerar toda fuente jurídica internacional, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y no solo el Convenio núm. 169 de la OIT.

Artículo 2. Debe proteger *todo* derecho indígena, no solo los "colectivos" e *invalida* todo acto no consultado a los pueblos.

Artículo 4. Debe ampliar los principios de la consulta de solo 7 a los 18 concertados con el Estado en abril de 2010.

Artículo 7. Considerar indígenas a *todos* los descendientes desde antes de la colonia, y no limitarlos a los descendientes "directos" y quienes conserven "todos" los elementos culturales, lo que excluye a las rondas campesinas y pueblos costeros.

Artículo 15. Precisar que la "decisión final" estatal, está obligada a lograr el *consentimiento* cuando se trata de megaproyectos, depósito de relaves tóxicos, desplazamientos poblacionales o se afecte la supervivencia; a una segunda etapa de diálogo; a no afectar el derecho a un medio ambiente equilibrado.

Artículo 19. El Viceministerio de Interculturalidad no puede ser juez y parte en los reclamos sobre cuándo debe consultarse y al mismo tiempo garantizar se cumplan los acuerdos; aquí se requiere de una Institucionalidad Indígena Autónoma dentro de la estructura del Estado.

Segunda Disposición Final.- Revisar y consultar los actos impuestos que hayan violado el Convenio núm. 169 de la OIT desde 1995 y no convalidarlos, ni confundir con "participaciones".

Exigimos al Estado Peruano respete nuestro derecho de participación en la elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo que afecten a nuestros pueblos, garantice nuestro derecho al *consentimiento* mediante la consulta previa, libre e informada, el derecho a participar de manera efectiva en la toma de decisiones e implementación de políticas públicas, para el cual el Estado debe restituir en el menor plazo posible y de manera obligatoria una Institución Indígena Técnica Especializada, autónoma con rango Ministerial.

Exhortamos a la Defensoría del Pueblo, a pronunciarse y hacer público sus informes de los talleres macrorregionales y nacional realizados, demostrando así la imparcialidad conforme a ley que le corresponde como un ente defensor de la sociedad, por tanto, inicie las acciones legales de denuncias de maltrato, falta de cumplimiento de acuerdos y mala fe con que han actuado los funcionarios del Estado en los talleres macrorregionales, así como la demanda de *modificar* los artículos de la Ley 29.785.

Rechazamos a aquellas organizaciones de la sociedad civil (ONG) que en la actual coyuntura se han dedicado a buscar beneficios, protagonismo individual, rédito mediático y político y alinearse con el gobierno, soslayando la verdadera agenda y demanda de los pueblos indígenas del Perú a los cuales dicen apoyar.

Repudiamos a aquellos medios de prensa como el diario *La Razón* que, cuya actitud abiertamente provocadora, pretende alentar la persecución de nuestros líderes y organizaciones tildándonos como "ONG", "antimineras", "extremistas", "violentistas" entre

[19] Véase [en línea] http://www.politicaspublicas.net/panel/chile-oit/1655-2013-ceacr-oit-chile.html.

Recuadro I.29 (conclusión)

otros calificativos, cuyo objetivo es desinformar a la opinión pública distorsionando la legitimidad y constitucionalidad de nuestras demandas.

Responsabilizamos al Gobierno por los sucesos de violencia, represión y derramamiento de sangre, ocurridos en los conflictos que afrontan los pueblos y comunidades por proyectos que *nunca fueron consultados*. Dejamos constancia de la intransigencia del Estado de modificar una Ley de Consulta que debe garantizar el Estado de derecho, por lo que *apelamos* a la solidaridad nacional e internacional para afrontar esta flagrante violación de derechos humanos a nuestros pueblos, y que ahora se pretende consumar y legitimar en el Perú.

Las organizaciones nacionales AIDESEP, CONACAMI, CNA y ONAMIAP, saludamos la convergencia de FEMUCARINAP, UNCA, Rondas campesinas y los Frentes de Defensa, que obedeciendo las demandas de nuestras bases, cuyos acuerdos emanan de la Asamblea Nacional realizada en Lima, del 13 al 15 de febrero, nos *ratificamos en respetar* sus demandas; por lo que *reiteramos* al Gobierno que a través de sus estamentos *modifique* los artículos señalados de la Ley 29.785; caso contrario, haremos prevalecer nuestro derecho a la *autodeterminación* en nuestros territorios y acudiremos a las instancias jurisdiccionales nacionales e internacionales, ante esta nueva agresión de nuestros derechos colectivos".

Fuente: Elaborado sobre la base del Comunicado del Pacto de Unidad de organizaciones indígenas durante la discusión para la aprobación del reglamento de la Ley de Consulta Previa, Lima, 4 de marzo de 2012 [en línea] http://servindi.org/actualidad/60457.

El principio del consentimiento libre, previo e informado está reconocido de forma explícita en los artículos 10, 11, 19, 28, 29 (2) y 32 (2) de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El artículo 19 plantea que todos los Estados deberán consultar y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas a través de sus instituciones representativas para obtener este consentimiento.

El consentimiento libre, previo e informado también ha sido afirmado en relación con el desplazamiento de los pueblos indígenas de sus tierras y territorios (artículo 10); la reparación en relación con los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales de que hayan sido privados (artículo 11, párrafo 2); la necesidad de obtener el consentimiento antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que pueden afectar a los pueblos indígenas (artículo 19); la reparación por las tierras o recursos de que hayan sido privados sin su consentimiento (artículo 28, párrafo 1); la eliminación de materiales peligrosos en sus territorios (artículo 29, párrafo 2) y la necesidad de obtener el consentimiento antes de aprobar proyectos de desarrollo que pueden afectar a sus tierras o territorios u otros recursos (artículo 32, párrafo 2) (UNPFII, 2011a).

En la doctrina generalmente aceptada sobre el derecho internacional, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, por ser una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, es un instrumento dotado de autoridad y sus disposiciones se fundamentan en principios generales de derechos humanos sentados en la Carta de las Naciones Unidas y en otros tratados que han sido ampliamente ratificados por los Estados. Además, varias de las disposiciones de la Declaración, inclusive aquellas sobre la consulta, reflejan normas que han llegado a ser parte del derecho consuetudinario internacional.

En Colombia, la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) hizo una serie de observaciones sobre el marco jurídico en relación con el derecho a la consulta, que se describen en el recuadro I.30. También en el Estado Plurinacional de Bolivia han tenido lugar actividades para legislar sobre el derecho al consentimiento libre, previo e informado, pero todavía sin éxito.

El sistema internacional de tratados reconoce el consentimiento libre, previo e informado en la jurisprudencia de varios comités y, por el hecho de haber sido ratificados por varios países en la región, sus disposiciones obligan a los Estados en función del derecho internacional. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), por ejemplo, ha hecho un llamado para que los Estados aseguren que los miembros de los pueblos indígenas tengan derecho a la participación en la vida pública y que ninguna decisión que afecte directamente sus derechos e intereses sea adoptada sin su consentimiento informado[20]. También han formulado recomendaciones relativas al deber de

[20] Véase la Recomendación General XXIII 51 concerniente a los pueblos indígenas, aprobada en la reunión 1.235 del Comité, 1997, [en línea] http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3571.pdf?view=1; y las Observaciones Finales (CERD/C/CHL/CO/15-18), del 13 de agosto de 2009, párrafos 16 y 22.

consultar a los pueblos indígenas el Comité de los Derechos del Niño[21], el Comité de Derechos Humanos[22], y el Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal[23].

Recuadro I.30
Colombia: el derecho de los pueblos indígenas a la consulta

En una cartilla elaborada sobre el derecho a la consulta, la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) hizo las siguientes observaciones sobre el marco jurídico aplicable:

"En primer lugar el marco jurídico aplicable está conformado por el Derecho Propio, Derecho Mayor y la Ley de Origen sobre la vida, el territorio, el ambiente, la naturaleza y los sitios sagrados, que tenemos los Pueblos Indígenas en el marco de la autonomía y libre determinación que nos reconocen tanto el Convenio núm. 169 de la OIT como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el hecho mismo de ser los habitantes originarios de estas tierras. El derecho propio ha sido construido milenariamente por los Pueblos Indígenas originarios del Abya-Yala y como tal es fuente viva de nuestras normas y relaciones internas y externas".

No debe perderse de vista que hay un sistema jurídico dominante, el occidental moderno, en el que es importante resaltar, entre otras, las siguientes herramientas jurídicas, en sus distintos niveles:

"Internacional:

- Convenio núm. 169 de la OIT. Ginebra, 27 junio 1989. Artículos 2, 3, 4, 5, 6, 7.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Si bien es cierto no es en estricto sentido un instrumento vinculante (como sí lo es por ejemplo el Convenio núm. 169 de la OIT), la declaración representa un importante documento que tiene una gran fuerza ética y política. En ese mismo sentido, deben tenerse en cuenta las recomendaciones que en cumplimiento del mandato que le entregaron los Estados Miembros de las Naciones Unidas (entre ellos Colombia) hace el Relator Especial de las Naciones Unidas.
- Algunas sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (caso Saramaka en Suriname, Awas Tingni, en Nicaragua, Yakye Axa contra el Paraguay), las cuales son de obligatorio cumplimiento y observancia para todos los Estados que hacen parte de la OEA, entre ellos Colombia.

Nacional:

- Constitución Política de Colombia, entendida como un gran consenso nacional, un acuerdo nacional, esencial, en cuya construcción estuvo la voz indígena. Son de especial relevancia el Preámbulo, los artículos 1, 2, 7, 8, 9, 330, entre otros.
- Ley 21 de 1991. Mediante la cual se ratifica en Colombia el Convenio núm. 169 de la OIT, lo cual lo hace obligatorio y vinculante para el Estado colombiano.
- Ley 99 de 1993 o Ley Ambiental.
- Las diferentes sentencias de la Honorable Corte Constitucional en materia de consulta previa. Como quiera que son bastantes sentencias, aquí destacamos las siguientes: T-880/ 06, T-652/98, T-769/09, T-129 de 2011, SU-039/ 97, T-154/09, C-461/08, C-175/09, C-030/08, C-366 de 2011".

Fuente: ONIC, "El derecho fundamental a la consulta previa de los pueblos indígenas en Colombia", Bogotá, julio de 2011, http://cms.onic.org.co/wp-content/uploads/downloads/2012/02/cartilla_corregida_web.pdfONIC.

Por ejemplo, el Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales observó al examinar el Informe de Colombia[24] que lamentaba que las tierras ancestrales de los pueblos indígenas hubiesen sido reducidas u ocupadas, sin su consentimiento, por empresas madereras, mineras y de hidrocarburos, a expensas del ejercicio de sus culturas y el equilibrio de su ecosistema. Prosiguió urgiendo al Estado a consultar y buscar el consentimiento de los pueblos indígenas afectados antes de la ejecución de proyectos forestales, minería en suelo y subsuelo y de cualquier política pública que les afecta.

Los lineamientos de las Naciones Unidas para el trabajo con los pueblos indígenas también plantean aplicar el consentimiento libre, previo e informado cuando se trata de programas y proyectos sobre formas de vida, tierras y territorios tradicionales e integridad cultural (UNDG, 2009). El Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas James Anaya lo incorporó en sus informes de visitas a los países, así como en los informes anuales al Consejo de Derechos Humanos (véase el recuadro I.31). El Mecanismo de Expertos ha señalado la intersección del derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones con el derecho a la libre determinación, a la autonomía, a ser consultado, y el deber de los Estados a tratar de obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas (Naciones Unidas, 2012).

21 Véanse sus Observaciones Finales del 23 de abril de 2007 (CRC/C/CHL/CO/3), párrafo 62 (c).
22 Véanse sus Observaciones Finales del 18 de mayo de 2007 (CCPR/C/CHL/CO/5), párrafo 19 (c).
23 Véanse sus Conclusiones y Recomendaciones del 4 de junio de 2009 (A/HRC/12/10), párrafo 67.
24 Véase el *Examen de los Informes entregados por los Estados partes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Conclusiones finales del CDESC, Colombia* (E/C.12/1/Add.74, parrafo12), del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Recuadro I.31

Las condiciones básicas para las industrias extractivas y el consentimiento libre, previo e informado según el Relator Especial

"1. Es necesario que existan localmente los regímenes reguladores estatales adecuados que protejan los derechos internacionalmente reconocidos de los pueblos indígenas. En el contexto de las industrias extractivas, la obligación del Estado de proteger los derechos humanos implica necesariamente garantizar un marco regulatorio que reconozca plenamente los derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras y los recursos naturales y otros derechos que puedan resultar afectados por las operaciones de extracción, que ordene el respeto de esos derechos, tanto en toda la toma de decisiones estatales correspondientes, como en el comportamiento de las empresas extractivas, y que prevea sanciones y recursos eficaces cuando esos derechos son infringidos, ya sea por el gobierno o los agentes empresariales.

2. En conexión con lo anterior, los Estados de origen de las empresas extractivas que operan en el extranjero en los territorios indígenas deben adoptar medidas reglamentarias que tengan por objetivo la prevención y, en las circunstancias apropiadas, sancionar y remediar violaciones de los derechos de los pueblos indígenas en el extranjero, de los que dichas empresas sean responsables o en los que sean cómplices.

3. Los pueblos indígenas deben tener la oportunidad de participar en la planificación estratégica del Estado sobre el desarrollo y extracción de los recursos naturales, dado que este tipo de planificación estratégica del Estado puede tener profundos —aunque no sea de manera inmediata- efectos en el goce de sus derechos.

4. De conformidad con los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos, las empresas que buscan participar en la extracción de recursos deben actuar con la debida diligencia a fin de garantizar que sus acciones no vayan a violar, o ser cómplices en la violación de los derechos de los pueblos indígenas. Esta diligencia implica identificar con detalle, en las primeras etapas de la planificación de un proyecto extractivo, a los grupos indígenas específicos que pueden ser afectados por el proyecto, sus derechos dentro y alrededor del área del proyecto y los posibles efectos sobre esos derechos. Además, las empresas extractivas deben emplear la debida diligencia para evitar la adquisición de activos viciados, tales como permisos adquiridos anteriormente por otras empresas comerciales en relación con la prospección o extracción de recursos y que violan los derechos de los pueblos indígenas.

5. Es necesario que existan procedimientos justos y adecuados para las consultas y negociaciones con los pueblos indígenas, con el fin de llegar al consentimiento sobre la base de acuerdos justos y equitativos. Características necesarias de una consulta o negociación adecuados sobre actividades extractivas incluyen la supervisión del Estado cuando los pueblos indígenas optan por negociar directamente con las empresas; medidas específicas para mitigar los desequilibrios de poder; recopilación e intercambio de información; prever plazos adecuados para las consultas en un ambiente libre de presión; y garantía de la participación de los pueblos indígenas a través de sus propias instituciones representativas.

6. Los acuerdos con los pueblos indígenas que permitan proyectos extractivos en sus territorios deben elaborarse sobre la base del pleno respeto de sus derechos en relación con las tierras y los recursos afectados. En particular, los acuerdos deben incluir disposiciones para la mitigación de impactos, la distribución equitativa de los beneficios de los proyectos, la participación indígena sustancial en el control sobre la ejecución del proyecto en un marco de genuina asociación, y los mecanismos de quejas que tengan en cuenta las propias leyes e instituciones de los pueblos indígenas. Sin todas estas condiciones y sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas, los proyectos extractivos no deben continuar en sus territorios reconocidos o tradicionales. Sin embargo, con estas condiciones las actividades extractivas pueden ser, no solamente compatibles con los derechos de los pueblos indígenas y en particular su derecho a la autodeterminación, sino que pueden ayudar a fortalecer el ejercicio de sus derechos".

Fuente: James Anaya, "Condiciones mínimas para el consentimiento libre, previo e informado ante proyectos extractivos", extracto de la exposición del Relator Especial en el Segundo Foro Anual de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos, Ginebra, diciembre de 2013.

El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas llevó a cabo una reunión de expertos sobre el tema, en la que se analizaron algunas bases para hacer operativo el consentimiento libre, previo e informado. En esta reunión se identificaron varias áreas de relevancia para su aplicación, que se describen a continuación.

- Tierras, territorios, incluyendo sitios sagrados (exploración, desarrollo y uso).
- En relación a los tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos entre los Estados y los pueblos indígenas, tribus y naciones.
- Industrias extractivas, conservación, hidrocarburos y otros como actividades turísticas en zonas indígenas.
- Acceso a recursos naturales, incluyendo recursos biológicos, genéticos y conocimiento tradicional, que tiendan hacia la posible exploración, desarrollo y uso posterior.
- Desarrollo de proyectos en todo el ciclo, incluyendo sin limitarse, el diagnóstico, la planificación, la aplicación, el seguimiento, la evaluación y el cierre, sean estos dirigidos a los pueblos indígenas o que puedan afectarles o impactarles.
- En relación a las agencias del sistema de Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales que llevan a cabo estudios sobre el impacto de proyectos a ser aplicados en territorios de los pueblos indígenas.
- En lo referido a políticas y legislación relacionadas o que afectan a los pueblos indígenas.
- En relación a las políticas o programas que tienen que ver con la reubicación de sus niños, o la reubicación y desplazamiento de sus territorios tradicionales (UNPFII, 2005).

La Corporación Financiera Internacional describe varias situaciones en las que se requiere el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en sus *Normas de desempeño sobre sostenibilidad ambiental y social*, en particular cuando se presenten las circunstancias siguientes:

- Impactos sobre las tierras y los recursos naturales sujetos al régimen de propiedad tradicional o bajo uso consuetudinario (incluso cuando los pueblos indígenas carecen de titularidad legal sobre dichas tierras y recursos).
- Reubicación de pueblos indígenas fuera de sus tierras y recursos naturales sujetos al régimen de propiedad tradicional o bajo uso consuetudinario.
- Impactos en determinado patrimonio cultural, por ejemplo, lugares sagrados (IFC, 2012).

La CIDH, en el caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku contra el Ecuador[25], analizó los desarrollos normativos y jurisprudenciales internacionales y comparados, incluyendo casos de países que no han ratificado el Convenio núm. 169, y concluyó que la obligación de consulta a los pueblos indígenas, además de constituir una norma convencional, es también un principio general del derecho internacional. Sobre la base de tales precedentes, la CIDH propuso los siguientes elementos para el consentimiento libre, previo e informado:

- el Estado tiene el deber de consultar activamente y de manera informada;
- la consulta debe ser acorde a las costumbres y tradiciones de las comunidades afectadas;
- las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados, y requieren tener como fin llegar a un acuerdo;
- la consulta se debe hacer en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión, y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, y
- el Estado debe asegurarse que los miembros del pueblo o de la comunidad tengan conocimiento de los posibles beneficios y riesgos.

a) Debates y desafíos sobre el consentimiento libre, previo e informado en la región

El derecho a la consulta y el consentimiento libre, previo e informado es una de las principales demandas de los pueblos indígenas en la región. Frente a la ausencia de mecanismos de participación sistemática de los pueblos indígenas en los Estados, en la mayoría de los países se han intensificado los conflictos, especialmente por la imposición de concesiones para industrias extractivas, forestales, energéticas y otras sobre sus territorios sin su conocimiento; así como por proyectos de infraestructura en sus territorios, y por la adopción de medidas legislativas o administrativas sin consultarles.

i) Consulta, consentimiento libre, previo e informado y participación de los pueblos indígenas

El primer tema de debate en la región es la relación entre la consulta, consentimiento libre, previo e informado y la participación de los pueblos indígenas. La consulta y el consentimiento tienen como objetivo fundamental asegurar y aplicar el derecho de participación efectiva de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones que les conciernen. Debe destacarse que el derecho a la participación para los pueblos indígenas no se reduce solo a la consulta, sino que también incluye otras formas de participación en las decisiones que puedan afectar sus derechos e intereses de una manera diferenciada, tales como la participación en procesos electorales, movilizaciones y otras actividades de incidencia política e interés público.

A través de la consulta se busca llegar a acuerdos y decisiones estatales que garanticen los derechos humanos de los pueblos indígenas. Lo que sucede con demasiada frecuencia es que se enfatiza más en el procedimiento para la consulta que en alcanzar acuerdos para el ejercicio pleno de estos derechos. No obstante, tanto el Convenio núm. 169 de la OIT como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas afirman que la consulta con estos pueblos debe realizarse con el fin de obtener su consentimiento o acuerdo.

Esta vinculación entre la consulta y el consentimiento implica, tal como se ha reconocido en la jurisprudencia de varios órganos internacionales, que la consulta consiste en un diálogo de buena fe, libre de presiones o manipulaciones, que facilitará la cooperación de las partes para intentar arribar a decisiones consensuadas e informadas.

[25] Véase [en línea] http://cidh.org/demandas/12.465%20Sarayaku%20Ecuador%2026abr2010%20ESP.pdf.

ii) El consentimiento libre, previo e informado y el veto de los pueblos indígenas

Otro aspecto que ocasiona bastante debate es el argumento de algunos Estados que tienden a percibir el consentimiento libre, previo e informado como una amenaza, porque plantean que les confiere a los pueblos indígenas la posibilidad de vetar políticas, medidas y disposiciones. La Organización Nacional Indígena de Colombia ha planteado al respecto que, en el marco del ejercicio de este derecho, los pueblos indígenas pueden otorgar o abstenerse de otorgar el consentimiento sobre la medida o el proyecto que se les consulta (ONIC, s.f.). En su informe al Ecuador[26], el Relator Especial se refirió al tema afirmando que, con la consulta, la normativa internacional busca precisamente revertir la historia de marginación y exclusión que han sufrido los pueblos indígenas. En consecuencia, lo que se pretende es, más bien, el entendimiento mutuo y el consenso en la adopción de decisiones, y no que haya una imposición de alguna de las partes sobre la otra.

En muchos casos, todavía se duda sobre la necesidad de consultar a los pueblos indígenas. Ante esta situación, la Organización Nacional Indígena de Colombia ha planteado que los objetivos de la consulta son, básicamente: i) salvaguardar la vida y la integridad de los pueblos indígenas, evitando las amenazas que pueden impactarles de forma negativa, provocando su exterminio cultural o físico, y ii) asegurar que participen efectivamente en la adopción de decisiones que les afectan, como sujetos de derechos con plena capacidad (ONIC, s.f.).

La consulta constituye una obligación estatal destinada a salvaguardar, en particular, los derechos de propiedad de los pueblos indígenas sobre sus tierras, recursos y territorios; también busca salvaguardar el derecho a la cultura y a la religión cuando una decisión sobre un proyecto podría afectar sitios sagrados; así como asegurar el derecho de los pueblos indígenas a establecer sus propias prioridades para el desarrollo, sobre todo cuando se trata de proyectos de inversión a gran escala en territorios indígenas, o el derecho a la salud y el bienestar físico en relación con un medio ambiente limpio y saludable.

La consulta y el consentimiento también sirven para identificar y evaluar los impactos sobre los derechos de los pueblos indígenas que pueden ejercer las decisiones administrativas o legislativas estatales, además de proteger y facilitar el goce de sus derechos bajo arreglos consensuados.

Como ha afirmado el Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, aplicado en el contexto de los procesos democráticos de adopción de decisiones, genera la necesidad de establecer "procedimientos especiales y adecuados de consulta" a estos pueblos en relación con todas aquellas decisiones estatales que afecten sus intereses particulares[27].

La justificación de los mecanismos especiales se basa en la constatación de que "los procesos democráticos y representativos corrientes no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de los pueblos indígenas, que por lo general están marginados de la esfera política"[28]. Sobre la base de un razonamiento similar, la Corte de Constitucionalidad de Colombia ha identificado la consulta previa como un derecho fundamental, derivado de la protección constitucional de la identidad étnica y cultural de los pueblos indígenas[29].

En el informe definitivo del estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones, el Mecanismo de Expertos ofrece aclaraciones adicionales al señalar que debe considerarse cuando se trata de asuntos sobre sus derechos, supervivencia, dignidad y bienestar, tomando en cuenta los efectos acumulativos de actividades anteriores y las desigualdades históricas sufridas por los pueblos indígenas.

La CIDH también ha determinado que debido al impacto que pueden ocasionar las inversiones sobre el territorio de los pueblos indígenas es fundamental obtener el consentimiento de esos pueblos. En el caso de Saramaka contra Suriname consideró que "cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio Saramaka, el Estado tiene la obligación, no solo de consultar a los Saramakas, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de estos, según sus costumbres y tradiciones" (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso del Pueblo Saramaka. vs. Suriname. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de noviembre de 2007).

26 Véase [en línea] http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/ObservacionesEcuadorSRIndigenous.pdf.
27 Véase http://unsr.jamesanaya.org/esp/docs/annual/2009_hrc_annual_report_sp.pdf.
28 Ibídem, pág. 26.
29 Corte de Constitucionalidad, Sentencia de Amparo SU-039 de 3 de diciembre de 1997 [En adelante, "Caso U'wa"], párr. 3.2.

Desde la perspectiva de los pueblos indígenas, el derecho a la consulta está basado en la razón por la cual los indígenas tienen este derecho específico a la consulta: se debe a que sus culturas y cosmovisiones son diferentes a las de la sociedad dominante, y requieren ser preservadas frente a proyectos de desarrollo y medidas normativas que les afectan en esa especificidad diferenciada. Agregan, también, "porque nosotros como indígenas mantenemos relaciones espirituales y materiales profundas con el territorio, ligadas a la vida colectiva y espiritual, que van más allá de la noción de propiedad" (ONIC, s.f.).

Esto también fue reconocido por la Corte Constitucional de Colombia en la sentencia T-880 de 2009, cuando expresó que el fundamento de la consulta previa a los pueblos indígenas radicaba en la garantía de estos pueblos "a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales, garantizando de esta manera la pervivencia de la riqueza cultural, que la diversidad étnica de la Nación colombiana comporta - artículos 1°, 7°, 8°, 68, 70 y 246 C.P." (ONIC, s.f.).

En tanto, en el estado de Oaxaca (México), el ayuntamiento de Juchitán de Zaragoza ratificó el Convenio núm. 169 de la OIT a fin de garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas en la adopción de sus decisiones (véase el recuadro I.32).

Recuadro I.32
El caso de Juchitán

El 27 de marzo de 2014, el Ayuntamiento de Juchitán de Zaragoza (Oaxaca, México) aprobó por mayoría el punto de acuerdo por el cual el municipio ratificó y decidió acatar el Convenio núm. 169 de la OIT como un instrumento jurídico internacional consistente en el establecimiento de mecanismos apropiados y eficaces de las comunidades originarias para garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas en la adopción de sus decisiones.

La decisión fue adoptada tomando en consideración los planteamientos del presidente constitucional de Juchitán, Saúl Vicente Vázquez, que señaló: "Propongo lo siguiente, con relación a los proyectos de carácter eólicos, hidráulicos o de cualquier otra índole o naturaleza de gran impacto ambiental, económico y social para los pueblos indígenas zapotecos, no deberá otorgarse el cambio de uso de suelo y/o licencia de construcción sin que sea precedido de un proceso de consulta indígena, con fundamento a lo estipulado en el Convenio núm. 169 de la OIT, la Declaración de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, en los artículos 1° y 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Con su aprobación, el Gobierno Municipal proveerá a las comunidades originarias de Juchitán las garantías necesarias para la determinación del uso del suelo bajo consulta ciudadana, teniendo como principios rectores la legalidad, las garantías y el ordenamiento para el pleno desarrollo de las comunidades indígenas en esta localidad.

El secretario municipal, Emilio Montero Pérez, comentó: "Lo que estamos viviendo es la necesidad de que las empresas y los gobiernos deben respetar los derechos humanos y los derechos de los pueblos indígenas; todavía tenemos mucho por hacer. La labor del cabildo municipal es vigilar las obligaciones del gobierno y de las empresas para que no se aprovechen de alguna condición de desigualdad de los pueblos indígenas". Agregó que las organizaciones indígenas también deberían asegurar internamente una plena participación en los procesos de consulta para tomar decisiones sin excluir, por ejemplo, a las mujeres.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de información enviada a direccciongeneral@eloriente.net por Froylán Méndez Ferrer, [en línea] http://www.eloriente.net/home/2014/03/29/23381/.

Otra cuestión que habitualmente surge en el debate es si todo debe ser consultado. Al respecto, el Relator Especial ha aclarado que puede no ser estrictamente necesario celebrar procedimientos especiales de consulta con los pueblos indígenas en relación con todas las decisiones del Estado que puedan afectarlos. Ese deber es aplicable cuando "una decisión del Estado pueda afectar a los pueblos indígenas en modos no percibidos por otros individuos de la sociedad, incluso si la decisión tiene efectos más amplios" (Naciones Unidas, 2009b, párrafo 43).

En ciertos casos, la obligación de obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas tiene carácter preceptivo, y está establecido por ley. En virtud del artículo 10 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, está prohibido desplazar por la fuerza a los pueblos indígenas de sus tierras o territorios, lo que incluye el desplazamiento por la fuerza en relación con actividades extractivas propuestas o en curso. Asimismo, en el artículo 29, párrafo 2, se establece que los Estados adoptarán medidas para asegurar que no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en territorios indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado.

En las Regiones Autónomas de Nicaragua, si bien no se cuenta con una legislación específica sobre el consentimiento libre, previo e informado, el marco normativo establece los casos en los cuales este es obligatorio.

El artículo 181 de la Constitución Política estipula que las concesiones y los contratos de explotación racional de los recursos naturales que otorga el Estado en las regiones autónomas de la Costa Atlántica deberán tener la aprobación del Consejo Regional Autónomo correspondiente.

Aunque en el artículo 35 del Estatuto de Autonomía se define que la Región Autónoma tiene plena capacidad para adquirir, administrar y disponer de los bienes que integran su patrimonio, en la Ley 445 se señala que las autoridades comunales tradicionales podrán otorgar autorizaciones para el aprovechamiento de las tierras comunales y de los recursos naturales a favor de terceros, siempre y cuando sean mandados expresamente para esto por la Asamblea Comunal. En cuanto al otorgamiento de concesiones y contratos de explotación racional de los recursos naturales del subsuelo en tierras indígenas, se plantean pasos que responsabilizan a las autoridades desde el nivel comunal hasta el gobierno central. Por ejemplo, se señala que en ese tipo de concesiones la municipalidad emitirá su opinión, previa consulta con la comunidad indígena en cuyas tierras se encuentren ubicados los recursos naturales. Pero agrega que esa consulta no agota el requisito para el Consejo Regional, o cualquier entidad, de consultar directamente a las comunidades en materia de explotación de los recursos naturales.

b) La consulta es un deber de los Estados

Un asunto de debate ha sido el grado de responsabilidad del Estado como garante y responsable de la consulta. En esta materia, una de las principales demandas de los pueblos indígenas en la región ha sido exigir un marco jurídico que respalde el derecho a la consulta y el consentimiento libre, previo e informado. En América Latina y el Caribe, 15 países han ratificado el Convenio núm. 169 de la OIT[30]; Bolivia (Estado Plurinacional de)[31] y Nicaragua[32] han aprobado a través de leyes específicas la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas como marco de referencia; tres países tienen establecida la consulta previa como derecho constitucional, cinco países cuentan con leyes para la consulta, diez países disponen de jurisprudencia sobre el derecho a la consulta para los pueblos indígenas y ocho países han recibido recomendaciones de órganos de tratados sobre el deber de consultar. En Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y Colombia, la consulta previa ha sido uno de los temas abordados en el Examen Periódico Universal (Toledo Llancaqueo, 2013).

El deber de consulta de los Estados ha sido ampliamente planteado por el Relator Especial James Anaya, quien ha señalado que estos tienen la obligación de usar la consulta y los mecanismos representativos cuando aborden aspectos referidos a reformas constitucionales y legislativas; además, cuando se trate de medidas que afectan a comunidades o pueblos específicos, tales como iniciativas de extracción de recursos naturales, los procedimientos de consulta deben enfocarse sobre dichos pueblos o comunidades (Naciones Unidas, 2009b). La CIDH, en su sentencia en el caso Sarayaku contra el Ecuador, afirma que la obligación de los Estados de consultar a los pueblos indígenas es "un principio general del Derecho Internacional".

El Mecanismo de Expertos también se ha referido al tema (véase el recuadro I.33), al plantear que los Estados deben asumir plenamente la responsabilidad de velar por la celebración de consultas adecuadas para obtener el consentimiento y no pueden delegar su responsabilidad, incluso cuando esta consista en solicitar la asistencia de terceros en los procedimientos de consulta. Ha señalado que cuando están involucradas empresas, los Estados tienen la responsabilidad de indicar los procedimientos con el objeto de asegurarse que estas respeten el marco internacional de derechos humanos aplicable a los pueblos indígenas (Naciones Unidas, 2011a, párrafo 63), dado que, sin perjuicio de que las obligaciones que imponen las normas internacionales de derechos humanos incumben en primer lugar a los Estados, las empresas también tienen el deber de respetar estos derechos. Lo anterior se traduce en que deben abstenerse de infringir los derechos humanos de terceros y hacer frente a las consecuencias negativas sobre ellos en las que tengan alguna participación.

---

30 Véase OIT, "Ratificación del C169 - Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169). Fecha de entrada en vigor: 05 septiembre 1991", [en línea] http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312314:NO.

31 Según el *Informe del Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia sobre los derechos de los pueblo indígenas,* la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas forma parte de la legislación boliviana mediante la Ley N° 3.760 del 7 de noviembre de 2007, que además ha sido incorporada de manera sustantiva en la Constitución de 2009. Véase [en línea] http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/session_10_Bolivia.pdf.

32 Véase Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, "Declaración A.N. N° 001-2008. Aprobada el 11 de marzo de 2008. Publicada en La Gaceta Nº 68 del 11 de abril de 2008", [en línea] http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/bbe90a5bb646d50906257265005d21f8/88de22d283a0ccb90625744e006066f4?OpenDocument.

Recuadro I.33

Recomendaciones del Mecanismo de Expertos para consultar y establecer relaciones de colaboración

Claridad de la información: debe presentarse en forma comprensible para los pueblos indígenas la información disponible acerca del posible impacto de las actividades extractivas. Con arreglo a las circunstancias puede ser necesario presentar la información oralmente a los pueblos indígenas, con interpretación en su idioma respectivo.

En cuanto al suministro de información, según señaló la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

i) Se debe proporcionar información, la cual también debe ser aceptada.

ii) Debe informarse a los pueblos indígenas de los posibles riesgos, en particular de aquellos "ambientales y para la salud, a fin de que el plan de desarrollo o de inversiones propuesto sea aceptado con conocimiento y de manera voluntaria".

Comunicación constante: la obligación de celebrar consultas con los pueblos indígenas "supone una comunicación constante entre las partes".

Procedimientos culturalmente apropiados: los procedimientos de consulta deben ser culturalmente apropiados para los pueblos indígenas interesados; es necesario intercambiar información durante las etapas de planificación del procedimiento. Además, se deberán tener en cuenta en este los métodos tradicionales de adopción de decisiones de los pueblos indígenas.

Buena fe: las consultas deben celebrarse de buena fe.

Necesidad de una evaluación independiente del alcance de las actividades extractivas y sus posibles efectos en los pueblos indígenas, sus vidas y sus territorios: los intereses de los pueblos indígenas y los del Estado y las empresas en relación con las actividades extractivas pueden no coincidir, lo que dificulta la tarea estatal y de las empresas de evaluación de los efectos de las actividades extractivas en estos pueblos. Por tanto, es conveniente que se hagan evaluaciones independientes del alcance de las actividades extractivas y sus posibles efectos en los pueblos indígenas, sus vidas y tierras, territorios y recursos.

Limitaciones de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos: la participación de los pueblos indígenas es importante para evaluar el grado en que los Estados pueden limitar los derechos de esos pueblos sobre sus tierras, territorios y recursos.

De conformidad con la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso del Pueblo Saramaka contra Suriname, solo podrán limitarse los derechos de los pueblos indígenas sobre sus recursos cuando el Estado:

i) garantice la participación efectiva de miembros de los pueblos indígenas, de conformidad con sus costumbres y tradiciones, en relación con todo posible plan de desarrollo, inversiones, exploración o extracción;

ii) garantice que los pueblos indígenas obtengan beneficios razonables de todo plan de ese tipo que se ejecute dentro de su territorio, y

iii) garantice que no se otorgará ninguna concesión en territorio de pueblos indígenas hasta que entidades independientes y técnicamente competentes hayan realizado, bajo la supervisión del Estado, una evaluación previa del impacto ambiental y social.

Fuente: Naciones Unidas, "Estudio definitivo sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones. Informe del Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas" (A/HRC/EMRIP/2011/2), Consejo de Derechos Humanos, 2011.

En las Regiones Autónomas de Nicaragua, la legislación establece que todo tipo de otorgamiento de concesiones y contratos de explotación racional de los recursos naturales se debe hacer coordinadamente con el gobierno central. La Ley 445 señala que, en los casos de otorgamiento de concesiones y contratos de explotación racional de los recursos del subsuelo por parte del Estado en tierras de las comunidades indígenas y étnicas, el Consejo Regional correspondiente emitirá la resolución, previa consulta a las comunidades en cuyas tierras se encuentren ubicados los recursos naturales. Como resultado de la consulta, dichas comunidades deberán responder positiva o negativamente a la solicitud del Consejo Regional Autónomo.

Cuando la comunidad se oponga a la realización del proyecto, al otorgamiento de la concesión o del contrato de aprovechamiento, el Consejo Regional deberá iniciar un proceso de negociación con la comunidad. En este proceso las comunidades estarán representadas por sus autoridades tradicionales, las que serán asistidas por asesores técnicos elegidos por estas. Una vez finalizado el proceso de consulta para la realización del proyecto o el otorgamiento de la concesión o contrato, la comunidad, el Consejo Regional Autónomo respectivo y la entidad o empresa interesada deberán firmar un convenio especificando los términos técnicos y la participación en los beneficios económicos de la comunidad. Este proceso de negociación deberá comprender la conservación ambiental y el derecho a una indemnización, con independencia de la participación en los beneficios que reporten las utilidades. Además, la negociación del Consejo Regional deberá prever la indemnización por eventuales daños a la comunidad, sin perjuicio de su participación en el proyecto, y en ningún caso se contemplará el desplazamiento o traslado de esta. En la ley se define la responsabilidad del Estado, en el sentido de que se establece que en cada uno de estos procedimientos y con el fin de ofrecer una mayor protección a los recursos naturales, el gobierno central tendrá participación directa para favorecer a las comunidades en sus negociaciones.

Otros temas de debate se han referido a los procedimientos utilizados para hacer las consultas y alcanzar el consentimiento. El principio de buena fe, que debe regir la conducta del Estado en la organización y el desarrollo de las consultas, impone conductas de diligencia debida a los órganos estatales para identificar cuando una medida que se propone adoptar pueda afectar a los pueblos indígenas, y para proporcionar la información necesaria y la

asistencia técnica de manera proactiva. Deben acordarse las directrices de transparencia y diligencia debidas, así como las medidas de garantía de cumplimiento de los acuerdos alcanzados en el proceso de consulta.

En su informe de 2009 ante el Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial señaló que para lograr un clima de confianza y respeto mutuo en las consultas, el procedimiento consultivo en sí debe ser un resultado del consenso previo. Planteó además que en un diálogo de buena fe también se requiere que los pueblos indígenas puedan participar en pie de igualdad en este, así como en las negociaciones sobre medidas administrativas o legislativas. Para lograr lo anterior, es necesario que los procesos de consulta incluyan mecanismos estatales de modo que, sin comprometer su autonomía, los pueblos indígenas puedan contar con los recursos necesarios para celebrar reuniones, acceder y compartir información relacionada a los procesos, y disponer de los apoyos técnicos o profesionales libremente elegidos.

Uno de los contenidos mínimos definidos por la jurisprudencia de la CIDH y otros estándares internacionales relevantes, es que la consulta debe ser culturalmente adecuada y realizarse a través de procedimientos que tengan en cuenta las costumbres y tradiciones de los pueblos indígenas y sus métodos tradicionales de adopción de decisiones.

A menudo, los gobiernos han expresado dudas sobre la representatividad de las estructuras indígenas a consultar, a pesar de que deben tener presente que los pueblos indígenas tienen el derecho de determinar por sí mismos quiénes son sus representantes, con arreglo a sus propios procedimientos, y de mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones. También deben tener en cuenta los cambios que pueden producirse en las estructuras tradicionales de autoridad como resultado de influencias externas.

Los pueblos indígenas requieren indicar con claridad a los gobiernos y a las empresas extractivas a quién deben consultar y a quién deben solicitar el consentimiento. Cuando existan opiniones contrapuestas con respecto a quienes son los representantes legítimos y/o las estructuras representativas de un pueblo indígena, el grupo debe resolver cuáles son los procedimientos apropiados para determinar a quién deben consultar los gobiernos y las empresas y/o de quién obtener el consentimiento. Si es necesario y lo consideran conveniente, los pueblos indígenas pueden solicitar asistencia externa independiente, incluso financiera, para resolver las controversias.

c) La participación en los beneficios

El deber de establecer mecanismos de participación en los beneficios a favor de los pueblos afectados por los proyectos extractivos o de desarrollo aparece expresamente regulado en el artículo 15.2 del Convenio núm. 169 de la OIT, y ha sido reiterado, entre otros, por la jurisprudencia de la CIDH y del CERD.

Debe distinguirse claramente entre la "participación en los beneficios del proyecto, como derecho que corresponde" a los pueblos indígenas, de la "indemnización por daño o perjuicios causados" (Naciones Unidas, 2009c, párrafo 40). En similar sentido, la CIDH dictaminó que "el Estado debe garantizar que los miembros [de las comunidades indígenas afectadas] se beneficien razonablemente del plan que se lleve a cabo dentro de su territorio"[33].

El derecho de los pueblos indígenas a participar en los beneficios de los proyectos que afectan a sus territorios tradicionales es resultante del reconocimiento amplio que la comunidad internacional ha otorgado al derecho de propiedad comunal indígena. Este incluye el reconocimiento de algún tipo de derechos en relación con la utilización, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus territorios, con independencia de su titularidad estatal o privada.

La Ley de Hidrocarburos 3.058 del Estado Plurinacional de Bolivia norma la distribución del impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) en el artículo 57. El 4% se destina a los departamentos productores, el 2% a los departamentos no productores, y el poder ejecutivo asigna el saldo de este impuesto a los pueblos indígenas y originarios, entre otros beneficiarios. Una negociación posterior estableció que el 5% del IDH debe destinarse a un fondo de desarrollo para los pueblos indígenas (Molina y Vadillo, 2007).

En el artículo 115 se establece la naturaleza de la consulta y señala que: "La consulta se efectuará de buena fe, con principios de veracidad, transparencia, información y oportunidad. Deberá ser realizada por las autoridades competentes del Gobierno Boliviano y con procedimientos apropiados y de acuerdo a las circunstancias y características

[33] Véase en Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Saramaka contra Suriname, 28 de noviembre 2007, párr. 129.

de cada pueblo indígena, para determinar en qué medida serán afectados y con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de las Comunidades y los Pueblos Indígenas y Originarios. La consulta tiene carácter obligatorio y las decisiones resultantes del proceso de consulta deben ser respetadas".

En todos los casos, la consulta se realizará en dos momentos:

i) Previamente a la licitación, autorización, contratación, convocatoria y aprobación de las medidas, obras o proyectos de hidrocarburos, siendo condición necesaria para esto.
ii) Previamente a la aprobación de los estudios de evaluación de impacto ambiental. Cuando se trate de estudios de impacto ambiental para actividades, obras o proyectos de hidrocarburos que serán desarrollados en lugares de ocupación de las comunidades y pueblos campesinos, indígenas y originarios y áreas de alto valor de la biodiversidad, necesariamente tendrán que ser los de categoría 1 (estudio de impacto ambiental analítico integral).

En el capítulo II, la Ley establece igualmente las compensaciones e indemnizaciones. Cuando las actividades de hidrocarburos en territorios indígenas tengan impactos negativos, las comunidades deberán ser compensadas financieramente por parte de los titulares de las actividades (artículo 19). En el artículo 120, referente a las indemnizaciones, se señala que: "La indemnización debe contemplar los perjuicios derivados de la pérdida de beneficios por actividades productivas de conocimientos tradicionales y/o aprovechamiento de recursos naturales que las Comunidades o Pueblos Campesinos, Indígenas y Originarios pudieran desarrollar en las zonas impactadas".

d) Las consultas comunitarias

Una tendencia que se ha observado en la región han sido las consultas realizadas por los pueblos indígenas mediante procesos participativos. En Guatemala, por ejemplo, diversas comunidades Maya a lo largo del país han organizado lo que han denominado "consultas comunitarias de buena fe", sin la presencia del gobierno central, aunque en algunos casos han participado instancias del gobierno local.

En todos los casos de proyectos de minería o de inversión, estos procesos han tenido como resultado acuerdos en contra de estos. Al respecto, el Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ha observado que las consultas comunitarias de buena fe claramente no constituyen el tipo de consultas tal como se definen en los instrumentos internacionales, que se refieren a aquellas que se realizan entre los Estados y los pueblos indígenas. Sin embargo, ha señalado que los resultados de estos procesos comunitarios son expresiones legítimas de la voluntad de las comunidades y que deben incidir en las decisiones del Estado sobre los proyectos.

e) Cuando los pueblos indígenas se rehúsan a ser consultados y dar consentimiento

En las consultas comunitarias y en otros casos de consultas por inversiones los pueblos indígenas se han negado a participar. Es conveniente que al iniciarse el proceso de consulta los pueblos indígenas establezcan claramente y convengan cómo adoptarán una decisión colectiva, incluyendo el umbral que indique que hay consentimiento. El Estado tiene un deber general de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de los pueblos indígenas y la consulta previa es una salvaguarda de estos.

En los casos donde el Estado tiene la potestad de tomar decisiones en nombre del "interés nacional" o el "bien común", es necesario precisar que los derechos humanos de los pueblos indígenas forman parte del bien común general. Por tanto, cualquier decisión del Estado debe respetar esos derechos de acuerdo a los estándares internacionales establecidos.

La ONIC ha señalado que se pueden oponer cuando los proyectos de desarrollo a gran escala representan para los pueblos indígenas afectaciones tales como la pérdida de territorios, desalojo, migración y reasentamiento, agotamiento de recursos para la subsistencia física y cultural, destrucción y contaminación del ambiente, desorganización social y comunitaria, impactos sanitarios o nutricionales negativos, abusos y violencia. Al respecto, la Corte Constitucional de Colombia ha sostenido que cuando los planes e inversiones de exploración y explotación en su hábitat pueden llegar a implicar cambios sociales y económicos profundos, como la pérdida de sus tierras tradicionales, el desalojo, la migración, el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural, la destrucción y contaminación del ambiente tradicional, entre otras consecuencias, las decisiones de las comunidades pueden llegar a considerarse

vinculantes y, en consecuencia, "no se puede obligar a una comunidad étnica a renunciar a su forma de vida y cultura por la mera llegada de una obra de infraestructura o proyecto de explotación"[34].

E. Participación de las organizaciones indígenas en la realidad social, cultural y política de los países, y en instancias regionales e internacionales

En la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se define con claridad en el artículo 5 que estos pueblos tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado. La evolución y situación actual de las organizaciones de los pueblos indígenas se inscriben precisamente en esos derechos: conservar y reforzar sus propias instituciones y contar con organizaciones y mecanismos de participación en el Estado, para lo que han creado organizaciones y realizan acciones con el fin de defender y promover sus derechos.

El panorama, sin embargo, es bastante complejo. Después de dos décadas de movilización para promover reformas constitucionales en los países y estándares de derechos humanos respetuosos de la diversidad étnica y cultural en el ámbito internacional, los pueblos indígenas están demandando el respeto y la aplicación de los derechos reconocidos.

La lucha de los pueblos indígenas en las últimas décadas giró en torno al eje del reconocimiento de sus identidades distintivas como sujetos de derechos colectivos y, entre estos, sobre todo, los derechos a ejercer la libre determinación, la propiedad colectiva del territorio y la participación política. Esas luchas permitieron la articulación de procesos de reconstitución colectiva como pueblos y la reivindicación de conocimientos, saberes, creencias, espiritualidad e instituciones propias. En la actual coyuntura existen desafíos adicionales para asegurar que los estándares ya reconocidos en instrumentos de derechos humanos se apliquen en procesos como las negociaciones sobre cambio climático (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, CMNUCC), la Convención sobre Diversidad Biológica (CBD por su denominación en inglés), en las iniciativas de REDD+[35], entre otros.

Los pueblos indígenas están cada vez más expuestos a una serie de conflictos generados por la exploración y explotación de recursos naturales sobre sus territorios ancestrales. Las culturas y recursos que han logrado preservar aquellos pueblos indígenas que viven en páramos, sierras y zonas altas enfrentan amenazas graves ante la escasez de agua y la erosión de sus formas de vida material, cultural y espiritual. La situación se agrava con la creciente militarización y la criminalización de las protestas. Los pueblos indígenas que viven en zonas fronterizas enfrentan desafíos adicionales derivados del narcotráfico, la militarización de sus territorios y la pérdida de sus espacios de desarrollo y reproducción social, cultural y económica.

En años recientes, también han cambiado las formas de organización y comunicación de los pueblos indígenas, puesto que integran redes más amplias, algunas incluso globales, utilizan medios de comunicación como las redes sociales y cuentan con espacios globales de articulación y definición de estrategias como los cónclaves indígenas durante las sesiones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas en las Naciones Unidas, o el Foro Indígena en las reuniones de la Convención sobre Diversidad Biológica o la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

En ese marco, se observan las siguientes tendencias en las organizaciones indígenas de la región:

i) A nivel local predominan las autoridades tradicionales y los gobiernos indígenas de ámbito comunitario, territorial, con un mandato integral de autogobierno. En ese nivel existen igualmente estructuras comunitarias que aseguran el funcionamiento de los sistemas de salud, educación, conservación de recursos, producción, alimentación, reproducción de conocimientos tradicionales, administración de justicia, normas de crianza

[34] Sentencias T- 769 de 2009; Sentencia T- 129 de 2011, mencionados por la ONIC (s.f.).

[35] Mecanismo para la Reducción de Emisiones Derivadas de la Deforestación y la Degradación Forestal, además de la conservación, el manejo sostenible y el mejoramiento del *stock* de carbono de los bosques en los países en desarrollo. Véase [en línea] http://www.iucn.org/es/sobre/union/secretaria/oficinas/sudamerica/sur_trabajo/sur_bosquesam/sur_bosques_cambio_climatico/sur_bosques_redd/.

de hijos e hijas, relaciones de género y entre familias, así como elección de autoridades, entre otros asuntos. Estas instancias de gobierno indígena se combinan con otras organizaciones de distintos tipos: de mujeres, religiosas, espirituales, de jóvenes, entre otras. Algunas las apoyan y acompañan, en tanto que otras llevan a cabo sus actividades de forma paralela o, incluso, en oposición.

ii) Las organizaciones indígenas adoptan más bien estrategias de coordinación y complementación tanto en los ámbitos locales como entre este y las organizaciones de otros niveles. Se adaptan continuamente para responder a las demandas y aprovechar las oportunidades que el contexto les ofrece.

Sin pretender una simplificación del panorama, se puede señalar que las organizaciones indígenas tienen básicamente los siguientes ejes de trabajo:

i) Organizaciones comunitarias locales y gobiernos indígenas cuyo objetivo principal es asegurar el ejercicio del autogobierno.

ii) Organizaciones nacionales y territoriales (subregionales) articuladas con mandatos de realizar movilizaciones, negociaciones y acciones de incidencia política para presionar por el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

iii) Organizaciones y redes especializadas en temas y negociaciones globales.

En la medida en que se ha elevado el grado de respeto y reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, existe mayor visibilidad de las organizaciones comunitarias que abordan diversos aspectos de la vida de las comunidades y contribuyen a la gobernanza territorial.

El objetivo principal de las organizaciones indígenas en el nivel comunitario y local es la eliminación de los obstáculos que impiden a las personas gozar plenamente de los derechos que ya han conquistado. Si bien mantienen el enfoque de lucha por el derecho al territorio y el control de los recursos naturales, como los bosques y el agua, las organizaciones tienen un enfoque más integral, de forma tal que están organizados en grupos que están enfrentando los problemas de inseguridad, como las guardias comunitarias o policías comunitarios. En cambio, otros se encuentran prestando más atención a la difusión de los derechos y, por tanto, están organizados en grupos de comunicadores y comunicadoras indígenas, empleando medios de comunicación tradicionales y redes sociales. Otros están priorizando las actividades agrícolas productivas y la apertura de nuevos mercados mientras luchan por la soberanía alimentaria. En fin, se trata de estructuras comunitarias articuladas a nivel de la comunidad y el territorio, promoviendo actividades para disfrutar plenamente de los derechos territoriales, medioambientales, políticos, económicos, sociales y culturales (véase el cuadro I.9).

Cuadro I.9
Zona andina: instituciones económicas indígenas

Nombre	Funciones	Cómo funciona
Minga	Labor colectiva por una obra común.	Participación de toda la comunidad.
Ranti ranti	Apoyo mutuo, obligación moral.	Participación interfamiliar.
Priostasgos cargos	Asumen, lideran y comparten la fiesta.	Decisión colectiva, participación, contribución y responsabilidad social.
Compadrazgos	Compromisos que fortalece la relación familiar.	Acepta la responsabilidad de apoyar y guiar.
Markak tayta	Asumen una responsabilidad comunal y logran prestigio, aprecio y respeto.	Acumulan capital para la fiesta, comparten y encuentran.
Ayni	Labor de ayuda mutua que se da entre familias, compadres o simplemente entre conocidos.	Trabajo realizado para el otro bajo la obligación de cumplimiento, sea en la siembra y la cosecha o la construcción de viviendas, el cruce de ganados o alguna eventualidad que la familia requiere.
Minka	Trabajo colectivo en servicio a la comunidad.	Trabajo que es compensado con productos agrícolas, cuando se establecen con determinadas familias o la participación en acciones colectivas de trabajo comunal, como es la apertura o limpieza de caminos, los canales de riego, la construcción de obras comunales.
Jayna o phayna	Trabajo para la comunidad o el pueblo.	Significa faena, acciones puntuales dentro de la comunidad y el *ayllu*, designado generalmente por la autoridad indígena [a].
Anxata	Pagar en especie por el cuidado de animales.	Dejar por un tiempo de días u horas el pastoreo del ganado al cuidado de una familia o de una persona, que es retribuida en especie por el servicio.
Jaqqhata	Prestarse en productos agrícolas o cabezas de ganado.	Prestarse productos para la celebración de una fiesta o realizar algún rito en la familia que se debe cumplir.
Yanapa	Ayuda mutua.	Se hace de forma espontánea, generalmente en época de cosecha o siembra, y el servicio es retribuido en productos.
Sataqawi	Destinar una parte de la cosecha para otra persona.	Sea por amistad o familiaridad, prestar un apoyo a cambio de otros productos.
Manq´xaruña	Acción de solidaridad familiar.	Intercambio de ganado vivo por ganado muerto entre pastores de una comunidad o *ayllu*.

Fuente: Luis Maldonado, "Conferencia sobre buen vivir", en el Ecuador, 2011.
[a] *Ayllu* Sartañani, *Pachamamax tipusiwa. Qhurqhi*, Editorial Aruwiyiri, 1992, La Paz, Bolivia.

Otra tendencia que se observa en el nivel local comunitario es precisamente la revitalización de estructuras ancestrales, tales como formas de autoridad, instituciones ancestrales, ritos y sistemas tradicionales, que están siendo incorporados en la conducción de los procesos de autogobierno. En este nivel también se utilizan diversas estrategias para demandar sus derechos, que van desde movilizaciones, marchas y negociaciones, hasta recursos legales. En las actividades que realizan buscan generalmente involucrar al mayor número de miembros de la comunidad y se acompañan de la revitalización de instituciones ancestrales.

Muchas organizaciones locales han sufrido adaptaciones producto de los contactos con actores externos a lo largo de la historia de colonización y conformación de los Estados nacionales. Por ejemplo, en algunos países la política agraria e integracionista promovida por los Estados durante el siglo XX incidió sobre la identidad de los pueblos indígenas, en particular en las zonas del altiplano, los páramos y las sierras, y un alto porcentaje se identifica en la actualidad como "campesinos". En el caso de las tierras bajas, cuencas amazónicas y zonas costeras del Caribe o selvas, los pueblos indígenas mantienen características comunitarias. Con el aumento de la migración indígena hacia las ciudades se enfrentan nuevas formas de vivir las identidades indígenas y, en consecuencia, se asumen nuevas formas de organización.

Entre los cambios que se observan en las organizaciones de este nivel están las estrategias que adoptan en sus relaciones con las diversas instancias del Estado. Se encuentran haciendo mayor uso de los recursos administrativos y legales para obligar a que este cumpla con sus obligaciones, e incluso apelan a las instancias electorales para que se pronuncien sobre los derechos indígenas en el marco del derecho a la libre determinación. Una experiencia de este tipo de una comunidad del estado de Michoacán (México) se describe en el recuadro I.34.

En los últimos años, la protección y el desarrollo de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas han concitado atención. Si bien se valora el diálogo intergeneracional y la presencia de sabios en las escuelas, unidades de salud y otras instituciones, algunas tendencias del movimiento indígena comunitario se han traducido en grupos de revitalización cultural. En Guatemala se han organizado asociaciones de guías espirituales vinculados al movimiento Maya, que reivindican la espiritualidad de este pueblo y ejercen funciones específicas en la organización como el análisis de leyes, convenios o tratados sobre los derechos a practicar la espiritualidad. Además, buscan resolver los problemas que obstaculizan el libre ejercicio de la espiritualidad en lugares sagrados, efectúan inventarios de los sitios sagrados, promueven estudios sobre el tema y realizan ceremonias (Bastos y Cumes, 2007).

Otra tendencia que se ha observado es la conformación de grupos o estructuras que están recreando culturas ancestrales a través del arte, como por ejemplo, festivales de cine indígena, pintura y otras expresiones. En 2013, la Coordinadora de Cine y Comunicación de los Pueblos Indígenas (CLACPI) ganó el premio Bartolomé de las Casas por su ayuda a la defensa de los derechos y "su trabajo innovador en favor de los pueblos indígenas utilizando el cine y otras herramientas comunicativas", lo que "permitió la difusión de las culturas indígenas en espacios internacionales y logró que los pueblos originarios expongan su visión del mundo, especialmente a la hora de proteger el planeta y reivindicar los derechos y libertades de los indígenas" [36].

La CLACPI se creó en 1985, en el marco del I Festival Latinoamericano de Cine y Video de los Pueblos Indígenas, celebrado en Ciudad de México e impulsado por cineastas dedicados a temas en torno a estos pueblos. En la actualidad está formada por un grupo de organizaciones que actúan en red e impulsan la comunicación comunitaria, sobre todo la producción de videos, como herramientas de afirmación cultural y transformación social en las regiones indígenas de Abya Yala. También se ha formado la Red de Comunicación Abya Yala, que busca articular las diferentes experiencias y organizaciones que trabajan en la visibilización de los asuntos indígenas a través del arte y las tecnologías.

La recuperación de los deportes, incluidos los ancestrales, es otra área que está siendo promovida por las organizaciones indígenas. El caso de los Juegos Mundiales de los Pueblos Indígenas organizados por el Brasil es un ejemplo ilustrativo (véase el recuadro I.35).

[36] Véase "La CLACPI gana el premio Bartolomé de las Casas", en *El Telégrafo*, 18 octubre de 2013, [en línea] http://www.telegrafo.com.ec/cultura1/item/la-clacpi-gana-el-premio-bartolome-de-las-casas.html.

Recuadro I.34

Casos de elecciones por usos y costumbres en Cherán, México

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por unanimidad de votos, dictó sentencia el 2 de noviembre de 2011 en el juicio para la protección de los derechos políticos y electorales en la comunidad de San Francisco de Cherán (Michoacán). El asunto tuvo su origen en la solicitud presentada por la comunidad Purépecha de Cherán al Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán para elegir a sus autoridades municipales conforme a sus "usos y costumbres", sobre la base del reconocimiento constitucional de su derecho a la libre determinación.

El Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán estimó que el régimen de elección de autoridades municipales por "usos y costumbres" no se encuentra reconocido en la legislación local, por lo que concluyó que carecía de competencia para resolver la solicitud de la comunidad indígena de Cherán. El caso constituía el inicio de una nueva etapa para los pueblos indígenas del estado de Michoacán, pues invocaba su derecho a la libre determinación, consagrado a las comunidades indígenas en México a través de la Carta Magna.

Ante esta situación, la comunidad apeló al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El razonamiento de la sentencia de la Sala Superior de este tribunal se basó en los siguientes argumentos:

- El Estado mexicano se inscribe en la tendencia internacional que busca garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones en los Estados a los cuales pertenecen, la que se vio cristalizada con la aprobación del Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ratificado por México.

- En 2001 se reformó la Constitución General de la República para reconocer y otorgar a los pueblos y comunidades indígenas un conjunto de derechos a fin de garantizar y respetar su cultura y cosmovisión. El punto de partida fue el reconocimiento de que la Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.

- En ese contexto, el reconocimiento de los sistemas normativos indígenas es de suma importancia, pues puede revertir la exclusión histórica de la que han sido objeto los pueblos y comunidades indígenas.

- Se opinó que el significado de "pueblo" no puede entenderse ya en el ámbito del derecho internacional bajo una concepción monista del Estado-nación, sino que comprende también a los pueblos indígenas originarios que viven en un país, por lo que igualmente tienen derecho a la autodeterminación.

- El reconocimiento constitucional a la libre determinación concede a los pueblos y comunidades indígenas un conjunto de derechos que se traducen en manifestaciones concretas de la autonomía de decisión en el ámbito político, económico, social y jurídico, que tiene como fin promover la participación plena y efectiva de estos en las decisiones que los afecten como fundamento esencial del disfrute pleno de los derechos fundamentales.

- La libre determinación se manifiesta en dos vertientes. La primera, dentro de la comunidad de la cual se desprenden los derechos de autogobierno y autogestión en todos los ámbitos de la vida en sociedad, entre otros; y la segunda, al exterior de la comunidad, al interactuar con el Estado al que pertenecen, entre los cuales se cuenta el derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado, el pleno acceso a la jurisdicción estatal, tomándose en cuenta sus costumbres y especificidades culturales y el derecho a la consulta,

- El contenido del derecho constitucional de autogobierno, previsto en el artículo 2º, apartado A, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se define como la posibilidad de elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

- Por su parte, el derecho a la consulta garantiza a los pueblos indígenas la participación efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales.

- Como resultado, en aplicación directa de los preceptos constitucionales y tratados internacionales atinentes, la conclusión que se impuso era que los integrantes de la comunidad indígena de Cherán que acudían al referido juicio ciudadano constitucional tenían derecho a solicitar la elección de sus propias autoridades conforme al sistema previsto en su derecho indígena.

- También se coincidió sobre que la falta de regulación legal en el Estado era insostenible, razón por la cual debía vincularse al Congreso del Estado para que realizara las adecuaciones constitucionales y legales necesarias.

- La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cumplía con su función constitucional de garantizar el pleno respeto a los derechos fundamentales y el acceso pleno de las comunidades purépechas a las prerrogativas derivadas de su derecho a la libre determinación, reconocido tanto en el pacto federal como en los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano.

Fuente: Elaborado sobre la base de información de "Síntesis Caso Cherán", [en línea] http://justiciaypluralidad.files.wordpress.com/2013/10/sc3adntesis-caso-cherc3a1n.pdf.

Recuadro I.35

El Brasil y los primeros Juegos Mundiales de los Pueblos Indígenas

Los primeros Juegos Mundiales de los Pueblos Indígenas serán celebrados en el segundo semestre de 2015 y se espera la asistencia de atletas indígenas de 30 países. Palmas se adjudicó el derecho a organizar el torneo en un concurso en que también participaron otras ciudades ubicadas en la Amazonia brasileña, Belén y Marabá, aspirantes a ser las pioneras en la organización de esta competencia deportiva internacional entre indígenas, según un comunicado del Ministerio de Deportes del Brasil. La elección de la ciudad sede estuvo a cargo del Ministerio de Deportes y el Comité Intertribal Memoria y Ciencia Indígena (ITC por su sigla en portugués).

El Brasil organiza desde 1996 unos Juegos Indígenas Nacionales, igualmente promovidos por el Ministerio de Deporte y el Comité Intertribal de Memoria y Ciencia Indígena. Los Juegos se realizan cada dos años y en cada versión se ha reunido un número mayor de participantes. En su última edición, en octubre de 2013 en la ciudad de Cuiabá, situada a unos 1.000 kilómetros de Brasilia, los indígenas brasileños se midieron en modalidades de tiro con arco, lanzamiento de lanza, piragüismo, carrera de 100 metros, carrera de fondo, fútbol y natación en río.

Fuente: Telesur, "Brasil organiza primeros Juegos Mundiales de los Pueblos Indígenas", [en línea] http://www.telesurtv.net/articulos/2014/04/25/brasil-organiza-primeros-juegos-mundiales-de-los-pueblos-indigenas-360.html.

Después de décadas de organización del movimiento indígena en pro de la obtención de estándares de derechos humanos en el ámbito internacional y reformas legales en los países con diversidad cultural, la demanda fundamental que tienen actualmente es la profundización de las reformas de los Estados, con valores y principios rectores tales como la justicia social, la complementariedad de los derechos humanos individuales y colectivos y la interculturalidad, y la construcción de la plurinacionalidad para romper las relaciones desiguales y discriminatorias que todavía persisten.

Sin embargo, la situación presente de los pueblos indígenas es compleja y heterogénea. Algunos permanecen en aislamiento voluntario, mientras que otros aún viven bajo situación de servidumbre. Los pueblos transfronterizos enfrentan amenazas relacionadas con la militarización, el tráfico de drogas y la sobreexplotación de recursos naturales. Otros pueblos sufren el desplazamiento interno y pasan a ser mayorías en los barrios marginales de las ciudades. En todos los casos, sus vínculos con el ecosistema donde habitan continúan siendo vitales y contribuyen a definir sus prácticas de espiritualidad, cosmovisión, formas de vida y organización, así como de alimentación y vestuario (UNIFEM, UNICEF y ACNUDH, 2008).

Existen organizaciones indígenas que bregan por la promoción de cambios estructurales "desde adentro" de los Estados y, por consiguiente, están participando en procesos electorales desde el ámbito local hasta el nacional y asumen cargos en los distintos poderes estatales. Paralelamente, las organizaciones indígenas mantienen una beligerancia contestataria efectiva. Esta situación genera contradicciones, en especial cuando algunos dirigentes acceden a puestos de elección popular o asumen responsabilidades en cargos públicos y sus bases y los gobiernos indígenas tradicionales los identifican con el Estado, que todavía no ha cambiado.

Algunas organizaciones y movimientos indígenas combinan estrategias, como las que se describen a continuación.

- Promoción de marcos legales y jurídicos: algunas organizaciones continúan promoviendo reformas constitucionales o la ratificación del Convenio núm. 169 de la OIT para su reconocimiento como pueblos indígenas, mientras que otras, en cambio, están promoviendo reformas para profundizar en el ejercicio de sus derechos.
- En varios países, algunas organizaciones indígenas están participando en mesas de negociación para establecer espacios de autonomía o intensificar la trasferencia de competencias.
- Se observan algunas organizaciones en alianzas con una diversidad de sectores, como campesinos y organizaciones de jóvenes, mujeres e indígenas, para exigir el mejoramiento del acceso a los servicios básicos y apoyo productivo, entre otros aspectos.
- Algunas organizaciones indígenas protagonizan movilizaciones en varios países, exigiendo respeto al derecho del consentimiento libre, previo e informado y el cese de las concesiones para la explotación de recursos naturales.
- Como ocurre en los casos del Consejo Indígena de Centro América (CICA), la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) y la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI), algunas organizaciones combinan la presencia territorial con actividades temáticas contra la minería, REDD+, el cambio climático y los negocios, y promueven los derechos humanos.
- También se observa que algunas organizaciones combinan la incidencia en la política nacional así como en negociaciones globales sobre asuntos como el cambio climático, REDD+, fondos ambientales, derechos de las mujeres, políticas del Banco Mundial y diversos temas multilaterales o bilaterales, entre otros (véase el recuadro I.36).

Recuadro I.36

"Amazonía indígena: palabra dulce, aire de vida": extractos de la Declaración de la segunda Cumbre Regional Amazónica, 2013

En una reunión en la que participaron nueve organizaciones nacionales indígenas, y en diálogo con aliados de diversas organizaciones sociales, estatales, de derechos humanos y ambientales, la segunda Cumbre Regional Amazónica analizó cuatro ejes temáticos, cuyas propuestas se describen a continuación. Participaron en esta Cumbre: Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB, Estado Plurinacional de Bolivia); Coordinación de Organizaciones Indígenas de la Amazonia Brasileña (COIAB, Brasil); Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC, Colombia); Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana (CONFENIAE, Ecuador); Federación de Organizaciones de Amerindios de la Guayana Francesa (FOAG, Guayana Francesa); Asociación de Pueblos Amerindios (APA, Guyana); Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP, Perú); Organización de los Pueblos Indígenas de Suriname (OIS, Suriname), y Organización Regional de los Pueblos Indígenas de Amazonas (ORPIA, República Bolivariana de Venezuela).

"1. Sustituir la mentalidad depredadora del extractivismo y desarrollismo

Recuadro I.36 (conclusión)

El desarrollismo de las industrias extractivas, orientado a asegurar el ingreso del gran capital en la región a expensas de los recursos naturales de los pueblos indígenas, vulnera los derechos individuales y colectivos; y son una amenaza en contra de la seguridad de los territorios indígenas, su autonomía, libre determinación y la vida plena de los pueblos indígenas amazónicos. Se vulneran los derechos fundamentales como la consulta previa, el consentimiento libre, previo e informado y el derecho económico de los pueblos indígenas en el uso de sus propios recursos naturales. Para los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial existe una amenaza latente, al dar prioridad al ingreso de industrias extractivas a sus territorios, antes que su efectiva protección. Se afectan las prácticas milenarias de conservación y aprovechamiento sostenible del bosque y recursos que los pueblos indígenas hemos conservado en una relación armónica entre lo humano y a naturaleza.

Proponemos:

- El respeto a la autonomía y la libre determinación sobre nuestras propias formas de desarrollo y gobierno.
- La seguridad jurídica de los territorios de los pueblos indígenas amazónicos; legalización de territorios no reconocidos de ocupación ancestral; y el reconocimiento de la soberanía permanente sobre los recursos naturales existentes en territorios indígenas.
- El diagnóstico de los efectos de las actividades extractivas; la identificación de los pasivos ambientales, y la definición de planes de remediación.
- Demandar a la Guyana Francesa (Francia), Suriname y Guyana la ratificación del Convenio núm. 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos indígenas.
- Desarrollar la estrategia regional de COICA de conservación y protección de territorios indígenas amazónicos.
- Efectiva protección de los territorios de los pueblos indígenas aislados y en contacto inicial.
- Implementación de la Escuela de altos estudios de vida plena/buen vivir, para el desarrollo conceptual y filosófico de la cosmovisión de los pueblos indígenas del Abya Yala.
- Solución de las demandas indígenas, como son, las del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Secure (TIPNIS) en Bolivia (Estado Plurinacional de) y la de los pueblos Paquizamba, Juruna, Arara, Kayapó y Mundurukú del Brasil por la construcción de la hidroeléctrica de Belo Monte.

2. Denunciar la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) e impulsar una integración que no desintegre la vida.

3. Respeto a los planes de vida plena de los pueblos indígenas amazónicos.

- Seguridad territorial de los pueblos. Titulación de más de 100 millones de hectáreas como territorios integrales, con derechos sobre el suelo, subsuelo, bosques, aguas y otros recursos naturales.
- Estatutos colectivos por pueblos, para que las decisiones estratégicas sean tomadas por el conjunto de cada pueblo; avanzar hacia las circunscripciones territoriales indígenas y otras formas de libre determinación.
- Manejo integral de los territorios titulados, en más de 170 millones de hectáreas, bajo nuestras cosmovisiones como culturas vivas y no del conservacionismo de "museo"; a través de sistemas económicos propios, de solidaridad, reciprocidad, conocimientos ancestrales, en la o la producción agroforestal, acuícola y bioindustrial, para asegurar la soberanía alimentaria y tecnológica.
- Implementación de Red+ Indígena, superando la visión mercantilista de la Amazonia, fortaleciendo la resiliencia climática (que incluye mitigación y adaptación y va más allá) basada en nuestros derechos y cosmovisiones; con el manejo integral autónomo de nuestros territorios, sin piratería del carbono; y con la construcción conjunta entre Estados y pueblos indígenas, de las políticas nacionales climáticas.
- Reorientación del IIRSA, megaproyectos y concesiones extractivistas (mineras, hidroeléctricas, agroindustrias, hidrocarburos, biocombustibles, forestales, pesqueras), basadas en un pensamiento depredador; sobre la base de la consulta y consentimiento vinculante, como un derecho de los pueblos indígenas, y no un simple procedimiento. Incluye la denuncia del IIRSA, desde los pueblos afectados, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos y las Naciones Unidas por violación de los artículos 6 (consulta) y 7 (desarrollo propio) del Convenio núm. 169 de la OIT.
- Respeto a los pueblos y a sus planes de vida plena; como un derecho fundamental; que sean respetados, reconocidos y apoyados por los Estados; ser parte de los presupuestos y políticas públicas; e incluyendo a los Consejos de Sabios y Sabias de la Amazonia; nuestras formas de justicia y seguridad internas; y decisiones, frente a las industrias extractivas y megaproyectos, sea de no aceptarlas o de regularlas y controlarlas, e incluir las reparaciones socioambientales, compensaciones e indemnizaciones que correspondan.
- Implementar un Programa Regional de Salud y Educación Propia, Intercultural y Bilingüe; respetando las lenguas, visiones y conocimientos de cada pueblo, dando protagonismo a nuestros sabios y sabias; y que priorice la formación de las mujeres indígenas y la documentación ciudadana de la infancia.
- Implementación de un Programa de Liderazgo de Mujeres y Juventud Indígena con acciones para enfrentar la desnutrición de la infancia indígena como corresponsabilidad familiar, del pueblo y los Estados; así como las Veedurías Indígenas sobre la Infancia Indígena, para protegerla de la explotación sexual, laboral, abandono y suicidios. No tendremos futuro alguno con una infancia maltratada.
- Cese de la criminalización y judicialización de los movimientos indígenas; y amnistía a los defensores y defensoras de la vida plena en la Amazonía.
- Representación política indígena en los diversos niveles estatales, bajo nuestras propias formas de representación e instrumentos políticos indígenas.

4. Incidencia y alianzas por una Amazonía viva en defensa de la humanidad".

Fuente: Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica, segunda Cumbre Regional Amazónica Vida Plena Amazónica frente al IIRSA y Desarrollismo, Mandato Guayupés (Villavicencio, 15.12.13), "Amazonia Indígena: Palabra Dulce, Aire de Vida", [en línea] http://opiac.org.co/index.php/noticias/amazonia-colombiana/157-mandato-guayupes-ii-cumbre-regional-amazonica.

Un eje de preocupación constante en la agenda de las organizaciones indígenas en la región ha sido la capacitación o formación de personas indígenas. La demanda no ha podido ser satisfecha con algunas iniciativas como la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN), la Universidad Indígena Intercultural (UII) del Fondo Indígena, las universidades indígenas e interculturales y los programas de

becas creados en universidades convencionales. Se observa con frecuencia una tendencia a la creación de sus propios programas de educación. Por ejemplo, la Red de Jóvenes Indígenas de Centroamérica y México ha iniciado un diplomado, la Alianza de Mujeres Indígenas de Centroamérica y México está preparando la sexta generación de diplomado, mientras la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) plantea desarrollar una Escuela de altos estudios de vida plena / buen vivir, para el desarrollo conceptual y filosófico de la cosmovisión de los pueblos indígenas del Abya Yala, y las redes de mujeres articuladas en el Foro Internacional de Mujeres Indígenas (FIMI) están llevando a cabo un segundo curso de la Escuela Global de Liderazgo de las Mujeres Indígenas, entre otras experiencias.

En el caso de las mujeres indígenas persiste la complejidad de la situación. A pesar del discurso de la complementariedad y dualidad indígena, prevalecen, con muy pocas excepciones, prácticas de exclusión y falta de reconocimiento de sus aportes en los procesos organizativos y políticos de sus pueblos. Existe una clara división de género en términos de tareas políticas y organizativas: hay más presencia de mujeres en las bases, en los levantamientos, en los procesos organizativos, en los trabajos comunitarios como las mingas, en los procesos globales y regionales, pero todavía hay pocas mujeres y jóvenes en las dirigencias y en los procesos de adopción de decisiones (UNIFEM, UNICEF y ACNUDH, 2008).

Las mujeres indígenas se han caracterizado por articular las demandas colectivas de sus pueblos, tales como los derechos a la libre determinación y los territorios, con sus propuestas específicas como mujeres. Según declararon las mujeres en el Foro de Organizaciones No Gubernamentales, en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, en Beijing: "Hemos sufrido y continuamos sufriendo múltiples opresiones como pueblos indígenas, como ciudadanos de países colonizados y neocoloniales, como mujeres, y como miembros de las clases sociales más pobres"[37].

Entre sus demandas específicas se encuentran las altas tasas de mortalidad materna, el embarazo en niñas y jóvenes, las diversas formas de violencia que enfrentan y la organización de los servicios de salud[38]. En el Plan de Acción del Enlace de Mujeres Indígenas de la Subregión Sur 2005-2010 se incorporan los derechos a la salud sexual y reproductiva como eje transversal. La Alianza de Mujeres Indígenas de Centroamérica y México y el Foro Internacional de Mujeres Indígenas han establecido el Observatorio sobre Violencia contra Mujeres Indígenas. En la reciente Conferencia Mundial de Mujeres Indígenas en Lima (2013)[39] estas expresaron su alarma por la persistente discriminación, exclusión y criminalización de las facilitadoras de prácticas de salud tradicionales. Afirmaron igualmente que el VIH/SIDA continúa siendo un tema tabú en las comunidades indígenas, apuntando una situación crítica.

En los planteamientos de las participantes en la Conferencia Mundial de Mujeres Indígenas en Lima sobre la violencia incluyeron aquella que se practica en nombre de la tradición, como la mutilación genital femenina y los casamientos forzosos; también hubo referencias a diferentes tipos de violencia institucional y contra la Madre Naturaleza, que afectan a las mujeres indígenas, tales como las industrias extractivas, la militarización y el tráfico y uso de pesticidas. Las mujeres indígenas reafirmaron que es preciso garantizar modelos de salud intercultural que respeten y apliquen los sistemas y conocimientos tradicionales de salud de sus pueblos. Un aspecto relevante de la Conferencia fue la capacidad de las participantes de articulación de esos problemas con la agenda global, en instancias como Cairo+20, Beijing+20, la Conferencia Mundial de Pueblos indígenas de las Naciones Unidas y la agenda para el desarrollo después de 2015, elaborando un Plan de Acción.

En la región se observan interesantes procesos organizativos locales y nacionales y al nivel subregional de la juventud indígena. Entre los principales problemas que estos han señalado se encuentran los que se presentan a continuación.

- Ser joven en una comunidad indígena significa asumir roles y funciones culturalmente determinados, tanto en el caso de los hombres como de las mujeres, de manera diferenciada, a partir de los cuales se desprenden ciertos derechos, responsabilidades, habilidades y reconocimiento social. Por tanto, no es lo mismo referirse a la realidad de un joven indígena de una zona rural, que a la de un joven indígena del ámbito urbano. Tampoco es lo mismo ser un indígena nacido en la ciudad y un desplazado o migrante en la ciudad, pues sus problemas

[37] Véase la "Declaración de Mujeres Indígenas en Beijing", Foro de Organizaciones No Gubernamentales, Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing [en línea] http://www.nacionmulticultural.unam.mx/movimientosindigenas/docs/decl_223.pdf.

[38] Véase Enlace Indígena, "Encuentro Continental de Mujeres Indígenas", [en línea] http://www.movimientos.org/show_text.php3?key=2599.

[39] Véase la "Declaración y Plan de acción de la Conferencia Global de Mujeres Indígenas en Lima", [en línea] http://www.forestpeoples.org/es/topics/las-cuestiones-de-genero/news/2013/11/declaracion-de-lima-de-la-conferencia-global-de-mujeres.

se manifiestan de distintas formas, en su mayoría marcados por las brechas y desigualdades. La participación como mecanismo para un efectivo involucramiento en la vida social, política, económica y cultural es una demanda constante de los jóvenes indígenas en tanto sujetos de derechos individuales y colectivos.

- Expresan también que constituye un problema la invisibilidad de la juventud indígena en las fuentes de datos.
- Las mujeres jóvenes indígenas sufren mayor discriminación y exclusión por las desventajas en que se encuentran respecto de los hombres dentro de sus propios pueblos. Una de las manifestaciones es el acceso a estudios de formación superior y las oportunidades para acceder a espacios de formación, capacitación y empleo, entre otros. También se observan limitaciones en el acceso a la información en derechos en materia de salud, así como al cuidado propio de la salud, el acceso a diagnósticos oportunos, la prevención de embarazos no deseados y el acceso en general a los servicios de salud con calidad, buen trato y pertinencia intercultural.
- Las y los jóvenes indígenas también expresan que la presencia de industrias extractivas como la minería, el gas, el petróleo, las madereras y otras en territorios indígenas impactan sobre su salud, causando enfermedades como el VIH/SIDA, las infecciones de transmisión sexual (ITS), desnutrición de la niñez y la juventud, pérdida de la biodiversidad y atentan contra el derecho al territorio y a una vida digna (Pariona Traqui, 2013).

El fortalecimiento de los procesos organizativos indígenas en niveles subregionales permitió su articulación en la plataforma regional unitaria denominada Foro Indígena de Abya Yala. Este ha sido una instancia de articulación de las organizaciones regionales y subregionales (véanse el recuadro I.37 y el cuadro I.10), y se conformó después de la decimoquinta Conferencia de las Partes (15 COP) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en Copenhague. Ha celebrado reuniones abordando sobre todo la preparación regional hacia la COP en Cancún, el proceso Rio+20 y la Conferencia Mundial sobre Pueblos Indígenas de septiembre de 2014. El Foro Indígena de Abya Yala está conformado por tres organizaciones territoriales subregionales, dos organizaciones ambientales, una organización subregional de mujeres y una organización continental de mujeres indígenas. Han sido invitados en algunas ocasiones como observadores el Consejo Internacional de Tratados Indios (CITI), el Foro Internacional de Mujeres Indígenas (FIMI), las Redes de jóvenes indígenas y el Consejo Continental del Pueblo Guaraní. Otro mecanismo de coordinación que han empleado las organizaciones indígenas ha sido la realización de foros temáticos regionales y cumbres continentales.

Recuadro I.37

Extractos de la Declaración del Foro Indígena de Abya Yala (Reunión Regional Preparatoria para la Conferencia Mundial de Pueblos Indígenas en las Naciones Unidas)

"Exigimos la aplicación e implementación efectiva de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, principalmente los artículos 3 y 4 sobre el ejercicio pleno del derecho a la libre determinación y a la autonomía o el autogobierno;

Demandamos que las acciones y políticas de desarrollo propuestas e impulsadas por los Estados y otros, cumplan con los estándares internacionales de derechos humanos de los pueblos indígenas;

Demandamos a los Estados garantizar la participación plena y efectiva de la niñez, juventud y mujeres indígenas en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas, en especial para la revitalización y fortalecimiento de la identidad cultural y lingüística, acceso a la educación indígena e intercultural de calidad en sus diferentes niveles.

Exigimos a los Estados la adecuación de su ordenamiento legal interno acorde a los estándares internacionales de derechos humanos, con base en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que permiten la democratización y el estado de derecho;

Instamos a los órganos y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, entidades financieras y otras organizaciones intergubernamentales a la implementación efectiva de las disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas en la ejecución de las iniciativas en los países, en coordinación con los gobiernos y los pueblos indígenas, incluyendo mujeres y juventudes;

Exigimos a los Estados asegurar la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en la evaluación de la agenda post 2015, basados en la libre determinación, autonomía y territorialidad, consentimiento libre, previo e informado, espiritualidad, la interculturalidad, mujeres y juventud, reciprocidad y solidaridad. Eliminando las prácticas que atentan contra la Madre Tierra y la misma sociedad por el bien común y la vida plena;

Exigimos a los Estados que la construcción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible sea con la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas;

Exigimos a los Estados garantizar a los pueblos indígenas el derecho a la comunicación e información a través de legislaciones y fondos específicos como está consagrado en el artículo 16 de la Declaración de las Naciones Unidas;

Instamos a los Estados a apoyar política, técnica y financieramente el proceso de preparación, asegurar la participación de los pueblos indígenas en la Conferencia Mundial y en la elaboración de los documentos finales de la Conferencia;

Urgimos a los Estados a establecer mecanismos o leyes que aseguren el derecho al agua.

Instamos a los Estados, en el marco de un diálogo interactivo con los pueblos indígenas, a desarrollar procesos para evaluar la implementación y aplicación efectiva de los derechos de los pueblos indígenas, consagrados en el Convenio núm. 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y otros".

Fuente: Declaración del Foro Indígena de Abya Yala, Iximulew, Guatemala 11 al 13 de abril de 2013, [en línea] http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/WCIP-dec-csa.pdf.

Cuadro I.10
Organizaciones miembros del Foro Indígena de Abya Yala

Organizaciones y Redes	Objetivos
CICA (Consejo Indígena de Centro América)	En 1975 se constituyó el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas (CMPI), que promovía las alianzas regionales, entre ellas las de Centroamérica, con lo que en 1977 se constituyó como la Coordinadora Regional de Pueblos Indígenas de América Central (CORPI), integrada por organizaciones indígenas de todos los países de Centroamérica, además de México, como una plataforma regional en el plano político y de reivindicación de derechos de los pueblos indígenas. La CORPI enfrentó la complejidad política y militar generada por los enfrentamientos militares de los años ochenta del siglo pasado en la región. Con los procesos de paz en varios países surgieron nuevas organizaciones y se fortalecieron las existentes. Se aprobó además el Convenio núm. 169 de la OIT, ratificado por varios países a inicios de la década de 1990, lo que estableció un nuevo marco jurídico y de trabajo. En 1993 se iniciaron consultas para definir una nueva relación entre las organizaciones indígenas, llegando al consenso de establecer el CICA. En 1994 se instaló un consejo provisional y en 1995 se constituyó formalmente. En 2005, en una reunión en Costa Rica, durante una asamblea general ordinaria, se acordó inscribir legalmente a la organización en este país. Desde su constitución, el CICA ha aplicado programas que buscan el ejercicio de los derechos históricos y el reconocimiento de la autonomía y la libre determinación de los pueblos indígenas centroamericanos.
Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA)	Con el propósito de defender los ideales indígenas, y la esperanza de continuar siendo parte del mundo y la naturaleza, nació COICA el 14 de marzo de 1984 en Lima, durante el primer Congreso de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica, en que participaron: Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB, Estado Plurinacional de Bolivia); Unión de Naciones Indígenas (UNI, Brasil); Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC, Colombia); Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana (CONFENIAE, Ecuador), y Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP, Perú). Lima fue la ciudad sede hasta 1992 y desde 1993 lo es Quito, donde tiene domicilio permanente. El segundo y tercer Congreso fueron espacios de consolidación en los diferentes niveles y en el cuarto, efectuado en Manaos (Brasil), en noviembre de 1992, se afiliaron nuevas organizaciones como: Coordinación de Organizaciones Indígenas de la Amazonia Brasileña (COIAB, Brasil), en sustitución de UNI; Federación de Organizaciones Indígenas de Guayana (FOAG, Guayana Francesa); Asociación de Pueblos Amerindios (Amerindian Peoples Association, APA, Guyana); Organización de los Pueblos Indígenas de Suriname (OIS, Suriname), y Organización Regional de los Pueblos Indígenas de Amazonas (ORPIA, República Bolivariana de Venezuela). Posteriormente la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC, Colombia) reemplazó a ONIC.
Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI)	Es una red de organizaciones indígenas de Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Ecuador y Perú, creada en la ciudad del Cusco (Perú) del 15 al 17 de julio de 2006. Las siguientes son sus organizaciones afiliadas: Argentina: Organización de Naciones y Pueblos Originarios (ONPIA). Estado Plurinacional de Bolivia: Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia "Bartolina Sisa"; Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos (CSUTCB), y Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ). Chile: Coordinadora de Identidades Territoriales Mapuche (CITEM). Colombia: Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). Ecuador: Confederación de las Nacionalidades y Pueblos Kichwas (ECUARUNARI). Perú: Asociación Nacional de Maestros de Educación Bilingüe Intercultural (ANAMEBI); Confederación Campesina del Perú (CCP); Confederación Nacional Agraria (CNA); Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI); Consejo de Productores Alpaqueros del Norte de Ayacucho (COPUCA); Federación de Mujeres de Yauli (FEMUCAY), y Unión de Nacionalidades Aymaras (UNCA).
Alianza de Mujeres Indígenas de Centroamérica y México	La Red de Mujeres indígenas de México y Centroamérica (Mesoamérica) se constituyó a partir de la realización del Primer encuentro entre las agencias de las Naciones Unidas y organizaciones de mujeres indígenas de Centroamérica y México, en septiembre de 2004, convocado con el fin de iniciar un proceso de intercambio que permitiera articular las agendas de las mujeres indígenas con los mandatos de las Naciones Unidas. Desde entonces se han realizado un segundo y tercer encuentro, en septiembre de 2005 y agosto de 2006, a partir de los cuales se ha logrado definir una agenda general con compromisos y propuestas y diseñar un plan de acción orientado tanto hacia el cumplimiento de las Metas del Milenio como de las recomendaciones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y de la Declaración del Segundo Decenio de los Pueblos Indígenas. De igual manera, se plantean lograr la incorporación activa de los problemas, planteamientos y demandas de las mujeres indígenas en la aplicación de los mandatos constitutivos y las recomendaciones derivadas de las Conferencias Mundiales (Durban, El Cairo, CEDAW, Belem do Pará, entre otras).
Enlace Continental de Mujeres Indígenas (ECMIA)	Creado en 1993, es una red de mujeres indígenas de 26 organizaciones y 19 países. Esta red reúne a activistas de la región y resalta los intereses de las mujeres indígenas. Su objetivo es participar e incidir políticamente en la defensa y promoción de los derechos de los pueblos y mujeres indígenas en el plano nacional e internacional. En 2006, el ECMIA organizó un Taller sobre salud para 13 líderes indígenas mujeres de siete países sudamericanos. Las participantes elaboraron una guía sobre el estado de la salud sexual y reproductiva de las mujeres indígenas en la región. El ECMIA ha realizado seis encuentros regionales.
Red de Mujeres Indígenas sobre Biodiversidad de América Latina y el Caribe (RMIB-LAC)	Es una red de mujeres indígenas que trabajan por la protección de los conocimientos tradicionales, tierras, territorios y recursos y para que los derechos de las mujeres sean reconocidos y garantizados en los diferentes espacios y niveles. Entre las actividades que realizan se encuentran: talleres de creación de capacidades sobre biodiversidad; participación en procesos internacionales del CBD y CMNUCC, y elaboración de protocolos comunitarios sobre acceso a los recursos biológicos y participación en los beneficios (ABS). Forman parte de la Red de Mujeres Indígenas sobre Biodiversidad, una red abierta de indígenas interesadas en cuestiones ambientales, creada en mayo de 1998 con motivo de la cuarta reunión de la Conferencia de las Partes, que tuvo lugar en Bratislava.
Coordinadora Indígena de Mesoamérica (CIMA)	Es un cuerpo de coordinación y consulta en las instancias nacionales, regionales e internacionales para la promoción y la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, según su carta de constitución. Forma parte de la Alianza Mundial de los Pueblos Indígenas y Tribales de los Bosques Tropicales.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Ciudadanía intercultural. Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas en Latinoamérica*, 2012; Perfil de Facebook de la Red de Mujeres Indígenas sobre Biodiversidad de América Latina, [en línea] https://www.facebook.com/pages/Red-de-Mujeres-Indigenas-sobre-Biodiversidad-de-America-Latina/191577790969360; Red de Mujeres Indígenas sobre Biodiversidad de Abya Yala, "Taller regional para Mesoamérica, sobre actualización de las estrategias y planes de acción nacionales en materia de diversidad biológica", San José, Costa Rica, 28 noviembre al 2 de diciembre de 2011, [en línea] http://www.cbd.int/doc/nbsap/nbsapcbw-cam-02/nbsap-san-jose-rmib.pdf.

La coordinación global de las organizaciones indígenas de la región se realiza a través de los cónclaves globales durante las sesiones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, las Conferencias de las Partes (COP) respecto del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD) (véase el recuadro I.38), la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y la Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI) (véase el recuadro I.39). La Alianza de Mujeres Indígenas de Centroamérica y México y el Enlace Continental de Mujeres Indígenas forman parte del Foro Internacional de Mujeres Indígenas (FIMI), una red global de mujeres indígenas.

Recuadro I.38
El Foro Internacional Indígena sobre Biodiversidad (FIIB)

Conformado por organizaciones e indígenas, así como organizaciones no gubernamentales indígenas y académicos, el Foro Internacional Indígena sobre Biodiversidad (FIIB) se constituyó durante la tercera Conferencia de las Partes en el Convenio sobre Diversidad Biológica (COP III), en Buenos Aires, en 1996. Se organizaron para prestar coordinación logística en las reuniones, brindar asesoramiento a las partes de gobiernos e influir en el cumplimiento y el respeto de los derechos de los pueblos indígenas respecto al medio ambiente.

El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) es un importante instrumento internacional referido al medio ambiente y la diversidad biológica como sinónimo de vida sobre la tierra. Sus objetivos son "la conservación de la diversidad biológica, el uso sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos". Uno de los derechos fundamentales consagrados son los conocimientos tradicionales, reconocidos en el artículo 8 (j): "Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañan estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia con la aprobación y participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente".

La participación de los pueblos indígenas tiene mayor significación a partir del reconocimiento en las decisiones adoptadas por las partes en el Convenio de Diversidad Biológica mediante la Decisión V/26, con el establecimiento del Grupo de Trabajo sobre Acceso y Participación en los Beneficios y en la Decisión V/16 sobre el artículo 8 (j) y las disposiciones conexas. El FIIB hace reuniones previas a los encuentros que apoyará, en un proceso de preparación según la agenda prevista, que aborda como una tarea colectiva.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL.

Recuadro I.39
Participación del Caucus Indígena en las reuniones del Comité Intergubernamental sobre Propiedad Intelectual y Recursos Genéticos, Conocimientos Tradicionales y Folclore de la OMPI

La Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI) es un foro mundial que trabaja en relación a los conocimientos tradicionales y la propiedad intelectual, que han sido creados, desarrollados y puestos en práctica por los pueblos indígenas, en tanto titulares de los conocimientos tradicionales. Es uno de los organismos especiales en el sistema de las Naciones Unidas, que surgió con el objetivo de fomentar la protección de la propiedad intelectual en referencia a las políticas, la cooperación y la información sobre esta materia. Tiene la participación de 187 países miembros.

En el marco de la OMPI, el tema de los conocimientos tradicionales se refiere a obras literarias, artísticas o científicas basadas en la tradición de los pueblos indígenas y en la práctica cotidiana de sus conocimientos, señalados como tradición. Los conocimientos tradicionales son aquellos de índole agrícola, científica, ecológica, medicinal, incluidas las plantas medicinales y remedios conexos, en estrecha relación con la diversidad biológica, expresiones de folclore, nombres, indicaciones geográficas, símbolos y bienes culturales.

Los conocimientos tradicionales están cargo del Comité Intergubernamental sobre Propiedad Intelectual y Recursos Genéticos, Conocimientos Tradicionales y Folclore (CIG), que desde 2000 examina cuestiones de propiedad intelectual en lo relativo a conocimientos tradicionales y el acceso a recursos genéticos, y la participación en los beneficios y las expresiones culturales de los pueblos indígenas. Con este cometido, las organizaciones de los pueblos indígenas conforman el Caucus Indígena y establecen normas de participación a partir de la agenda de trabajo. Las reuniones del CIG se realizan en la sede de la OMPI, en Ginebra, con la participación de los pueblos indígenas en su calidad de observadores.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL.

1. Participación en organismos internacionales

Entre las experiencias contemporáneas de participación de los pueblos indígenas de la región en organismos internacionales están las primeras incursiones en las Naciones Unidas, en las sesiones del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, desde 1982; la participación en el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, el Consejo Indio de Sud América (CISA)[40] y en el Consejo Regional de Pueblos Indios de México, Centroamérica y el Caribe (CORPI).

Sin embargo, la campaña "500 Años de Resistencia Indígena, Negra y Popular" fue lo que hizo posible la articulación del movimiento indígena en la mayoría de los países de América Latina, sentando las bases para la construcción de una agenda de lucha que tendría en la resistencia su principal eje organizativo. Lo importante es que la campaña cambió la modalidad organizativa tradicional, al articularse de forma que cada organización

[40] Véase el Consejo Indio de Sud América [en línea] http://www.puebloindio.org/CISA/cisa.htm.

preservara su autonomía, pero se comprometiera a actuar en función de ejes comunes para que la campaña tuviera mayor contundencia (Burguette, s.f.).

Para algunos analistas, entre los aspectos significativos de la campaña se destaca el hecho de que no solo se limitó a reinterpretar el pasado, sino que captó la urgencia de contraponer al proyecto neoliberal un proyecto alternativo de resistencia. De este modo, logró articular organizaciones campesinas, afrodescendientes, de mujeres, académicas, entre otras, lo que junto con los pueblos indígenas configuró el surgimiento de un nuevo sujeto político, que se ha constituido en uno de los acontecimientos políticos y culturales más importantes de fines del siglo pasado (Girardi, 2001; León, 2000).

El Convenio núm. 169 de la OIT, la conquista de la autonomía en Nicaragua, las reformas constitucionales en Colombia, el Premio Nobel de la Paz otorgado a Rigoberta Menchú, las negociaciones y acuerdos de paz en Guatemala y la insurrección indígena zapatista en 1994 fueron el marco de referencia para los procesos de participación de los pueblos indígenas en organizaciones regionales e internacionales. La región aportó a la agenda global del movimiento indígena a través de los insumos producidos en las Cumbres Indígenas de Chimaltenango[41] y Oaxtepec[42], así como con las actividades de la Iniciativa Indígena por la Paz (véase el recuadro I.40), convocadas por la Premio Nobel de la Paz y Embajadora de Buena Voluntad del Año Internacional de los Pueblos Indígenas, Rigoberta Menchú.

Recuadro I.40
La Iniciativa Indígena por la Paz

Integrada por indígenas que buscaban contribuir a la protección de los derechos de sus pueblos en todas partes del mundo, la Iniciativa Indígena por la Paz era una instancia internacional e independiente. Sus miembros aspiraban al establecimiento de instrumentos jurídicos, normas y mecanismos eficientes para la protección y reconocimiento de estos derechos, y la promoción de la resolución pacífica de controversias que afectaban a los pueblos indígenas. Entre las actividades que llevó a cabo pueden mencionarse:

- Primera Cumbre de Pueblos Indígenas en Chimaltenango (Guatemala), en mayo de 1993. Esta Cumbre tuvo carácter de Conferencia Satélite de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, donde se presentaron los resultados.
- Convocatoria y organización de la Segunda Reunión Cumbre de los Pueblos Indígenas, realizada del 4 al 8 de octubre de 1993 en Oaxtepec, Morelos (México). Las conclusiones de esta Cumbre se presentaron en la Tercera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Misiones al Ecuador y a Chiapas de la Iniciativa Indígena por la Paz.
- Segunda Asamblea de la Iniciativa Indígena por la Paz, en la sede de la UNESCO en París, en 1995, con el objetivo de elaborar el Plan de Acción del Primer Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas.
- Organización y realización de la Primera Cumbre de Mujeres Indígenas de las Américas en Oaxaca, en diciembre de 2002.
- Evaluación del Primer Decenio de los Pueblos Indígenas en Tepoztlán, Morelos, y suscripción del Pacto del Pedregal con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en 2004.

Fuente: Elaborado sobre la base de Explored, [en línea] http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/rigoberta-menchu-anuncia-iniciativa-indigena-por-la-paz-32601.html; R. Menchú Tum, "Los derechos de los pueblos indígenas", [en línea] http://www.nacionmulticultural.unam.mx/Portal/Central/EVENTOS/pdf/131213_RIGOBERTA.pdf, II Asamblea Iniciativa Indígena por la Paz, París, 1995. [en línea] http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001001/100112s.pdf; "Declaración y Plan de Acción. Primera Cumbre de Mujeres Indígenas de las Américas", [en línea] http://www.iidh.ed.cr/comunidades/diversidades/docs/div_enlinea/declaracion%20y%20plan%20de%20accion%20cumbre%20mujeres%20indigenas.htm.

Estos insumos sirvieron como plataforma de diseño de estrategias para la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, celebrada en Viena en junio de 1993 (Naciones Unidas, 1993), la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo[43] y el Plan de Acción del Primer Decenio de los Pueblos Indígenas.

Otros espacios internacionales en los cuales comenzaron a participar representaciones indígenas de la región y a los que se continúa dando seguimiento son:

- La Cumbre para la Tierra, celebrada en Río de Janeiro (Brasil) en 1992. El seguimiento se realiza a través de la participación en:

41 Realizada del 24 al 28 de mayo de 1993. Fue una conferencia satélite de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, celebrada en Viena ese año. Véanse [en línea], http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001001/100112s.pdf y http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/espiral/espiralpdf/Espiral7/47-62.pdf.

42 Realizada del 4 al 8 de octubre de 1993. Véase [en línea] https://groups.google.com/forum/#!msg/soc.culture.mexican/m0Yf2pphATY/6o3cLSWSfhUJ.

43 Véase [en línea] http://www2.ohchr.org/spanish/issues/indigenous/decade.htm.

  - Las negociaciones del Convenio de la Diversidad Biológica a través del Foro de Pueblos Indígenas, que se reúne periódicamente coincidiendo con las reuniones de las partes. La Red de Mujeres sobre Biodiversidad, con sede en Panamá, se ha especializado en el tema (véase el recuadro I.43).
  - Las negociaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), sobre todo a partir de 2000, a través del Foro Internacional de Pueblos Indígenas sobre el Cambio Climático (FIPICC), que es la articulación del Caucus Indígena en el proceso de la CMNUCC. Se trata de un espacio abierto para los que deseen participar en las negociaciones en un momento dado.
  - Participación en el seguimiento de las deliberaciones sobre desarrollo sostenible a través del Grupo Mayor de Pueblos Indígenas, en Río +5, +10 y +20. En la actualidad hay participación en el Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la definición de la agenda para el desarrollo después de 2015.
- La Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing: además de participar en el proceso preparatorio, las mujeres indígenas de América Latina y el Caribe contribuyeron a la elaboración y aprobación de la Declaración de Mujeres Indígenas en Beijing[44]. En el proceso de seguimiento del Plan de Acción de Beijing se constituyeron el FIMI y la Alianza de Mujeres Indígenas de Centroamérica y México. En la actualidad, una mujer indígena de la región es miembro del Consejo Consultivo Global de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) y otra es miembro del Consejo Consultivo Regional de este organismo.
  Las mujeres indígenas de América Latina y el Caribe participan en las sesiones anuales de la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW). Han logrado dos resoluciones, a saber: la resolución 49/7 que figura en el informe del 49° período de sesiones, titulada "Las Mujeres Indígenas: Más Allá del Examen Decenal de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing" (E/CN.6/2005/11 y Corr.1), y la resolución 56/4 incluida en el informe del 56° período de sesiones, titulada "Las mujeres indígenas: agentes claves en la erradicación de la pobreza y el hambre" (E/CN.6/2012/16 y Corr.1), así como referencias en artículos en las recomendaciones del 57° y 58° períodos de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, respectivamente.
- La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de El Cairo (CIPD): las organizaciones de mujeres han dado seguimiento a la Plataforma de Acción de esta Conferencia y han establecido relaciones de trabajo con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en la región. El UNFPA ha tenido un acuerdo de colaboración con el Enlace Continental de Mujeres Indígenas a nivel regional, y con organizaciones indígenas en varios países.
- Participación como observadores en el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y en la elaboración de las Directrices Voluntarias sobre Tenencia de la Tierra. También participan con la FAO en la elaboración de propuestas de indicadores culturales sobre soberanía y seguridad alimentaria. Desde 2012 se ha conformado un equipo de seguimiento al Diálogo entre Pueblos Indígenas y la FAO en la región, entre cuyos logros está la realización de ocho estudios sobre sistemas alimentarios de pueblos indígenas en Mesoamérica, los Andes, la Amazonia, el Chaco y territorios costeros e insulares de América del Sur, y un curso en línea sobre el trabajo conjunto entre la FAO y los pueblos indígenas bajo un enfoque de derechos.
- Participación en el Foro de Pueblos Indígenas en el Fondo de Apoyo a los Pueblos Indígenas (FIDA), establecido en 2011 (véase el recuadro I.41).
- La región cuenta con un miembro del Grupo Global de Asesores de la sociedad civil del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Los mecanismos de las Naciones Unidas sobre los pueblos indígenas son, sin embargo, los espacios que brindan la mayor participación de los pueblos indígenas de la región, tanto en las sesiones anuales del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas como en el Mecanismo de Expertos. En algunas ocasiones se han efectuado reuniones preparatorias regionales del Foro Permanente con el objetivo de articular temas y estrategias[45]. El Foro Permanente ha hecho además recomendaciones sobre la situación específica de América Latina (véase el recuadro I.42).

[44] Véase [en línea] http://www.nacionmulticultural.unam.mx/movimientosindigenas/docs/decl_223.pdf.
[45] Véase [en línea] http://www.cadpi.org/cadpi/files/9213/0272/5099/caucus_LAC_desarrollo.pdf.

Recuadro I.41

Lecciones aprendidas de los programas del FIDA con pueblos indígenas en América Latina y el Caribe

En el marco del proceso de establecimiento de un Foro de Pueblos Indígenas en el Fondo de Apoyo a los Pueblos Indígenas (FIDA), se realizó un Taller de Consulta Preparatorio en diciembre de 2012 en Nicaragua, en que participaron líderes indígenas de 26 pueblos indígenas de 14 países de América Latina y el Caribe. Se reunieron con el objeto de:

i) conocer la política de actuación del FIDA con respecto a los pueblos indígenas, las buenas prácticas y los desafíos;

ii) fortalecer las asociaciones entre el FIDA y los pueblos indígenas de la región, y

iii) preparar la participación de América Latina y el Caribe en la Reunión del Foro de Pueblos Indígenas. La lista de recomendaciones que resultó de la discusión se compartió con los participantes de la sesión.

En el Taller se compartieron los resultados de estudios de caso sobre proyectos financiados por el FIDA para identificar buenas prácticas, lecciones aprendidas y desafíos en la política de actuación de este Foro con los pueblos indígenas. Para el caso de América Latina y el Caribe se realizaron los estudios en Ecuador, Guatemala y Nicaragua. Las buenas prácticas identificadas fueron:

i) el enfoque de género con identidad;

ii) la descentralización agroindustrial;

iii) el equilibrio entre los saberes tradicionales y nuevos conocimientos para el fortalecimiento cultural y la construcción de capacidades para la lógica empresarial;

iv) el respeto a esquemas de organización y gobernanza de pueblos indígenas y afrodescendientes y la integración en la administración de los proyectos, y

v) la utilización de las tecnologías de información y comunicación.

Los principales desafíos que se identificaron fueron:

- Consentimiento libre, previo e informado como eje transversal en todas las etapas del proyecto.
- Control social y administración financiera de los proyectos por parte de los actores locales.
- Acompañamiento constante y comunicación en el organigrama de aplicación de los proyectos.
- Seguridad jurídica sobre tierras y territorios.
- Producción agrícola para el mercado frente a producción para la seguridad alimentaria familiar.
- Capacidad para negociar los precios de mercado.
- Incorporación efectiva de la política de actuaciónpara el trabajo del FIDA con los pueblos indígenas en los programas de oportunidades estratégicas nacionales (COSOP).
- Responsabilidades administrativas de los pueblos indígenas en los proyectos.

Fuente: Foro de los Pueblos Indígenas en el FIDA, Grupo de América Latina y el Caribe, 2013, [en línea] http://www.ifad.org/english/indigenous/forum/lac-AP_s.pdf.

Recuadro I.42

Recomendaciones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas sobre América Latina y el Caribe, 2011

"- El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas recomienda que los Estados Miembros apliquen las medidas de precaución, y las recomendaciones propuestas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Foro Permanente para evitar daños irreparables a los pueblos indígenas, sus autoridades y las organizaciones indígenas.

- El Foro Permanente recomienda que los Estados Miembros adopten medidas para promover el derecho de las mujeres indígenas a una atención de salud intercultural, mediante su inclusión en marcos jurídicos y políticas públicas, así como a programas para garantizar servicios de salud cultural, geográfica y financieramente apropiados.

- El Foro Permanente recuerda las recomendaciones que figuran en el párrafo 89 del informe sobre su octavo período de sesiones (E/2009/43-E/C.19/2009/14) y en el párrafo 35 del informe sobre su noveno período de sesiones (E/2010/43-E/C.19/2010/15), relativas al uso tradicional de la hoja de coca. La masticación tradicional de la hoja de coca es coherente con el derecho de los pueblos indígenas a mantener sus prácticas culturales y de salud tradicionales, reconocido en los artículos 11, 24 y 31 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

- El Foro Permanente reitera la recomendación que figura en el párrafo 17 del informe sobre su segundo período de sesiones (E/2003/43–E/C.19/2003/22), relativa a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. El Foro Permanente invita a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y, en particular, al Relator Especial, a que le informen sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, y sobre la situación de los niños indígenas en su undécimo período de sesiones.

- El Foro Permanente acoge con satisfacción la celebración en 2011 del Año Internacional de los Afrodescendientes, en vista del racismo y la discriminación contra ese grupo, y expresa su reconocimiento por la labor del Alto Comisionado en América, así como la del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes y el Relator Especial sobre las Formas Contemporáneas de Racismo, Discriminación Racial, Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia.

- Designa a uno de sus miembros para que realice un estudio de las industrias extractivas en México y de la situación de los pueblos indígenas en los territorios en que están ubicadas estas industrias.

- El Foro Permanente, reconociendo la importancia de la quinua para los pueblos indígenas, y considerando que es un alimento natural de alto contenido nutritivo, apoya la iniciativa de declarar un Año internacional de la quinua.

- El Foro Permanente toma nota de la iniciativa del Equipo de las Naciones Unidas en Nicaragua, de establecer un comité consultivo integrado por miembros de pueblos indígenas, afrodescendientes y personal del Equipo de las Naciones Unidas en el país, con el fin de promover y fortalecer la realización de los derechos y principios consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos. El Foro Permanente exhorta a los equipos de las Naciones Unidas en otros países a seguir este ejemplo y establecer mecanismos consultivos similares".

Fuente: UNFPII, *Informe sobre el décimo período de sesiones*, mayo de 2011 [en línea] http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/370/66/PDF/N1137066.pdf?OpenElement.

El Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ha realizado visitas a Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá y Perú[46]. El Foro Permanente también visitó Bolivia (Estado Plurinacional de) y Paraguay, y tuvo reuniones preparatorias de sus sesiones en Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, México y Nicaragua.

Representantes de las organizaciones indígenas de la región también participan en las sesiones de algunos órganos de tratados, principalmente el Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y el CERD. El primero de estos ha hecho varias recomendaciones referidas a las mujeres indígenas (véase el recuadro I.43), y en el 52° período de sesiones, organizaciones de mujeres de la región presentaron un informe alternativo (CEDAW/C/MEX/CO/7-8).

Recuadro I.43

Recomendaciones del Comité de la CEDAW sobre las mujeres indígenas de las zonas rurales en México, 2012

"El Comité observa que la Convención ha sido traducida a diez idiomas indígenas. Observa también que se han establecido centros de mujeres indígenas para prevenir y tratar la violencia y promover la salud y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres indígenas. Sin embargo, siguen siendo motivo de preocupación el alto nivel de pobreza, el analfabetismo y las múltiples formas de discriminación contra la mujer indígena de las zonas rurales, en particular en Chiapas, Guerrero y Oaxaca. Preocupan también al Comité las prácticas rurales nocivas que forman parte de los sistemas jurídicos indígenas basados en la asignación a hombres y mujeres de papeles estereotipados en función del género, como el "precio de la novia", y que perpetúan la discriminación contra las mujeres y niñas indígenas. Otro motivo de preocupación es la falta de acceso de las mujeres indígenas de las zonas rurales a las tierras, la propiedad y la justicia. Preocupa también al Comité, la información de que la política de seguridad pública adoptada por el Estado para luchar contra la delincuencia organizada ha afectado negativamente a las mujeres indígenas de las zonas rurales, ya que ahora sufren más violencia, incluido el femicidio, a manos de las fuerzas de seguridad. El Comité reitera sus recomendaciones anteriores y exhorta al Estado parte a que:

a) se asegure de que todos los programas y políticas destinados a eliminar la pobreza incluyan una perspectiva de género y un enfoque intercultural, a fin de eliminar la discriminación contra las mujeres indígenas de las zonas rurales;

b) adopte medidas especiales de carácter temporal para tener en cuenta las disparidades que enfrentan las mujeres indígenas de las zonas rurales en su acceso a las tierras y la propiedad, y a los servicios sociales básicos, como la educación y la salud, así como su participación en los procesos de adopción de decisiones;

c) elabore una estrategia general orientada a eliminar las prácticas nocivas que discriminen contra las mujeres indígenas de las zonas rurales, en particular realizando campañas de concienciación dirigidas a las comunidades indígenas en colaboración con la sociedad civil y las organizaciones de mujeres a fin de reforzar una imagen positiva y no estereotipada de la mujer;

d) adopte todas las medidas necesarias para asegurar la aplicación efectiva de las leyes pertinentes a fin de prevenir la violencia contra las mujeres indígenas, investigar, enjuiciar y sancionar a los culpables de actos de violencia contra las mujeres indígenas y garantizar que las víctimas tengan un acceso efectivo y rápido a la justicia, inclusive mecanismos de reparación;

e) adopte las medidas apropiadas para que los miembros de las fuerzas armadas y los agentes del orden público que prestan servicio en las comunidades de los pueblos indígenas o cerca de ellas respeten los derechos humanos de las mujeres indígenas".

Fuente: Naciones Unidas, México ante la CEDAW. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, México, 2012 [en línea] http://www.unfpa.org.mx/publicaciones/CEDAW.pdf.

Para el seguimiento de las recomendaciones del Foro Permanente y las actividades con el sistema de las Naciones Unidas se ha organizado el Grupo Interagencial de las Naciones Unidas en la región, que cuenta con un grupo consultivo integrado por representantes de organizaciones y personas indígenas con experiencia, que apoyan en las tareas de seguimiento y asesoría. Algunas organizaciones de la región también participan en actividades de consulta que realizan tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano de Desarrollo.

2. Participación en organismos regionales

El cambio principal que se ha producido en la región en las últimas dos décadas en relación con la participación de los pueblos indígenas fue la creación del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (Fondo Indígena) como un espacio de participación paritaria entre los Estados y sus organizaciones. Se define como un organismo multilateral de cooperación internacional especializado en la promoción del autodesarrollo y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, creado en 1992 durante la celebración de la segunda Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Madrid. El Fondo Indígena es uno de los Programas de Cooperación Iberoamericana[47]. Para llevar a cabo su mandato ha contado con los siguientes programas emblemáticos.

[46] Véase [en línea] http://www2.ohchr.org/spanish/issues/indigenous/rapporteur/visits.htm.
[47] Véase [en línea] http://www.fondoindigena.org/drupal/es/quees.

- Desarrollo con identidad
- Universidad Indígena Intercultural (UII)
- Comunicación e información
- Concertación
- Derechos indígenas
- Mujer indígena

La participación de los pueblos indígenas se produce a través de las y los delegados indígenas en las asambleas que se realizan cada dos años, y en los equipos de trabajo de los programas emblemáticos. Un eje que alcanzó un buen nivel de desarrollo en los últimos seis años ha sido la Universidad Indígena Intercultural, que ha formado a través de los distintos programas a casi 1.000 mujeres y hombres pertenecientes a los pueblos indígenas en la región.

El Fondo Indígena ha participado en la organización de encuentros de autoridades locales de pueblos indígenas (véase el cuadro I.11) y ha apoyado a la Red de Universidades Indígenas, como parte de la red de la Universidad Indígena Intercultural (UII). Ha mantenido relaciones con algunos miembros de la Cátedra Indígena itinerante que han apoyado a la UII. En general, la participación indígena se ha producido mediante las redes indígenas definidas como territoriales (CICA, COICA y CAOI). Durante algunos años funcionó el grupo gestor del programa emblemático de mujeres indígenas, con la participación de las redes y organizaciones de mujeres indígenas, pero finalmente se disolvió. A través del programa emblemático de derechos indígenas ha apoyado la realización de encuentros de autoridades indígenas y el piloto de un programa de seguimiento de derechos indígenas.

Cuadro I.11
América Latina: reuniones de gobiernos locales indígenas

Sede	Organización convocante	Tema y objetivo
Quito, 2007	Consejo para el Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos de Ecuador	Fortalecer los procesos y autonomía de los pueblos indígenas en su territorio, Tantanakushun.
Guatemala, 2008	Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI)	Por el Agua, *Kychemb'il iximulew.*
Paraguay, 2010	Coordinadora para la Autodeterminación de Pueblos Indígenas (CAPI)	Fortalecer los gobiernos locales en territorios indígenas (véase la Declaración del tercer Encuentro latinoamericano de gobiernos locales en territorios indígenas Tekohare).
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2011	Pacto de Unidad, COINCABOL Fondo Indígena Coordinadora de Organizaciones Indígenas Campesinas y Comunidades Interculturales de Bolivia	Vivir bien en territorios indígenas, campesinos y comunidades interculturales (conformados por diversas organizaciones sociales e indígenas).
Cartagena, Colombia, 2013	OPIAC (Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana)	Yetara Uai, como se denomina este encuentro, significa en la cosmogonía amazónica colombiana Palabra de Consejo, cuyo propósito y fundamento es mantener la tradición oral en el cumplimiento de la Ley de Origen, construyendo políticas públicas con enfoque diferencial.

Fuente: Yetara Uai, Quinto Encuentro Latinoamericano de Gobiernos Locales en Territorios Indígenas, [en línea] indhttp://www.democraciaycooperacion.net/IMG/pdf/Boletin_Yetara_Uai_1.pdf.

El Programa Emblemático de Desarrollo con Identidad financia proyectos en que se establecen relaciones de cooperación y supervisión. Recientemente se ha creado una red de egresadas y egresados de la UII como un mecanismo de seguimiento, aunque en algunos países estos han asumido un papel importante de apoyo a las organizaciones indígenas. A través del Fondo Indígena se presentan periódicamente algunas iniciativas en la Cumbre de Jefes de Estado de Iberoamérica.

En la OEA, después del cierre del Instituto Indigenista Interamericano (aunque no se ha derogado aún la Convención de Pátzcuaro) se mantuvo por algunos años el grupo de trabajo sobre la Declaración Americana de Derechos de los Pueblos Indígenas, que se ha disuelto por inercia.

Algunas organizaciones indígenas han utilizado los mecanismos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, participando en audiencias ante la CIDH y, cuando ha sido posible, han presentado algunos casos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Las organizaciones de mujeres indígenas han participado en las reuniones de la Comisión de Seguimiento del Protocolo Facultativo de Belem do Pará y actualmente están colaborando en el proceso de definición de indicadores sobre violencia contra las mujeres.

A nivel regional, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) adoptó en 1943 una resolución sobre salud indígena que define principios para la salud intercultural[48]. Inicialmente se conformó una comisión de seguimiento integrada por algunas personas representantes de los pueblos indígenas para aplicar la resolución. Como resultado de esto se ha mantenido la práctica de involucrar a miembros de los pueblos indígenas en las diversas acciones que realiza la Organización. En los últimos años se han efectuado actividades para reactivar un Consejo Consultivo Indígena y Afrodescendiente con el fin de promover una nueva resolución ante el Consejo Directivo de la OPS.

Las conferencias regionales de la mujer que organiza la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), así como la Comisión de Estadística y Censos y la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo, han sido otros espacios de participación de los pueblos indígenas.

Las conferencias regionales de la mujer de América Latina y el Caribe han desempeñado un papel relevante en la generación de consensos en torno a los derechos humanos de las mujeres, incluidos los derechos sexuales y reproductivos, y en la aprobación de políticas y leyes destinadas a protegerlos. Con la presencia de mujeres de las organizaciones indígenas, en estas conferencias se ha mantenido la tendencia de incorporar los aspectos relativos a sus demandas a partir de 2000 (Consenso de Lima). En México, en 2004, se enfatizó la dimensión étnica y racial de la violencia y la diversidad existente en la región. En Quito, en 2007, se reconoció la universalidad, indivisibilidad, interdependencia e inalienabilidad de los derechos humanos y se reiteró la necesidad de asegurar los derechos sexuales y reproductivos de todas las mujeres, en especial de aquellas jóvenes, más pobres, indígenas, afrodescendientes, rurales y con discapacidad.

En Brasilia, en 2010, nuevamente se reconoció que la salud integral de las mujeres constituye un derecho fundamental que implica la interacción de factores sociales, culturales y biológicos, y que la desigualdad de género forma parte de los determinantes sociales de la salud. En la XII Conferencia Regional en República Dominicana, en 2013, como parte del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la región, el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL presentó un informe sobre la situación de las mujeres indígenas en América Latina y el Caribe.

El documento de consenso que surgió de la primera Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, celebrada en Montevideo en 2013, contiene un apartado sobre pueblos indígenas (véase el recuadro I.44).

Recuadro I.44

Extractos del Consenso de Montevideo referidos a los derechos de los pueblos indígenas

En el Consenso de Montevideo se destacan los siguientes aspectos en materia de derechos de los pueblos indígenas de la región:

En las consideraciones, los países plantearon la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas como un referente, el reconocimiento sin discriminación de todos los derechos humanos consagrados en el derecho internacional, y que los pueblos indígenas poseen derechos colectivos indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos.

Reconocieron la "urgente necesidad de respetar y promover los derechos territoriales de los pueblos indígenas, como un requisito necesario para el desarrollo de su identidad y autonomía como pueblos, y de los desafíos que ello implica en un contexto de globalización, sobre todo frente al incremento de la explotación de los recursos naturales y la presión sobre los territorios de los pueblos indígenas, incluidos los pueblos en aislamiento voluntario, pero a la vez externaron su preocupación por la aguda desigualdad que afecta a los pueblos y personas indígenas, derivada de las injusticias históricas y la discriminación estructural. Entre los acuerdos de los Estados de la Región cabe destacar los siguientes:

a) Respetar y aplicar las disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, así como las del Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, exhortando a los países que aún no lo han hecho a firmarlo y ratificarlo, adaptando los marcos jurídicos y formulando las políticas necesarias para su implementación, con la plena participación de estos pueblos, incluidas las personas indígenas que viven en ciudades;

b) Considerar las dinámicas demográficas particulares de los pueblos indígenas en el diseño de las políticas públicas, poniendo especial atención a los pueblos indígenas amenazados de desaparición, los no contactados o en situación de aislamiento voluntario o de contacto inicial, respetando el derecho a la libre determinación;

c) Garantizar el derecho a la salud de los pueblos indígenas, incluidos los derechos sexuales y derechos reproductivos, así como el derecho a sus propias medicinas tradicionales y sus prácticas de salud, sobre todo en lo que se refiere a la reducción de la mortalidad materna e infantil, considerando sus especificidades socioterritoriales y culturales, así como los factores estructurales que dificultan el ejercicio de este derecho;

[48] Resolución V del Consejo Directivo de la OPS, documento CD37/20.

Recuadro I.44 (conclusión)

d) Respetar y garantizar los derechos territoriales de los pueblos indígenas, incluidos los pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial, prestando particular atención a los desafíos que plantean las industrias extractivas y otras grandes inversiones a escala global, la movilidad y los desplazamientos forzados, y desarrollar políticas que garanticen la consulta previa, libre e informada en los asuntos que les afecten, de conformidad con lo establecido en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas;

e) Adoptar las medidas necesarias, en conjunto con los pueblos indígenas, para garantizar que mujeres, niños, niñas y adolescentes y jóvenes indígenas gocen de protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación, y tomar medidas para asegurar la restitución de derechos;

f) Garantizar el derecho a la comunicación e información de los pueblos indígenas, asegurando que las estadísticas nacionales respeten el principio de autoidentificación, así como la generación de conocimiento e información confiable y oportuna sobre los pueblos indígenas, a través de procesos participativos, atendiendo a sus requerimientos y a las recomendaciones internacionales relativas a estos asuntos;

g) Participar activamente y al más alto nivel posible, previendo la participación de los pueblos indígenas en las delegaciones nacionales en la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas, denominada Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, a realizarse en septiembre de 2014, así como en otras instancias internacionales pertinentes".

Fuente: CEPAL, *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/L.3697), Santiago de Chile, 5 de septiembre de 2013..

En la última década, además de los proyectos y programas de las distintas agencias del sistema de las Naciones Unidas (SNU), algunas oficinas de país cuentan con Grupos de Trabajo Interagenciales (GTI) en cuestiones indígenas e interculturales, compuestos por los correspondientes puntos focales en cuestiones indígenas, y en los que se procura aunar esfuerzos y coordinar los temas de interés en estas cuestiones, promoviendo el mandato del Foro Permanente dentro del SNU. Además, se estableció un Grupo Interagencial Regional de Pueblos Indígenas (GIRPI), así como un Grupo de Apoyo Interagencial Global sobre Cuestiones Indígenas. Cabe subrayar que el GIRPI cuenta con un mecanismo consultivo regional compuesto por líderes de organizaciones indígenas de la región (véase el recuadro I.45).

Recuadro I.45
Grupo consultivo de líderes y lideresas indígenas

Con el objetivo de asesorar en cuestiones indígenas a las entidades de las Naciones Unidas en sus políticas, programas y proyectos regionales, en 2007 se estableció el Grupo Consultivo de Líderes y Lideresas Indígenas de América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, que recibió apoyo del Grupo Interagencial Regional de Pueblos Indígenas (GIRPI).

Desde entonces, el Grupo Consultivo se ha reunido con periodicidad anual en Panamá (2009 y 2010), Quito (2011), Lima (2012) y Guatemala (2013), abordando diversos temas de interés para la Organización y los pueblos indígenas. Además, delegados de este Grupo han participado en las actividades regionales organizadas en coordinación con el GIRPI, en especial en los tres talleres subregionales para la difusión de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Lima, 2008; Managua, 2009, y Trinidad y Tabago, 2009). En la reunión del Grupo Consultivo en Quito se evaluaron las recomendaciones de las reuniones anteriores y se acordó ampliar su participación con un mayor equilibrio geográfico, de género y de organizaciones regionales de los pueblos indígenas.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL.

3. Participación en espacios de integración regional

a) Comunidad Andina de Naciones

En 2007 se conformó en el ámbito de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) una instancia consultiva indígena que busca promover la participación activa de los pueblos indígenas en los asuntos vinculados a la integración subregional en el marco del Sistema Andino de Integración (Decisión 674). Está integrado por un delegado indígena de cada uno de los países miembros y organizaciones regionales en calidad de observadores. Se reúne ordinariamente al menos dos veces cada año, y también puede hacerlo con carácter extraordinario.

Su función es emitir opinión no vinculante al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE), la Comisión o la Secretaría General, y participar con derecho a voz en las reuniones del CAMRE y la Comisión[49].

[49] Véase [en línea] http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=45&tipo=SA.

b) MERCOSUR y Parlamento Centroamericano

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) ha comenzado a considerar la creación de un mecanismo de participación de los pueblos indígenas. La Comisión de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes del Parlamento Centroamericano, a su vez, ha iniciado un proceso de Diálogo Intercultural para la Construcción de una Agenda para la Reforma del Estado desde los Pueblos Indígenas y las Comunidades Afrodescendientes[50].

c) Parlamento Indígena de América

Es un organismo autónomo y no gubernamental, de ámbito continental, creado formalmente en el Primer Encuentro de Legisladores Indígenas de América (Panamá, del 26 al 29 de agosto de 1987). Está compuesto por parlamentarios representantes de Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Su principal propósito consiste en promover y velar por el desarrollo de los pueblos indígenas según sus propios valores y patrones culturales, sirviendo a la vez como foro político y fomentando las relaciones con otros parlamentos, en un marco de paz, justicia social, libertad, democracia, respeto a los derechos humanos y de plena participación de los pueblos en los procesos de desarrollo e integración. La Secretaría Ejecutiva Permanente tiene su sede en la ciudad de Managua[51].

d) Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

La Declaración de La Habana, suscrita por los Jefes de Estado y de Gobierno de los 33 países del bloque de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), califica el aporte de los pueblos originarios y poblaciones locales como una contribución significativa al planeta. Además, apoya todas las acciones necesarias para impulsar de manera oficial ese reconocimiento.

El texto aprobado en la reunión de Cuba reitera la necesidad de tomar medidas a fin de proteger los derechos sobre los conocimientos tradicionales y ancestrales de los pueblos indígenas, tribales y las comunidades locales. Se pronuncia por evitar la vulneración de esos conocimientos por parte de terceros a través de registros que no reconozcan su titularidad. También plantea promover la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización, para lo que apoya la negociación de los foros multilaterales competentes.

Destaca igualmente que las negociaciones para la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, a celebrarse los días 22 y 23 de septiembre de 2014 en Nueva York, estarán dirigidas a compartir puntos de vista y las mejores prácticas sobre la realización de los derechos de estas comunidades. Además, la declaración sustenta los objetivos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

La CELAC ha tomado nota de las recomendaciones de los principales temas de la Conferencia Preparatoria Mundial de los Pueblos Indígenas para la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, celebrada del 10 al 12 de junio de 2013 en Alta (Noruega)[52].

F. Desarrollo, buen vivir y libre determinación

El concepto y la práctica del "desarrollo", entendidos como política nacional de modernización y cooperación entre los Estados para erradicar la pobreza y el hambre en los países económicamente más desfavorecidos del mundo, han tenido una evolución. De entenderse solo como desarrollo económico se ha pasado a una conceptualización como derecho humano, en un proceso de varias décadas, en especial en el marco de las Naciones Unidas. Durante esta trayectoria ha habido polémicas, sobre todo en el ámbito académico y en los movimientos sociales, que disputan a

50 Véase [en línea] http://www.parlacen.int/Actualidad/Actualidad/tabid/146/EntryId/943/PARLACEN-en-Octavo-Encuentro-de-Dialogo-Intercultural.aspx.
51 Véase [en línea] http://www.parlatino.org/es/enlaces/parlamentos-regionales/parlamento-indigena.html.
52 Véase [en línea] http://www.andes.info.ec/es/noticias/celac-defiende-reconocimiento-aportes-pueblos-indigenas.html.

los gobiernos el significado y el impacto de sus políticas y de las relaciones Norte-Sur. Desde el trabajo primigenio de Ivan Illich, una serie de intelectuales (Escobar, 1995; Sachs, 1996; Rist, 2002) han criticado el concepto y la práctica de desarrollo al entenderlo como uno de los grandes mitos del Occidente moderno, que además se intenta concretar homogeneizando a los distintos pueblos del mundo en un estilo de vida y un modelo cultural con patrones de consumo no sustentables, con los problemas medioambientales y de distribución de la riqueza asociados al capitalismo que acarrean.

Se puede plantear que los pueblos indígenas sufrieron como nadie las consecuencias de los efectos negativos de las políticas hegemónicas de desarrollo, pues en un principio solo se los veía como población pobre, sin aspectos culturales diferenciados, o directamente como un impedimento del desarrollo nacional.

En la década de 2000, y en el contexto de la crítica al paradigma del desarrollo, desde la perspectiva más vivencial del mundo indígena se han ido concretando un discurso y un concepto alternativos que se resumen en el *sumak kawsay* (en Kichwa), *suma qamaña* (en Aymara), ñandereco (vida armoniosa, en Guaraní), *qhapaj ñan* (camino o vida noble, en Quechua), que incluyen principios de vida como el *ayni, minka*, reciprocidad, solidaridad, respeto, complementariedad, dignidad, participación colectiva, justicia social, armonía con la madre naturaleza y con la comunidad, bienestar colectivo y familiar, y que podrían traducirse como buen vivir o vivir bien. Dado que los pueblos indígenas basan su existencia en las diferentes experiencias, a partir de sus propias culturas o sistemas de vida, en estrecha relación con la madre naturaleza, el concepto del buen vivir tiene expresiones propias en sus distintos idiomas. La reconstrucción o construcción del buen vivir está referida entonces a una relación estrecha entre lo que se fue como pueblo, el presente y el futuro. Su referente es la memoria del pasado histórico, conocido como el tiempo de la libertad, y ha estado en forma permanente desde los inicios de la lucha, a lo largo del proceso que se extiende a partir de la ocupación por otras culturas hasta el presente. Por estas razones, la añoranza hacia la vida del buen vivir atraviesa por la memoria histórica de lucha, en respeto a sus territorios, identidad, idioma, soberanía alimentaria y derechos que interesan y afectan a los pueblos indígenas.

Se puede concluir que ha sido un concepto exitoso, hasta el punto que el movimiento indígena lo pudo incorporar en las Constituciones del Ecuador (2008) y del Estado Plurinacional de Bolivia (2009). Sin embargo, esta misma inclusión en la legislación estatal de países que son considerados como "neoextractivistas" (Gudynas, 2011b) ha conllevado una inflación de significados y prácticas que, de acuerdo con las organizaciones indígenas, hace peligrar el espíritu primigenio del concepto. Algunas políticas públicas derivadas de estos marcos constituyentes no han respetado cabalmente los ideales del buen vivir y hasta han sido contradictorias con dichos ideales, al alentar, por una parte, la preservación de los recursos naturales, y por otra, la instrumentación de políticas extractivistas agresivas que afectan los territorios de los pueblos indígenas.

En el siguiente apartado se expone sucintamente la evolución desde el paradigma del desarrollo hacia el nuevo del buen vivir posicionado por los pueblos indígenas, incluidas sus variantes, así como las tensiones de los distintos agentes sociales que los defienden. Se concluye con una discusión sobre los indicadores y derechos con que los propios indígenas han ido llenando de contenido esta discusión, en particular en lo referido al derecho a la libre determinación.

1. El desarrollo como política de cooperación y como derecho

Después de la incorporación del concepto de desarrollo en la política internacional, a mediados del siglo XX, su éxito como paradigma se amplió con la resonancia de una nueva organización como las Naciones Unidas. En su primer *Informe sobre la situación social del mundo* (1952), focalizado principalmente en el Producto Nacional Bruto (PNB, o GNP por sus siglas en inglés), la Organización desató una discusión en la esfera profesional del naciente campo del desarrollo entre aquellos que lo consideraban básicamente como un problema económico y aquellos que lo concebían como un problema social (análisis cuantitativo en contraste con el análisis cualitativo).

Entre los primeros estaba el economista W.W. Rostow (1961), que sentó las bases de la llamada "teoría de la modernización", que ya había empezado a elaborar a fines de la década de 1940 W.A. Lewis, y según la cual se esperaba que el crecimiento económico, la planificación y la transferencia de tecnología propulsaran a los países recién descolonizados a los estándares de las antiguas metrópolis y a la era del alto consumo de masas. Sobre todo en los años cincuenta, sesenta y setenta del siglo pasado, la CEPAL, establecida en 1948, tuvo el liderazgo en las

propuestas desarrollistas para la región con el "estructuralismo latinoamericano", incluidas políticas tan novedosas como la "industrialización por sustitución de importaciones" (ISI).

Frente a la persistencia del "subdesarrollo" en buena parte de la región, personas vinculadas a la CEPAL y al equipo de Raúl Prebisch, como Celso Furtado y Osvaldo Sunkel, elaboraron desde premisas igualmente estructuralistas, pero con un análisis y solución más radicales, la llamada "teoría de la dependencia". Esta se llevó a la práctica de forma sistemática. Después de un tímido intento de reanimar las políticas estructuralistas clásicas a fines de los años ochenta y principios de los noventa se dio un giro y se comenzó a desmantelar el Estado y a abrir las puertas al capital transnacional sin restricciones, a partir de las recetas del llamado "consenso de Washington", marcadamente liberales o "neoliberales", según fueron calificadas por los movimientos sociales.

Sin embargo, cabe recordar que, como parte de la evolución del concepto, y en el marco de las Naciones Unidas, el "desarrollo" apareció finalmente, de forma inédita, como un "derecho". A fines de la década de 1960, en la Conferencia Internacional sobre Derechos Humanos (Teherán, 1968), se empezó a plantear la necesidad de un equilibrio entre el desarrollo económico y social cuando se afirmó en la Declaración de dicha reunión que la "consecución de un progreso duradero en la aplicación de los derechos humanos depende de unas buenas y eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social" (punto 13). En 1969, en la resolución 2542 (XXIV), la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, donde se establece igualmente el vínculo entre desarrollo y derechos humanos. En 1986, de forma histórica, el "derecho al desarrollo" fue proclamado por las Naciones Unidas en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (resolución 41/128) (véase el recuadro I.46). No solo se estableció el desarrollo como un derecho inalienable, sino que se lo relacionó con el derecho a la libre determinación, de especial importancia para los pueblos indígenas.

Recuadro I.46
La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo

Artículo 1

"1. El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.

2. El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación, que incluye, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos Pactos internacionales de derechos humanos, el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales".

Fuente: Naciones Unidas, "Declaración sobre el Derecho al Desarrollo", resolución 41/128 de la Asamblea General, 4 de diciembre de 1986 [en línea] http://www2.ohchr.org/spanish/law/desarrollo.htm.

Otro hito en similar dirección fue la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (Viena, 1993), donde se abordó extensamente el derecho al desarrollo. En su Declaración y Programa de Acción se reconoció que la democracia, el desarrollo y el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales son interdependientes y se refuerzan mutuamente, y se reafirmó por consenso el derecho al desarrollo como "un derecho universal e inalienable y una parte integral de los derechos humanos fundamentales". En esta aproximación al desarrollo como derecho, además del objetivo, el proceso sobre cómo alcanzarlo es de suma importancia. Desde el Enfoque de Necesidades Básicas promocionado por la OIT (1975), pero sobre todo desde las reformas del Secretario General de las Naciones Unidas para integrar los derechos humanos en todo el trabajo de la Organización con el llamado Enfoque Basado en Derechos Humanos, ha habido un proceso en la dirección de dar voz y participación a quienes tienen menos de ambas, a la vez que "desarrollar sus capacidades". El concepto más novedoso en los últimos años está relacionado con el desarrollo como ampliación de libertades y opciones (oportunidades) para escoger los diferentes modos como las personas y los pueblos quieren vivir.

Este concepto que elaboró el economista Amartya K. Sen (1999) fue incorporado al ámbito del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en sus "Informes de Desarrollo Humano", que publica desde 1990 con el apoyo de un equipo integrado por Sen y el también economista Mahbub Ul-Haq. Su base es el llamado Índice de Desarrollo Humano, un indicador complejo, que tiene una escala de 0 a 1 (máximo desarrollo), compuesto por tres variables principales: renta, esperanza de vida y nivel educativo. Anualmente, en el marco de este Informe, los países avanzan o retroceden en una tabla con tres subapartados (desarrollo bajo, medio y alto), de acuerdo al cálculo del índice a partir de los datos de las estadísticas nacionales.

No obstante el avance que el concepto y la medición del desarrollo han tenido desde su eclosión en 1949 hasta ser considerado un derecho y un proceso de ampliación de libertades y opciones, de acuerdo con los pueblos indígenas, dicho concepto (y sobre todo su práctica) son deficientes en aspectos que los propios indígenas consideran clave, como la relación con la naturaleza. El concepto del buen vivir indígena no ha podido ser comprendido en toda su amplitud y profundidad en el Informe Meadows (1972), del Club de Roma, el Informe Dag Hammarskjöld, *¿Qué hacer?* (1975), el Informe Río (1976), el Informe Brandt (1980), ni, finalmente, en el Informe Brundtland, *Nuestro futuro común* (1987/1988), donde se definió el concepto de "desarrollo sostenible". Tampoco han podido hacerlo, evidentemente, los documentos emanados de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992).

2. El buen vivir o vivir bien como alternativa al concepto y la práctica del desarrollo

Sobre todo a partir de las Constituciones del Ecuador (2008) y del Estado Plurinacional de Bolivia (2009) y de sendos marcos de desarrollo[53], los términos *sumak kawsay* (en Kichwa) o *suma qamaña* (en Aymara), entre otros[54], aparecen como paradigmas "convivenciales" de los pueblos indígenas para el resto de la población, puesto que consideran la vida desde su esencia de equilibrio o armonía, complementariedad y reciprocidad. Dependiendo de la fuente teórica utilizada, estos principios se amplían hacia otros, menos citados pero igualmente profundos: relacionalidad, correspondencia y principio del tercero incluido (Medina, 2008). Se observa una ruptura de la idea de un progreso lineal, y se plantea un cambio en la propia concepción de pobreza o subdesarrollo que no se asocia a la carencia de bienes materiales, mientras que, de igual manera, tampoco la riqueza se vincula a la abundancia de estos.

De acuerdo con las organizaciones e intelectuales indígenas, el paradigma del *sumak kawsay / suma qamaña* contrastaría con el desequilibrio constante, la oposición binaria y la desigualdad creciente provocada por el individualismo egoísta (liberalismo) o el colectivismo extremo (comunismo) de la modernidad entendida como proyecto histórico de Occidente. Los términos se traducirían como "buen vivir" (el Ecuador) o "vivir bien" (Estado Plurinacional de Bolivia), y significarían "vivir en armonía y equilibrio; en armonía con los ciclos de la Madre Tierra, del cosmos, de la vida y de la historia, y en equilibrio con toda forma de existencia" (Huanacuni Mamani, 2010, pág. 30).

Ateniéndose a este paradigma como vivencia, actitud e ideal de vida, junto con el equilibrio interno de la persona y la relación comunitaria con los demás (intercultural, intergeneracional y de género), el buen vivir remite a una relación y convivencia armónica con la dimensión sobrenatural (espiritual) y natural (material). Esta última es la que ha suscitado mayor interés fuera del mundo indígena, y la que de forma inédita también ha sido incluida en la Constitución del Ecuador (2008) como derecho. Es decir, en el buen vivir lo principal es el fortalecimiento constante de la vida misma, comunitaria y natural, lo que ayuda a repensar los proyectos de cambio desde una mirada holística que integra al ser humano en un marco más amplio, como es la naturaleza.

Sin embargo, para no extraviarse en la maraña teórica de los últimos años en torno de este concepto, reconstruido a partir de los "saberes ancestrales" y posicionado por el movimiento indígena, se deben diferenciar al menos tres vertientes teóricas y prácticas, estrecha e ineludiblemente interrelacionadas entre sí. En primer lugar, y como inspiración, se observa el discurso indígena generado probablemente a partir de la práctica de algunas comunidades indígenas, sobre todo de aquellas más aisladas de los grandes centros urbanos, con bases socioeconómicas especiales, minimizadas y subalternas, o solo de algunas familias y personas, en especial ancianas, dentro de esas mismas comunidades: "El buen vivir es como una mesa con cuatro patas, me decía mi abuelo, es estar bien con uno mismo, con el otro hermano, con la Pachamama, y con el mundo espiritual que más que un solo Dios son las Deidades diversas"[55].

En el Ecuador, el origen del discurso del buen vivir se puede rastrear hasta las movilizaciones de 1990 y 1992, en que las organizaciones indígenas de la Amazonia reclamaron la legalización de sus territorios ancestrales. En ese contexto, la familia Kichwa Amazónica Viteri (Leonardo, Alfredo, Carlos, Letty) tuvo un papel clave, al empezar un proceso de consultas a las comunidades de la provincia de Pastaza sobre modelos de desarrollo alternativos, propios, para gestionar sus territorios recién reconocidos por el Estado (Viteri y otros, 1992).

[53] Plan Nacional para el Buen Vivir (2013-2017), del Ecuador, y Plan Nacional de Desarrollo (2010-2015), del Estado Plurinacional de Bolivia.

[54] En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia se cita también a *nandereko* (vida armoniosa), teko kavi (vida buena), *ivi maraei* (tierra sin mal) y *ohapaj ñan* (camino o vida noble).

[55] S.E., activista indígena, en un Taller sobre Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) Post 2015, Quito, 24 de abril de 2013.

En el Estado Plurinacional de Bolivia, de acuerdo con Carlos Mamani, en el origen del concepto estuvo un grupo de intelectuales que desde la década de 1990 intentan reconstruir el pensamiento ancestral con varias fuentes, como las crónicas de Guamán Poma de Ayala. Fue entonces cuando apareció el concepto de *qamiri* ("el que sabe vivir"), mas no *suma qamaña*, que sería una retraducción forzada de "vivir bien".

Pero existe una segunda vertiente en la utilización del buen vivir o vivir bien, puesto que el concepto originalmente indianista, ha caído en tierra fértil en las discusiones y trabajos de académicos y de intelectuales urbanos que propugnan el advenimiento de una nueva civilización. Estos se retroalimentan con el accionar de las organizaciones no gubernamentales e instituciones de desarrollo como el Fondo Indígena, y también con movimientos sociales blancos y mestizos, en especial el ecologismo y el feminismo.

Como tercera vertiente, surge la utilización del concepto por parte de gobiernos e instituciones estatales hasta límites difícilmente comprensibles por el movimiento indígena. En el Ecuador, por ejemplo, a partir de la Ley de Minería (2009), que ha sido objeto de una demanda como inconstitucional por parte de la Confederación de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CONAIE), se han podido observar en este país anuncios gubernamentales sobre una "minería para el buen vivir" (con el argumento de que esta actividad a gran escala tendrá un mínimo impacto socioambiental gracias a la últimas tecnologías). Tampoco se duda en utilizar el concepto a la par de la ampliación de la frontera petrolera o de grandes proyectos desarrollistas.

a) Indicadores del buen vivir

Para concretar la idea del buen vivir o vivir bien es necesario remitirse a los indicadores. Gudynas (2011a, págs. 14-16) apunta que el buen vivir está relacionado con: i) otra ética; ii) la descolonización de saberes; iii) dejar atrás la racionalidad de manipulación e instrumentalización; iv) vocación orientada al encuentro; v) concepciones alternas de la naturaleza; vi) comunidades ampliadas, y vii) lugar para las vivencias y los afectos. Ascarrunz (2011, págs. 428-429) sigue una línea similar de principios para una experiencia plural del vivir bien, incidiendo en la solidaridad social (el ser humano solo puede lograr la plenitud en comunidad) y en la naturaleza como espacio sagrado y ritual.

Tortosa (2009, pág. 21) prefiere centrarse en el análisis del "mal vivir", en la tradición de los autores que primero definieron qué no es desarrollo, es decir, qué es mal desarrollo (Dasgupta, Dumont y Mottien, Alschuler, Amin). Recurre a Galtung, al focalizarse en cuatro grandes necesidades humanas básicas (en este caso, insatisfechas: bienestar, libertad, identidad y seguridad), cruzándolas en tres ámbitos o escalas (estatal y local, ecosistema y sistema mundial), para así hacer notar que la mayor parte de las variables andan mal, que hay un mal vivir. René Ramírez Gallegos, ex director de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) del Ecuador, asocia el concepto de buen vivir a la medición de la felicidad. Aunque no existe una relación homogénea entre aspectos materiales y el sentimiento de felicidad frente a la vida, sí hay cierta correlación económica (y cultural), pues la probabilidad de ser feliz decrece si se es indígena (Ramírez Gallegos, 2009, pág. 16), es decir, pobre y culturalmente minimizado.

El tránsito desde conceptos e indicadores únicos o demasiado amplios, vagos, hacia otros más concretos y contextualizados no es tarea sencilla. Tampoco lo facilita el hecho que varios defensores del buen vivir o vivir bien, como David Choquehuanca, hayan hecho explícito que no puede medirse, por lo que no cabría dedicarse a construir indicadores. Otros, indígenas y no indígenas, como Xavier Albó (2011), o sectores de instituciones estatales del Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia, con variados resultados, sí consideran necesario avanzar en la dirección de la cuantificación y medición, como igualmente a nivel internacional se viene alentando desde las Naciones Unidas. Este asunto se retomará en el capítulo V, que aborda el derecho a la información.

b) Las economías indígenas como expresiones del buen vivir

Cabe destacar al respecto la experiencia de las economías indígenas en varios países de la región, que constituyen una de las expresiones del buen vivir y una aproximación al tema del desarrollo desde la práctica. Se trata de iniciativas desarrolladas desde las propias comunidades indígenas, mediante las que se buscan visibilizar sus actividades cotidianas, contribuyendo al mejoramiento de la calidad de vida de sus familias, generando empleo, reduciendo el impacto migratorio y coadyuvando a la articulación de la economía local.

Estas iniciativas nacen a partir de una nueva lectura de las formas y modelos de organización económica, la diversidad de iniciativas existentes y las variadas expresiones de los sectores productivos, en que los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas están trabajando. Desde allí se intentan fortalecer las iniciativas tendiendo vínculos

entre ellas, y desarrollando aquellos proyectos con mayores posibilidades de apalancarse mutuamente, establecer sinergias y crecer. Un ejemplo exitoso se ha desarrollado en México en el sector turístico, con la conformación de la Red Indígena de Turismo (RITA), que se detalla en el recuadro I.47, que entre otras cosas ha impulsado la creación de la Cámara Empresarial Indígena de México (CEIM).

Recuadro I.47
La Red Indígena de Turismo de México

La Red Indígena de Turismo de México A.C. (RITA) es una asociación de organizaciones comunitarias con identidad indígena, integrada por 98 empresas asentadas en 16 estados del país y pertenecientes a 17 pueblos indígenas. Con actividades de turismo, busca la revaloración cultural, el aprovechamiento y la conservación de la biodiversidad, así como el ejercicio de los derechos indígenas mediante la política pública.

Enfocada hacia la construcción de una plataforma para el desarrollo comunitario con identidad, la actividad turística está generando mecanismos económicos sustentables que conserven y aprovechen el uso de la biodiversidad. El turismo es concebido como una actividad capaz de beneficiar a comunidades rurales que poseen atractivos naturales y culturales. Se basa en formas de organización empresarial sustentadas en la propiedad y la autogestión de los recursos patrimoniales comunitarios, además de prácticas democráticas y solidarias en el trabajo y en la distribución de los beneficios generados para el bienestar de sus miembros.

RITA ha promovido el turismo como una fuente de desarrollo comunitario, e incluye la participación de mujeres, jóvenes y ancianos que suman sus conocimientos, experiencias y capacidades, revitalizando así el tejido social. El rasgo distintivo del turismo indígena propuesto es su dimensión humana y cultural, orientada a fomentar encuentros interculturales de calidad y mutuo interés con los visitantes.

En esta red participan diversas empresas comunitarias cuya actividad no es solo el turismo, sino iniciativas o grupos de trabajo que realizan actividades diversas: de conservación de la flora y fauna (Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre, UMA), bancos de germoplasma, reforestación, silvicultura); de conocimiento tradicional, de rescate, conservación y revaloración de prácticas culturales (música, danza, literatura, artes plásticas, fiestas y ceremonias, y artesanías); actividades productivas generadas a partir del trabajo del campo (miel, vainilla, café, maíz, conservas, leche, quesos, embutidos, verduras y hortalizas). Estas se aglutinan como apoyo e impulso a través de su participación o complemento con la oferta turística comunitaria.

El propósito de la red es hacer que sus asociados progresen mediante el ejercicio pleno de los derechos fundamentales y específicos de los pueblos indígenas, reconocidos en los ámbitos económico, social, cultural, ambiental y político, integrando en forma participativa estrategias de fortalecimiento humano, social, económico y productivo. Asimismo, la red tiene como finalidad coadyuvar al desarrollo comunitario con identidad de sus asociados, a la preservación y el aprovechamiento de la biodiversidad en sus territorios, así como al diálogo intercultural, con una perspectiva de género y generacional, que facilite una relación con el Estado, de respeto con los derechos humanos, muy en especial con aquellos específicos de los pueblos indígenas (ciudadanía indígena).

Mediante RITA se ha promovido la creación de redes locales con el propósito de articular experiencias, recursos y fortalecer el trabajo de las empresas asociadas a estas. A la fecha se han impulsado 13 redes locales (una por estado). Lo anterior obedece a una estrategia de fortalecimiento de los productos y servicios ofrecidos, que permite una dinámica eficiente para la comercialización. Las redes locales apuntan a mejorar la calidad de los servicios, ofrecer productos turísticos de calidad y diferenciados, así como la integración de empresas locales que aporten su quehacer empresarial al desarrollo local.

Entre los logros que ha alcanzado RITA cabe mencionar los siguientes.

i) Creación de 13 redes estatales.
ii) Crecimiento de 32 a 86 empresas asociadas.
iii) Premio Iniciativa Ecuatorial 2010, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
iv) Creación de la primera Feria Nacional de Turismo Indígena de México.
v) Realización de la segunda Feria de Turismo Indígena "Corazón Indígena de América".
vi) Finalistas del Premio al Emprendedor del American Bussines Council.
vii) Designación como Fellows Ashoka (emprendedor social líder).
viii) Gestores de la iniciativa para la creación de la Cámara Empresarial Indígena de México.
ix) Miembros del Consejo Indígena Mesoamericano.
x) Miembros de la Red de Mujeres Indígenas para la Biodiversidad de América Latina y el Caribe.
xi) Miembros del Consejo Nacional Forestal.
xii) Miembros del Consejo Técnico Consultivo sobre el Patrimonio Cultural Inmaterial.

Fuente: Red Indígena de Turismo de México (RITA) y Cecilio Solís Librado, fundador de RITA y promotor de la creación de la Cámara Empresarial Indígena de México (CEIM).

No obstante toda la riqueza que conlleva el buen vivir o vivir bien, hay quienes advierten desde el propio movimiento indígena sobre los riesgos de que sea transformado en un concepto vacuo, factible de ser utilizado por algunos gobiernos para extender en realidad los modelos clásicos de desarrollo de naturaleza neoextractivista y reprimarizadora. Desde la perspectiva indígena, si el concepto buen vivir o vivir bien ha de servir para una acción social emancipadora, debería vincularse al enfoque de derechos y, de forma prioritaria, a los dos instrumentos internacionales de derechos colectivos básicos: el Convenio núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblo Indígenas.

Capítulo II

Construcción de la demografía de los pueblos indígenas: la relevancia de contar

El conocimiento de la dinámica demográfica de los pueblos indígenas y de sus componentes inherentes (la fecundidad, la migración y la mortalidad) es un aspecto crucial en la definición de políticas que pretendan cerrar las brechas de implementación de sus derechos, ya que esa dinámica sustenta no solo la reproducción biológica, sino la supervivencia social y cultural. De ahí que, en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (2013), los países de América Latina y el Caribe acordaron "considerar las dinámicas demográficas particulares de los pueblos indígenas en el diseño de las políticas públicas, poniendo especial atención a los pueblos indígenas amenazados de desaparición, los no contactados o en situación de aislamiento voluntario o de contacto inicial, respetando el derecho a la libre determinación" (CEPAL, 2013a).

La información más básica al respecto se refiere a la magnitud de la población indígena y a la identificación y el número de los pueblos indígenas en cada país y en toda la región. La generación de estos datos, que revisten una enorme relevancia no solo técnica sino política, ha sido un asunto de intensos debates conceptuales y metodológicos y no ha estado exenta de importantes discrepancias según las diferentes fuentes de información, tanto en las entidades estatales como en las organizaciones indígenas. Sin embargo, en los últimos años, y principalmente por el hecho de que se acercaba la ronda de censos de 2010, los países latinoamericanos han realizado esfuerzos significativos por mejorar la visibilidad estadística de los pueblos indígenas, en conjunto con los propios pueblos, aunque con avances dispares. En consecuencia, vale la pena examinar en este apartado qué se mide, cuándo se mide, los retos pendientes y los alcances de la información presentada en el resto de los capítulos.

A. ¿Quiénes son los pueblos indígenas en las fuentes de datos?

La inclusión del enfoque de pueblos indígenas en las fuentes de datos demográficos, económicos y sociales, como los censos de población, censos agrícolas, encuestas de hogares y registros continuos, es una condición necesaria para la construcción de Estados pluriculturales. Además, forma parte de las demandas de sus propias organizaciones, al ser un aspecto constitutivo del derecho a la información. Asimismo, cuando se trata de ampliar la titularidad de derechos a los pueblos indígenas, es preciso disponer de información relevante, confiable y oportuna, vista como herramienta técnica y política (CEPAL, 2007; CEPAL, 2011). El primer paso para poder avanzar bajo esa perspectiva sería la adopción de una definición conceptual al respecto.

En ese sentido, con el paso de los años, por consenso internacional se ha dado en utilizar la definición contenida en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, en cuyo artículo 1 se establece que un pueblo se considera indígena "por el hecho de descender

de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista, de la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas". Además, "la conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos" (OIT, 2006).

La definición anterior permite identificar al menos cuatro dimensiones ligadas a los pueblos indígenas: reconocimiento de la identidad, origen común, territorialidad y aspecto lingüístico-cultural. Esas dimensiones deben tenerse en cuenta a la hora de establecer criterios operativos respecto de la cuantificación y caracterización de los pueblos indígenas en los sistemas estadísticos (véase el recuadro II.1). Sumado a ello, es imprescindible respetar la posición que han sostenido invariablemente las organizaciones indígenas y el sistema de las Naciones Unidas, en el sentido de que los pueblos y personas que se consideran indígenas son quienes se deben definir como tales, y que es esencial "reconocer el derecho a la autoidentificación como parte del derecho a la libre determinación" (UNPFII, 2004). A fin de garantizar ese derecho, los representantes de esos pueblos deben participar en las decisiones que se toman en instancias oficiales, entre otros temas, en torno a la forma de recolectar la información sobre sus pueblos. Esta recomendación recurrente en el ámbito internacional puede constatarse en los diversos informes que los comités de derechos humanos han enviado a los países de la región y en los que han presentado los relatores especiales de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Es decir, el criterio de autoidentificación debe primar en la cuantificación de los pueblos indígenas, en tanto otros criterios asociados al resto de las dimensiones contribuirán a su caracterización.

Recuadro II.1
Dimensiones asociadas a la definición del Convenio 169 de la OIT: una propuesta para construir criterios operacionales

Sobre la base de la definición del Convenio 169 de la OIT, es posible distinguir al menos cuatro dimensiones entre los elementos constitutivos de la definición de pueblo indígena, a partir de las cuales se podrían establecer criterios operacionales: i) la dimensión de reconocimiento de la identidad; ii) el origen común; iii) la territorialidad, y iv) el aspecto lingüístico-cultural.

La dimensión del reconocimiento de la identidad se refiere al desarrollo de la conciencia étnica y al sentido de pertenencia a un pueblo indígena. El nivel de autoidentificación con el propio pueblo (como indicador de esta dimensión) puede oscilar desde un "estado de conciencia asimilacionista con un nulo o escaso sentido de pertenencia a su pueblo de origen" hasta un "estadio de conciencia de autoafirmación de la personalidad étnica diferenciada" (Hernández, 1994).

La dimensión del origen común se refiere a la descendencia de ancestros comunes y alude, entre otros factores, a la memoria social y colectiva de los pueblos, la relación con su historia y la vigencia del pasado como una recreación y actualización permanente. La territorialidad está ligada a la herencia ancestral y la memoria colectiva de los pueblos, así como a la ocupación de tierras ancestrales y vínculos materiales y simbólicos que se inscriben en ella: "es el espacio global donde se desarrollan las vivencias sociales y culturales, los animales, los bosques, el aire, las aguas y el ser humano que se interrelacionan e interactúan y hacen el territorio" (González Pazos, 2007). En cuanto a la dimensión lingüístico-cultural, se relaciona con el apego a la cultura de origen, la organización social y política, el idioma, la cosmovisión, los conocimientos y los modos de vida.

La primera dimensión representa el ejercicio efectivo del derecho a reconocerse como parte de un pueblo y tiene preeminencia sobre las demás. Su finalidad es, según las palabras de Martínez Cobo (1986), "preservar el derecho soberano y el poder de decidir quién pertenece" a un pueblo indígena "sin interferencia externa". Por lo tanto, de esta dimensión deberían derivarse los criterios que permitan estimar la magnitud de la población y los pueblos indígenas en todas las fuentes de datos y, en particular, en los censos de población. A partir de las otras dimensiones sería posible, en un momento dado, describir la heterogeneidad de estos grupos, en términos del reconocimiento de vínculos ancestrales y territoriales, así como de la conservación o pérdida del idioma y de prácticas socioculturales, entre otros aspectos. Si bien es deseable que se incluyan en los censos algunos indicadores referentes a esas dimensiones, la utilidad de este marco se hace más evidente para el diseño de censos indígenas y de encuestas.

El desafío consiste en identificar los indicadores más adecuados y formular las preguntas respectivas a cada dimensión, dentro del contexto de cada país, garantizando la plena participación de los pueblos indígenas en esa tarea.

Fuente: Hernández (1994); González Pazos (2007); Martínez Cobo (1986); CEPAL (2007); CEPAL, UNICEF y UNFPA (2011).

Los censos nacionales de población y vivienda son la única fuente de datos que tienen cobertura universal. Los censos especializados se aplican en territorios ya clasificados como indígenas y las encuestas, por lo general, se aplican a muestras de población que no suelen incluir en su totalidad a los pueblos indígenas. Por consiguiente, es crucial la disponibilidad de información sobre estos pueblos en los censos nacionales, ya que es la única fuente que permite estimar su magnitud, aun cuando se trate de pueblos que posean un tamaño poblacional relativamente

pequeño. Asimismo, el censo permite la desagregación de la información a escalas territoriales menores, un factor fundamental para la construcción de indicadores a nivel de territorios y comunidades indígenas, y constituye el marco para el diseño de encuestas especializadas. El resto de las fuentes, aunque no permiten estimar su magnitud, brindan información más detallada y complementaria a efectos del diseño y seguimiento de políticas y del control que pueden ejercer los pueblos indígenas.

B. El balance censal de los últimos años

La experiencia de América Latina en materia de censos de población y vivienda muestra que el número de países que ha incluido la identificación de pueblos indígenas ha ido aumentando significativamente. Mientras que en las décadas de 1970 y 1980 se disponía solo de enumeraciones censales aisladas, las rondas de 1990, 2000 y 2010 revelaron una mayor visibilidad estadística de estos grupos, sobre todo como consecuencia de las demandas y presiones de las organizaciones indígenas, de la respuesta positiva de los órganos de gobierno especializados y del apoyo de organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, académicos y otros (CEPAL, 2007; Del Popolo y Schkolnik, 2012).

El examen de la boletas censales muestra que en los censos de la década de 1980 solamente la mitad de los países latinoamericanos se aproximaban a la cuantificación de la población indígena, situación que prácticamente se mantuvo en la década de 1990. Además, para esta cuantificación predominaban en general los criterios lingüísticos, pues se trataba de un abordaje en que los pueblos indígenas se consideraban "objetos de políticas"[1]. En los censos de principios del presente siglo, de la mano con los cambios sociopolíticos, se produjo un salto cuantitativo importante, ya que en 16 de los 19 países que levantaron censos en la década de 2000 se cuantificó la población indígena. El cambio más significativo fue la incorporación del criterio de autoidentificación, coherente con el reconocimiento de los pueblos indígenas en tanto sujetos de derechos.

A partir de la década de 2000 se llevaron a cabo numerosas acciones para promover y fortalecer la visibilidad estadística de los pueblos indígenas, con miras a la ronda de censos de 2010. Se buscaba pasar del salto cuantitativo observado entre 1990 y 2000 a un salto cualitativo, mejorando sustancialmente la calidad de la información. Estas acciones permitieron elaborar un conjunto de recomendaciones aplicables a la región, a partir de las emanadas del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (UNPFII) (CEA/CEPAL, 2009; CEPAL/CELADE, 2011), con lo que se les otorgó un carácter más operativo y estratégico. Cabe señalar que se trata de una construcción colectiva, resultado del diálogo entre los institutos de estadística, las organizaciones indígenas, la academia y otros organismos nacionales e internacionales que trabajan en estos asuntos. De esta manera, la región cuenta con un "estándar mínimo" para la inclusión de los pueblos indígenas en los censos de población y vivienda, que incluye aspectos vinculados con los criterios y preguntas de identificación de esos pueblos y otros factores que se refieren a todo el proceso censal (desde el diseño hasta la difusión y análisis de la información), haciendo énfasis en la participación efectiva de los pueblos indígenas como condición *sine qua non* en todas las etapas (CEPAL/CELADE, 2011). A continuación se describen en forma sucinta los avances respecto a la implementación de dicho estándar en lo que va de esta década.

Sintetizar aquí la experiencia de los censos de población y vivienda tiene al menos dos propósitos: por una parte, es preciso tomar precauciones a la hora de efectuar comparaciones temporales de los indicadores sobre las condiciones de vida. Tal como se indicó en estudios previos sobre estos asuntos, en los resultados influyen tanto la formulación de las preguntas como determinados aspectos del proceso censal, más el contexto sociopolítico. De ahí la importancia de su examen, prestando atención a los cambios realizados en la década de 2010 y a la forma en que estos pueden haber influido en las diferencias que se constatan en los resultados (CEPAL/CELADE, 2009). Por otra parte, la experiencia y las lecciones aprendidas de los censos de población y vivienda deberían tomarse en cuenta a la hora de ampliar la identificación de los pueblos indígenas hacia otras fuentes de datos.

[1] Se utiliza el término "población indígena" y no "pueblos indígenas" porque algunos países permitían señalar la condición indígena o no indígena, pero no los diferentes pueblos de pertenencia.

1. La visibilidad de los pueblos indígenas en los censos de población y vivienda: avances en la autoidentificación

En el cuadro II.1 se resume la situación de la inclusión de los pueblos indígenas en las dos últimas décadas censales y se indican los criterios utilizados. Con la excepción de tres países de América Latina (Cuba, Haití y República Dominicana), todos han contemplado la autoidentificación en los censos de esta década, o prevén hacerlo (Colombia, El Salvador, Nicaragua y el Perú realizarán sus censos de población entre 2015 y 2017). En el caso del Perú, único país que no consideró este criterio en los censos pasados, ya se está trabajando en el diseño y la aplicación de estudios piloto que permitan dicha inclusión en 2017. Asimismo, se ha incrementado el número de países que también incorporan preguntas relativas a los idiomas indígenas. En algunos casos se trata de los idiomas aprendidos en la niñez, en otros, de los que habla cada persona, o el que se utiliza con mayor frecuencia en el hogar.

Cuadro II.1
América Latina (17 países): inclusión de la autoidentificación y el idioma en las dos últimas décadas censales

Censos de la década de 2000			Censos de la década de 2010		
País y año censal	Criterios		País y año censal	Criterios	
	Autoidentificación	Idiomas		Autoidentificación	Idiomas
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2001	Sí (pueblos)	Sí	Bolivia (Estado Plurinacional de), 2012	Sí (pueblos)	Sí
Colombia, 2005	Sí (pueblos)	Sí	Brasil, 2010	Sí (pueblos)	Sí
Ecuador, 2001	Sí (pueblos)	Sí	Chile, 2012	Sí (pueblos)	Sí
Guatemala, 2002	Sí (pueblos)	Sí	Costa Rica, 2011	Sí (pueblos)	Sí
México, 2000	Sí [a]	Sí	Ecuador, 2010	Sí (pueblos)	Sí
Nicaragua, 2005	Sí (pueblos)	Sí	Guatemala, 2014 [b]	Sí (pueblos)	Sí
Paraguay, 2002	Sí (pueblos)	Sí	México, 2010	Sí	Sí
Venezuela (República Bolivariana de), 2001	Sí (pueblos)	Sí	Paraguay, 2012	Sí (pueblos)	Sí
			Venezuela (República Bolivariana de), 2011	Sí (pueblos)	Sí
			Colombia [c]	?	?
			Nicaragua [c]	?	?
			Perú [c]	?	?
Argentina, 2001	Sí [d]	No	Argentina, 2010	Sí (pueblos)	No
Brasil, 2000	Sí	No	Honduras, 2013	Sí (pueblos)	No
Chile, 2002	Sí (pueblos)	No	Panamá, 2010	Sí (pueblos)	No
Costa Rica, 2000	Sí [e]	No [e]	Uruguay, 2011	Sí	No
El Salvador, 2007	Sí (pueblos)	No	El Salvador [f]	?	?
Honduras, 2001	Sí (pueblos)	No			
Panamá, 2000	Sí (pueblos)	No			
Perú, 2007	No	Sí			

Fuente: Actualización realizada a partir de Del Popolo y Schkolnik (2013), sobre la base de la revisión de los cuestionarios censales.
[a] Solo en el cuestionario ampliado.
[b] Cuestionario preliminar.
[c] Si bien aún no se ha definido el cuestionario, se prevé incorporar ambos criterios, puesto que así se hizo en los censos previos de Colombia y Nicaragua. En el caso del Perú, existe la voluntad política de incluir la autoidentificación además del idioma, y se está trabajando activamente en su implementación, puesto que sería la primera vez que esto se haría en los censos modernos.
[d] Solamente se identificó si había alguna persona indígena en el hogar.
[e] La identificación de la condición indígena o no indígena se aplicó en todo el país, pero la pertenencia a los diferentes pueblos y el idioma solo se aplicaron en territorios indígenas.
[f] Se prevé al menos la autoidentificación, ya que así ocurrió con el censo previo.

Aunque prioritario y respetado, el criterio de autoidentificación no está exento de sesgos. Como se ha señalado en estudios previos, en contextos de intensa discriminación étnica es posible que su utilización conduzca a importantes subestimaciones de determinados grupos (CEPAL, 2007). En cambio, en escenarios en los que ocurren procesos de revitalización cultural o donde los pueblos indígenas tienen mayor protagonismo, es probable que este criterio funcione mejor e incluso pueda dar lugar a la identificación de personas que se sienten social o políticamente cercanas a esos grupos, comunidades o pueblos. No obstante, en América Latina el sesgo de la exclusión y la consecuente subestimación de la población indígena ha tenido un mayor impacto que el de la falsa inclusión, debido

principalmente a la discriminación y a la influencia decisiva de la cultura dominante, sobre todo en los medios urbanos (Del Popolo, 2008).

La validez del criterio de la autoidentificación también puede verse afectada por la medida en que las personas y los pueblos indígenas consideren el censo como un instrumento legítimo, así como por su grado de compromiso con el operativo. Por eso es tan importante asegurar la participación de sus organizaciones y líderes tradicionales en todo el proceso, desde el diseño de los instrumentos, la recolección de los datos y las campañas de sensibilización, hasta el análisis y el uso de la información generada. De todos modos, los sesgos potenciales no invalidan la utilización del criterio de autoidentificación, sino que deben impulsar la búsqueda e implementación de estrategias que conduzcan a su éxito, tanto en el plano técnico como en el político (CEPAL, UNICEF y UNFPA, 2011).

2. La participación de los pueblos indígenas en los procesos estadísticos oficiales: una condición *sine qua non*

La participación de los pueblos indígenas en los procesos estadísticos constituye un hito fundamental para la incorporación del enfoque étnico en las fuentes de datos. Por ese motivo, las recomendaciones internacionales han insistido en ese aspecto. Teniendo en cuenta la importancia de este hecho, ya a partir de los preparativos de los censos de la década de 2010 se ha advertido un cambio reflejado en una mayor participación de los pueblos indígenas en los procesos censales. Esa participación tiene lugar bajo diferentes modalidades, con mayor o menor intensidad y mayor o menor compromiso por parte de las autoridades estadísticas.

Así, por ejemplo, en Costa Rica, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) realizó una serie de reuniones de trabajo y estableció un diálogo permanente con la Mesa Nacional Indígena, extendiendo la labor conjunta a ámbitos locales. En Chile, se efectuaron talleres en las principales regiones de concentración indígena y se convocó a diversas organizaciones para difundir el operativo, socializar y debatir en torno a las preguntas sobre identificación étnica. Además, se envió el cuestionario preliminar del censo a unas 5.000 organizaciones indígenas de todo el país por correo postal. Si bien se obtuvieron respuestas de solamente 750 organizaciones, estas debatieron el cuestionario en talleres que ellas mismas llevaron a cabo. En las respuestas al Instituto Nacional de Estadísticas (INE) se adjuntaron las listas de participantes, que sumaban algo más de 5.000 personas indígenas. Las respuestas enviadas no solo se centraron en las preguntas de identificación de los pueblos indígenas, sino que se realizaron observaciones en otras variables incluidas en el cuestionario censal. En el caso del Paraguay, la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) inició el proceso para la socialización del censo mediante reuniones con líderes indígenas. A continuación, se presentó el operativo censal (objetivos, alcances y contenidos) a sus organizaciones, aclarando preguntas y dudas y, una vez obtenido el consentimiento, se prosiguió con una serie de reuniones dedicadas a la revisión del instrumento (véase el recuadro II.2).

Recuadro II.2

Participación y derecho a la información en el Paraguay

En 2012 se realizaron en el Paraguay el VII Censo Nacional de Población y Viviendas y el III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas. En este último se aplicó un cuestionario general (para cada vivienda) y otro comunitario (dirigido a líderes de cada comunidad), y se obtuvo una población indígena de 112.848 personas.

El Paraguay es uno de los países de la región que más se ha esforzado por hacer efectiva la participación de los pueblos indígenas en los procesos estadísticos, basándose en el derecho a la información, con los objetivos de "fortalecer y revitalizar la diversidad indígena" y crear "espacios para el conocimiento, empoderamiento y uso de los datos estadísticos por parte de los pueblos indígenas para mostrar y afrontar sus necesidades y oportunidades", entre otros.

La estrategia utilizada para estimular la participación se basó en el respeto a las comunidades y en invitarlas a formar parte del proceso censal en todas sus etapas. En esa línea, para la difusión de los mensajes, la capacitación, la socialización de los instrumentos censales, la realización de los videos testimoniales y otros materiales de difusión, se tuvo en cuenta la comunicación en la lengua de cada pueblo.

Con el apoyo de las comunidades indígenas se revisaron los instrumentos censales, se elaboraron 43 instrumentos audiovisuales en 12 lenguas indígenas, además de los idiomas oficiales (castellano y guaraní), y se realizaron capacitaciones regionales, jornadas y encuentros con líderes y docentes de los pueblos indígenas en conjunto con otros miembros de la sociedad civil y de los gobiernos. El empadronamiento consideró a 660 comunidades y se contó con el trabajo de 1.667 personas, de las que 940 eran censistas, 640 supervisores, 50 responsables zonales, 20 capacitadores (11 de ellos eran indígenas), 13 responsables departamentales y 5 técnicos indígenas para el censo urbano. Del total de personas involucradas, 1.638 eran indígenas.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) del Paraguay, 2013.

En otros países, los esfuerzos encaminados a obtener una mayor participación se han oficializado por conducto de mecanismos institucionales específicos. El caso del Ecuador es el más ilustrativo, pues en 2007 se creó la Comisión Nacional de Estadísticas para Pueblos Indígenas, Afroecuatorianos y Montubios (CONEPIA), conformada por representantes del Instituto Nacional de Estadística y Censos, las organizaciones de los pueblos y nacionalidades y las instituciones del Estado a cargo de los asuntos étnicos.

La CONEPIA institucionalizó la producción de estadísticas diferenciadas y la presencia de los pueblos, promovió el uso del criterio de autoidentificación para reafirmar la identidad y cuenta con financiamiento y planes de trabajo para la producción de información desagregada por pueblos. Por su parte, Guatemala creó en 2009 la Unidad Técnica Asesora de Género y Pueblos Indígenas, adscrita a la Subgerencia Técnica del Instituto Nacional de Estadística (INE), con el objetivo de promover la transversalización de los enfoques respectivos. En el Perú, se creó en 2013 el Comité Técnico para las Estadísticas de Pueblos Indígenas y Afroperuanos, liderado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) e integrado por las organizaciones indígenas, la Defensoría del Pueblo y el Viceministerio de Interculturalidad, con el apoyo de centros académicos y organismos internacionales. Es de esperar que la experiencia de esos países se pueda reproducir y adaptar a las condiciones especiales de los que aún no han implementado esas prácticas. Estas iniciativas deberán fortalecerse, y a ese respecto será un asunto clave la consideración de las evaluaciones periódicas sobre su funcionamiento.

3. Las pruebas piloto: su uso para mejorar la identificación de los pueblos indígenas

Dada la necesidad de contar con información fidedigna acerca de la identificación de los pueblos indígenas, se comprendió la utilidad de realizar pruebas piloto para verificar la factibilidad de diferentes alternativas para plantear las preguntas. En efecto, en algunos países, las propuestas para la formulación de las preguntas se evaluaron mediante pruebas piloto o censos experimentales, cuyos resultados fueron compartidos con las organizaciones indígenas y se tomaron en cuenta en la construcción de los cuestionarios definitivos (CEPAL, UNICEF y UNFPA, 2011).

Algunos ejemplos de censos precedidos por pruebas piloto realizadas por los institutos de estadística de la región fueron los de Colombia (2005), el Ecuador (2010) y Venezuela (República Bolivariana de) (2011), mientras que las preguntas del censo de Panamá (2010) se basaron en estudios realizados a partir de encuestas de hogares (2009), como respuesta a requerimientos de la sociedad civil. Hubo asimismo un ejemplo de prueba piloto conjunta sobre pueblos indígenas entre el Brasil y el Paraguay en la ronda de 2010, enmarcada en el Proyecto de Difusión y Evaluación de Estadísticas Censales Armonizadas, con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Una característica de esa prueba piloto fue que contó con la plena participación de los pueblos indígenas y el acompañamiento activo de todas las instituciones públicas y privadas relevantes (Barrios y Dávalos, 2007). En el Paraguay, además, se realizó una prueba de los cuestionarios en tres espacios comunitarios indígenas y un censo experimental en otras dos comunidades (DGEEC, 2013).

En el caso de Costa Rica, en el marco del censo de 2011 se realizaron dos pruebas piloto y un censo experimental para la prueba de las preguntas de autoidentificación, sugeridas por el INEC y por las propias organizaciones, además de contar con la asesoría de representantes de organismos internacionales. Las dificultades inherentes a la aplicación de las dos preguntas de autoidentificación (una referente a los pueblos indígenas y otra a los afrodescendientes) se analizaron exhaustivamente, con miras a la redacción de las respectivas versiones finales que se incorporarían al censo (López Ruiz, 2012).

4. Cómo se formulan las preguntas de autoidentificación: experiencias y desafíos en la región

Hasta el momento, todos los países han respetado el criterio de autoidentificación y han revisado las preguntas respectivas. Esta revisión también se ha hecho mediante procesos participativos de diversa índole con las organizaciones indígenas. A diferencia de los censos de la década de 2000, estos procesos se han implementado de manera generalizada en la región. No obstante, se observan grados dispares en cuanto a niveles de participación, así como variadas estrategias de consulta.

a) Aplicación universal de la pregunta

A diferencia de los censos de 2000, y siguiendo las recomendaciones internacionales, ningún país estableció límite etario a las preguntas, excepto México, cuya pregunta de autoidentificación se aplicó a las personas de 3 años de edad y más (en el censo de 2000 el límite fue los 5 años). Por su parte, el Brasil incluyó las preguntas en el cuestionario básico, que se aplica de manera universal, a diferencia de los censos previos, en los que la consulta sobre raza o color formaba parte del cuestionario ampliado, aplicado a una muestra de la población (véase el cuadro A.II.1 de los anexos).

b) Heterogeneidad de las cláusulas introductorias y categorías: consecuencias respecto de la comparabilidad temporal y entre los países

Respecto de las preguntas de autoidentificación, la experiencia censal de la ronda de 2000 mostró una importante heterogeneidad, con diferencias semánticas entre los países de la región. Estas diferencias se derivan de la posición que ocupó la pregunta en el cuestionario (a nivel del hogar con filtro o en el cuestionario individual), cómo se redactó (directa o con cláusula introductoria), los términos que se utilizaron (¿pertenece?, ¿se considera?, ¿es?, ¿desciende?), la denominación que se dio a los pueblos (pueblo, grupo, cultura, etnia, raza) y la cobertura de la consulta o edad a partir de la cual se aplicó (0, 3, 5 o 14 años) (Schkolnik y Del Popolo, 2005; Del Popolo, 2008). En los instrumentos censales de la última década se observa una cierta convergencia, puesto que, a excepción de México, Panamá y el Uruguay, todos los países utilizaron el término "pueblos indígenas". Si bien Panamá empleó el término "grupo", al menos nombró a cada uno de los pueblos reconocidos en el país (véase el cuadro A.II.1 de los anexos).

Sin perjuicio de lo anterior, cabe señalar que cada país debería utilizar todas las denominaciones locales. Por ejemplo, en el Ecuador, además de pueblos indígenas, se reconocen "nacionales indígenas", y en el Estado Plurinacional de Bolivia se utilizan las denominaciones "pueblo indígena, originario o campesino". Esto es muy relevante, pues si en un país o región nacional las personas rechazan la denominación "indígena" y esta solo se utiliza en la cláusula introductoria, es muy probable que se subestime la población indígena, como podría llegar a ocurrir en el próximo censo del Perú (véase el recuadro II.3).

Según las recomendaciones internacionales y regionales, se deberían evitar las "preguntas filtro", ya que pueden conducir a una subestimación de las poblaciones de interés, sobre todo si esta consulta se aplica a nivel del hogar. En efecto, la lista inicial podría estar sesgada por el informante y dicho sesgo podría corregirse más adelante al plantearse las preguntas dirigidas a cada persona en particular. Afortunadamente, hasta el momento la gran mayoría de los países no utiliza ese tipo de preguntas, a excepción de Panamá y el Paraguay.

En cuanto a la cláusula introductoria de las preguntas, tampoco es recomendable aludir a la nacionalidad según el país de nacimiento, tal como lo hizo Chile en 1992 ("si usted es chileno, ¿se considera perteneciente...?"). Por una parte, existen diversos pueblos indígenas que fueron fragmentados con la creación de los Estados-nación y que conservan una movilidad ancestral que trasciende las fronteras actuales, como en los casos de los Kichwa en las fronteras de Colombia, el Ecuador y el Perú; los Tikuna entre Colombia y el Brasil; los Emberá y los Kuna entre Colombia y Panamá y los Bri Bri, Cabécar, Ngöbe y Naso entre Costa Rica y Panamá, por mencionar solo algunos (Helvetas Swiss Intercooperation, s/f). Asimismo, el censo de 2002 de Chile reveló la existencia de una cuantiosa población Quechua nacida en el Estado Plurinacional de Bolivia (CEPAL, 2007). Por otra parte, aludir a la nacionalidad puede conducir a un rechazo a la pregunta en contextos de lucha por las autonomías de los pueblos. En la década de 2010, hasta el momento el Estado Plurinacional de Bolivia incluyó la nacionalidad en la cláusula introductoria en su censo de 2012 ("Como boliviano o boliviana, ¿pertenece...?"), y en el relevamiento de la República Bolivariana de Venezuela de 2011 la pregunta también se aplicó únicamente a los nacidos en el país.

En cuanto a la formulación específica de la pregunta, prácticamente todos los países hacen referencia a la dimensión "de reconocimiento de la identidad" y al "sentido de pertenencia" a un pueblo o "categoría" étnico-racial, con cláusulas como "¿…es...?", "¿…pertenece...?", "¿…se considera...?". Cabe mencionar que, si bien estas expresiones no son equivalentes desde el punto de vista de su significado literal, constituyen la forma más directa e imparcial de formular la pregunta sobre el origen étnico de las personas. La excepción es el Uruguay, el único país que hace referencia exclusivamente a la dimensión de los ancestros comunes, al indagar si la persona "cree tener ascendencia" (véase el cuadro A.II.1 de los anexos). Además, algunos países combinan elementos que se refieren a

la identidad o sentido de pertenencia con otras dimensiones. Por ejemplo, en la Argentina se agrega la ascendencia familiar (con preguntas del tipo "¿es … indígena o desciende de pueblos indígenas?"). Por su parte, en el Ecuador se combina "pertenencia" con "cultura y costumbres" y en México se utiliza el criterio de "cultura" en la frase introductoria ("de acuerdo con la cultura de … (nombre), ella (o él) se considera indígena?").

Recuadro II.3

El Perú y los desafíos de la autoidentificación indígena

Desde 1940 se han incluido en los censos del Perú preguntas que permiten aproximarse a la cuantificación de la población indígena, y esta inclusión se ha generalizado a diversas fuentes de datos a partir del presente siglo. Sin embargo, las dimensiones consideradas, así como los criterios y su operacionalización, han sido muy heterogéneos, tanto a lo largo del tiempo como entre los diversos instrumentos estadísticos, lo que dificulta la comparabilidad entre las distintas fuentes. En efecto, a partir de 1960 se incorporaron sistemáticamente en los censos de población y vivienda del Perú preguntas sobre el idioma materno, incluido el último censo, realizado en 2007. En las encuestas de hogares, referentes a nivel de vida y demografía y salud, es posible encontrar preguntas sobre el idioma más frecuentemente hablado en el hogar, el idioma materno, la lengua materna de la madre y el padre, e incluso la de los abuelos, entre otras. El criterio de autoidentificación ha estado presente solamente en las encuestas de hogares, con preguntas que han combinado lo étnico con lo racial, y que no necesariamente se ajustan a la diversidad étnica del país.

Para el próximo censo de población y vivienda, que posiblemente se realice en 2017, el Perú tiene el desafío de incorporar por primera vez el criterio de autoidentificación, cuya operacionalización debería revisarse en conjunto con los pueblos indígenas, con su plena y efectiva participación. Si bien el término "pueblo indígena" es el que goza de consenso, en el mundo andino carga con un estigma social asociado a la discriminación histórica y, por lo tanto, es preciso identificar y utilizar las diferentes denominaciones que tienen sentido para los propios pueblos, en el contexto peruano actual. Entre esas denominaciones aparecen: comunidades amazónicas, nativo indígena de la Amazonía, comunidades campesinas, comunidades andinas, entre otras, así como los propios nombres de los diferentes pueblos indígenas. Es recomendable que se tengan en cuenta todas las denominaciones válidas para dichos pueblos. De lo contrario, es muy probable que se subestime a su población, como ocurre hasta el momento.

Así, por ejemplo, la evidencia más concreta de que las "comunidades campesinas" son indígenas la arroja el censo agropecuario realizado en 2012, en el que se constató que en tres de cada cuatro comunidades se habla frecuentemente un idioma indígena (principalmente quechua o aymara), en la mitad de ellas existen autoridades tradicionales y tres de cada cinco obtuvieron sus tierras por posesión ancestral, por mencionar algunos indicadores. El mismo censo revela, sin embargo, que solamente 4 de casi 5.000 comunidades responden afirmativamente a la pregunta sobre la pertenencia a un "pueblo indígena" (el término literal usado en el cuestionario), con lo que queda claro que lo que no reconocen es dicha denominación, pero no por eso dejan de ser indígenas.

El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) ya ha comenzado a trabajar en este asunto, por conducto del Comité Técnico para las Estadísticas de Pueblos Indígenas y Afroperuanos, creado en 2013, en el que participan también las organizaciones indígenas del país. Se espera que el Comité preste atención a las recomendaciones internacionales sobre ese tema, no solo respecto de las preguntas, sino también de todo el proceso censal, y que se transforme en un mecanismo que contribuya a determinar las necesidades de los pueblos indígenas en materia de información.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de B. Ribotta, "Alcance de la pregunta sobre lengua materna para identificar a la población indígena en el censo de población de Perú del año 2007", CEPAL/Fundación Ford, 2009, inédito, e información suministrada por el Viceministerio de Interculturalidad y el Pacto de Unidad de Organizaciones Indígenas del Perú.

En cuanto a las "categorías de respuesta", algunos países han enumerado directamente los nombres de los pueblos indígenas de pertenencia, lo que facilita la autoidentificación, siempre que se utilicen los nombres propios de cada pueblo (y no aquellos impuestos por los conquistadores). No obstante, en algunos países se incorporaron primero categorías de respuesta que se refieren a diferentes grupos étnico-raciales, por ejemplo, la de "indígena", y luego se preguntó sobre el pueblo. En ese caso, la inclusión de categorías raciales, como "mestizo", resulta ambigua y confusa en el caso indígena y puede traer como consecuencia una subenumeración de esa población. En los censos de la década de 2010, en el Ecuador se continuó utilizando la categoría "mestizo" como una de las opciones, y Honduras también aplicó ese criterio en su censo de 2013.

c) ¿Una o dos preguntas? Entre lo étnico y lo racial

Es preciso señalar que en América Latina la visibilidad estadística forma parte también de las agendas políticas de las poblaciones afrodescendientes que, al igual que los pueblos indígenas, experimentan exclusión y discriminación estructural. En ese sentido, uno de los principales logros en la ronda de censos de 2010 ha sido el aumento del número de países que han incluido la identificación de las personas afrodescendientes, como resultado de la movilización de sus organizaciones y de un importante trabajo de incidencia en los ámbitos nacionales y regionales. Las actividades realizadas en ese marco no han estado exentas de importantes debates conceptuales y metodológicos a la hora de

definir los instrumentos estadísticos. Las lecciones aprendidas a partir de algunas pruebas piloto confirman que, si bien en el caso de los pueblos indígenas la experiencia acumulada en torno a los conceptos para su captación hace referencia principalmente a la noción de pueblo (en tanto grupo étnico originario), en el de los afrodescendientes no está definido de manera universal y la dimensión racial basada en el fenotipo es un elemento relevante de captación de la información, así como de reivindicación social (CEPAL, UNICEF y UNFPA, 2011). Por ello, en las recomendaciones emanadas de la experiencia regional se sugiere que, en algunos casos, se deberían aplicar preguntas separadas a indígenas y afrodescendientes, ya que puede ser inapropiado seguir combinando las categorías étnicas y raciales en una misma pregunta (en síntesis, puede que las personas afrodescendientes no se identifiquen con el concepto de pueblo, ni los indígenas con el de raza o color de la piel). En cuanto a las categorías, los estudios cualitativos y las investigaciones en profundidad pueden ser el gran aporte para la identificación de las que sean más significativas para la población que se desea captar.

En ese marco, se observa que en algunos países la operacionalización conceptual consistió en una pregunta específica para captar a los pueblos indígenas y otra autónoma para identificar a los afrodescendientes, tal como lo sugieren las recomendaciones (CEPAL/CELADE, 2011a). De esta manera, la Argentina, Costa Rica, Panamá, el Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de) incorporaron una pregunta para afrodescendientes aparte de los indígenas. En el Brasil, además de la pregunta histórica sobre raza o color, se incluyeron por primera vez consultas adicionales dirigidas a los pueblos indígenas, lo que representa otro importante avance (véase el recuadro II.4).

Recuadro II.4

La identificación de los pueblos indígenas en el censo de 2010 del Brasil

El Brasil continúa haciendo mención directa al color de la piel o la raza en su cuestionario censal. Este criterio se emplea en los relevamientos del país desde fines del siglo XIX (en los primeros se usó la heteroclasificación, pero a partir de 1950 se implementó la autoidentificación), con excepción del censo de 1970. La categoría indígena se incorporó en el operativo de 1991. Aunque el uso de la raza o color no ha estado exento de críticas, en la práctica ha funcionado en el caso de los afrodescendientes, pues ha permitido visualizar sus condiciones de vida y las inequidades que los afectan. No obstante, limita la identificación de los pueblos indígenas, al tratarse de pueblos reconocidos por el Estado y étnicamente diferenciados.

Desde el punto de vista operativo, los resultados de la prueba piloto brasilera permitieron observar que personas pertenecientes a determinados pueblos indígenas residentes en sus territorios no se declaraban tales en la pregunta relativa a la raza o color, pero sí lo hacían al preguntarles por su etnia. Por lo tanto, un cambio significativo introducido en el último cuestionario aplicado fue agregar una pregunta para indagar sobre la condición indígena independientemente de la respuesta dada a la pregunta sobre la raza o color.

Asimismo, la tecnología móvil desempeñó un papel fundamental para la captación de los pueblos indígenas, mediante el uso de dispositivos electrónicos (del tipo PDA) en lugar de cuestionarios en papel. Ello permitió incorporar el listado con los nombres de más de 220 pueblos indígenas y de aproximadamente 180 idiomas originarios que se le desplegaban al encuestador en la variable respectiva.

Otro avance significativo ha sido la integración de las bases de datos cartográficas del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) con la de la Fundación Nacional del Indio (FUNAI) para la aplicación de un cuestionario con cierta adecuación cultural en los territorios indígenas, definiendo los límites de los sectores censales a fin de reconstruir los límites de esos territorios, que no siempre coinciden con las divisiones político-administrativas.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Oliveira Martins, 2012.

Sin embargo, no se trata únicamente de diferencias en las posturas conceptuales y técnicas, sino que en primera instancia se está aludiendo a reivindicaciones políticas: los pueblos indígenas desean ser identificados como pueblos, mientras que las personas afrodescendientes privilegian la dimensión étnico-racial, por medio de categorías fenotípicas como el color de la piel, aunque no exclusivamente[2] [3].

[2] Las personas afrodescendientes, sin embargo, pueden autodenominarse de distintas formas. La expresión "negro/a" ha sido legitimada por algunas organizaciones sociales afrodescendientes del continente, como en los casos de algunas organizaciones nacionales del Ecuador y Panamá y otras de carácter regional, mientras que otros movimientos han buscado superar esa categoría por considerar que posee una fuerte carga histórico-racial (Bello y Paixão, 2009).

[3] El origen común, el reconocimiento de la identidad cultural y el respeto a los derechos territoriales también constituyen reivindicaciones de los pueblos y comunidades afrodescendientes. En efecto, algunas organizaciones afrodescendientes de la región reivindican el reconocimiento de estos derechos, como ocurre con los descendientes de los esclavos que vivían en escondites en la selva (quilombos) en el Brasil, que demandan el derecho a la tierra; los afrodescendientes desplazados por conflictos violentos en Colombia (Hopenhayn, Bello y Miranda, 2006) y los afroecuatorianos, que son reconocidos como pueblos en la Constitución Nacional del Ecuador (Del Popolo, 2008).

d) Pueblos de pertenencia

Otro avance importante en esta década de censos consistió en identificar no solamente la condición indígena sino el pueblo de pertenencia, lo que permite conocer el número de pueblos y sus características y construir algunos indicadores de derechos colectivos. Si bien en la década de 2000 varios países distinguían entre los diferentes pueblos indígenas, en este nuevo decenio se han sumado la Argentina, el Brasil y Costa Rica (que en 2000 solamente identificó a los pueblos en territorios indígenas y no fuera de ellos) (véase el cuadro II.1).

Como se ha indicado, la identificación de los nombres de los pueblos constituye un avance significativo. Con la excepción de México y el Uruguay, en todos los países será posible no solamente conocer el total de la población indígena, sino a qué pueblos pertenecen[4]. Es de esperar que la mención explícita de los pueblos en el propio cuestionario mejore la calidad de la información. Así, por ejemplo, en el cuestionario censal de 2010 del Ecuador se nombran los pueblos y las nacionalidades indígenas, a diferencia del censo de 2000, cuando la identificación del pueblo se efectuó de manera "abierta", lo que redundó en cerca de un 50% de ausencia de respuesta.

Algunos países incorporaron pueblos indígenas de reciente reconocimiento por parte de los Estados (por ejemplo, los Diaguita en Chile), o se modificaron sus denominaciones de acuerdo a la establecida por los propios pueblos indígenas (como el reemplazo de Qom por Toba en el caso del Paraguay). También se incorporó la categoría de "otros pueblos", con lo que será posible identificar la presencia de pueblos indígenas provenientes de otros países de la región, o bien la existencia de pueblos que aún no hayan sido reconocidos en la legislación nacional.

La identificación de los pueblos de pertenencia permite un acercamiento a la heterogeneidad que se relaciona con la historia y evolución de cada uno de ellos: la diversidad de situaciones en términos de apego a sus culturas y valores, sus condiciones de vida, la relación con sus territorios ancestrales, la residencia urbana, rural o selvática, las relaciones de dependencia económica con la población no indígena, el grado de integración con la economía nacional, el entorno familiar y comunitario y el uso de la lengua materna, entre otros factores. Por ello, es necesario que las políticas para apoyar su desarrollo no sigan una regla general, sino que se adapten a sus condiciones específicas de vida y a sus proyectos como pueblos, de los que deben ser los principales protagonistas, en el marco que actualmente brindan las normas universales de derechos humanos y las específicamente referidas a los pueblos indígenas, tanto a nivel internacional como nacional.

5. Campañas de difusión y sensibilización

Junto con la mayor incorporación del criterio de autoidentificación, y a fin de mejorar los resultados censales y fomentar la participación de pueblos indígenas en estos procesos, se hizo patente la necesidad de revitalizar las campañas de difusión, dándoles un sentido especial al enfocarlas hacia estos pueblos y comunidades.

En general, las campañas de difusión y sensibilización cumplen una importante función de divulgación de los aspectos conceptuales, culturales y comunicacionales, así como de algunos aspectos técnicos que son fundamentales para captar adecuadamente la información, en particular, la de los pueblos indígenas. Cuando estas campañas se conciben con una perspectiva intercultural, con intercambio de conocimientos y cosmovisiones, brindan además la posibilidad de que sean elaboradas conjuntamente entre los técnicos de las oficinas de estadística y los líderes y dirigentes de los pueblos, lo que abre las puertas de las comunidades para la recolección de la información requerida y favorece la adopción de estrategias adecuadas a sus características (CEPAL/CELADE, 2011b). La experiencia de los países que han elaborado campañas específicas de sensibilización relativas a los pueblos indígenas muestra que son un instrumento de empoderamiento que permite a los pueblos apropiarse del criterio de autoidentificación dentro del marco de sus derechos y reconocer, como usuarios, el potencial de la información que están proporcionando (DANE, 2010; Chisaguano, 2011; Servín, 2011).

[4] En el caso de México, puede hacerse una aproximación mediante la pregunta sobre el idioma indígena, aunque lamentablemente ello no será posible cuando se trate de una persona que ya no hable la lengua indígena de su pueblo.

En las campañas de información y sensibilización relativas a los pueblos indígenas y otros grupos étnicos que se realizaron con anterioridad a los censos de la década de 2000, en general no se concedió la importancia necesaria a la promoción de la autoidentificación. A nivel regional ya se ha reconocido que ese es un aspecto que se debe considerar y fortalecer en los preparativos de cualquier censo, con miras a mejorar la captación de la información y contribuir a un mayor involucramiento de los propios interesados (CEPAL/CELADE, 2009 y 2011a).

La campaña de sensibilización en Colombia ejemplifica el caso de un país con desafíos especiales para la recolección de información sobre los grupos étnicos que residen en su territorio, debido a la inaccesibilidad de los resguardos (reservas) indígenas y de los territorios colectivos de las comunidades negras, ya que "muchas veces se encuentran en terrenos selváticos e inhóspitos del país donde hay presencia de grupos alzados en armas y a los que solo se puede llegar con el acompañamiento de los mismos grupos étnicos allí residentes" (DANE, 2010). Por ese motivo, la participación de los grupos étnicos en los operativos es una necesidad para garantizar la cobertura censal y la obtención de la información.

Con este fin, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) diseñó diversas estrategias de comunicación, divulgación y capacitación con ocasión del censo de 2005, dirigidas a informar, motivar y orientar a la población afrocolombiana, indígena, Rom, Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Palenquero de San Basilio, y lograr con ello su apoyo al proyecto censal, trabajando coordinadamente con líderes, organizaciones regionales y nacionales (DANE, 2009 y 2010; Estupiñán, 2007; Montero, 2006). Los pasos seguidos fueron la conformación de juntas étnicas para institucionalizar la participación de pueblos indígenas; la capacitación y vinculación del personal perteneciente a los grupos étnicos con el aval de las propias comunidades; la participación de estos en el operativo censal mediante la planeación conjunta de la recolección de información, y el diseño y puesta en práctica de una estrategia de sensibilización mediante talleres de sensibilización, capacitación y autorregistro, cartografía social y acuerdo de voluntades; medios impresos (piezas pedagógicas, como afiches y separadores con el componente de autoidentificación incluido de manera explícita) y una campaña en los medios de comunicación (difusión televisiva, uso de emisoras comunitarias, entrevistas). Se espera que esta experiencia, y las lecciones aprendidas al respecto, sean tomadas en cuenta en el próximo censo de población y vivienda a fin de obtener mejores resultados.

En el caso del Ecuador, durante la preparación del censo de 2010 se hizo énfasis en la campaña de sensibilización, basada en la socialización en el seno de las organizaciones indígenas sobre la importancia de la autoidentificación. Esto se tradujo en un respaldo personal y organizacional a la campaña, en la implementación de vocerías especializadas y en el apoyo a la distribución de los materiales de información en las comunidades. Los principales componentes de la campaña fueron una estrategia de comunicación validada en talleres con integrantes de la CONEPIA y de la mesa intercultural de comunicación; la difusión mediante radio, televisión, material publicitario, encuentros interculturales, de promotores territoriales, de líderes y dirigentes de organizaciones y talleres de convivencia cultural, entre otros (Chisaguano, 2011). En la mayoría de los países que ya han levantado sus censos en esta década, las cuñas radiales se tradujeron a diferentes idiomas indígenas. Algunas de esas cuñas pueden escucharse aún hoy en las páginas web de los institutos nacionales de estadística de la Argentina, el Ecuador y México, por mencionar algunos.

En el Paraguay, por su parte, el reconocimiento de la importancia de la etapa de sensibilización se inició con el censo de 2002 y se reforzó con los preparativos para el censo de 2012, en el que además se dio especial importancia a la "participación y la utilidad de los datos para los propios pueblos, la elaboración de materiales de difusión en lenguas indígenas" y la confección, con el aporte de los representantes de los pueblos, "de un cuestionario ajustado a la estructura social de los pueblos indígenas y la creación y aplicación del Cuestionario Comunitario, un segundo instrumento, elaborado con el enfoque del derecho colectivo" (DGEEC, 2013).

Los principales aspectos enfatizados en el censo de 2012 fueron la participación adecuada y oportuna de los pueblos indígenas y la invitación a intervenir en las distintas etapas del censo mediante un plan de socialización basado en la difusión de mensajes, capacitación y materiales elaborados en las lenguas de los pueblos. Se realizaron encuentros con líderes y docentes de los pueblos indígenas que, en conjunto con otros representantes de la sociedad civil y de gobierno, respondieron positivamente a estos procesos y les dieron contenido (DGEEC, 2013).

C. Población y pueblos indígenas en América Latina: ¿cuántos son?, ¿cuántos perviven?

1. ¿A cuánto asciende la población indígena en la región?

Conocer el tamaño poblacional indígena es uno de los aspectos más elementales y urgentes en la región. Aún hoy, sigue siendo difícil dar una respuesta concreta a esta cuestión. Existen en la literatura diferentes estimaciones de la población indígena en América Latina, pero en general se desconoce cuáles han sido las fuentes primarias utilizadas, o no se especifican las metodologías aplicadas para obtener esas estimaciones. En ese sentido, y con el fin de brindar cifras transparentes, aunque no necesariamente precisas, se han recogido en el cuadro II.2 los totales de población indígena en cada país sobre la base de los censos de población. En el caso de algunos países se incluyeron los resultados de los censos que ya se han llevado a cabo en esta década. En otros, se realizó una estimación a partir de los resultados censales del decenio anterior. De esa manera, la población indígena de la región en 2010 se estima en al menos 44,8 millones de personas. Si se toman en cuenta las estimaciones de Denevan (1976), han tenido que pasar más de 500 años para que la población indígena vuelva a aproximarse a las cifras estimadas en el momento de la llegada de los conquistadores europeos. Se cumplen así las últimas y proféticas palabras que dijera el líder aymara Túpac Catari en 1781, antes de ser descuartizado por orden de una autoridad del imperio español: "Volveré y seré millones".

Cuadro II.2
América Latina (17 países): población de pueblos indígenas según censos y estimaciones, alrededor de 2010

País y año censal	Población total	Población indígena total	Porcentaje indígena
		Resultados	
Argentina, 2010	40 117 096	955 032	2,4
Brasil, 2010	190 755 799	896 917	0,5
Chile, 2012 [a]	16 341 929	1 805 243	11,0
Costa Rica, 2011	4 301 712	104 143	2,4
Ecuador, 2010	14 483 499	1 018 176	7,0
México, 2010 [b]	112 336 538	16 933 283	15,1
Panamá, 2010	3 405 813	417 559	12,3
Paraguay, 2012 [c]	6 232 511	112 848	1,8
Uruguay, 2011 [d]	3 251 654	76 452	2,4
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	27 227 930	724 592	2,7
		Estimaciones a 2010 [e]	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	9 995 000	6 216 026	62,2
Colombia	46 448 000	1 559 852	3,4
El Salvador	6 218 000	14 408	0,2
Guatemala	14 334 000	5 881 009	41,0
Honduras	7 619 000	536 541	7,0
Nicaragua	5 813 000	518 104	8,9
Perú [f]	29 272 000	7 021 271	24,0
Total	538 153 481	44 791 456	8,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales, excepto en el caso de la Argentina: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), "Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Resultados definitivos", Serie B N° 2, 2012, y el Brasil, Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), "Censo Demográfico 2010. Características Gerais dos Indígenas. Resultados do Universo", 2012.

[a] Chile: si bien estos son los resultados del censo de 2012, debido a problemas de calidad, el gobierno actual no lo considera oficial. Cabe señalar que la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) arrojó un 8,1% de población indígena para el año 2011.

[b] México: debido a que la pregunta sobre pertenencia étnica se aplicó a la población de 3 años y más, se asignó la condición indígena de los menores de 3 años cuando el jefe del hogar o su cónyuge se declararon indígenas.

[c] Paraguay: corresponde a los resultados preliminares del censo indígena. Falta sumar la población indígena captada en el censo general, aún no disponible.

[d] Uruguay: la pregunta sobre reconocimiento de ascendencia con categorías de respuesta múltiples arroja un total indígena de 159.319 personas.

[e] En relación con estos países, aún no se dispone de resultados censales de la década de 2010. Por lo tanto, se tomaron los porcentajes de población indígena derivados del último censo disponible y se aplicaron a la población total estimada a 2010, sobre la base de las estimaciones de población que elabora el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) (*Observatorio demográfico* de 2012).

[f] Perú: el censo de 2007 incluyó solo el idioma materno, por lo tanto, se estimó a la población indígena con el siguiente criterio: cuando el jefe del hogar o su cónyuge declararon un idioma indígena, todos los miembros del hogar se asignaron como indígenas.

México y el Perú son los países de mayor población indígena en la región, con casi 17 millones y 7 millones, respectivamente. Le siguen Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala, con cifras que rondan los 6 millones; Chile y Colombia, que superan el millón y medio; la Argentina, el Brasil y el Ecuador, con alrededor de 1 millón de personas cada uno; la República Bolivariana de Venezuela con poco más de 700.000; Honduras y Nicaragua, con más de medio millón, y Panamá con alrededor de 400.000[5]. De los países que han incluido en sus censos la categoría de población indígena, los que presentan cifras más bajas son Costa Rica y el Paraguay, con poco más de 100.000, y el Uruguay con casi 80.000. Es de esperar que esas cifras experimenten cambios en algunos países que aún no han levantado sus censos. En el caso de El Salvador se considera que, debido a los serios problemas ocurridos durante el proceso de preparación del censo de 2007, la cifra está considerablemente subestimada (Del Popolo, 2008)[6].

La CEPAL (2007) estimó que habría unos 30 millones de personas indígenas en la región en 2000. Partiendo de esa base, los resultados correspondientes a 2010 representan un aumento total del 49,3% en diez años, lo que implicaría una tasa de crecimiento medio anual del 4,1%. Se trata de una recuperación demográfica de magnitudes considerables, sobre todo si se tiene en cuenta que, durante el mismo período, la población total de América Latina se incrementó en un 13,1%, a un ritmo medio anual del 1,3%. Esa recuperación no se debería únicamente a la dinámica demográfica de los pueblos indígenas, sino a un aumento en la autoidentificación.

La población indígena ha aumentado sistemáticamente en todos los países de la región que ya han levantado sus censos (véase el gráfico II.1). Incluso su ritmo de crecimiento siempre es superior al de la población no indígena y ello también se refleja, en mayor o en menor medida, en un aumento de su peso relativo dentro de la población del país (véase el gráfico II.2). En parte, es de esperar ese comportamiento si se tienen en cuenta los perfiles demográficos de esos pueblos, porque poseen mayores tasas de fecundidad (principal componente del crecimiento poblacional) y, además, porque sus niveles de mortalidad han comenzado a descender (tal como se constata en otros acápites del presente estudio). Sin embargo, es evidente que las tasas de incremento de algunos países no pueden explicarse únicamente por ese factor. En efecto, como puede verse en el gráfico II.1, las tasas indígenas registradas en la última década en la Argentina, Costa Rica, México, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de) resultan demasiado elevadas como para que se expliquen únicamente por su dinámica demográfica[7]. El caso más sobresaliente es el de México, cuya población indígena aumentó entre 2000 y 2010 a una tasa media anual de un 10%, mientras que la población total lo hizo a razón de un 1,5%.

Esos hallazgos son producto de los cambios metodológicos mencionados en el apartado anterior, desde la formulación de las preguntas y sus categorías hasta la implementación de mecanismos de participación indígena. Otros elementos también pueden jugar un papel importante, por ejemplo, las mejoras estructurales del censo más allá de la dimensión étnica, así como el contexto sociopolítico de cada país. Sin embargo, la interacción entre estos factores es compleja y está lejos de ser uniforme en la región. En el caso de México, aunque las preguntas de autoidentificación se mantuvieron prácticamente iguales entre un censo y otro, se profundizaron las campañas de difusión y sensibilización, se fomentó la participación a escala local y comunitaria y, en términos generales, se diseñó una estrategia para mejorar sustancialmente la cobertura censal[8]. Además, se hizo un uso intensivo de los resultados del censo de 2000, en particular, la definición de municipios indígenas establecida por la Comisión Nacional de Desarrollo Indígena (CDI) fue un elemento central para la asignación de recursos y la aplicación de políticas públicas, lo que contribuye a la valoración del censo como herramienta técnica y política por las personas y comunidades.

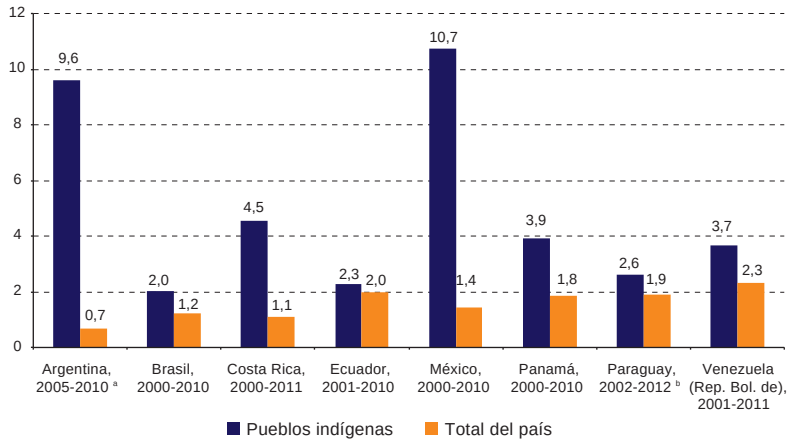
5 Las cifras del Ecuador siguen siendo sorprendentemente bajas. Algunas organizaciones indígenas estiman que los pueblos indígenas representan entre un 35% y un 40% del total de la población, pero se desconocen las metodologías y fuentes utilizadas en dicha estimación.

6 Algunos autores estiman en un 7% la población indígena de El Salvador, con lo que la estimación correspondiente a 2010 sería de 435.000 personas.

7 En el caso de la Argentina, la comparación se realizó con los resultados de la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas, que se efectuó en el país en el período 2004-2005, puesto que el censo de 2001 solo permite contabilizar los hogares en los que reside alguna persona indígena, sin saber exactamente cuántos miembros tiene el hogar.

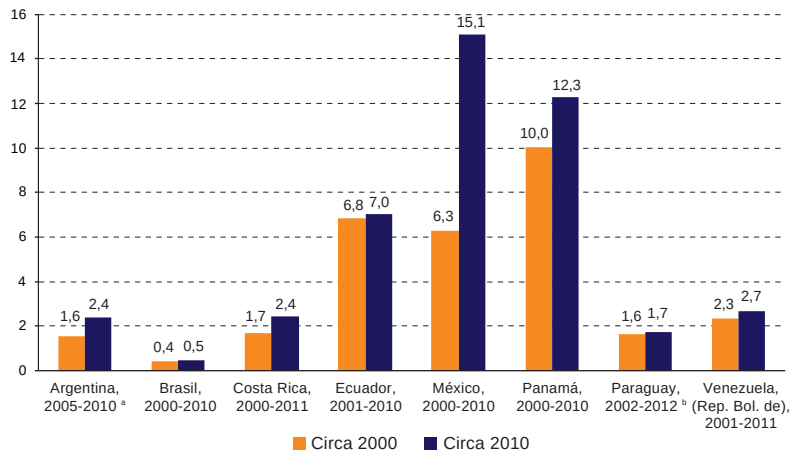
8 Para el censo de 2010 en México, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) hizo ajustes importantes a los procedimientos implementados en el país con el fin de verificar el estatus de las viviendas deshabitadas y de uso temporal; se implementó una estructura independiente de la del levantamiento censal (enumeración) y de la de seguimiento que, además, recuperó la información de las viviendas pendientes que se encontraban en las áreas verificadas. Con esa innovación metodológica se mejoró significativamente la cobertura y la calidad de la cifra censal definitiva (INEGI, 2010).

Gráfico II.1
América Latina (ocho países): tasas de crecimiento intercensal medio anual, 2000-2010
(Por cien)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del procesamiento de los microdatos censales disponibles en el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE); excepto en el caso de la Argentina, cifras publicadas por el INDEC [en línea].
[a] Argentina: los datos de 2005 corresponden a los resultados de la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas 2004-2005.
[b] Paraguay: para calcular la tasa de crecimiento total país se tomó la estimación de 2012 elaborada por el CELADE en su *Observatorio demográfico*.

Gráfico II.2
América Latina (ocho países): porcentaje de población indígena, censos de las décadas de 2000 y 2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base del procesamiento de los microdatos censales disponibles en el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE); excepto en el caso de la Argentina: cifras publicadas por el INDEC [en línea].
[a] Argentina: los datos de 2005 corresponden a los resultados de la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas 2004-2005.
[b] Paraguay: las cifras de 2012 corresponden a los resultados preliminares del censo indígena.

Por otra parte, sigue llamando la atención el bajo porcentaje de población indígena en el Ecuador (6,8%), uno de los países que más ha avanzado en el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, y que en particular contaba con un mecanismo institucional dedicado a la obtención de estadísticas de pueblos y nacionalidades indígenas, la CONEPIA. Además, fue muy activa la participación de las organizaciones indígenas en las etapas precensales y durante el trabajo de campo. Un elemento, aunque no el único, que puede influir en estos resultados es que, al igual que en censos anteriores, se ha seguido incluyendo la categoría "mestizo" en la pregunta de autoidentificación (Del Popolo, 2008). Tampoco es descartable, como señala Chisaguano en relación con el censo de la década de 2000, que el Ecuador presente extremas "condiciones de exclusión y marginación social, que promovieron gran descontento ante el sistema político y económico vigente" (Chisaguano, 2006). Este podría ser uno de los factores que explican por qué parte de la población de ascendencia indígena prefiere ubicarse en otras categorías étnicas. El 72% de la población se autoidentificó como mestiza. Un tercer elemento se refiere a la estrategia comunicacional: si bien se diseñaron varias campañas para la difusión y sensibilización respecto de la autoidentificación étnica, mediante mecanismos participativos, que una campaña tenga visibilidad y llegue a las personas es una de las condiciones

necesarias para su éxito. Según la CONEPIA, se produjeron serias fallas en relación a los tiempos y lugares geográficos de implementación, situación que debería evaluarse y documentarse con miras a evitar la repetición de ese tipo de errores.

Un caso especial es el del Uruguay, en cuyo censo de 2011 se incorporaron dos preguntas para aproximarse a la cuantificación de los pueblos indígenas. Ambas se referían a la ascendencia pero, en la primera, cada persona podía elegir más de una opción, mientras que la segunda solo les permitía indicar la ascendencia principal. Más allá de los aportes que esas dos preguntas brindan al análisis étnico-racial del país, conllevan la necesidad de establecer también ciertos consensos políticos, puesto que el volumen y el peso relativo de los pueblos indígenas se reducen aproximadamente a la mitad cuando se utiliza la ascendencia principal como criterio de cuantificación. En efecto, con la pregunta de respuestas múltiples (donde, por ejemplo, se podía indicar ascendencia indígena y blanca), se contabilizaron 159.319 personas de ascendencia indígena, es decir, un 4,9% del total poblacional del país. Entretanto, al preguntar por la "principal", se registraron 76.452 personas indígenas, o sea, un 2,4% de la población total.

Un estudio previo (Del Popolo y Schkolnik, 2013) mostró que la población indígena se incrementó entre 2000 y 2010 tanto en las ciudades como en el campo y que, al mismo tiempo, aumentó el peso relativo de estos grupos, de manera más acentuada en las zonas urbanas. Si bien esos resultados son expresión de la creciente urbanización y la migración interna del campo a la ciudad que afecta también a los pueblos indígenas, las elevadas tasas de crecimiento intercensal por zona de residencia obtenidas en este estudio respaldan la hipótesis de que, en general, los mayores logros en lo que respecta a la captación de las personas indígenas ocurrieron en las ciudades.

La excepción al comportamiento descrito la constituye el Brasil. En efecto, en el cuadro II.3, donde se presenta el total indígena derivado de la pregunta acerca de la raza o color, comparable entre los dos censos, se visualiza un importante crecimiento en las zonas rurales, mientras que en las zonas urbanas la población indígena tuvo un crecimiento negativo. La tendencia se mantiene cuando se agregan aquellas personas que en los territorios indígenas declararon pertenecer a un pueblo indígena (con independencia de la respuesta dada en la variable raza), lo que contribuye a acentuar el crecimiento de la población indígena de las áreas rurales, debido a que la pregunta sobre etnia se aplicó solamente en territorios indígenas. Un estudio realizado por de Oliveira Martins (2012) mostró que los mayores crecimientos poblacionales se presentaron en los municipios de las áreas fronterizas con los países del Cono Sur, donde se advierte que se trata efectivamente de un incremento en la autoidentificación. La autora señala que los incentivos gubernamentales y las mejoras en las políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas, asociadas a otros factores como la búsqueda de mejores oportunidades económicas, educativas y de salud, pueden haber contribuido a un aumento en la declaración de indígenas en esos municipios limítrofes.

Cuadro II.3
Brasil: población de pueblos indígenas en los censos de 2000 y 2010

	Población de pueblos indígenas		
	Total del país	Urbano	Rural
Censo de 2000	734 127	383 298	350 829
Censo de 2010, variable de raza o color	817 963	315 180	502 783
Tasa de crecimiento intercensal promedio anual *(en porcentajes)*	1,1	-1,9	3,7
Censo de 2010, variable de raza o color más variable étnica	896 917	324 834	572 083
Tasa de crecimiento intercensal promedio anual *(en porcentajes)*	2,0	-1,6	5,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos publicados por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

En términos generales, se observan avances en cuanto a la inclusión de los pueblos indígenas en los censos de población y vivienda, pero también persisten algunas situaciones que llaman la atención, como el bajo porcentaje de indígenas en el Ecuador. Asimismo, los resultados de los censos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Chile, realizados en 2012, proporcionan una alerta respecto a dichos logros, que no solo se derivan de los aspectos directamente relacionados con los pueblos indígenas, sino del proceso censal como un todo, como se ilustra en el recuadro II.5. De ahí la importancia de que cada país evalúe en profundidad los resultados obtenidos, de una manera holística, pues las lecciones aprendidas no son solo de gran utilidad para mejorar el sistema estadístico nacional, sino que contribuyen al aprendizaje de otros países de la región.

Recuadro II.5

Problemas estructurales y específicos que afectan la visibilidad estadística de los pueblos indígenas: los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Chile

Los resultados preliminares del censo de 2012 del Estado Plurinacional de Bolivia arrojaron un porcentaje indígena del 44,4%, frente a un 62% obtenido en el censo de 2001 (respecto de la población de 15 años y más). Además, las "pérdidas" de población indígena observadas en las zonas urbanas de los departamentos del país no pueden explicarse por un aumento en las áreas rurales. De esta manera, de 2001 a 2012 el peso relativo de las personas indígenas en cada departamento disminuyó sistemáticamente (con la excepción de Pando), y Santa Cruz fue el de mayor reducción en dicho porcentaje.

Se observa que los cambios en la pregunta de autoidentificación pueden haber tenido un efecto de doble vía, con avances y retrocesos. Por una parte, en la cláusula introductoria de la pregunta del censo de 2012 se consideraban todas las denominaciones establecidas en la Constitución (pueblo indígena, originario, campesino) y, a diferencia del censo anterior, se enumeraban todos los pueblos indígenas existentes en el país. Por otra, se impuso la condición de ser boliviano para responderla y se indicó al encuestador que no leyera las categorías de respuesta (es decir, los nombres de los pueblos). Esta situación es contraproducente, pues en muchos casos la lectura de dichas categorías contribuye precisamente a esclarecer a qué se refiere la pregunta. Además, ese censo tuvo algunos problemas de cobertura que el Instituto Nacional de Estadística (INE) está analizando, y es preciso examinar cómo esto pudo haber influido en la representación de los pueblos indígenas. Asimismo, no son de menor importancia el contexto político y los conflictos socioambientales ligados a proyectos de desarrollo en territorios indígenas, en particular el caso del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS), con el proyecto de construcción de una carretera que atravesaría territorios indígenas amazónicos y áreas protegidas. Vinculado con todo lo anterior, algunos autores coinciden en señalar una profundización de la discriminación étnica, principalmente en el oriente boliviano, lo que pudo haber contribuido a un "ocultamiento" de la identidad indígena en las ciudades de esas áreas geográficas. Una vez que se disponga de la base definitiva del censo de 2012, debería realizarse una evaluación en profundidad, incluido un análisis cuantitativo y cualitativo de todo el proceso, especialmente en las áreas de mayores discrepancias entre un censo y otro.

En el caso del censo de Chile, llevado a cabo también en 2012, la consulta a los pueblos indígenas no estuvo exenta de duras críticas por parte de varias organizaciones indígenas, que argumentaban que no cumplía las normas mínimas. No obstante, y más allá del hecho de que los mecanismos de participación deban mejorarse, la consulta tuvo un impacto positivo, ya que el censo de 2012 arrojó un 11% de población indígena, frente a un 4,6% en el censo anterior. Lamentablemente, el proceso censal en su conjunto adoleció de importantes deficiencias en varias de sus etapas, con lo que sus resultados tuvieron que someterse a una evaluación externa, realizada por una comisión revisora. Esa comisión de expertos puso en evidencia en su informe serios problemas que afectaron la cobertura y calidad de los datos, y recomendó realizar otro censo. Sin bien las cifras nacionales pueden corregirse y aprovecharse, el problema está en que no pueden utilizarse a nivel de comunas, el más importante para realizar transferencias económicas del Estado a los grupos prioritarios. En ese sentido, la información desagregada a escalas territoriales menores también puede contener inconsistencias significativas en desmedro de los pueblos indígenas. Es por ello que el actual gobierno, que asumió el poder en 2014, no ha validado el censo de 2012 y ha anunciado que realizará otro en 2016.

Fuente: Elaboración propia sobre la base preliminar del Censo del Estado Plurinacional de Bolivia, disponible en el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), y del Informe de la Comisión Externa Revisora del Censo 2012 de Chile.

2. Pueblos indígenas en América Latina: desde las grandes mayorías hasta los riesgos de desaparición

Tal como ocurre con la estimación de la población indígena, la determinación de la cantidad de pueblos indígenas en América Latina tampoco está exenta de dificultades. En 2006, Toledo contabilizaba 671 pueblos indígenas reconocidos directa o implícitamente por los Estados en los instrumentos de política pública, 29 de los cuales correspondían a países no hispanos del Caribe (Belice, 3 pueblos indígenas; Guyana Francesa, 6; Guyana, 9; y Suriname, 11) y los 642 restantes se ubicaban en países de América Latina propiamente dicha (Toledo, 2006, citado en CEPAL, 2007). Sin embargo, como resultado de los procesos de revitalización étnica que experimenta la región y la activa participación política de los pueblos indígenas, en la actualidad es posible contabilizar 826 pueblos solamente en América Latina, tal como se observa en los cuadros II.4 y A.II.2 de los anexos (donde se enumeran los pueblos de cada país).

El panorama regional es altamente heterogéneo: en un extremo se ubica el Brasil, con 305 pueblos indígenas, y en el otro se encuentran El Salvador, con 3 pueblos, y el Uruguay, con 2. Los censos de esta década contribuyeron a mejorar en parte esa información, al considerar las denominaciones de los propios pueblos indígenas. En varios países, la determinación de las listas fue resultado del trabajo conjunto entre los institutos de estadística y los organismos del Estado a cargo de los asuntos de los pueblos indígenas y de sus organizaciones, con la colaboración de centros académicos. En algunos casos, el listado de pueblos que aparece en los anexos se definió a partir de la información proveniente de los institutos de estadística, e incorporar, de ser necesario, aquellos registrados por las organizaciones indígenas de nivel nacional, tales como la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) y la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE).

Cuadro II.4
América Latina: cantidad de pueblos indígenas, 2014

País	Pueblos indígenas
Argentina	32
Bolivia (Estado Plurinacional de)	39
Brasil	305
Chile	9
Colombia	102
Costa Rica	8
Ecuador	34
El Salvador	3
Guatemala [a]	24
Honduras	7
México	78
Nicaragua	9
Panamá	8
Paraguay	24
Perú	85
Uruguay	2
Venezuela (República Bolivariana de)	57
Total de América Latina	826

Fuente: Cuadro A.II.2 de los anexos.
[a] En Guatemala, los Acuerdos de Paz reconocen tres pueblos indígenas: Maya, Garífuna y Xinca, y 22 comunidades lingüísticas dentro del pueblo Maya.

La categoría "otro pueblo", incluida en la mayor parte de los censos de 2010, permitió registrar pueblos indígenas que se creían desaparecidos, como los Aimore, Karijó, Tamoio y Tapajós en el Brasil. Además, esa categoría permite visualizar al menos el total de la población indígena que pertenece a pueblos de otros países. Complementado con la información sobre el país de nacimiento, esto contribuye al conocimiento sobre la migración internacional indígena, asunto que se aborda en otro capítulo de este documento.

Tras las cifras presentadas en el cuadro II.4 existe a su vez una enorme diversidad demográfica. En los países de la región que tienen mayor población indígena (Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, México y Perú), los pueblos más numerosos superan ampliamente el millón de personas. Así, por ejemplo, según las cifras preliminares del censo de 2012, en el Estado Plurinacional de Bolivia había 1,84 millones de personas indígenas del pueblo Quechua y 1,6 millones de Aymara (véase el cuadro II.5). En Guatemala, según el censo de 2002, 1,3 millones de personas indígenas eran del pueblo K`iche` (lo que representaba un 28,3% del total indígena), seguidos por el pueblo Q`eqchi`, con 852.000 personas (un 19% del total indígena) y el pueblo Kaqchikel, con 833.000 (un 18,6% en relación al mismo total).

En México, el censo de 2010 solo indagó sobre la condición indígena o no indígena, pero no identificó el pueblo de pertenencia. También se preguntó sobre idiomas indígenas, como se viene haciendo desde hace más de 100 años. De esta manera, 1,6 millones de personas de 3 años de edad y más hablaban el náhuatl. No obstante, la población perteneciente al pueblo Nahua sería superior a esa cifra, si se toma en cuenta que, del total de la población que se declara indígena, solamente un 42% habla su idioma.

Por último, en el caso del Perú, no es posible cuantificar la población de cada pueblo, excepto los amazónicos, porque en el censo general de 2007 solo se preguntó sobre el idioma materno, mientras que ese mismo año se realizó el censo de comunidades amazónicas, donde sí se indagó sobre la pertenencia a cada pueblo. Sin embargo, es sabido que los pueblos andinos Quechua y Aymara constituyen mayorías poblacionales. Mediante las estimaciones realizadas por la CEPAL sobre la base del censo de 2007 se determinó que 5,5 millones de personas vivían en hogares en los que el jefe o su cónyuge tenían como idioma materno el quechua (que a su vez representaban un 85% del total de personas en hogares en que el idioma materno del jefe o su cónyuge era indígena), y 700.000 personas en hogares Aymara (un 11% según el mismo criterio). Por su parte, según los datos del censo de comunidades amazónicas, los pueblos más numerosos fueron los Ashaninka y Aguaruna (Awajun), con 97.477 y 55.366 personas, respectivamente (un 29,3% y un 16,6%, respectivamente, en comparación con el total de los pueblos amazónicos).

Cuadro II.5

América Latina (países seleccionados): población de pueblos indígenas con mayor y menor tamaño y peso relativo en comparación con el total indígena, alrededor de 2010

País y año	Mayor población			Menor población		
	Pueblos indígenas	Población	Porcentaje sobre el total indígena	Pueblos indígenas	Población	Porcentaje sobre el total indígena
Argentina (2004-2005)	Mapuche	113 680	18,8	Tapiete	524	0,09
	Kolla	70 505	11,7	Chulupí	553	0,09
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2012) [a]	Quechua	1 837 105	47,1	Murato	207	Suman el 0,01%
				Tapiete	144	
	Aymara	1 598 807	41,0	Guarasugwe	125	
				Machineri	52	
Brasil (2010)	Tikúna	46 045	5,1	Akuntsú, Alaketesu, Arikén, Arikosé Bóra, Chamakóko, Issé, Jaricuna, Kanamanti, Karafawyana, Kawahíb, Kokuiregatejê, Laiana, Lakondê, Manao, Naravute, Papavó, Paumelenho, Piri Piri, Salamãy, Sapará, Tapiuns, Waikisu, Wakalitesu, Yaipiyana	Menos de 10 personas en cada uno	0,01 (en conjunto)
	Guarani Kaiowá	43 401	4,8			
Chile (2011)	Mapuche	1 183 102	86,4	Yámana (Yagán)	1690	0,12
	Aymara	99 270	7,2	Kawésqar	1177	0,09
Colombia (2005)	Wayuu	270 413	19,4	Chiricoa, Nonuya, Yuri, Tsiripu	Menos de 50 personas en cada uno	0,01 (en conjunto)
	Senu	233 052	16,7			
Costa Rica (2011)	Bribrí	18 198	17,5	Teribe	2 665	2,6
	Cabécar	16 985	16,3	Maleku	1 780	1,7
Ecuador (2010)	Kichwa de la Sierra	328 149	32,2	Paltas	424	0,04
	Puruwá	136 141	13,4	Manta	311	0,03
Nicaragua (2005)	Miskitu	120 817	38,8	Garífuna	3 271	1,0
	Chorotega	46 002	14,8	Ulwa	698	0,2
Panamá (2010)	Ngöbe	260 058	62,3	Bokota	1 959	0,5
	Kuna	80 526	19,3	Bri Bri	1 068	0,3
Paraguay (2012)	Mbyá	21 422	19,0	Tomárâho	183	0,2
	Ava-Guaraní	17 697	15,7	Guaná	86	0,1

Fuente: Procesamientos especiales de los microdatos censales disponibles en el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), excepto: Argentina, INDEC, Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas 2004-2005; Brasil, IBGE, Censo Demográfico 2010; Chile, Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta CASEN 2011; Paraguay, DGEEC, III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2012, Resultados preliminares. Los datos del Perú corresponden únicamente a las personas indígenas de las comunidades amazónicas, y fueron relevados en el II Censo de comunidades indígenas de la Amazonía peruana, Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2007.

[a] Cifras preliminares.

Asimismo, en algunos países, uno o dos pueblos concentran la mayoría de la población indígena, como es el caso de Chile, donde el pueblo Mapuche (que supera el millón de habitantes) representa el 86,4% de la población indígena del país, y de Panamá, donde el pueblo Ngöbe constituye el 62,3% de su población indígena. En el otro extremo, los pueblos menos numerosos no llegan al 1% (véase el cuadro II.5). Esa heterogeneidad poblacional se extiende al resto de los países, donde por lo general los pueblos más numerosos representan entre un 20% y un 30% del total indígena, mientras que los menos numerosos, en muchos casos, no llegan al 0,5%. Las asimetrías demográficas van de la mano con una importante heterogeneidad territorial y sociopolítica, por lo que implican enormes desafíos en materia de políticas para todos los países de la región, en particular el Brasil, Colombia, México, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de), por su cuantiosa diversidad de pueblos (véase el cuadro II.4).

Los censos de la década de 2010 también permiten identificar o constatar la fragilidad demográfica de muchos pueblos indígenas que estarían en peligro de desaparición física o cultural. En el caso del Brasil, 70 pueblos indígenas tienen una población inferior a los 100 habitantes, lo que representa un 23% de los pueblos indígenas del país; de estos, se enumeran en el cuadro II.5 aquellos que tienen apenas 10 personas o menos. Además, 56 pueblos indígenas poseen entre 100 y 300 habitantes. Así, suman 126 los pueblos que rondan esos umbrales de fragilidad, lo que representa un alarmante 41,3% del total de pueblos indígenas del Brasil. En el caso del Perú, según el censo de 2007, los pueblos Kisamberi, Resígaro y Sapitieri tienen cada uno menos de 50 integrantes. Por otra parte, 11 pueblos amazónicos registraron una población de entre 50 y 200 personas, y otros 10 pueblos indígenas, una población superior a 200 personas, pero inferior a 500.

Esa grave situación se presenta también en el Estado Plurinacional de Bolivia, donde el Ministerio de Justicia reconoció en 2013 que al menos 13 de los 39 pueblos indígenas del país se encontraban amenazados extremadamente en su sobrevivencia física y cultural, por factores internos y externos que reducen su demografía. Dichos pueblos eran los Yuqui, Pacahuara, Yaminagua, Machineri, Ayoreo, Araona, Moré, Tapiete, Sirionó, Guarasugwe, Uru, Chipaya y Esse Ejja. Según las cifras preliminares del censo de 2012, el pueblo Machineri solamente tenía 52 integrantes. En el caso de los pueblos Yuqui, Pacahuara, Yaminahua, Araona, Moré, Tapiete, y Guarasugwe, la población estaría dentro del rango de las 125 a las 259 personas.

Si a la fragilidad demográfica se suman otros factores de vulnerabilidad socioambiental y territorial, como los desplazamientos forzados, la escasez de alimentos, la contaminación de las aguas, la degradación de los suelos, la desnutrición y la elevada mortalidad, por mencionar algunos, probablemente la cifra de pueblos en peligro de desaparición resultaría significativamente mayor. De hecho, aunque los pueblos Ayoreo, Esse Ejja, Uru, Chipaya y Sirionó tienen una población que se estima superior a los 1.000 habitantes (excepto los Sirionó, que según el censo de 2012 están representados por 782 personas), también se incluyen en la lista de pueblos en peligro de extinción elaborada por el Ministerio de Justicia, precisamente debido a los factores socioterritoriales adversos que enfrentan.

En particular, los órganos de tratados de derechos humanos han observado en sus informes por países la situación de los pueblos indígenas en riesgo de desaparición, así como los de aquellos en aislamiento voluntario o de contacto inicial y los no contactados. En el informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, de febrero de 2013, se señala respecto del Estado Plurinacional de Bolivia que "la situación de los pueblos indígenas altamente vulnerables, que se encuentran en riesgo de desaparición, no ha mejorado; aún no cuentan con políticas integrales en salud, provisión alimentaria y seguridad territorial. Varios de estos pueblos padecen enfermedades endémicas de costoso tratamiento, lo que eleva la mortalidad entre sus miembros". Hasta el momento de elaboración de ese informe, el proyecto de ley de protección de esos pueblos se encontraba en proceso de revisión técnica dentro del órgano ejecutivo. Posteriormente, en noviembre del mismo año, la Asamblea Legislativa Plurinacional aprobó la "Ley de Protección a Naciones y Pueblos Indígenas Originarios en Situación de Alta Vulnerabilidad", con el objetivo de "establecer los mecanismos y políticas sectoriales e intersectoriales de prevención, protección y fortalecimiento, para salvaguardar los sistemas y formas de vida individual y colectiva, de las naciones y pueblos indígena[s] originarios en situación de alta vulnerabilidad, cuya sobrevivencia física y cultural esté extremadamente amenazada" (Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia, 2013). A los efectos de esta ley, son titulares de derechos las naciones y pueblos indígenas originarios, o segmentos de ellos, que se encuentren en situación de alta vulnerabilidad, por ejemplo, peligro de extinción, aislamiento voluntario, aislamiento forzado, no contactados, en contacto inicial, forma de vida transfronteriza y otras situaciones definidas por la instancia correspondiente.

En Colombia, la Corte Constitucional reconoció que en el país existen 35 pueblos indígenas en riesgo de desaparición cultural o física, a causa del conflicto armado y las flagrantes violaciones de los derechos humanos fundamentales, individuales y colectivos (en el Auto 004, de 2009, se reconocen 34 pueblos indígenas y en el Auto 382, de 2010, se agrega el pueblo Hitnú). La misma Corte Constitucional reconoce que: "Es una emergencia tan grave como invisible. Este proceso no ha sido reconocido aún en sus reales dimensiones, por las autoridades encargadas de preservar y proteger a los pueblos indígenas del país. Mientras que numerosos grupos indígenas son atacados, desplazados y desintegrados en todo el territorio nacional por los actores armados que operan en Colombia y por los distintos factores subyacentes al conflicto y vinculados al mismo, el Estado y la sociedad colombianos continúan preciándose de su carácter multicultural, de sus riquezas étnicas y de distintos aspectos de las culturas indígenas nacionales. Esta contradicción entre la realidad y la representación generalizada de dicha realidad ha sorprendido a la Corte Constitucional, no solo por su crueldad inherente, sino por revelar una actitud de indiferencia generalizada ante el horror que las comunidades indígenas del país han debido soportar en los últimos años —indiferencia que en sí misma es un menosprecio de los postulados constitucionales básicos que nos rigen como Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la diversidad étnica y cultural" (Corte Constitucional de Colombia, 2009).

En el Auto 004, de 2009, la Corte Constitucional describe la complejidad de los factores que operan como causas de la eliminación, el desplazamiento y la desintegración de los pueblos indígenas, y brinda un diagnóstico exhaustivo sobre la afectación a estos pueblos, reconociendo que la respuesta estatal ante esa crítica situación sigue siendo precaria. En el mismo documento se ordenan medidas concretas que debería adoptar el Estado, que incluyen la creación de un "Programa de Garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas Afectados por el Desplazamiento"

y el establecimiento de planes de salvaguarda orientados a cada uno de los pueblos en riesgo. Lo anterior ha de enmarcarse en las normas de derechos individuales y colectivos, respetando el deber estatal de consulta previa, libre e informada, y garantizando la continuidad y el presupuesto necesario para la implementación de dichos planes. Por su parte, la ONIC afirma que hay 64 pueblos en riesgo de extinción, es decir, el 63% de los 102 pueblos indígenas que existen en Colombia, sumando a los reconocidos por la Corte aquellos que poseen una población inferior a las 500 personas, la gran mayoría concentrados en los departamentos de la Amazonía y Orinoquía, que están afectados por el conflicto armado, la pobreza material extrema y el abandono institucional. Por último, el Gobierno decidió crear los planes de salvaguarda para la totalidad de los pueblos indígenas, transformándolos en política de Estado y reconociendo, implícitamente, que todos los pueblos indígenas del país están en peligro de desaparición (UNPFII, 2011b).

Es necesario realizar un análisis pormenorizado en cada país. Con este fin, los censos de población pueden ser una fuente de información útil, aunque no exclusiva, al permitir desagregar los datos por pueblos indígenas según diferentes escalas territoriales, teniendo en consideración otras variables demográficas y de condiciones de vida que ayudarían a identificar las situaciones de vulnerabilidad que requieren atención urgente del Estado. Además, es preciso avanzar en los marcos legales y las estrategias concretas que permitan revertir estas situaciones. La recuperación demográfica de esos pueblos constituye una condición necesaria tanto para su reproducción biológica y supervivencia como para su reproducción sociocultural. Es preciso diseñar y aplicar políticas que se dirijan a salvaguardar las formas de vida individuales y colectivas de esas personas, tomando en cuenta las dinámicas demográficas, junto con el respeto a su identidad cultural, idioma, organización política, territorialidad ancestral, ritualidad y cosmovisión propia.

Finalmente, cabe mencionar a los pueblos en aislamiento voluntario y a los no contactados existentes en el Brasil, Bolivia (Estado Plurinacional de) Colombia, el Ecuador, el Paraguay, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de), en cuyo caso se debe respetar el principio de no contacto y lograr su plena protección. Si bien resulta difícil determinar su cuantía, la Corte Interamericana de Derechos Humanos cita una estimación de 200 pueblos, que podrían sumar unas 10.000 personas, que viven en las zonas más remotas y de más difícil acceso de América del Sur, en la selva amazónica y la región del Gran Chaco (CIDH, 2013). La presión sobre los recursos naturales, la degradación de las tierras y la contaminación de las aguas están poniendo a esos pueblos en riesgo de desaparición. Además, tal como señala la Comisión, las incursiones de personas no indígenas provocan graves situaciones de violencia, transmisión de epidemias, escasez de alimentos y pérdida de cultura (CIDH, 2013).

Por lo anterior, la Comisión exhortó a los Estados a establecer el derecho de los pueblos indígenas a decidir permanecer en aislamiento voluntario; a proteger sus tierras, territorios y recursos naturales para evitar su desaparición, y asegurar el respeto y garantía del principio de no contacto por parte de cualquier persona o grupo (CIDH, 2013). Esos pueblos son titulares de derechos humanos en una situación única de vulnerabilidad, y de los pocos grupos que no pueden abogar por sus propios derechos, de ahí que cobren una importancia especial. Por lo tanto, la Comisión ha publicado recientemente una serie de recomendaciones en esta materia (CIDH, 2013). Asimismo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), publicó en 2012 las *Directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la región amazónica, el Gran Chaco y la región oriental del Paraguay*, que se resumen en el recuadro II.6.

Recuadro II.6

Directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la región amazónica, el Gran Chaco y la región oriental del Paraguay

Las directrices de protección fueron publicadas en 2012 por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). El ACNUDH elaboró las directrices en cumplimiento de las recomendaciones del Programa de Acción del Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo y del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas.

Su objetivo es servir como guía de referencia para los diferentes actores que, de manera directa o indirecta, trabajan con pueblos indígenas que viven en aislamiento voluntario, semiaislamiento o contacto inicial en los países amazónicos. Las directrices son un instrumento que contribuye a contextualizar los derechos humanos en la protección de los pueblos indígenas que se hallan en situación de extrema vulnerabilidad, ante los riesgos que implica el contacto para su supervivencia.

Recuadro II.6 (conclusión)

Estas directrices ofrecen un marco conceptual que permite comprender el significado de los términos "aislamiento voluntario" o "contacto inicial", las características de los pueblos que se encuentran en esas situaciones y las pautas que se deben seguir para poder identificarlos.

Entre su contenido también se brinda un análisis del derecho internacional y del sistema regional latinoamericano de derechos humanos en relación a la protección de los derechos de los pueblos indígenas, para facilitar a los usuarios el marco normativo de protección.

El Alto Comisionado para los Derechos Humanos identifica una serie de derechos como principios básicos para la definición de políticas públicas y programas de acción, a saber: el respeto y garantía del derecho a la autodeterminación, a sus tierras, territorios y recursos naturales; a la salud; la participación; la consulta y el consentimiento libre, previo e informado.

Las directrices recogen también una propuesta de actuación, con el objetivo de inspirar futuras políticas públicas y programas de acción. La propuesta se asienta sobre los siguientes principios: i) formular un marco normativo y jurídico que tipifique el delito de contacto forzado; ii) reconocer el derecho a la tierra y el territorio para estos pueblos, elaborando planes de contingencia para prevenir la intromisión en los territorios que habitan; iii) crear instituciones públicas que implementen los programas de protección con una adecuada asignación de recursos económicos y humanos; iv) sensibilizar y capacitar a todos los actores implicados en salvaguardar los derechos de los pueblos en aislamiento o en contacto inicial, así como establecer mecanismos o sistemas de monitoreo constante de la situación de estos pueblos; v) promover la conformación de comisiones nacionales de concertación dirigidas a la protección de los pueblos en aislamiento y fomentar el diálogo fluido entre las diferentes autoridades nacionales, municipales y locales y las organizaciones indígenas y de la sociedad civil, y vi) elaborar protocolos de protección y de contacto para aquellos casos en que, por razones de fuerza mayor, sea necesario ingresar en los territorios habitados por los pueblos indígenas en aislamiento o en contacto inicial.

Fuente: Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Véase el documento completo [en línea] http://acnudh.org/biblioteca/publicaciones-sobre-la-region/.

D. Estructura por edades y sexo de la población indígena y su implicancia en las políticas

En los gráficos II.3 a II.13 se muestran las estructuras por edad y sexo de la población indígena y no indígena según el último censo de población disponible de cada país analizado. En términos generales, se observa que las poblaciones indígenas continúan siendo más jóvenes que las no indígenas, tal como se ha visto en censos anteriores (CEPAL, 2007). No obstante, la información reciente indica que se ha ido perfilando con mayor claridad una contracción en la base de la pirámide que representa gráficamente esta estructura, lo que corresponde a una disminución del peso relativo de las nuevas generaciones, vinculada con el descenso de las tasas de fecundidad entre los pueblos indígenas. Sin dudas, ese fenómeno indica un cambio en las pautas reproductivas, al menos respecto de la cantidad de hijos que tienen en promedio las mujeres indígenas en la actualidad, lo que se analiza con más detalle en el siguiente apartado.

Las poblaciones indígenas más jóvenes se encuentran en Colombia y Panamá, que no muestran señales claras de envejecimiento y conservan la típica estructura de forma triangular, con un crecimiento sostenido del grupo de niños menores de 15 años (véanse los gráficos II.3 y II.4). En particular, los contrastes son notables en Panamá, pues se trata de un país cuya población no indígena posee un alto nivel de envejecimiento. También siguen siendo muy jóvenes las poblaciones de los pueblos indígenas del Brasil y Venezuela (República Bolivariana de), y contrastan con el proceso más avanzado de envejecimiento de la población no indígena (véanse los gráficos II.5 y II.6).

Por su parte, el Ecuador, Nicaragua, México y el Perú muestran estructuras menos jóvenes que los países mencionados, y han comenzado a atravesar la llamada transición demográfica, en que la reducción de la fecundidad se refleja en un angostamiento de la base de la pirámide debido al menor peso relativo de los niños indígenas (véanse los gráficos II.7 a II.10). Ese comportamiento es más notorio en Costa Rica y la Argentina (véanse los gráficos II.11 y II.12), y en el Uruguay, donde la población indígena presenta claramente una estructura envejecida (véase el gráfico II.13).

Las discontinuidades etarias que se observan en algunas pirámides hacen pensar que están afectadas por una declaración diferencial de la identidad indígena. No es posible descartar una autoidentificación diferencial por sexo y edad, que puede responder incluso a las pautas culturales de cada pueblo indígena, en los que las reglas de parentesco y residencia determinarían la condición de "indígena", sobre todo en el caso de uniones exogámicas. No obstante, la Argentina, Costa Rica y el Uruguay son países que se encuentran en una etapa muy avanzada de su transición demográfica a nivel nacional. Por lo tanto, en esos comportamientos parecen intervenir tanto elementos estructurales de la dinámica demográfica como elementos de identidad que deben investigarse con mayor profundidad.

Gráfico II.3
Panamá: población indígena y no indígena por edades y sexo, 2010

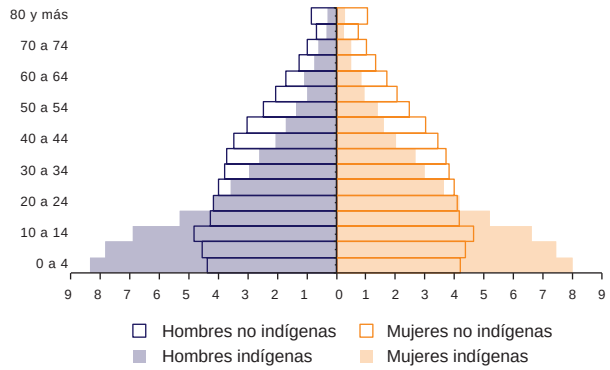


Gráfico II.4
Colombia: población indígena y no indígena por edades y sexo, 2005

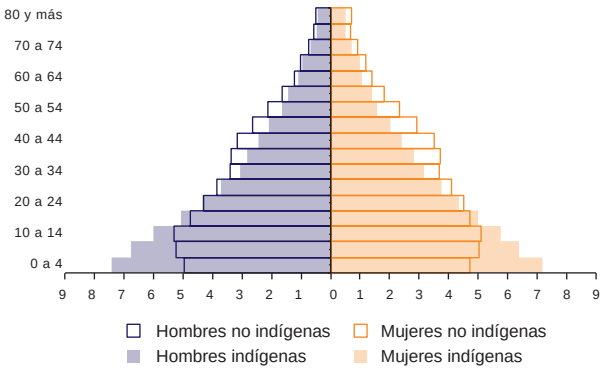


Gráfico II.5
Brasil: población indígena y no indígena por edad y sexo, 2010

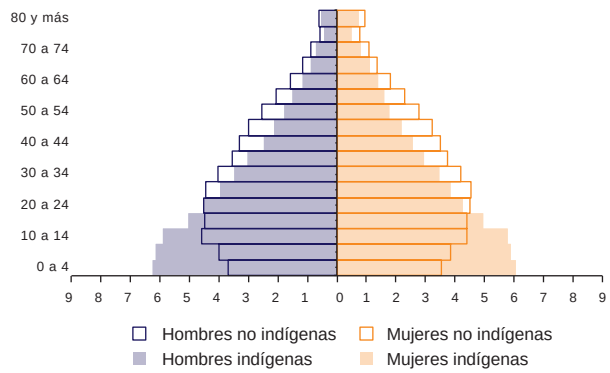


Gráfico II.6
República Bolivariana de Venezuela: población indígena y no indígena por edades y sexo, 2011

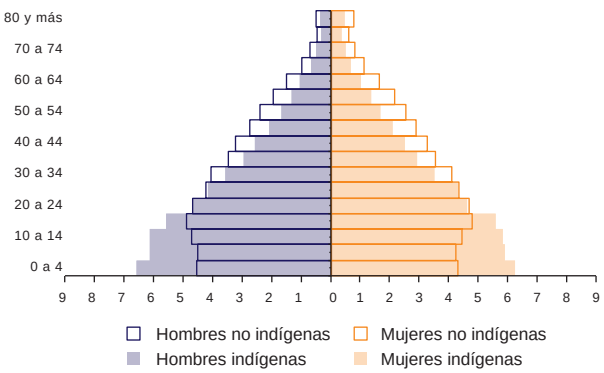


Gráfico II.7
Nicaragua: población indígena y no indígena por edades y sexo, 2005

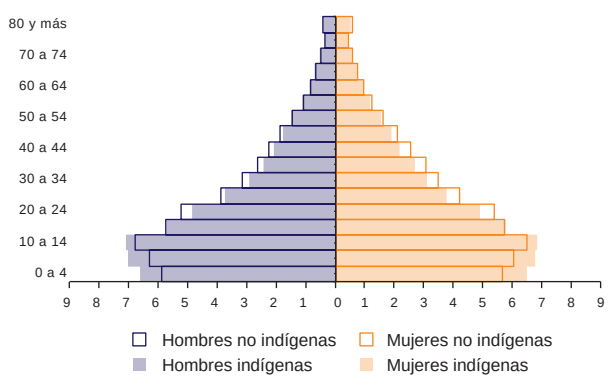


Gráfico II.8
Ecuador: población indígena y no indígena por edades y sexo, 2010

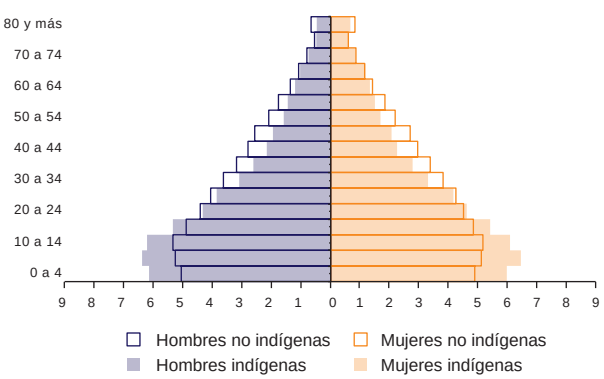


Gráfico II.9
México: población indígena y no indígena por edades y sexo, 2010

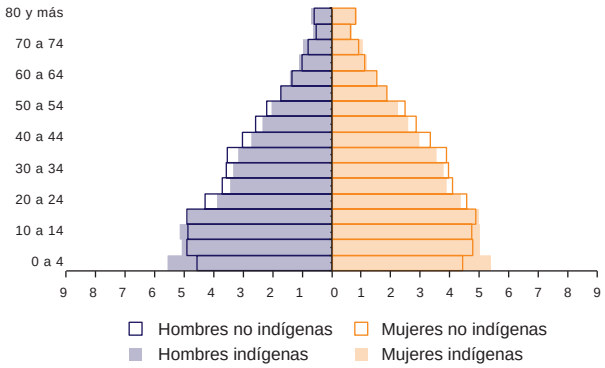


Gráfico II.10
Perú: población indígena y no indígena por edades y sexo, 2007

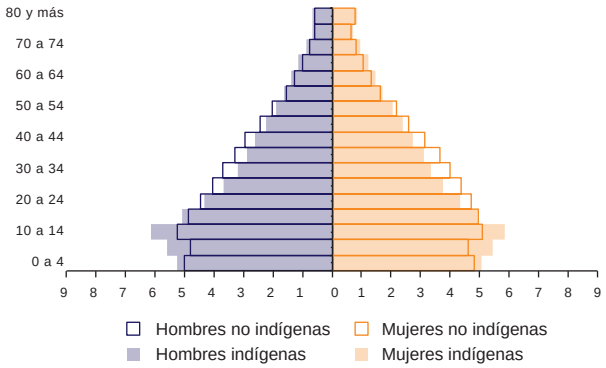


Gráfico II.11
Costa Rica: población indígena y no indígena por edades y sexo, 2011

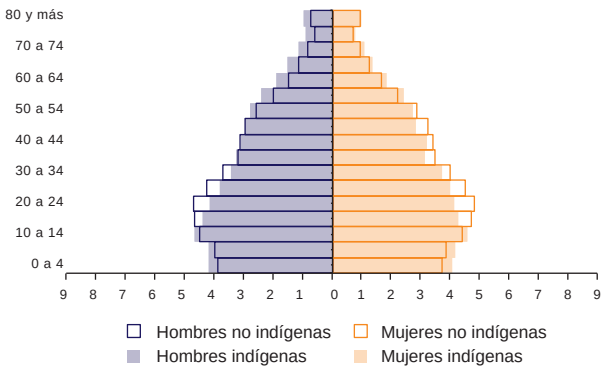


Gráfico II.12
Argentina: población indígena y no indígena por edad y sexo, 2010

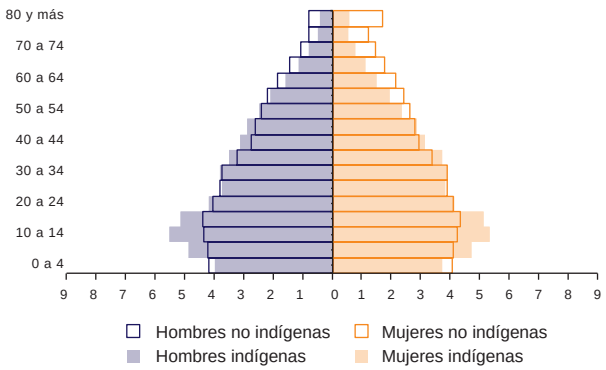
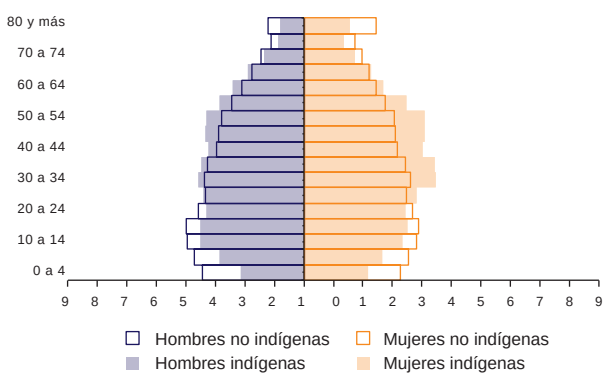


Gráfico II.13
Uruguay: población indígena y no indígena por edades y sexo, 2011



Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos de los microdatos censales disponibles en la CEPAL/CELADE.

En suma, en la gran mayoría de los países observados la población indígena continúa mostrando estructuras más jóvenes que la no indígena, como expresión de mayores niveles de fecundidad, lo que implica un potencial de crecimiento más elevado. Esto debería conducir a su mayor presencia relativa en las sociedades nacionales en los próximos años, siempre que las dinámicas demográficas no se vean amenazadas por la falta de implementación de los derechos de los pueblos indígenas. Es necesario tener en cuenta esos perfiles demográficos distintivos, con una presencia significativa deniños, adolescentes y jóvenes, en el diseño de políticas y programas, puesto que resulta clave la asignación de recursos adecuados, principalmente para enfrentar los desafíos en materia de salud y educación, que deben atender tanto los derechos individuales como colectivos, en particular el derecho a la integridad cultural.

Asimismo, se debe considerar que la composición por edades de la población indígena tiene comportamientos diferentes según los pueblos de pertenencia, puesto que la dinámica demográfica, y en particular el comportamiento de la fecundidad, están íntimamente relacionados con la organización cultural y social de cada pueblo indígena en cada contexto territorial (CEPAL, 2007). A modo ilustrativo, los gráficos II.14 a II.19 muestran las pirámides de población de algunos pueblos seleccionados en tres países de la región, en los que se constata que los promedios de la población indígena pueden esconder importantes diferencias entre pueblos respecto al estadio de transición demográfica y su potencial de crecimiento. Las estructuras muy jóvenes de los pueblos Ngöbe, Achuar y Yukpa contrastan con aquellas más envejecidas de los pueblos Chorotega, Salasaka y Kumanagoto, en Costa Rica, el Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de), respectivamente.

Gráfico II.14
Costa Rica: estructura por sexo y edad del pueblo Ngöbe, 2011
(En porcentajes)

Gráfico II.15
Costa Rica: estructura por sexo y edad del pueblo Chorotega, 2011
(En porcentajes)

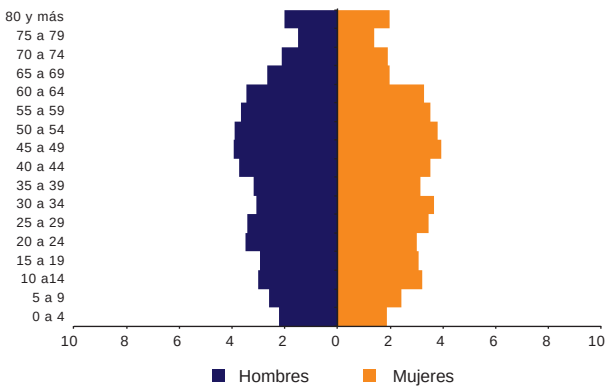


Gráfico II.16
Ecuador: estructura por sexo y edad del pueblo Achuar, 2010
(En porcentajes)

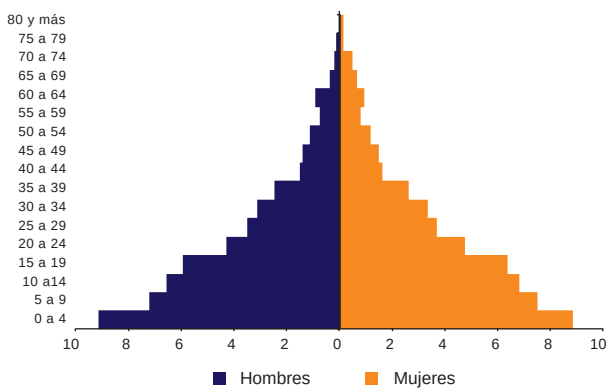
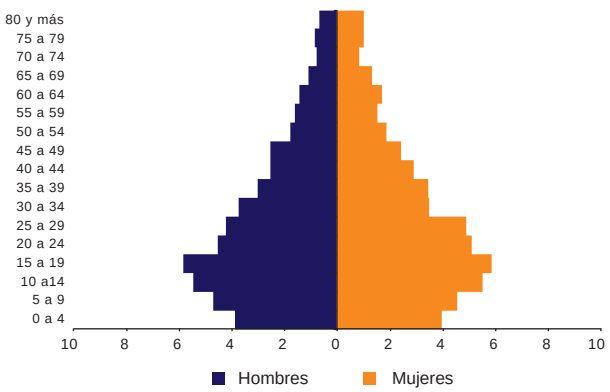


Gráfico II.17
Ecuador: estructura por sexo y edad del pueblo Salasaka, 2010
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos de los microdatos censales disponibles en la CEPAL/CELADE.

Gráfico II.18
República Bolivariana de Venezuela:estructura por sexo y edad del pueblo Yukpa, 2011
(En porcentajes)

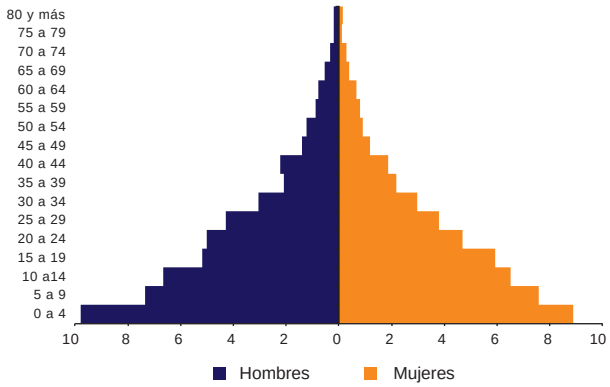


Gráfico II.19
República Bolivariana de Venezuela: estructura por sexo y edad del pueblo Kumanagoto, 2011
(En porcentajes)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos de los microdatos censales disponibles en la CEPAL/CELADE.

Las diferencias se pueden observar también, a grandes rasgos, entre zonas urbanas y rurales. Por ejemplo, un estudio previo realizado a partir de los censos de la década de 2010 mostró que, en las ciudades, las mujeres y hombres indígenas se concentran mayoritariamente en las edades reproductivas y económicamente activas (entre los 15 y los 59 años), y que se destaca la menor proporción de niñas y adolescentes menores de 15 años cuando se compara el peso relativo que este grupo etario tiene en el campo (CEPAL, 2013b). Esa estructura etaria que se observa en las ciudades se debe principalmente al efecto de las migraciones y el desplazamiento desde los territorios de origen. En el caso de las mujeres indígenas, implica que muchas adultas y adultas jóvenes migran sin sus hijos, los que probablemente quedan en el campo al cuidado de otras mujeres de la comunidad, principalmente las adultas mayores. Esto podría indicar la fragmentación de familias y comunidades, en gran parte como resultado de la migración en busca de mejores condiciones de vida, pero a la vez no puede descartarse que responda a estrategias de sobrevivencia de los propios pueblos indígenas, en las que las mujeres asumen un rol protagónico (IIDH, 2009; Rodríguez, 2007).

De las estructuras etarias se desprende también que en 9 de los 11 países con datos disponibles, el porcentaje de mujeres indígenas adultas mayores (60 años y más) es sistemáticamente mayor que el de los hombres indígenas (la excepción la constituyen Costa Rica y Panamá). Ese comportamiento se explica por el hecho de que la esperanza de vida femenina suele ser mayor que la masculina. Además, en un estudio previo de la CEPAL (2013b) se mostraba que en algunos países, como el Brasil, Costa Rica, México y el Uruguay, entre un 10% y un 18% de las indígenas que viven en zonas urbanas tienen 60 años y más, lo que amerita un examen a la luz de las inequidades de género que suelen afectar a las mujeres en la edades adultas mayores. En general, cuando se trata de las desigualdades de género en la vejez, se parte del hecho de que la mujer ha debido enfrentar un proceso de acceso desigual a las oportunidades a lo largo de la vida, con un efecto acumulativo negativo en el bienestar social, económico y psicológico. En principio, entre los pueblos indígenas la vejez no tiene una interpretación negativa sino más bien de continuidad cultural; el estatus y el rol social pueden incluso aumentar en la medida en que se envejece, ya que se trata de las personas que atesoran la sabiduría y la memoria colectiva, que debe ser transmitida a los jóvenes para asegurar la reproducción cultural del grupo o pueblo (Ibacache y Painemal, 2001; Huenchuan, 2006).

Sin perjuicio de lo anterior, habría que analizar, por una parte, en qué medida esas concepciones son igualmente válidas para hombres y mujeres indígenas, y por otra, hasta qué punto se mantienen en la actualidad, lo que requiere un examen de las realidades territoriales, culturales y demográficas de cada pueblo. Al respecto, el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG) de México plantea que en los estudios etnográficos se ha generalizado e idealizado la ancianidad masculina indígena, "toda vez que el rol asignado a los ancianos en ciertas culturas ha sido protagónico, pues a menudo se le atribuyen papeles de autoridad y liderazgo; en cambio la mujer anciana prácticamente ha sido ignorada de sus funciones sociales en la vejez, excepto cuando desempeña papeles de curandera, particularmente de partera empírica, y cuando comparte el estatus social del marido al desempeñar cargos civiles y religiosos" (CEAMEG, 2008). En las ciudades, la situación de vulnerabilidad de las

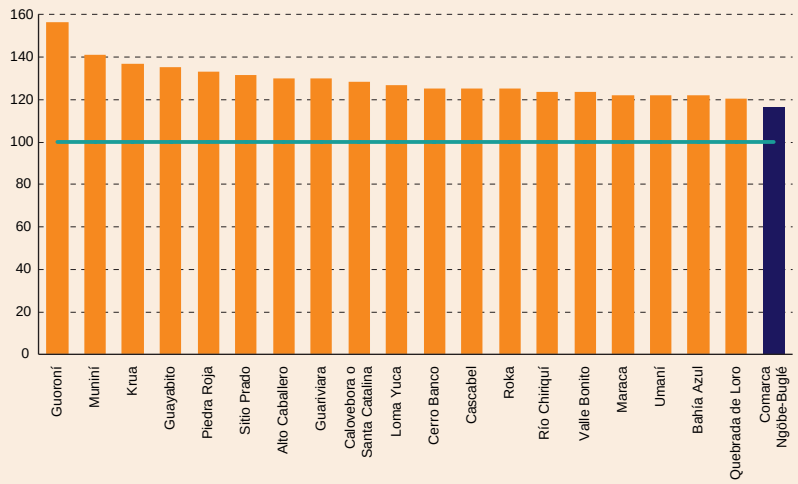
indígenas adultas mayores puede incluso acrecentarse, debido a la modernidad, que erosiona el estatus social y el respeto hacia los ancianos, produciendo una pérdida de los roles tradicionales y de su valoración. A ello se suman las condiciones de pobreza y marginación que experimentan, tal como lo muestra un estudio de caso del pueblo Zoque, en Chiapas (México) (Reyes Gómez, 2002).

En conclusión, existe una serie de factores sociales y culturales que afectan el equilibrio demográfico y la composición por sexo y edades de la población indígena en cada uno de los países de la región, que requieren un examen pormenorizado de los diferentes pueblos indígenas de cada país y zona geográfica, tendiente a visualizar los impactos que esas relaciones demográficas tienen en la vida de los pueblos indígenas, y de las mujeres y jóvenes indígenas en particular, tal como se ilustra en el recuadro II.7.

Recuadro II.7

Índice de feminidad: el desequilibrio demográfico de la comarca Ngöbe-Buglé de Panamá

Comarca Ngöbe-Buglé: índice de feminidad de la población indígena de 15 a 59 años en corregimientos con mayor presencia femenina y promedio de la comarca, 2010 [a]



Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales disponibles en la CEPAL/CELADE.

[a] El índice de feminidad es el cociente entre la población femenina y la masculina, multiplicado por 100; es decir, indica cuántas mujeres hay por cada 100 hombres. En el caso del gráfico, se calculó para las edades de 15 a 59 años.

Las relaciones demográficas pueden tener impactos decisivos en la vida de las mujeres indígenas y sus comunidades. Un ejemplo claro de ello es lo que ocurre en la comarca Ngöbe-Buglé, de Panamá. Las cifras del gráfico muestran el índice de feminidad de los corregimientos de esta comarca con mayor presencia de mujeres indígenas en edades productivas (15 a 59 años) en relación a los hombres indígenas de los mismos grupos etarios. El número 100 indica igual cantidad de mujeres y hombres. Para el total de la comarca, el censo de 2010 registró 116 mujeres indígenas por cada 100 hombres de la misma condición étnica de 15 a 59 años. Dentro de ella, se aprecian corregimientos con índices muy superiores, como Guoroní, que es el caso extremo, con 156 mujeres indígenas por cada 100 hombres en esos grupos etarios. Este desequilibrio demográfico, ligado a la emigración de los hombres principalmente por motivos laborales, tiene un impacto directo en la vida de las indígenas, quienes en principio enfrentan una sobrecarga de trabajo y excesivas responsabilidades familiares, con consecuencias adversas sobre su salud y bienestar.

En la región, Panamá es uno de los países con mayor índice de desarrollo humano (IDH), que en 2007 alcanzó un valor de 0,73. Sin embargo, ese mismo año, la comarca Ngöbe-Buglé tenía un IDH de 0,45, el más bajo de las provincias y comarcas del país. En ese contexto, adquiere una relevancia particular conocer la situación de las indígenas en espacios geográficos como los señalados. Se trata de poder identificar las vertiginosas transformaciones sociales y tener en cuenta la subjetividad de las mujeres indígenas (en este caso, las Ngöbe), así como los espacios de desigualdad y sus múltiples causas, con miras al diseño de políticas pertinentes. También constituye un conocimiento clave para las organizaciones de mujeres indígenas, que reiteradamente plantean la necesidad de restablecer el equilibrio entre los géneros, poniendo en práctica los debilitados principios de reciprocidad y complementariedad entre hombres y mujeres (Calfio y Velasco, 2006). Además, les resulta útil para interceder frente al Estado como interlocutoras de demandas en las que el género sea una categoría que organice y brinde sentido a las reclamaciones diferenciales de una población que se encuentra en plena transformación de su identidad.

Fuente: CEPAL (2013b).

E. Niveles y tendencias de la fecundidad indígena: factor clave en el crecimiento poblacional

Históricamente, la fecundidad de las poblaciones humanas se ha estudiado mediante el examen del comportamiento reproductivo de las mujeres. De ahí que, en las fuentes de datos convencionales, las preguntas sobre la tenencia de hijos se apliquen a la población femenina. En la actualidad, aun cuando los indicadores de este fenómeno siguen derivándose de las mujeres, su lectura debe hacerse en el marco de los derechos humanos, reconociendo el "derecho básico de todas las parejas e individuos a decidir libre y responsablemente el número de hijos, el espaciamiento de los nacimientos y el intervalo entre estos", así como el de "adoptar decisiones relativas a la reproducción sin sufrir discriminación, coacciones ni violencia" (Naciones Unidas, 1995b). En relación a los pueblos indígenas, a esta consideración se deben sumar el papel y el significado de la fecundidad en el contexto más amplio de la concepción del buen vivir indígena, según la cual los hijos representan la posibilidad de la reproducción biológica y cultural. También se debe sumar la necesidad de que las políticas en estas materias aseguren el acceso de manera efectiva y pertinente a los métodos anticonceptivos que elijan los pueblos, parejas y mujeres, incluidos los métodos naturales y tradicionales. Si bien en el acápite sobre la situación de las mujeres indígenas se presenta un análisis más detallado al respecto, en este apartado se analiza el comportamiento de la fecundidad de los pueblos indígenas desde la mirada demográfica, en tanto se trata de uno de los componentes clave del crecimiento de la población.

Como parte del proceso de transición demográfica, desde mediados de la década de 1960 la fecundidad empezó a disminuir en todos los países de América Latina: en un período de 30 años se pasó de una tasa global de fecundidad (TGF) de 6 hijos por mujer a una cercana a los 3 hijos. Actualmente, el promedio regional es de 2,2 hijos, con una evidente convergencia entre los países: en el extremo más bajo se encuentran Cuba y Costa Rica, con una fecundidad de 1,5 hijos y 1,7 hijos por mujer, respectivamente, y en el opuesto el Estado Plurinacional de Bolivia, con una TGF de 3 hijos, y Guatemala, con 3,7 hijos por mujer (CEPAL/CELADE, 2013).

Si bien el descenso ha sido generalizado y sostenido, persisten disparidades según áreas geográficas y grupos sociales. Algunos estudios previos han mostrado que la fecundidad de los pueblos indígenas es sistemáticamente más elevada que los promedios nacionales y del resto de la población (CEPAL, 2007; Oyarce, Pedrero y Ribotta, 2010). A partir de los datos de los nuevos censos, cabe preguntarse si esos comportamientos se mantienen y qué ha pasado con los niveles de desigualdad. En el cuadro II.6 y el gráfico II.20 se presentan las tasas de fecundidad de las mujeres indígenas y no indígenas, y se constata que siguen siendo más elevadas entre las primeras. También se observa una mayor variabilidad entre las poblaciones indígenas de los distintos países, con promedios que van desde los 2,4 hijos por mujer en el Uruguay hasta los 5 hijos en Guatemala y Panamá. En Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de) el promedio de hijos de las indígenas es de cuatro, aunque en el caso nicaragüense las cifras corresponden a la encuesta de 2006-2007. El Ecuador, por su parte, estaba cercano a esos niveles de fecundidad en 2010. En cuanto a las brechas relativas, las mayores diferencias entre las mujeres indígenas y las no indígenas se registran en el Brasil y Panamá, donde la fecundidad de las primeras al menos duplica la de las segundas. En Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de) resultan un 60% y un 80% mayores respectivamente, y en el Uruguay, uno de los países con menores desigualdades sociales en el contexto de la región, es donde se perciben menos diferencias.

Por otra parte, el gráfico II.20 permite constatar que hubo una reducción de los niveles de fecundidad de las mujeres indígenas, al menos en los cinco países con datos disponibles de la ronda censal de 2010. Esas disminuciones fueron más notorias en el Ecuador y México y, en segundo lugar, en Panamá. En esos tres países, las diferencias relativas entre las indígenas y las no indígenas también se redujeron. Si bien el Brasil registra una disminución más leve, no se descarta el efecto de los cambios de "universo" derivados de la autoidentificación étnica, puesto que aumentó de manera significativa la captación de personas indígenas en las zonas rurales[9]. Según las cifras derivadas del censo del Brasil de 2000, la fecundidad de las indígenas en las áreas urbanas era de 2,8 hijos por mujer, y de 6,2 hijos en el campo[10]. Esto implica un descenso modesto en las ciudades, según los datos de 2010, a una TGF de

[9] Los cambios en las preguntas de identificación étnica que hizo el Brasil en su censo de 2010 permitieron mejorar la calidad del registro en los territorios indígenas. Sin embargo, llama la atención que en las zonas urbanas la población indígena se redujo de manera importante, por lo que cabe analizar hasta qué punto ello se asocia a una migración urbano-rural o de retorno a los territorios de origen, o bien a una "migración" en la declaración étnica.

[10] Véase el Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas (SISPPI) [en línea] http://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/SISPPI/.

2,6 hijos por mujer, pero a la vez una significativa reducción de los niveles de fecundidad de las mujeres indígenas rurales, a 4,7 hijos.

Cuadro II.6

América Latina (13 países): tasas globales de fecundidad según condición étnica y zona de residencia, alrededor de 2010

A. Países con estimación al 2010 derivada del último censo [b]	Total de mujeres		Zona urbana		Zona rural		Brecha relativa entre mujeres indígenas y no indígenas [a]		
	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena	País	Urbana	Rural
Brasil, 2010	3,7	1,8	2,6	1,7	4,7	2,5	2,03	1,50	1,90
Ecuador, 2010	3,9	2,6	2,9	2,4	4,3	3,0	1,50	1,17	1,45
México, 2010	2,9	2,2	2,5	2,1	3,6	2,8	1,32	1,18	1,29
Nicaragua, 2005	3,7	2,6	2,6	2,1	4,8	3,5	1,41	1,23	1,38
Panamá, 2010	5,0	2,3	3,5	2,1	5,7	2,8	2,21	1,67	2,01
Uruguay, 2011	2,4	2,1	2,4	2,1	2,5	2,3	1,16	1,17	1,06
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	4,3	2,4	3,9	2,3	5,2	3,2	1,79	1,68	1,62
B. Países y fechas de las encuestas	**Total de mujeres**		**Zona urbana**		**Zona rural**		**Brecha relativa entre mujeres indígenas y no indígenas [a]**		
	Indígena	**No indígena**	**Indígena**	**No indígena**	**Indígena**	**No indígena**	**País**	**Urbana**	**Rural**
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2008	3,6	2,8	2,7	2,5	4,8	3,8	1,30	1,06	1,26
Colombia, 2010	3,3	2,4	2,4	2,2	4,1	3,0	1,39	1,10	1,36
Guatemala, 2008	5,0	3,4	3,6	5,8	2,9	4,1	1,50	0,62	0,71
Nicaragua, 2006-2007	4,2	2,6	2,5	2,3	5,6	3,5	1,60	1,08	1,61
Paraguay, 2008	3,8	2,7	3,3	2,7	4,0	2,6	1,42	1,23	1,54
Perú, 2012	3,2	2,4	2,6	2,2	3,6	3,3	1,34	1,18	1,10

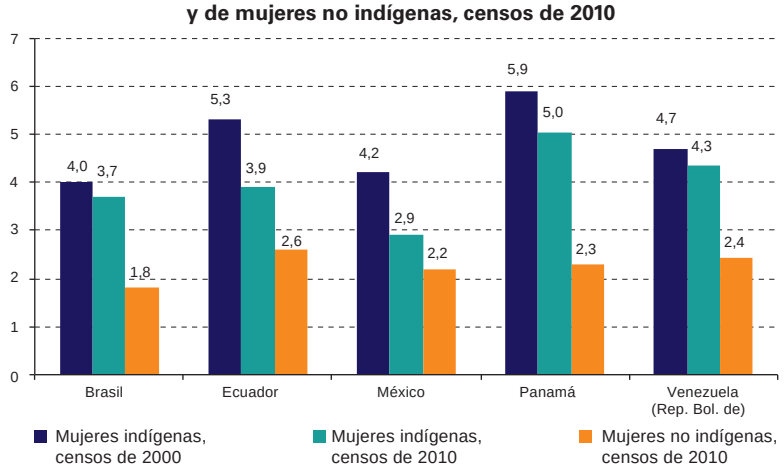
Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos de los microdatos censales disponibles en la CEPAL/CELADE, y de los microdatos de encuestas demográficas.

[a] Cociente entre la tasa global de fecundidad de las mujeres indígenas y no indígenas.

[b] Para estimar la fecundidad se utilizó el método P/F de Brass, sobre la base de las peguntas de hijos nacidos en el último año previo al censo; luego se les aplicó un factor de ajuste, tomando en cuenta la estimación de la fecundidad a nivel nacional en 2010, tanto de las mujeres indígenas como de las no indígenas (de este modo, se corrigió el nivel de la fecundidad a partir del supuesto de que las brechas étnicas son las observadas en el momento del censo). El Brasil, el Ecuador, México y Panamá hicieron sus censos en 2010, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), en 2011, y Nicaragua, en 2005.

Gráfico II.20

América Latina (cinco países): tasas globales de fecundidad de mujeres indígenas, censos de 2000 y 2010, y de mujeres no indígenas, censos de 2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos de los microdatos censales disponibles en la CEPAL/CELADE.

También persisten las diferencias en cuanto al número de hijos que tienen las mujeres indígenas según el área de residencia, con la excepción del Uruguay. El rango de este indicador oscila en las zonas urbanas entre los 2,4 hijos por mujer en el Uruguay y los 3,9 hijos en la República Bolivariana de Venezuela y, en las áreas rurales, entre los

2,5 hijos por mujer en el Uruguay y los 5,7 hijos en Panamá. Por lo tanto, las brechas observadas entre las mujeres indígenas y las no indígenas a nivel nacional están sin duda afectadas por la mayor presencia de las primeras en las zonas rurales. Sin embargo, esas desigualdades no desaparecen en las ciudades. En efecto, las indígenas tienen un número más elevado de hijos que las no indígenas, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, aunque las diferencias relativas son más marcadas en el campo, excepto en el Uruguay, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de) (véase el cuadro II.6).

Los factores que inciden en los resultados anteriores son múltiples. Tal como han planteado las organizaciones de mujeres indígenas, la fecundidad de sus pueblos debe entenderse en el contexto más amplio de su concepción del buen vivir, en la que los hijos representan la posibilidad de la reproducción biológica y cultural continuamente amenazada. La compleja realidad de los diversos pueblos hace difícil generalizar la situación y posición social de las indígenas. No obstante, es sabido que, en sus sistemas de vida, la complementariedad dual (según la cual todo es femenino-masculino) constituye la base fundamental para garantizar la reproducción, el crecimiento y el desarrollo en equilibrio. Asimismo, la organización social y cultural de los pueblos indígenas, que rige a su vez las relaciones de género, influye directamente en las denominadas variables intermedias o directas de la fecundidad, tales como el uso de anticonceptivos, los patrones de unión y formación de las familias, las prácticas de aborto, la duración de la lactancia, entre otras.

Sin perjuicio de lo anterior, no se puede desconocer que las cifras también esconden, en parte, las brechas de la implementación del derecho a la salud reproductiva de las mujeres indígenas. En ese caso intervienen factores estructurales, como la discriminación histórica (expresada en mayores grados de pobreza material, bajos niveles de educación formal, residencia en zonas apartadas), que dificultan el acceso a los servicios de salud, a lo que se suma la falta de accesibilidad cultural de esos servicios. Una prueba de ello es que, si se toman los años de escolaridad de las mujeres como *proxy* de su posición socioeconómica y, por ende, del acceso a bienes, servicios e información, se aprecia que la fecundidad de las indígenas es más baja a medida que aumenta su nivel educativo formal (véase el cuadro II.7). Entre las indígenas con menos de cuatro años de estudios, la fecundidad oscila en un rango de 4,2 a 6,6 hijos por mujer, pero entre aquellas que tienen mayor educación formal (13 años de estudio o más) apenas alcanza entre 1,2 y 2,9 hijos. Sin embargo, los niveles de fecundidad son sostenidamente más altos entre las mujeres indígenas que entre las no indígenas, aun controlando los niveles de escolaridad, sobre todo en el Brasil, Nicaragua y Panamá. En sentido general, se percibe un efecto combinado de las inequidades estructurales y las especificidades culturales.

Cuadro II.7

América Latina (13 países): tasas globales de fecundidad según condición étnica y nivel de escolaridad, alrededor de 2010

A. País y fechas censales	Años de estudio de las mujeres							
	Indígenas				No indígenas			
	0 a 3	4 a 6	7 a 12	13 y más	0 a 3	4 a 6	7 a 12	13 y más
Brasil, 2010	4,6	3,9	1,9	1,3	2,5	2,4	1,5	1,0
Ecuador, 2010	4,9	4,2	3,9	2,4	3,9	3,5	3,2	1,8
México, 2010	4,5	3,7	2,7	1,5	3,5	3,1	2,6	1,5
Nicaragua, 2005	6,0	4,7	3,1	2,1	4,6	3,4	2,6	1,5
Panamá, 2010	6,6	5,5	4,0	1,8	3,8	3,6	2,7	1,6
Uruguay, 2011	---	3,2	2,5	1,2	---	2,9	2,2	1,5
B. País y fechas de las encuestas	**Años de estudio de las mujeres**							
	Indígenas				**No indígenas**			
	0 a 3	**4 a 6**	**7 a 12**	**13 y más**	**0 a 3**	**4 a 6**	**7 a 12**	**13 y más**
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2008	5,8	5,1	3,3	1,8	4,5	4,6	3,0	2,0
Colombia, 2010	5,2	3,0	2,3	1,4	3,5	3,0	2,1	1,4
Guatemala, 2008	4,9	3,6	2,4	1,5	3,7	3,4	2,2	1,4
Nicaragua, 2006-2007	5,7	3,8	2,6	2,2	3,5	2,5	2,0	1,3
Paraguay, 2008	4,5	3,6	3,3	1,6	-	2,9	2,6	1,8
Perú, 2012	4,2	3,8	3,0	2,9	3,5	3,3	2,5	1,8

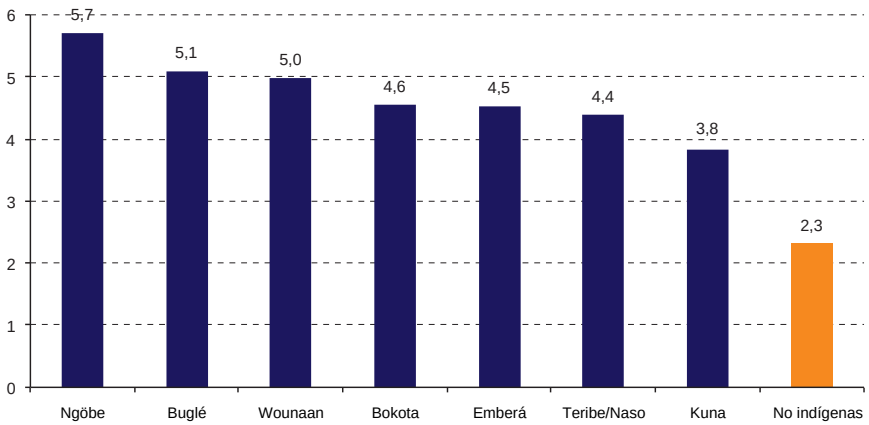
Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos de los microdatos censales disponibles en la CEPAL/CELADE, y de los microdatos de encuestas demográficas.

Cabe insistir en la heterogeneidad de situaciones que afrontan los diversos pueblos indígenas de los que forman parte estas mujeres, quienes no están exentas de cambios generacionales y condiciones de sobrevivencia que repercuten en sus decisiones reproductivas. Asimismo, es preciso disponer de más información, al menos en materia de ideales reproductivos, fecundidad no deseada y demanda insatisfecha de servicios de planificación familiar de las mujeres indígenas. Las encuestas de demografía y salud contienen datos valiosos en esta materia. Sin embargo, no todos los países incorporan la identificación de los pueblos indígenas en esos instrumentos, y los que lo hacen, en su mayoría no procesan la información de manera desagregada respecto de las mujeres indígenas. Además, en varios países los diseños muestrales tienen limitaciones en lo que se refiere a obtener indicadores sobre las indígenas y otras variables de interés con un grado aceptable de confiabilidad.

A fin de ilustrar la heterogeneidad de situaciones, se presentan en el gráfico II.21 las tasas globales de fecundidad de las mujeres indígenas de diferentes pueblos que viven en Panamá. Mientras que las Kuna tienen en promedio menos de cuatro hijos, las Ngöbe están cercanas a los seis hijos. Las altas tasas de fecundidad de las mujeres indígenas, en particular en la Comarca Ngöbe-Buglé, tienen como contracara una elevada mortalidad infantil, durante la niñez y materna, además de un contexto de grave vulnerabilidad socioterritorial (véase el recuadro II.7). Todo lo anterior pone de relieve la necesidad urgente de políticas integrales e intersectoriales, que incorporen las normas de derechos de las mujeres y los pueblos indígenas, teniendo en cuenta la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos.

Gráfico II.21

Panamá: tasas globales de fecundidad de las mujeres según condición étnica y pueblos de pertenencia de las indígenas, 2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos de los microdatos censales disponibles en la CEPAL/CELADE.

Capítulo III

Derechos territoriales y movilidad espacial de los pueblos indígenas en América Latina

A. Derechos territoriales de los pueblos indígenas: el marco para la acción

1. Los estándares internacionales de derechos humanos

Las últimas décadas han sido determinantes en el reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas. En apenas 20 años se ha pasado de una situación de negación del derecho a una situación de reconocimiento jurídico —e incluso constitucional en algunos casos— en la mayoría de los países de la región. Las sucesivas reformas constitucionales han incluido los derechos territoriales de los pueblos indígenas, otorgándoles un respaldo jurídico muy importante, inexistente en otras regiones del mundo. Las Constituciones de Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Ecuador se han convertido en las referencias en esta materia. Los procesos de reconocimiento, titulación y demarcación de territorios indígenas se suceden en todos los países de la región con mayor o menor éxito a partir del establecimiento de figuras jurídicas que reconocen los derechos territoriales de los pueblos indígenas y los protegen.

El desarrollo de estos niveles de reconocimiento ha sido posible, entre otros factores, por la evolución del derecho internacional en materia de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Desde mediados de la década de 1980 hasta nuestros días el derecho internacional ha experimentado una evolución sin precedentes en relación con los derechos de los pueblos indígenas, estableciendo toda una categoría determinada dentro de la cual los derechos al territorio ocupan un lugar especial[1]. Desde el Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por la mayoría de los países de la región, hasta la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se ha producido un reconocimiento singular de los derechos de estos pueblos, y muy especialmente de los derechos territoriales. En estos documentos internacionales se observa una evolución jurisprudencial importante entre los órganos de los tratados de las Naciones Unidas, en particular, el Comité de Derechos Humanos (CDH) y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y, sobre todo, entre los mecanismos del sistema interamericano de derechos humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que, con sus informes y sentencias interpretativas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se han convertido en la referencia obligada de los derechos territoriales de los pueblos indígenas[2].

[1] En este período se han producido importantes obras relativas a esta evolución de los derechos de los pueblos indígenas. Entre otras, se pueden mencionar: Anaya (2005), Berraondo (2006) y Gómez y Berraondo (2013).

[2] Con relación al desarrollo del sistema interamericano respecto de los derechos territoriales, véanse CIDH (2009a) y Berraondo (2013). Sobre la evolución que se ha producido en las Naciones Unidas, se pueden consultar las recopilaciones jurisprudenciales de Mackay (2006 y 2008).

La influencia del sistema interamericano en el desarrollo internacional de los derechos territoriales de los pueblos indígenas es innegable, y resulta todavía mucho mayor si el análisis se centra en la evolución de los derechos territoriales en Centroamérica y América del Sur, donde la mayoría de los países han ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos y han aceptado la cláusula de competencia del artículo 62 de este instrumento. Según dicha cláusula, son aplicables a todos los países que la han ratificado las sentencias interpretativas o de aplicación de la Convención, independientemente de que se produzcan en su contra[3]. La jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos ha contribuido a concretar los derechos territoriales reconocidos en el Convenio núm. 169 de la OIT, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas e incluso en el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que sigue en proceso de debate en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos (OEA)[4]. En la actualidad es posible hablar de estándares internacionales importantes con relación a los derechos territoriales, tal y como lo ha afirmado la CIDH[5].

Como consecuencia de esta evolución, existen estándares internacionales claramente definidos en relación con los territorios indígenas. Gracias a dicha evolución del derecho internacional, surge un derecho al territorio de los pueblos indígenas articulado alrededor de tres elementos constitutivos: las tierras, los territorios y los recursos naturales. La Corte Interamericana de Derechos Humanos establece con absoluta claridad que las tierras y, sobre todo, los recursos naturales, forman parte de los territorios de los pueblos indígenas y, por lo tanto, recaen bajo los supuestos de protección de los derechos de propiedad. Estos tres elementos no pueden considerarse de manera separada en virtud de la relación espiritual y cultural tan especial que une a los pueblos indígenas con sus territorios[6]. Igualmente, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas es clara al afirmar el derecho de propiedad sobre los recursos naturales como parte de los derechos territoriales[7].

Asociados al derecho al territorio se encuentran el derecho de propiedad, el derecho de titulación y demarcación y el derecho de restitución, compensación e indemnización. El derecho de propiedad ha sido establecido por la Corte Interamericana fundamentalmente por medio de la interpretación del artículo 21 de la Convención Americana, pero también como consecuencia de la aplicación e interpretación favorable del artículo común 1 de los pactos internacionales y del artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Además, ha sido claramente reconocido por la Declaración de las Naciones Unidas y por los mecanismos de vigilancia de los tratados internacionales. Este

3 El artículo 62 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos afirma: ¨1. Todo Estado parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención. (…) 3. La Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido, siempre que los Estados Partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, ora por declaración especial, como se indica en los incisos anteriores, ora por convención especial".

4 Desde 1997 se está negociando en el seno de la OEA una declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. Véase el estado actual de las negociaciones y del texto del Proyecto de Declaración [en línea] http://www.oas.org/es/sla/ddi/pueblos_indigenas_apoyo_elaboracion_proyecto_declaracion.asp y http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/actividades/declaracion.asp [fecha de consulta: 8 de agosto de 2014].

5 Según la CIDH, "los principios jurídicos internacionales generales aplicables en el contexto de los derechos humanos de los indígenas incluyen: el derecho de los pueblos indígenas al reconocimiento legal de sus formas y modalidades variadas y específicas de control, propiedad, uso y usufructo de los territorios y bienes; el reconocimiento de su derecho de propiedad y posesión con respecto a tierras, territorios y recursos que han ocupado históricamente; y en los casos en que los derechos de propiedad y uso de los pueblos indígenas deriven de derechos previamente existentes a la creación de sus Estados, el reconocimiento por los Estados de los títulos permanentes e inalienables de los pueblos indígenas y a que ese título sea modificado únicamente por consentimiento mutuo entre el Estado y el pueblo indígena respectivo cuando tengan pleno conocimiento y apreciación de la naturaleza o los atributos de ese bien. Esto también implica el derecho a una justa indemnización en caso de que esos derechos de propiedad y uso sean perdidos irrevocablemente" (CIDH, Informe No 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann, Estados Unidos, decisión sobre el fondo del 27 de diciembre de 2002, OEA/Ser./L/V/II.114, Doc. 5 rev., 2003).

6 La Corte Interamericana de Derechos Humanos siempre ha mantenido la relación de los tres elementos, incluyendo dentro del concepto al territorio, las tierras y los recursos naturales. Véanse también: Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 31 de agosto de 2001, Serie C No 79, párr. 148-151; Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 28 de noviembre de 2007, Serie C, No 172, nota al pie núm. 63.

7 En el artículo 26 de la Declaración se establece: "1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido. 2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma. 3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate" (Naciones Unidas, 2007a).

derecho de propiedad encuentra su fundamento en el derecho consuetudinario propio de cada pueblo indígena. Tiene un carácter predominantemente colectivo e integra todas aquellas cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona —comprende todos los muebles e inmuebles, los elementos corporales e incorporales y cualquier otro objeto inmaterial susceptible de tener valor—[8].

Según la jurisprudencia internacional, el derecho de propiedad se extingue cuando las tierras han sido legítimamente trasladadas a terceros de buena fe, pero se mantiene cuando los pueblos indígenas han perdido sus tierras por causas ajenas a su voluntad —desalojos forzosos, coacciones, amenazas u otras—, existiendo en este caso un derecho de recuperación o de compensación[9]. El derecho de propiedad existe mientras exista una relación espiritual y cultural entre el pueblo indígena y sus territorios, que se expresa de diferentes maneras, según sus prácticas tradicionales[10].

El derecho de propiedad tiene límites que pueden ser establecidos por los Estados, siempre y cuando no conlleven una denegación de la subsistencia como pueblo indígena o tribal, bajo cuatro premisas: i) deben estar establecidos por la ley; ii) deben ser necesarios; iii) deben ser proporcionales, y iv) deben hacerse con el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática[11].

La garantía de la subsistencia, que actúa como condición para que un Estado pueda limitar los derechos de propiedad de un pueblo indígena, exige salvaguardias que se deben cumplir siempre que se limiten los derechos territoriales: i) la participación efectiva en relación con todo plan de desarrollo, inversión, exploración o extracción que se realice en sus territorios; ii) la participación en los beneficios de los proyectos que se realicen dentro del territorio; iii) la realización de estudios de impacto social y ambiental antes de realizar cualquier concesión[12].

Por último, puede afirmarse que existen ciertos criterios importantes para dilucidar conflictos entre los derechos de propiedad de comunidades y pueblos indígenas y los derechos de propiedad de terceros que adquirieron los títulos de buena fe. Según la Corte Interamericana, habrá que analizar caso por caso la legalidad, necesidad, proporcionalidad y el logro de un objetivo legítimo en una sociedad democrática (utilidad pública e interés social) para restringir el derecho de propiedad privada, por una parte, o el derecho a las tierras tradicionales, por la otra, y determinar si esa comunidad o pueblo indígena recupera sus tierras o recibe una compensación. A pesar del criterio general establecido, la Corte Interamericana también ha afirmado la existencia de cierta preeminencia del derecho de propiedad de los pueblos indígenas, como consecuencia de la mayor gravedad que se desprende de la violación de los derechos de propiedad de estos pueblos, dado que afectaría a diversos derechos fundamentales[13].

En relación con los derechos de titulación y demarcación, la Corte Interamericana ha establecido de manera reiterada en sus sentencias la obligación de los Estados de poner a disposición de los pueblos indígenas mecanismos jurídicos adecuados para delimitar, demarcar y titular las tierras. La ausencia de estos mecanismos genera una violación del derecho de tutela judicial efectiva del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. También

---

8 Este derecho de propiedad se ha reconocido ampliamente a partir de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, óp. cit., donde se afirma que "el artículo 21 de la Convención Americana reconoce el derecho de propiedad de los pueblos indígenas en el marco de la propiedad comunal" (CIDH, 2009b, párr. 156). Igualmente, la Corte ha afirmado que la propiedad comunitaria indígena de las tierras y territorios está protegida por el artículo 21 de la Convención Americana (Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 17 de junio de 2005, Serie C, No 125, párr. 143).

9 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 17 de junio de 2005, Serie C, No 125, párrs. 140 y 143.

10 La relación espiritual y especial con sus tierras y territorios ha sido afirmada en reiteradas ocasiones tanto por la CIDH como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (véase CIDH, Informe No 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004, párr. 155). La Corte ha sido muy clara al afirmar: "[L]a garantía del derecho a la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas debe tomar en cuenta que la tierra está estrechamente relacionada con sus tradiciones y expresiones orales, sus costumbres y lenguas, sus artes y rituales, sus conocimientos y usos relacionados con la naturaleza, sus artes culinarias, el derecho consuetudinario, su vestimenta, filosofía y valores¨, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Comunidad Indígena Yakye, óp. cit., párr. 154; véase también Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 29 de marzo de 2006, Serie C, No 146, párr. 131; Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, óp. cit. párr. 149; Caso Comunidad Indígena Yakye Axa, óp. cit. párrs. 124 y 131; Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala. Reparaciones y Costas, sentencia del 19 de noviembre 2004, Serie C, No 116, párr. 85.

11 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso del Pueblo Saramaka. vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 28 de noviembre de 2007, párr. 129.

12 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso del Pueblo Saramaka, óp. cit. párr. 130; Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones, sentencia del 27 de junio de 2012, Serie C, No 245. párr. 157.

13 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Comunidad Indígena Yakye, óp. cit., párr. 44 y 46.

ha determinado que la posesión continuada equivale a la titulación de pleno dominio que otorgan los Estados y, por lo tanto, genera el derecho a exigir el reconocimiento oficial de propiedad y su registro[14].

Por otra parte, el derecho internacional también ha establecido de manera clara la existencia de un derecho de restitución, es decir, el derecho de los pueblos indígenas a recuperar sus territorios cuando se les hayan arrebatado en contra de su voluntad y mientras mantengan relaciones espirituales y culturales con ellos. Igualmente, existen derechos de compensación e indemnización que se deben aplicar cuando los Estados no puedan devolver las tierras tradicionales a los pueblos indígenas. En estos casos, para determinar la concreción de la compensación o de la indemnización, es preciso guiarse por el Convenio núm. 169 de la OIT y por la Convención Americana de manera consensuada con los pueblos indígenas, conforme a sus propios procedimientos de consulta, valores, usos y derecho consuetudinario. El Estado tiene la responsabilidad de devolver las tierras o de compensar o indemnizar mediante la definición de mecanismos eficaces[15].

De manera transversal a todos estos derechos se encuentran el derecho a la participación, al consentimiento libre, previo e informado y a la consulta. En este sentido, la Corte Interamericana ha aludido en diversas ocasiones a ellos como garantías y complemento indispensable de los derechos de propiedad, demarcación y titulación, y restitución, compensación e indemnización. El cumplimiento de los derechos territoriales y de las obligaciones que estos les generan a los Estados —definir mecanismos eficaces para la demarcación y titulación, otorgar títulos de propiedad, restituir, compensar e indemnizar— debe efectuarse siempre de manera consensuada con los pueblos indígenas mediante la participación y la consulta, según sus costumbres y tradiciones. Para asegurar una correcta aplicación del deber estatal de consulta, la Corte ha establecido unos elementos que deben garantizarse siempre que se realice un proceso de consulta[16]: i) buena fe; ii) comunicación previa; iii) comunicación permanente; iv) acceso a la información; v) procedimiento culturalmente adecuado, y vi) finalidad de lograr acuerdos.

Además, en relación con el derecho al consentimiento libre, previo e informado, la Corte Interamericana ha establecido una nueva salvaguardia, que podría sumarse a las anteriores, al afirmar que, en los casos en los que se vayan a ejecutar planes de desarrollo o inversión a gran escala, los Estados no solo deben realizar los procesos de consulta, sino que además deben lograr el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos afectados[17].

El consentimiento libre, previo e informado es un principio que establece el derecho de una comunidad a otorgar su consentimiento o no a proyectos que puedan afectar sus tierras, sus formas tradicionales de ocupación o de uso. Es un principio clave del derecho internacional y de la jurisprudencia relacionada con los pueblos indígenas. Implica que se otorgue la información, que se produzcan negociaciones sin coacción entre los inversores, las empresas y los gobiernos con los pueblos indígenas y que se respete la libertad de las comunidades indígenas para tomar su decisión (Naciones Unidas, 2005).

La relación entre el derecho al consentimiento libre, previo e informado y el deber estatal de consulta es importante y así se establece tanto en el Convenio núm. 169 como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Puede considerarse un objetivo del derecho a la consulta o un requisito de ese derecho en cualquier actividad que pueda afectar sus territorios y culturas. Como requisito, en la Declaración se determinan dos situaciones en las que los Estados deben obtener el consentimiento de las comunidades indígenas para poder desarrollar una actividad: cuando se quiera reubicar a una comunidad indígena de sus tierras tradicionales (artículo 10) y cuando el Estado pretenda almacenar desechos tóxicos en las tierras indígenas (artículo 29.2). Por su parte, como ya se mencionó, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha añadido una situación más en la que los Estados deben obtener el consentimiento de las comunidades indígenas: cuando los proyectos de desarrollo o las inversiones puedan causar un impacto importante en sus territorios[18] (véanse más detalles en el capítulo I).

Por último, no es posible cerrar este breve resumen de los estándares internacionales asociados a los territorios indígenas sin destacar la estrecha relación que los derechos territoriales guardan con la garantía de otros derechos absolutamente fundamentales para los pueblos indígenas, como el derecho a la vida y a la autodeterminación, los

[14] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, óp. cit., párr. 148.
[15] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Comunidad Indígena Yakye, óp. cit., párr. 149 y 151.
[16] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, óp. cit., párrs. 177, 180, 181, 185, 186, 187 y 200.
[17] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso del Pueblo Saramaka, óp. cit., párrs. 129 y 135. Véanse más detalles sobre estos estándares en CIDH (2009a).
[18] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso del Pueblo Saramaka, óp. cit., párrs. 134 y 135.

derechos culturales, el derecho a no sufrir discriminación y a la tutela judicial efectiva. Gracias a la jurisprudencia internacional y a diversas declaraciones de mecanismos internacionales, hoy en día no se cuestiona la relación de estos derechos con el derecho al territorio (véase el recuadro III.1).

Recuadro III.1

Los derechos territoriales y su estrecha relación con la garantía de otros derechos

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su informe sobre la situación de los derechos humanos en el Ecuador, afirmó que existe una relación entre el territorio y el derecho a la vida: "La realización del derecho a la vida y a la seguridad e integridad física está necesariamente relacionada, y en algunas formas es dependiente, del entorno físico de la persona. En forma acorde, cuando la contaminación y la degradación plantean una amenaza persistente a la vida y salud humana están implicados los antedichos derechos".

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha expresado en diversas ocasiones la existencia de una relación entre los derechos territoriales y el derecho de autodeterminación. En su declaración respecto de la situación de los pueblos indígenas del Canadá, la expresó claramente al afirmar que: "el derecho a la autodeterminación requiere, entre otras cosas, que todas las poblaciones puedan disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, y que no se les prive de sus medios de subsistencia" (CCPR/C/79/Add.105, párr. 8, 7 de abril de 1999). También ha sido establecida claramente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia del caso Saramaka contra Suriname (Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Sentencia del 28 de noviembre de 2007, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No 172, párr. 96). Otros mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas, como el Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, también han manifestado en reiteradas ocasiones la relación y complementariedad entre los derechos de autodeterminación y los territoriales. Pueden verse más detalle en los documentos de Clech Lam (2002), Assies (2005), Aparicio (2006) y López Fuentes (2007).

El Comité de Derechos Humanos, en su Observación General núm. 23 sobre el artículo 27 (derechos de las minorías), establece de manera muy clara la relación de los derechos territoriales con la protección de los derechos culturales, al afirmar que en el caso de los pueblos indígenas la manifestación de la cultura puede estar vinculada a la utilización de recursos terrestres. En este sentido, señala que: "Por lo que se refiere al ejercicio de los derechos culturales protegidos por el artículo 27, el Comité observa que la cultura se manifiesta de muchas formas, inclusive un modo particular de vida relacionado con el uso de recursos terrestres, especialmente en el caso de los pueblos indígenas. Ese derecho puede incluir actividades tradicionales tales como la pesca o la caza y el derecho a vivir en reservas protegidas por la ley. El goce de esos derechos puede requerir la adopción de medidas jurídicas positivas de protección y medidas para asegurar la participación eficaz de los miembros de comunidades minoritarias en las decisiones que les afectan" (Comité de Derechos Humanos, Observación General núm. 23, párr. 7).

En relación con la discriminación, basta mencionar la Recomendación General núm. 23 relativa a los derechos de los pueblos indígenas, del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en la que se demuestra el vínculo cercano existente entre los derechos territoriales y la discriminación que sufren los pueblos indígenas: "El Comité está consciente de que en muchas regiones del mundo se ha discriminado y sigue discriminándose a los pueblos indígenas, y se les ha privado de sus derechos humanos y libertades fundamentales, y concretamente, de que los colonizadores, las empresas comerciales y las empresas de Estado les han arrebatado sus tierras y sus recursos. En consecuencia, la conservación de su cultura y de su identidad histórica se ha visto y sigue viéndose amenazada" (Recomendación General núm. 23 relativa a los derechos de los pueblos indígenas, párr. 3, 18 de agosto de 1997, aprobada en el 51º período de sesiones del Comité,). También cabe mencionar la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban (Sudáfrica), del 31 de julio al 8 de agosto de 2001. En la parte de su declaración final relacionada con los pueblos indígenas, se afirma: "Expresamos nuestra preocupación porque en algunos Estados las estructuras o instituciones políticas y jurídicas, algunas de ellas heredadas y que hoy persisten, no corresponden a las características multiétnicas, pluriculturales y multilingües de la población y, en muchos casos, constituyen un factor importante de discriminación en la exclusión de los pueblos indígenas; (....) "[r]econocemos que los pueblos indígenas han sido víctimas de discriminación durante siglos y afirmamos que son libres e iguales en dignidad y derechos y no deberían sufrir ningún tipo de discriminación, particularmente por su origen e identidad indígenas, y destacamos la necesidad de tomar constantemente medidas para luchar contra la persistencia del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia que los afectan" (A/CONF.189/12, párrs. 22 y 39, respectivamente).

Desde su sentencia en el caso Awas Tingni, la Corte ha vinculado expresamente las violaciones del derecho de propiedad comunal indígena con violaciones del derecho a la protección efectiva por parte de los órganos judiciales o administrativos competentes (artículos 8 y 25 de la Convención Americana). Generalmente, la violación de estos derechos ha sido vinculada a la falta de respuesta en sede judicial a las demandas de reconocimiento y protección de los derechos territoriales indígenas.

Además de las breves referencias realizadas en las notas anteriores, existe una extensa jurisprudencia, tanto en el sistema de las Naciones Unidas como en el sistema interamericano de derechos humanos, que relaciona todos estos derechos con el derecho al territorio, una jurisprudencia que no deja de aumentar.

Fuente: Elaboración propia.

El reconocimiento del derecho al territorio lleva aparejadas consecuencias políticas, sociales y económicas trasformadoras, orientadas al reconocimiento de la identidad indígena y su equiparación con las identidades occidentales, el reconocimiento de una injusticia histórica y su subsanación correspondiente, y el reconocimiento de una condición de igualdad, negada durante siglos de discriminación.

Las consecuencias políticas se vinculan a que, con el reconocimiento de dicho derecho sin limitaciones, de alguna manera se está reconociendo que dentro de un Estado existen otros sujetos colectivos, distintos del propio Estado, que tienen capacidad de poseer, gestionar y controlar parte de lo que hasta este momento se consideraba territorio soberano del Estado. A partir del reconocimiento del derecho al territorio de los pueblos indígenas, se hace imperativa una trasformación política de los Estados, que desemboque en la adopción de nuevos modelos basados en la plurinacionalidad y en la convivencia cultural. En definitiva, el reconocimiento del derecho al territorio de los pueblos indígenas también implica inexorablemente el reconocimiento de derechos políticos de autogobierno o de autodeterminación, que a su vez motivan la trasformación de los modelos clásicos de organización política[19].

Paralelamente a estas consecuencias políticas, que de por sí suponen un fuerte obstáculo para que los Estados accedan a reconocer íntegramente el derecho al territorio, existen consecuencias sociales que también condicionan este reconocimiento y que dejan constancia de los sentimientos encontrados que suscitan todavía hoy los pueblos indígenas. Cuando se habla de cuestiones de reconocimiento, de igualdad o de existencia de derechos en contextos sociales donde todavía perviven viejas concepciones racistas, se acentúa la negación de la condición de igualdad entre las personas, y más aún cuando en estos contextos los recursos naturales son sinónimo de riqueza y desarrollo. Desde un punto de vista social, el reconocimiento del derecho al territorio conlleva un cambio de mentalidad significativa para un mundo en el que todavía hoy persisten niveles preocupantes de racismo y que está muy poco preparado para aceptar que las principales fuentes de riqueza pasen a ser controladas por quienes, desde la perspectiva de algunos, siguen siendo vistos como inferiores, incivilizados y obstaculizadores del desarrollo.

Además, es necesario contemplar las consecuencias económicas, ya que al ejercer sus derechos territoriales, los pueblos indígenas tienen la capacidad de controlar y gestionar sus territorios y recursos naturales. Esto significa el establecimiento de nuevas relaciones entre los Estados y los pueblos indígenas, y de fuentes de recursos económicos para estos últimos.

2. El derecho al territorio: conceptos y consecuencias

El elemento central de este derecho es el concepto de territorio indígena, contrapuesto con las visiones occidentales, y su conversión en derecho sustantivo y en una norma internacional[20].

Para los pueblos indígenas, la reivindicación territorial, su derecho al territorio, comprende dos dimensiones: el espacio y los procesos. El espacio se expresa en la demanda de uso, goce y manejo de los recursos naturales. Los procesos se expresan en el reclamo por el control de los procesos de orden político, económico, social y cultural con el fin de asegurar la reproducción y continuidad material y cultural del grupo, para que se lleven a cabo según la normativa propia de los pueblos indígenas. De esta manera, el territorio se presenta como un sistema de recursos, como un espacio jurisdiccional donde se ejercen derechos colectivos cuyo titular es el pueblo indígena (Lazos Chavero, 2002; Zúñiga 1998, citado en Aylwin, 2002a).

Alrededor del territorio indígena y de su doble dimensión, se conjuga toda una serie de elementos materiales e inmateriales necesarios para proporcionar un reconocimiento lo más completo posible de la realidad indígena, que dificulta aún más la posibilidad de que se reconozca este derecho sin limitación alguna. Se puede hablar de

[19] La amenaza que supone el reconocimiento del término "territorio" a la integridad política y territorial del Estado resulta más que evidente a tenor de la relación que dicho término guarda con el concepto de libre determinación, internacionalmente aceptado y consensuado. En el informe del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de 1996 se constatan las dificultades de muchos gobiernos para aceptar el término territorio, por la connotación política que le atribuyen (Naciones Unidas, 1996a).

[20] Según la CIDH, existen principios jurídicos internacionales de los derechos humanos de los pueblos indígenas, entre los que deben incluirse el derecho al reconocimiento legal de sus formas y modalidades variadas y específicas de control, propiedad, uso y usufructo de los territorios y bienes; el reconocimiento de su derecho de propiedad y posesión con respecto a tierras, territorios y recursos que han ocupado históricamente y, en los casos en que los derechos de propiedad y uso de los pueblos indígenas deriven de derechos existentes antes de la creación de sus Estados, el reconocimiento por parte de estos de los títulos permanentes e inalienables de los pueblos indígenas, y a que ese título sea modificado únicamente por consentimiento mutuo entre el Estado y el pueblo indígena respectivo cuando tenga pleno conocimiento y apreciación de la naturaleza o los atributos de ese bien. Esto también implica el derecho a una justa indemnización en caso de que esos derechos de propiedad y uso sean perdidos irrevocablemente. Además, por si fuera poca la afirmación de estos principios jurídicos internacionales, la Comisión sostiene que las disposiciones de la Declaración Americana deben interpretarse y aplicarse en el contexto de los peticionarios indígenas, con la debida consideración de los principios particulares del derecho internacional en materia de derechos humanos que rigen los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas (CIDH, Informe No 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann. Estados Unidos, 27 de diciembre de 2002).

componentes de carácter material, vinculados estrechamente con los espacios físicos reivindicados como territorios indígenas y los recursos naturales que hay en ellos, que de alguna manera son los componentes menos discutidos por legisladores y políticos no indígenas, aunque ello no suponga la actitud de reconocimiento que se debería ofrecer ante la evidente materialización de los derechos ambientales de los pueblos indígenas. Por otra parte, es posible hablar también de elementos inmateriales, de carácter político y simbólico, que son los que realmente distinguen la concepción indígena de la concepción no indígena en cuanto al derecho al territorio, y cuya aceptación por parte de los Estados resulta extremadamente complicada, muchas veces por falta de comprensión y porque se requiere una verdadera voluntad política[21].

Por lo tanto, teniendo muy presente la categorización de los elementos materiales e inmateriales, el término "territorio" hace referencia a la parte de la tierra con la que el pueblo indígena o la comunidad mantienen esa relación de interdependencia y esa vinculación política, espiritual y cultural que los caracteriza debido a la permanencia en esos territorios desde tiempos inmemorables, que ha ido marcando el paso de las generaciones[22]. Se basa, por lo tanto, en la relación especial que existe entre los pueblos indígenas y el medio ambiente y en las condiciones que necesitan para ponerla en práctica: la propiedad de las tierras y la explotación de los recursos naturales, según cuáles sean esas relaciones especiales. En este sentido, se puede afirmar que el concepto de territorio abarca un concepto más amplio que el término "tierra". Es un espacio mayor donde quienes lo ocupan comparten ciertos derechos sobre los recursos del suelo y subsuelo; está regido por un gobierno común con normas propias y jurisdicción, dentro de la cual la autoridad ejerce el gobierno con competencia y autonomía. El territorio es el medio donde el hombre desarrolla su vida cotidiana y donde tiene contacto armónico frecuente y regular con la naturaleza (Tiban, 2001).

Este concepto de territorio estaría fundamentado en el derecho a la posesión y explotación de las tierras y los recursos naturales de acuerdo con sus costumbres y tradiciones y, por lo tanto, se encontraría estrechamente vinculado a otra serie de derechos humanos como el derecho al mantenimiento de la propia cultura y su ejercicio, al mantenimiento de estructuras sociales, políticas y económicas propias y, en definitiva, a la autodeterminación, que implica el control territorial y de un área geográfica determinada. En esta última cuestión existen ciertas limitaciones, que ya se plasmaron en el largo proceso de negociación de la Declaración de las Naciones Unidas con respecto a la aprobación del artículo 3, que establece el derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas. En este sentido, Érica Irene Daes afirmó durante el proceso de negociaciones que: "el término 'territorio' no debe confundirse con el concepto de 'integridad territorial' utilizado en derecho internacional. En este caso no supone una separación política del territorio del Estado, pues es evidente que todo pueblo indígena, incluso en ejercicio de su derecho a la autonomía y al autogobierno, sigue aún comúnmente vinculado con el territorio político o soberano del Estado, como por ejemplo, en el caso de Groenlandia" (Daes, 1993).

En esta misma línea se han manifestado los legisladores que se encuentran negociando el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, al afirmar que existe una comprensión del significado especial de "territorio indígena", diferente del significado tradicional vinculado a la soberanía nacional, pero sin discrepar con este. Según estos legisladores, el concepto de territorio indígena se define como el hábitat necesario para la vida colectiva, las actividades, el autogobierno y la reproducción cultural y social de los pueblos respectivos, con el claro entendimiento de que no afecta la integridad territorial de los Estados (Kreimer, 2003).

La conceptualización del territorio resulta sumamente compleja, ya que cada pueblo indígena tiene su forma diferente de referirse a él y definirlo. Instaurar una única definición del concepto de territorio resultaría injusto, por cuanto supondría una imposición para la mayoría de los pueblos. A pesar de todo, existen innumerables referencias al territorio de diferentes pueblos indígenas, entre las cuales es posible destacar algunas:

"La tierra es fuente de nuestra existencia, como la humanidad, pues de sus entrañas nacen las plantas y los frutos de nuestro sustento; de ahí la esencia de nuestra actitud equilibrada y armónica. Si no lo entendemos así la

[21] José Aylwin habla igualmente de la doble composición de los territorios indígenas en elementos materiales e inmateriales (Aylwin, 2002a).

[22] La existencia de estos elementos materiales e inmateriales en el sentido que aquí se expresa es algo que no presenta ya ninguna duda, y que se encuentra internacionalmente aceptado en todas las declaraciones indígenas y en las declaraciones y reconocimientos que se vienen produciendo en instrumentos internacionales. La relación especial que une al medio ambiente con los pueblos indígenas, fundamento de los elementos inmateriales, se encuentra plenamente reconocida, y los espacios de ejercicio del derecho al territorio, fundamento de los elementos materiales, han sido claramente definidos tanto en contextos indígenas como internacionales, existiendo un consenso más o menos amplio en torno a esta cuestión (véase Berraondo (2005 y 2006)).

tierra será diezmada, depredada y consecuentemente el hombre se individualizara en su egoísmo, sucumbiéndose en las sociedades jerarquizadas en clases sociales. La tierra o Pachamama en tiempos de nuestros abuelos Incas, como en nuestras comunidades indígenas, no es propiedad privada. Como nadie era dueño de las tierras, todos los indígenas tenían su parcela en propiedad colectivista; sin embargo, el bárbaro invasor ha segmentado y depredado a Pachamama, para luego declararla su propiedad privada, rompiendo de esta manera la armonía y el equilibrio de nuestras relaciones de producción y reproducción colectivista" (Movimiento Indio Pedro Vilca Apaza, 1992).

"El territorio no es simplemente el espacio geográfico delimitado por convenio (...). El territorio es algo que vive y permite la vida, en él se desenvuelve la memoria que nos cohesiona como unidad de diferencias. El territorio, ámbito espacial de nuestras vidas, es el mismo que debe ser protegido por nuestros pueblos del desequilibrio, pues necesitamos de él para sobrevivir con identidad. Existe una reciprocidad entre él y nosotros, que se manifiesta en el equilibrio social que permite un aprovechamiento sustentable de los recursos de que nos provee este. El equilibrio social debe manifestarse en la protección del territorio para proveer a las futuras generaciones de un espacio rico en recursos y lleno de memoria" (Piñakwe, 1997).

"El territorio es mucho más que el suelo físico: es el mapa trazado por la historia de pueblos que han vivido allí desde cuando el tiempo era el aliado del origen y el destino propio. El territorio no es el mero suelo, la tierra física, sino el lugar contorneado y marcado por mediaciones simbólicas intensas que dibujan la cartografía del hábitat y habilitan efectivamente un sitio para el desarrollo de sus particulares formas de vivir, crear, creer y crecer colectivamente. El territorio es la zona que cautela los restos de los antepasados, provee los alimentos exactos que el pueblo necesita y configura el hábitat donde se reconocen comunidades diversas, vinculadas no solo por linajes de sangre, sino por constelaciones de sentido" (Unión de Nativos Ayoreo de Paraguay e Iniciativa Amotocodie, 2012, pág. 2, declaraciones del dirigente Ayoreo Ticio Escobar).

"Aquel espacio físico y determinado que comprende la totalidad del hábitat que los pueblos y nacionalidades indígenas ocupamos. Es el espacio donde los pueblos y nacionalidades desarrollamos nuestras culturas, leyes, formas de organización y economía propias. Comprende la superficie de la tierra y el subsuelo" (CONAIE, 1997).

En la Declaración de Kari-Oca y la Carta de la Tierra de los Pueblos Indígenas (párr. 32) se alude a los territorios indígenas como entes vivos en relación vital permanente con los seres humanos y la naturaleza (Gobierno Vasco, 1998).

Al margen de las conceptualizaciones realizadas por los propios pueblos indígenas, desde diversos ámbitos internacionales y nacionales se han propuesto distintos conceptos. Entre ellos, puede destacarse el sugerido por el primer Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, que propone concebir las "[t]ierras y territorios de origen como aquellos territorios geográficos en los que florece la sociedad y la cultura, con el que se mantienen unos vínculos espirituales e históricos y por tanto, constituye el espacio social en el que una cultura puede trasmitirse de generación en generación" (Naciones Unidas, 2002, párr. 49).

La Ley núm. 1715 del Estado Plurinacional de Bolivia (Ley INRA), por la cual se creó el Servicio Nacional de Reforma Agraria, fue una de las primeras leyes en adoptar un concepto, en este caso, sobre las tierras comunitarias de origen, a las que define como: "los espacios geográficos que constituyen el h[á]bitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, compuestas por comunidades o mancomunidades, inembargables e imprescriptibles"[23].

En otra norma famosa, la Ley núm. 445 de Nicaragua, relativa al régimen de propiedad comunal de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de las regiones autónomas de la costa Atlántica de Nicaragua y de los ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz, se establece un concepto de los territorios indígena y étnico: "El espacio geográfico que cubre la totalidad del hábitat de un grupo de comunidades indígenas o étnicas que conforman una unidad territorial donde se desarrollan, de acuerdo a sus costumbres y tradiciones"[24].

Por lo tanto, el concepto de territorio engloba todos los elementos necesarios de protección que tienen los pueblos indígenas y que han sido sobradamente reconocidos en el ámbito internacional: relación especial con las

[23] Ley núm. 1715, del 18 de octubre de 1996, art. 41.
[24] Ley núm. 445, óp. cit.

tierras y recursos del territorio, propiedad y control sobre estos, derechos de consulta, consentimiento y participación, autogobierno dentro de sus territorios, restitución, compensación e indemnización en casos de afectación de sus territorios. Estos elementos conforman en parte los derechos territoriales de los pueblos indígenas y son las normas internacionales que todos los Estados deben respetar y garantizar.

3. Avances nacionales en el reconocimiento de los derechos territoriales indígenas

La evolución del reconocimiento de los derechos territoriales en los países de Centroamérica y América del Sur resulta innegable. La presión de los propios pueblos indígenas, junto con la evolución de las normas internacionales, han permitido que en la actualidad el escenario del reconocimiento cambiara considerablemente. Las situaciones son tan diversas como Estados existen, y los procesos históricos y políticos marcan las coyunturas actuales de los derechos de los pueblos indígenas en los países de América Latina.

Como notas generales, es necesario destacar que existe un nivel alto de reconocimiento constitucional de los derechos territoriales indígenas, ya que son muchos los países que establecen entre sus derechos constitucionales algún tipo de reconocimiento y protección de los territorios de esos pueblos.

Igualmente, existen diversos mecanismos legislativos que complementan los reconocimientos constitucionales mediante leyes, decretos o reglamentos. Por lo general, estos marcos regulatorios refuerzan los reconocimientos constitucionales, los complementan y los posibilitan, estableciendo procedimientos de implementación. En varios países han tenido una importancia notable, ya que han promovido reformas agrarias que han permitido a los pueblos indígenas acceder a los derechos de propiedad sobre sus tierras y territorios.

La presión de los pueblos indígenas ha resultado fundamental para avanzar en los procesos de titulación territorial. Donde esta presión se ha ejercido de manera articulada y organizada, los procesos de titulación de tierras y territorios han avanzado más claramente. De hecho, son varios los países en los que los procesos de titulación territorial se han producido como consecuencia de fuertes movilizaciones indígenas.

Los territorios indígenas no han sido titulados en su totalidad. Todos los países se encuentran inmersos en procesos de titulación más o menos activos y, en todos los casos, los pueblos indígenas siguen exigiendo la titulación total de sus territorios. A continuación se expone la situación del reconocimiento de estos derechos territoriales con algunos ejemplos nacionales.

a) Bolivia (Estado Plurinacional de)

Como se mencionó en el capítulo II, en el Estado Plurinacional de Bolivia existen 39 pueblos indígenas, y se estima que agrupan una población de más de 6 millones de personas. La nueva Constitución de 2009 marcó un hito importante en el reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, convirtiendo al Estado Plurinacional de Bolivia en el país con el mayor reconocimiento de estos derechos. Según la nueva Constitución, los territorios indígenas originarios campesinos "comprenden áreas de producción, áreas de aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y espacios de reproducción social, espiritual y cultural" (artículo 403).

El Estado reconoce la propiedad colectiva de la tierra, en tanto cumpla con una función social o con una función económica y social (artículos 393 y 397). Según la Constitución, los pueblos indígenas tienen derecho al territorio, a recibir tierras fiscales, al aprovechamiento de los recursos renovables, al manejo compartido de áreas protegidas y a ser consultados cuando el Estado vaya a explotar recursos naturales no renovables. Además, establece una protección especial sobre los territorios de los pueblos en aislamiento (artículos 30, 31, 349, 352, 385, 388, 394, 395 y 403).

Además de la Constitución, cabe destacar otra legislación que ha sido importante para el reconocimiento de los derechos territoriales, como el Decreto Supremo núm. 727 de 2010, en virtud del cual las tierras comunitarias de origen (TCO) existentes pasan a denominarse territorios indígenas originarios campesinos (TIOC), y que estos territorios serán nombrados por los propios pueblos según sus propias normas[25]. Asimismo, con carácter previo a la

[25] Decreto Supremo núm. 727 de 2010, arts. 1 y 2.

Constitución cabe destacar la Ley Forestal[26], y sobre todo la Ley INRA, que estableció las TOC e inició el proceso de saneamiento de tierras[27].

De manera paralela a la producción normativa, el proceso de reivindicación y titulación de tierras en el Estado Plurinacional de Bolivia tiene muchos años. Entre 1990 y 2011 se ha producido la mayor cantidad de titulaciones. En 1990 el gobierno del presidente Jaime Paz Zamora emitió diversos decretos supremos reconociendo los territorios amazónicos de los Sirionó en el Beni, los Moxeño y otros pueblos del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS), y de los Tsimane, Yuracaré y Movima en la región de los Tsimane. En 1992 se incorporaron nuevos territorios: Araona en el norte de La Paz, Yuqui entre Santa Cruz, Cochabamba y Beni, y Chiquitano Nº 1 en la provincia Ñuflo de Chávez, departamento de Santa Cruz. En 1993 se incorporó el territorio de los Weehnayek en Tarija.

En 1996, cuando se sancionó la Ley INRA para el saneamiento y titulación de las tierras indígenas, se demandaban 32.999.771 hectáreas, de las que 21.003.019 correspondían a tierras bajas. En los diez años subsiguientes, hasta finales de 2005, se titularon 8.400.752 hectáreas, de las que 6 millones correspondían a pueblos indígenas amazónicos, territorio equivalente a solo el 28% de la demanda de tierras bajas.

En 2006 se promulgó la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (Ley núm. 3545), y en menos de un año se titularon 1,9 millones de hectáreas para 24 TIOC, siendo los más extensos el Cavineño, el Guarasugwe Chiquitano del Bajo Paraguá, el Chiquitano de Lomerío y el Leco de Apolo. El ritmo de titulación se mantuvo a niveles que implicaron la titulación de 3,1 millones de hectáreas para TIOC en 2007, 2,3 millones de hectáreas en 2008 y 3,5 millones en 2009. Hasta febrero de 2011, se titularon 190 TIOC, por un total de 20.715.950 hectáreas, de las que el 57,7% (11.946.866 hectáreas) corresponden a los 55 TIOC titulados en tierras bajas, que representan un 22,5% de la Amazonia boliviana. En comparación, en las tierras altas (altiplano y valles interandinos) es donde se encuentra la mayor parte de los TIOC titulados en el país (135). Cabe destacar que en 2011 el territorio demandado alcanzó las 36.552.883 hectáreas para la conformación de 258 TIOC. De esa superficie, se demandan 22.341.722 hectáreas para conformar 60 TIOC de los pueblos indígenas de tierras bajas. La superficie sujeta a saneamiento es de 106.751.722 millones de hectáreas, de la cual la superficie titulada representa el 19,4%, por lo que el proceso aún continúa (Fundación Tierra, 2010).

b) Brasil

El Brasil es uno de los países con mayor diversidad étnica, puesto que existen 305 pueblos indígenas, cuya población ronda las 900.000 personas (véase el cuadro II.4 del capítulo II). La Constitución Federal del Brasil de 1998 contiene un capítulo dedicado a los pueblos indígenas (capítulo VIII), en el cual se reconoce su organización social, costumbres, lenguas, creencias y tradiciones, y los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan (artículo 231).

Además de la Constitución, es importante destacar el Estatuto del Indio de 1973, que estableció una tipología de tierras indígenas que se mantiene en la actualidad, y el Decreto núm. 7.747 de la Presidencia de la República, del 5 de junio de 2012, en virtud del cual se estableció una política nacional de gestión territorial y ambiental de las tierras indígenas (PNGATI) y otras disposiciones. En la actualidad, la implementación de este decreto es uno de los principales retos que tiene el país y muy especialmente, la Fundación Nacional del Indio (FUNAI)[28].

Según la Constitución y el Estatuto del Indio, los pueblos indígenas tienen derecho al uso y posesión de las tierras, pero en ningún caso el derecho de propiedad. La Constitución define que las tierras tradicionalmente ocupadas por los indios son bienes del Estado, al que también le corresponde legislar sobre las tierras indígenas (artículos 20 y 22). Las tierras ocupadas por los indios son las habitadas por ellos en forma permanente, utilizadas para sus actividades productivas y para su reproducción física y cultural. Los indígenas tienen la "posesión permanente" de estas tierras y el usufructo exclusivo de las riquezas del suelo, de los ríos y de los lagos existentes en ellas (artículo 231, incisos 1 y 2). Sin embargo, al Congreso Nacional le compete gestionar el aprovechamiento de los recursos hidráulicos y minerales de las tierras indígenas, y definir la explotación de las riquezas naturales del suelo, los ríos y los lagos que se encuentren en ellas (artículo 231, incisos 3 y 6).

[26] Ley núm. 1700 de 1996.
[27] Ley núm. 1715 de 1996 del Servicio Nacional de Reforma Agraria.
[28] Véase [en línea] www.funai.gov.br.

Por su parte, el Estatuto del Indio de 1973 estableció una tipología de tierras indígenas, según la cual pueden existir tierras ocupadas o de posesión permanente de los indios o silvícolas, zonas reservadas para indios y tierras de dominio indígena[29]. De acuerdo con el Estatuto, el Estado puede intervenir en áreas indígenas, mediante el órgano federal de tutela de los indios (FUNAI), en carácter experimental o por los siguientes motivos: luchas entre grupos tribales, brotes epidémicos, razones de seguridad nacional, realización de obras públicas de interés para el desarrollo nacional, exploración de riquezas del subsuelo de interés para la seguridad y el desarrollo nacional. Las medidas de intervención comprenden desde estrategias de contención sin uso de la fuerza hasta el desplazamiento de los indios hacia otras áreas, y la relocalización de grupos tribales solo cuando todas las otras intervenciones hayan sido imposibles, otorgándoles una zona equivalente en cuanto a sus condiciones ecológicas (artículo 20).

De acuerdo con el Consejo Indígena Misionero (CIMI), existen 1024 tierras indígenas, de las que 400 están tituladas (registradas, "reservadas" y "constituidas como tierras indígenas"), 129 en proceso de titulación (identificadas, declaradas u homologadas) y 495 sin titulación (por identificar, sin acciones, con restricciones o excluidas). Las tierras indígenas tituladas y en proceso de titulación abarcan 1.105.258 kilómetros cuadrados, es decir, el 13% de la superficie nacional. El tamaño de las tierras indígenas varía de 9,4 millones de hectáreas, que constituyen el territorio del pueblo Yanomami, a 9 hectáreas, superficie para 400 Guaraníes en Campestre.

Según el Instituto Socioambiental (ISA), de 988 tierras habitadas por población indígena, 323 no poseen ninguna definición jurídica y 146 se hallan en estudio, aún sin ser identificadas como tierras indígenas. En relación con las tierras en proceso de demarcación, 20 están identificadas, 60 declaradas, 35 homologadas y 366 registradas. En el cuadro III.1 se detalla la situación jurídica de las tierras indígenas en 2012.

Cuadro III.1
Brasil: tierras indígenas según situación jurídica, 2012

Situación jurídica	Cantidad
Registradas o tituladas *(con proceso de titulación completo)*	399
Homologadas *(con decreto presidencial, pero aún sin registrar)*	30
Declaradas *(con aprobación del Ministerio de Justicia y en espera de demarcación)*	69
Identificadas *(analizadas por el equipo técnico de la Fundación Nacional del Indio (FUNAI))*	25
En etapa de identificación *(con proceso de titulación iniciado)*	125
Reservas indígenas y tierras en dominio de comunidades indígenas	20
Con restricción de acceso por existencia de pueblos indígenas en aislamiento voluntario	5
TOTAL	673

Fuente: Instituto Socioambiental (ISA), 2012.

c) Colombia

Tal como se detalla en los cuadros II.4 y A.II.2, en este país existen 102 pueblos indígenas, cuya población se asienta mayoritariamente en la Orinoquía (ecosistemas de sabana) y en la zona andina. Solo un 5% de la población indígena colombiana habita en resguardos de la Amazonia (70.000 personas en resguardos y otras 30.000 en pequeños

[29] Según el Estatuto del Indio, las tierras ocupadas o de posesión permanente son las que habitan pueblos indígenas que tienen derecho al usufructo exclusivo de las riquezas naturales, muelles y ríos allí existentes, así como al producto de la explotación económica de esas riquezas naturales, y en las que también poseen el derecho exclusivo a la caza y la pesca. No obstante, son tierras de propiedad inalienable del Estado y la FUNAI debe realizar los procesos de reconocimiento y demarcación (arts. 17, 22, 23, 24 y 25). Las áreas reservadas para indios son zonas establecidas por el Estado donde los indios pueden vivir y obtener medios de subsistencia, con derecho al usufructo y la utilización de las riquezas naturales bajo cuatro modalidades: reserva indígena (destinadas a servir de hábitat y como medio de supervivencia), parque indígena (tierras de posesión indígena y de conservación ambiental donde el Estado realiza asistencia económica, educativa y sanitaria), colonia agrícola indígena (tierras destinadas a la explotación agropecuaria, controladas por la FUNAI, donde conviven pueblos indígenas con campesinos) y territorio federal indígena (regiones donde más de un tercio de la población es indígena) (arts. 26, 27, 28, 29 y 30). Las tierras de dominio indígena son zonas de propiedad plena de los pueblos o comunidades indígenas que se han adquirido bajo cualquier forma de las contempladas por la legislación. Esto no se aplica a las tierras de dominio, las áreas reservadas o las tierras de propiedad colectiva (art. 32).

centros urbanos fuera de ellos). El 31,5% de la superficie continental del país (unos 36 millones de hectáreas) se encuentra titulada como territorio indígena.

Desde el establecimiento de la Constitución de 1991, Colombia reconoce los derechos territoriales de los pueblos indígenas mediante la figura de los resguardos indígenas, que el Estado tiene la obligación de reconocer, demarcar y titular a favor de cada pueblo. La Constitución reconoce a los pueblos indígenas al declarar que el país es una nación pluriétnica y multicultural. Establece que las tierras comunales de grupos étnicos y las de resguardos son inalienables, imprescriptibles e inembargables, y que los resguardos indígenas son de propiedad colectiva y no enajenable. En sus disposiciones sobre la organización territorial define la figura de entidad territorial indígena (ETI)[30]. Además de la Constitución, hay otras disposiciones legislativas importantes desde el punto de vista de los territorios indígenas: la Ley núm. 160 de 1994, de reforma agraria, el Decreto núm. 2164 del 7 de diciembre de 1995, que estableció un reglamento de tierras para indígenas, y el Decreto núm. 662 de 1977, por el cual se reguló el sistema de áreas protegidas.

El reconocimiento de los territorios indígenas se realizó en su mayor parte antes de la actual Constitución. El 44,91% de las áreas fueron tituladas en el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), y un 25,95% en los dos gobiernos anteriores de Betancur y Turbay Ayala. Casi el 80% de los territorios indígenas existentes en la actualidad fueron titulados antes de la nueva Constitución, y no precisamente porque la demanda territorial hubiera disminuido o hubiese sido resuelta. Al respecto, Houghton (2008) señala que estas titulaciones previas a la actual Constitución se realizaron como consecuencia de las fuertes movilizaciones de los pueblos indígenas y como un intento de los gobiernos respectivos de dar respuesta a las graves violaciones de derechos humanos que sufrían en todo el país (Houghton, 2008, págs. 86-88).

Según datos oficiales, es posible afirmar que actualmente existen 710 resguardos indígenas titulados, ubicados en 27 departamentos y en 228 municipios del país, que ocupan una extensión de aproximadamente 34 millones de hectáreas, lo que equivale al 29,8% del territorio nacional (DANE, 2007)[31]. Es importante tener en cuenta que todos los procesos de titulación los han llevado adelante los propios indígenas a partir de la recuperación de fincas y tierras que les pertenecían originalmente y que les fueron arrebatados de manera ilegal y generalmente violenta.

En la Amazonia existen 156 resguardos que conforman un 64% del total de las tierras amazónicas (25,6 millones de hectáreas). Algunos son de grandes dimensiones, como el Predio Putumayo (6.000.000 de hectáreas) y el Gran Resguardo del Vaupés (4.000.000 de hectáreas). Aún quedan 1.500.000 de hectáreas, ubicadas en zonas de explotaciones mineras e hidrocarburíferas (por ejemplo, Tarapacá, el Trapecio, el Putumayo), que son demandadas por 87.000 familias indígenas. El desplazamiento forzado y el peligro de extinción representan amenazas para muchos pueblos de la Amazonia.

En la Orinoquía, altos porcentajes de tierras han sido tituladas a favor de los pueblos indígenas. En la cuenca del Pacífico se titularon 5.128.830 hectáreas de tierras a favor de las comunidades negras entre 1996 y 2006 (un 57% en el Chocó). En cambio, en la zona andina el acceso a la tierra continúa siendo un derecho insatisfecho[32].

d) Costa Rica

Como se mencionó en el capítulo II, en Costa Rica existen ocho pueblos indígenas con una población de 104.143 habitantes, que representan el 2,4% de la población general. De estos pueblos, el 46,6% vive en la actualidad dentro de los territorios, el 16,8% están en su periferia y el 37,6% en el resto del país.

Actualmente se reconocen 24 territorios indígenas (véase el cuadro III.2) localizados a lo largo del país, que entre todos suman más de 350.000 hectáreas, lo que representa aproximadamente el 7% del territorio nacional.

[30] Constitución Política de Colombia, arts. 7, 63 y 239.
[31] Según otras fuentes, los pueblos indígenas solo ocupan 31.694.421,1 hectáreas, un 22% del total del territorio nacional (ONIC, 2009).
[32] Véase [en línea] www.territorioindigenaygobernanza.com.

Cuadro III.2
Costa Rica: territorios indígenas, 2009

Territorio indígena (y cultura)	Número de decreto	Fecha	Superficie *(en hectáreas)* [a]	Provincia	Cantón	Distrito
Territorios indígenas del cantón de Buenos Aires y China Kichá						
Cabagra (Bribrí)	13571-G	30/4/1982	27 860	Puntarenas	Buenos Aires	Potrero Grande
Ujarrás (Cabécar)	13571	30/4/1982	19 040	Puntarenas	Buenos Aires	Buenos Aires
Salitre (Bribrí)	13571	30/4/1982	11 700	Puntarenas	Buenos Aires	Buenos Aires
Boruca (Brunca)	22203	16/4/1993	12 740	Puntarenas	Buenos Aires	Potrero Grande
						Colinas
						Palmar
Rey Curre (Brunca)	22203	16/4/1993	10 620	Puntarenas	Buenos Aires	Boruca
					Osa	Potrero Grande
						Chánguena
						Palmar
Térraba (Teribe)	22203	16/4/1993	9 650 o 9 350	Puntarenas	Buenos Aires	Potrero Grande
						Boruca
						Pilas
China Qichá (Cabécar)	29447-G	16/5/2001	1 100	San José	Pérez Zeledón	
Territorios indígenas Ngöbes						
Conte Burica (Ngöbe)	29450	22/03/2001	11 910 o 12 400	Puntarenas	Golfito	Pavón
					Corredores	Laurel
Coto Brus (Ngöbe)	29449	22/03/2001	7 500 o 9 000	Puntarenas	Buenos Aires	Chánguena
					Coto Brus	Limoncito
Abrojo Montezuma (Ngöbe)	29960	26/10/2001	1 480	Puntarenas	Corredores	Corredores
Guaymí de Osa (Ngöbe)	29957	26/10/2001	2 757	Puntarenas	Golfito	Pto. Jiménez
Guaymí Altos de San Antonio	29451-G	22/03/2001	1 262	Puntarenas	Corredores	Centro
Territorios indígenas de Chirripó						
Alto Chirripó (Cabécar)	21905-G	07/01/1993	46 784 o 77 973	Limón	Turrialba	Valle la Estrella
				Cartago	Limón	Matina
						Talamanca
						La Suiza
						Tayutic
						Tres Equis
Nairi Awari (Cabécar)	16059-G	20/05/1991	5 038	Cartago	Turrialba	Tres Equis
				Limón	Matina	Pacuarito
					Siqirres	Tayutic
						Batán
						Matina
Bajo Chirripo (Cabécar)	21904	26/12/1992	18 783	Cartago	Turrialba	Matina
				Limón	Matina	Carrandi
						Tayutic
Territorios indígenas del cantón de Limón y Talamanca						
Tayni (Cabécar)	16058-G	03/12/1984	16 216	Limón	Limón	Valle la Estrella
Telire (Cabécar)	16308-G	16/05/1985	16 260	Limón	Talamanca	Bratsi
Talamanca Bribrí (Bribrí)	16307-G	16/05/1985	43 690	Limón	Talamanca	Bratsi
					Limón	Valle la Estrella
Talamanca Cabécar (Cabécar)	29448	21/03/2001	23 329	Limón	Talamanca	Bratsi
Kékoldi (Bribrí)	29956	26/10/2001	3 538 o 3 900	Limón	Talamanca	Cahuita
						Sixaola
Territorios indígenas de la provincia de San José (sin incluir China Kichá)						
Zapatón	29453	21/03/2001	2 855	San José	Puriscal	Chires
Quitirrisí	29452	21/03/2001	2 660	San José	Mora	Colón
						Guayabo
						Tabarcia
Territorios indígenas de la zona norte del país						
Guatuso [b] (Maleku)	7962-G	15/12/1977	2 743	Alajuela	Guatuso	San Rafael
			2 994		San Carlos	Venados
Matambú (Chorotega)	11564-G	12/06/1980	1 710	Guanacaste	Nicoya	Hojancha
					Hojancha	Nicoya
						Mansión

Fuente: R. Chacón Castro (2009).
[a] Las áreas consignadas surgen de al menos dos fuentes: los decretos citados y un estudio del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) del año 2005.
[b] Según el voto de la Sala N° 6229-99, este decreto mantiene su vigencia para determinar la extensión del territorio indígena.

Las principales herramientas legales para la protección de las tierras, los territorios y sus recursos están basados en: i) la Ley General sobre Terrenos Baldíos (Ley núm. 13 de 1939), que establece que las tierras habitadas por indígenas son inalienables; ii) la Ley núm. 2825 de 1961, por la cual se crea el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), hoy denominado Instituto de Desarrollo Rural (INDER), y que establece que los territorios indígenas y los habitados por indígenas son propiedad del Estado; iii) el Decreto núm. 34 de 1956, que establece los primeros territorios indígenas (denominados reservas indígenas) en la región de Buenos Aires, provincia de Puntarenas: Boruca, Térraba, Ujarrás, Salitre, Cabagra y China Kichá; iv) la Ley núm. 2330 de 1959, que ratifica el Convenio núm. 107 de la OIT y reconoce los derechos sobre los territorios indígenas; v) la Ley núm. 5251 de 1973, que establece la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI) como mecanismo de coordinación institucional en apoyo a los pueblos indígenas; vi) la Ley núm. 6172 (Ley Indígena), que reconoce a las "reservas indígenas" establecidas en los decretos anteriores, y determina que son inalienables, imprescriptibles, no trasferibles y exclusivas para los habitantes indígenas, y vii) la Ley núm. 7316 de 1972, por la cual se aprueba el Convenio núm. 169 de la OIT.

A pesar de la legislación mencionada, los territorios indígenas han sufrido desde siempre mucha presión y violencia por parte de empresas bananeras y de piñas, cazadores ilegales y colonos, llegando a darse casos de expulsión. Algunos pueblos han perdido la mayor parte de sus territorios; es el caso de Alto San Antonio o China Kichá, que perdió el 97% (Ortiz Malavasi, 2009). La situación problemática de los territorios indígenas dio lugar al establecimiento de un mecanismo de diálogo para buscar soluciones. Desde enero de 2013 se constituyó una Mesa de Diálogo entre el Gobierno de Costa Rica y los Pueblos Indígenas de los Cantones de Buenos Aires y Pérez Zeledón, en cuya agenda el tema territorial es el de mayor relevancia.

e) Ecuador

En el Ecuador existen 34 pueblos y nacionalidades indígenas (véase el cuadro II.4 y el cuadro A.II.2 del anexo), y el país cuenta con una población indígena de algo más de un millón de personas. Sin embargo, cabe reiterar el desacuerdo de las organizaciones indígenas con respecto a los resultados del censo de 2010 sobre el número de personas indígenas. Las organizaciones cifran dicha población en porcentajes que rondan en torno al 30% o el 45% del total del país. El Ecuador alberga parte de la mayor biodiversidad del mundo entero, la que se concentra especialmente en la región de la Amazonia, que representa la mitad del territorio nacional (130.035 kilómetros cuadrados). El 38% de la superficie del país es bosque húmedo tropical.

La Constitución del Ecuador de 2008, al igual que la de Bolivia (Estado Plurinacional de), se sitúa a la vanguardia del reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas. En el artículo 57 se establece un número importante de derechos territoriales con un enunciado sumamente interesante, ya que se vinculan estos derechos a los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos. Se reconocen el derecho a la propiedad de las tierras comunitarias, la posesión de las tierras y territorios ancestrales, la participación en el uso, administración y conservación de los recursos naturales renovables, la consulta sobre la explotación de recursos no renovables que haya en sus territorios, la participación en los beneficios de esta explotación, la conservación del manejo de su biodiversidad, la conservación y el desarrollo de sus formas de convivencia social y política dentro de sus territorios, el derecho de no ser desplazados, de mantener sus conocimientos colectivos sobre los usos y manejos del territorio y la protección de los derechos territoriales de los pueblos en aislamiento (artículo 57, apartados 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12). Además, se establece la figura de las circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas para ejercer las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente (artículo 257).

La Amazonia ecuatoriana es la región con más demandas territoriales del país. Con una población de 247.000 personas indígenas pertenecientes a las diversas nacionalidades y pueblos (véase el cuadro A.III.4 del anexo), las organizaciones indígenas demandan como territorios indígenas una superficie de 6.308.000 hectáreas, que equivalen al 25% del territorio nacional y al 64% del territorio amazónico. Hasta la fecha se han titulado 3.703.497 hectáreas, mientras que otras 2.352.277 están en posesión de las nacionalidades y pueblos pero sin la debida legalización a través de procesos de demarcación y titulación.

f) Honduras

En Honduras, la población indígena se estima en algo más de 530.000 personas (véase el cuadro II.2), aunque habrá que esperar a disponer de los resultados del censo de 2013 para revisar esta estimación.

De hecho, la Confederación de Pueblos Autóctonos de Honduras (CONPAH) considera que las cifran son sensiblemente superiores. Los indígenas se distribuyen en siete pueblos (véase el cuadro II.4 y el cuadro A.II.2 del anexo), ubicados a su vez en 2.128 comunidades a lo largo de 15 de los 18 departamentos del país.

La Constitución Nacional hace una única mención a la protección de los derechos e intereses de las comunidades indígenas, "especialmente de las tierras y bosques donde estuvieren asentadas" (artículo 346). Además de la Constitución, existen diversas leyes que deben tenerse en cuenta para entender la situación territorial de los pueblos indígenas de Honduras. En 1992, la Ley de Municipalidades estableció el municipio como estructura básica del territorio del Estado. En 2004 se adoptó la Ley de Propiedad, que incorpora en su capítulo III el proceso de regularización de la propiedad inmueble para pueblos indígenas y afrohondureños, estableciendo diversos derechos territoriales: el derecho de propiedad sobre las tierras que poseen, la forma tradicional de posesión como medio de titulación, la prevalencia de la posesión indígena sobre títulos emitidos a favor de terceros, el derecho de consulta cuando el Estado vaya a explotar los recursos naturales de sus territorios, la protección de los territorios y la posibilidad de que los pueblos indígenas puedan arrendar sus tierras a terceros o participar en inversiones que contribuyan al desarrollo (artículos 93, 94, 95, 96 y 100). En relación con esto último, en Honduras se aprobó en 2011 el Estatuto Constitucional de las Regiones Especiales de Desarrollo, que permite la venta de tierras indígenas a extranjeros para instalar empresas que desarrollen el turismo a través de "ciudades modelo".

Actualmente, solo el 10% de los indígenas de Honduras tienen títulos de propiedad de sus tierras (IWGIA, 2010). No obstante, el territorio demandado por ellos es de aproximadamente 2.000.000 de hectáreas (un 17,8% de la superficie nacional). La CONPAH considera que la falta de títulos es el principal problema que atraviesan los indígenas. Mientras tanto, se los presiona a vender sus tierras, sobre todo en zonas de interés turístico, y el Estado otorga títulos a terceros. Los territorios indígenas sufren invasiones constantes por parte de campesinos, empresarios madereros y traficantes que siembran cultivos ilícitos.

Los territorios indígenas están solapados con la gran mayoría de las zonas protegidas del país, entre ellas el Corredor Biocultural Mesoamericano —constituido por la Reserva de Biosfera de Río Plátano, el Parque Nacional Patuca y la Reserva Tawahka Asangni—, que representa la segunda zona de reserva de biodiversidad más importante del continente, después del Amazonas. Así, las zonas protegidas solapadas con territorios indígenas cubren más de la mitad del territorio total del departamento de Gracias a Dios. Según la Ley de Propiedad, el manejo de las áreas protegidas que se encuentran dentro de tierras indígenas debe ser realizado por los indígenas y el Estado en forma conjunta (artículo 101).

g) Nicaragua

En Nicaragua corresponden a territorios indígenas 48.399 kilómetros cuadrados en el Caribe, 14.003 kilómetros cuadrados en el centro del país y 1.903 kilómetros cuadrados en el Pacífico, totalizando un área de 64.305 kilómetros cuadrados, que equivale a casi el 50% de la superficie del país. En 2010 la población indígena se estimaba en 518.000 personas, que pertenecen a nueve pueblos (véase el cuadro II.2).

En la Constitución de la República de Nicaragua de 1987, reformada en 1995, se reconoció la multietnicidad y se fundamentó el régimen de autonomía para las comunidades indígenas y afrodescendientes de la costa Atlántica a través de la Ley núm. 28. Además de la Constitución, la referencia obligada es la Ley núm. 445 de regulación del régimen de propiedad comunal de las tierras de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de la costa Atlántica de Nicaragua y de los ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz, adoptada en 2003. Esta ley reglamenta y regula los procesos de titulación de los territorios indígenas en el país. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), hasta 2011 se habían titulado 22.623 kilómetros cuadrados, y aún se demandaban alrededor de 40.000 kilómetros cuadrados. La Comisión Nacional de Demarcación y Titulación (CONADETI) había titulado solo 15 de los 23 territorios demandados. En la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) se habían titulado 13.913 hectáreas, y se demandaban 11.468 kilómetros cuadrados adicionales. En la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS) se titularon 6.481 kilómetros cuadrados y se demandaban 14.936 kilómetros cuadrados adicionales. En el centro del país se habían titulado 2.229 kilómetros cuadrados y se demandaban 13.375 kilómetros cuadrados adicionales (PNUD, 2011). A finales de 2010, la situación de los territorios titulados quedaba tal como se detalla en el cuadro III.3.

Cuadro III.3
Nicaragua: situación de la titulación de tierras indígenas hasta fines de 2010

Territorio indígena	Número de comunidades	Población *(en número de personas)*	Superficie *(en hectáreas)*
Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN)			
Kipla Sait Tasbaika Kum	14	5 164	113 597
Li Lamni Tasbaika Kum	26	9 103	138 227
Wangki Li Aubra	18	7 991	88 434
Awas Tingni	3	1 164	73 394
Mayangna Sauni As	16	10 000	163 810
Silkita	1	870	43 241
Twahka	14	2 400	54 556
Wangki Maya	21	16 596	138 882
Wangki Twi-Tasba Raya	21	18 117	162 181
Prinzu Awala	19	6 482	414 955
Subtotal	153	77 887	1 391 277
Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS)			
Awaltara Luhpia Nani Tasbaika	16	9 679	241 307
Rama y Kriol	9	1 936	406 849
Subtotal	25	11 615	648 156
Zona de régimen especial del Alto Coco			
Miskitu Indian Tasbaika Kum	20	7 500	65 230
Mayangna Sauni Bu	9	2 500	94 838
Matungback	9	4 743	62 883
Subtotal	38	14 743	222 951
Total	216	104 245	2 262 385

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2011.

h) Panamá

Según el censo de 2010, la población indígena de Panamá ascendía ese año a 418.000 personas, un 12,3% del total del país, pertenecientes a ocho pueblos indígenas (véase el cuadro II.2).

La división política del país comprende 9 provincias, 75 distritos o municipios, 5 comarcas indígenas y 620 corregimientos. En su conjunto, las comarcas y corregimientos comarcales indígenas abarcan una extensión territorial de 15.103,4 kilómetros cuadrados, lo que representa el 20% del territorio nacional (ACNUDH, 2011, pág. 412).

Los derechos territoriales de los pueblos indígenas de Panamá forman parte de los derechos reconocidos en el artículo 127 de la Constitución Política de la República, que señala que: "el Estado garantiza a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social. La Ley regulará los procedimientos que deban seguirse para lograr esta finalidad y las delimitaciones correspondientes dentro de las cuales se prohíbe la apropiación privada de tierras".

Los procesos de titulación de los territorios indígenas en Panamá han estado ligados al establecimiento de las cinco comarcas indígenas que existen. Este proceso se ha extendido desde 1953 hasta 2000, cuando se reconoció la última de las comarcas (véase el cuadro III.4). Está en estudio desde 1977 la comarca Teribe-Naso y las tierras de los Bri Bri en la frontera con Costa Rica[33].

[33] En Panamá el concepto de comarca tiene dos connotaciones: i) la oficial, que la define como los territorios geográficamente alejados del centro de poder político, que ofrece la concesión flexible del usufructo de la tierra a los indígenas residentes en ella sin afectar los derechos soberanos del Estado, y ii) la que otorgan los pueblos indígenas: "la no adjudicación de la tierra, por un lado, por la relación ancestral Madre Tierra Naturaleza-Cultura-Ser humano; y por otro, como garante de no enajenación por terceros. [El movimiento indígena] [l]ucha por el reconocimiento de su estructura política administrativa tradicional, de su autonomía, de su identidad y de sus valores históricos culturales, como parte del sistema nacional" (CEPAL/CELADE, 2005).

Cuadro III.4
Panamá: comarcas por ley y año de creación

Comarca	Ley
Kuna Yala (inicialmente denominada San Blas)	N° 16 del 19 de febrero de 1953
Ngäbe-Buglé	N° 10 del 07 de marzo de 1997
Emberá-Wounaan	N° 22 del 08 de noviembre de 1983
Kuna de Madungandí	N° 24 del 12 de enero de 1996
Kuna de Wargandi	N° 34 del 25 de julio de 2000

Fuente: Banco de Datos de Legislación Indígena del Banco Interamericano de Desarrollo http://www.iadb.org/Research/legislacionindigena/leyn/index.cfm?lang=es .

Además de las comarcas, existen territorios indígenas que no están dentro de los límites territoriales de estas. Para reconocer y proteger estos territorios, se promulgó la Ley núm. 72 del 23 de diciembre de 2008, con la que se satisfacía una demanda de larga data de los pueblos indígenas con referencia a la adjudicación de la propiedad colectiva de tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos y comunidades que se encuentran en tales condiciones. Esta ley señala que el título de propiedad colectiva será imprescriptible, intransferible, inembargable e inalienable, y garantiza el bienestar económico, social y cultural del pueblo indígena que habita en la comunidad respectiva. La ley abarca las tierras del Congreso General de Tierras Colectivas Emberá y Wounaan, ubicadas en las provincias de Darién y Panamá; del Congreso General Emberá de Alto Bayano, ubicadas en la zona este de Panamá; del Congreso Nacional del Pueblo Wounaan, ubicadas en la costa de Panamá Este; del Congreso General de Dagarkunyala, ubicadas en la provincia de Darién, en el límite con Colombia, y del pueblo Bri Bri, situadas en la provincia de Bocas del Toro. Esta ley se encuentra en proceso de implementación y desde el 29 de junio de 2010 cuenta con un reglamento aprobado mediante el Decreto Ejecutivo núm. 223, en el que se establece el procedimiento que se utilizará para la adjudicación de dicha propiedad colectiva (ACNUDH, 2011, págs. 418-419).

Por otra parte, es importante destacar también la Ley núm. 59, de octubre de 2010, por la que se creó la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), en remplazo del Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT). Entre los objetivos de la ANATI se encuentra el de establecer la política de tierras indígenas o colectivas con la participación y consentimiento de las autoridades indígenas, y el de mediar en disputas relacionadas con estas. A tal fin, en la estructura orgánica de la institución se ha contemplado el establecimiento de la Dirección Nacional de Tierras Indígenas y Bienes Municipales, que está en proceso de organización y asumirá las funciones de las diversas entidades vinculadas con esta temática.

B. Brechas en la implementación de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y desafíos de la región

1. Acceso y control de los recursos naturales: tensiones y conflictos

Los conflictos locales relacionados con el control y el uso del territorio y los recursos naturales se han convertido en un fenómeno frecuente en todas las regiones del mundo, incluida América Latina, y han adquirido gran relevancia en el ámbito internacional. La emergencia de conflictos puede ser la manifestación o el síntoma de la falta de reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y de las brechas que persisten en su implementación. Desde las instancias internacionales se está intentando generar una comprensión diferente de los conflictos para destacar la importancia de una gestión y prevención temprana, con la participación de todas las partes interesadas, a fin de que su resolución contribuya al desarrollo humano de toda la sociedad en su conjunto. Así, se destaca que el concepto de conflicto, en su acepción más general, forma parte natural de las interacciones humanas y no ha de ser siempre

negativo y violento. Cuando existen instituciones y procesos adecuados, los conflictos se pueden canalizar hacia la consecución de acuerdos y cambios sociales positivos[34].

Aunque las disputas asociadas al control de los territorios y los recursos naturales se prestan fácilmente al conflicto violento, es importante recordar que existen además otros factores. Los conflictos a menudo se generan y desarrollan en contextos de exclusión política, discriminación social y marginalización económica. Varios estudios indican que la ausencia de reconocimiento, protección y cumplimiento de los derechos humanos de los pueblos indígenas, en sus dimensiones individuales y colectivas, contribuyen de manera fundamental a la vulnerabilidad, la desigualdad y los bajos índices de desarrollo humano, que conforman a su vez un caldo de cultivo para la intensificación de los conflictos sociales y medioambientales (UNPFI, 2009; Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas, 2010).

Al mismo tiempo, cuando la tierra se convierte en motivo de disputa, los conflictos violentos generan toda una serie de impactos y limitaciones en el desarrollo humano y el empoderamiento de los pueblos indígenas. En algunos casos, los conflictos han acentuado la discriminación étnica y la falta de reconocimiento de la identidad indígena[35]. La tierra es, sin duda, uno de los activos económicos más importantes en cualquier sociedad y comunidad, pero para los pueblos indígenas el territorio y los recursos naturales conforman la piedra angular de la identidad cultural y espiritual.

Los Estados de América Latina enfrentan desafíos a la hora de encontrar un equilibrio entre los derechos de la población en general y los derechos de los pueblos indígenas. Ello se hace patente en lo que respecta al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y las obligaciones estatales de respetar y proteger los derechos de los pueblos indígenas. En la última década, el auge de la demanda internacional de bienes primarios (minerales, hidrocarburos, soja y otros productos básicos agrícolas) ha implicado un mayor dinamismo de los países de la región en la esfera económica, pero a costa de graves impactos ambientales, reclasificaciones espaciales y afectaciones de derechos, intereses, territorios y recursos de los pueblos indígenas (CEPAL, 2014).

La región es testigo del proceso de transformación de los territorios y los pueblos indígenas que en ellos habitan. La espiral de conflictos ambientales, sociales y étnicos en torno a las industrias extractivas situadas en territorios indígenas o sus cercanías erosiona la democracia, la cohesión social y compromete la responsabilidad internacional de los Estados. Los proyectos extractivos a gran escala o la construcción de infraestructura tienen un impacto en el disfrute de todos los derechos: económicos, sociales, culturales, civiles y políticos[36].

La competencia entre los gobiernos de la región por atraer inversión con el objetivo de explotar los recursos naturales y exportar materias primas ha incentivado a las industrias extractivas y el aparato del Estado se ha orientado en esta dirección. Ello ha contribuido a una falta de capacidad de las instituciones públicas para realizar un control y seguimiento adecuados a fin de garantizar el respeto de los derechos humanos. Los tratados de comercio internacionales han facilitado el otorgamiento de concesiones para la explotación de recursos que se hallan en territorios habitados por pueblos indígenas. La mayoría de los proyectos se han llevado a cabo sin procesos de consulta adecuados, lo que ha contribuido a la exclusión de los pueblos indígenas afectados.

Por otra parte, las transformaciones económico-sociales de la última década en la región han ampliado las viejas y nuevas brechas de desarrollo social entre personas indígenas y no indígenas, como se ha demostrado empíricamente en diversos estudios de organismos multilaterales y en las mediciones estadísticas estatales (CEPAL/UNICEF, 2012; CEPAL, 2007; Hall y Patrinos, 2010; Busso y otros, 2005; Plant, 1998; Montenegro y Stephens, 2006)[37]. En este

[34] Véanse las publicaciones de la Alianza entre las Naciones Unidas y la Unión Europea sobre los recursos naturales, los conflictos y la consolidación de la paz: "Tierra, Recursos Naturales y Prevención de Conflictos: de la Maldición a la Oportunidad" [en línea] http://www.un.org/en/land-natural-resources-conflict/; por ejemplo, Marco Interinstitucional de las Naciones Unidas de Coordinación de las Medidas de Prevención (2012). Véase también Declaración de Manila de la Conferencia Internacional sobre Industrias Extractivas y Pueblos Indígenas (2009) [en línea] http://www.tebtebba.org/index.php/all-resources/category/36-international-conference-on-indigenous-peoples-and-the-extractive-industries; Conferencia Internacional sobre Resolución de Conflictos, Construcción de la Paz, Desarrollo Sostenible y Pueblos Indígenas (2000), y Documento de Estrategia del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para apoyar la gestión sostenible y equitativa del sector extractivo para el desarrollo humano, de 2013 [en línea] http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/poverty-reduction/inclusive_development/strategy-note--undps-strategy-for-supporting-sustainable-and-equ/.

[35] Por ejemplo, se ha constatado que el conflicto existente acerca de la construcción de una carretera en el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS) ha intensificado la discriminación étnica y, con ello, la falta de reconocimiento de la identidad indígena en las ciudades del oriente boliviano.

[36] Véase Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), "Latin America overview" [en línea] http://www.iwgia.org/regions/latin-america/indigenous-peoples-in-latin-america.

[37] También pueden revisarse otros estudios realizados por la CEPAL [en línea] www.cepal.org/celade/indigenas.

contexto, los pueblos indígenas exigen reconocimiento, reparación y también redistribución. Los conflictos se acentúan y adquieren connotaciones violentas cuando esta parte de la población percibe que la acción pacífica para lograr la reparación no es una estrategia viable para generar el cambio deseado (Marco Interinstitucional de las Naciones Unidas de Coordinación de las Medidas de Prevención, 2012).

El auge de la exportación de materias primas ha coincidido con la aparición de los movimientos indígenas en la arena pública como actores políticos activos y con el logro de avances en materia de reconocimiento de sus derechos, como se ha descrito en el capítulo I. Sin dudas, el reconocimiento de sus derechos individuales y colectivos tiene consecuencias muy importantes en la transformación social hacia democracias participativas y procesos de conformación pluricultural. El reforzamiento de la acción organizativa indígena está proporcionando más visibilidad a los varios tipos de conflictos locales: agrícolas, biotecnológicos, energéticos, forestales, hidráulicos, mineros, por residuos peligrosos y rellenos sanitarios, turísticos y urbanos. Las estrategias de los movimientos indígenas ante los desafíos a sus formas de vida a lo largo de la historia han sido tan diversas como los mismos pueblos, y los marcos de posibilidades han dependido tanto de los respectivos regímenes estatales y culturas políticas nacionales como del peso demográfico y de la valoración geopolítica y económica de sus territorios por parte de los actores económicos. En términos generales, se trata de tres escenarios, uno en el que los pueblos indígenas constituyen minorías demográficas en sus países y, mediante regímenes de autonomía que construyen de jure o de facto, protegen sus territorios y recursos frente al asedio de los intereses económicos, con arreglos institucionales para ejercer sus derechos; un segundo escenario lo representan Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala, donde los pueblos indígenas constituyen mayorías demográficas que integran movimientos políticos orientados a transformar los Estados y establecer nuevos regímenes democráticos plurales; y el tercero corresponde a los pueblos en aislamiento voluntario, cuya situación especial presenta diferentes desafíos para la comunidad internacional y el sistema de protección de los derechos humanos en lo que respecta a la protección de sus derechos, como ya se señaló (CEPAL, 2007). Sin embargo, cualquiera sea el escenario, se requieren cambios estructurales del sistema político hacia democracias pluriculturales.

a) El impacto de los modelos extractivos en los derechos de los pueblos indígenas y los conflictos socioambientales

La irrupción y el auge de las actividades mineras y de explotación de hidrocarburos que han experimentado en los últimos años los países de la región se han convertido en un vector de conflictos en torno a los derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios históricos.

Los órganos del sistema interamericano de derechos humanos han sido particularmente cuidadosos a la hora de encontrar un equilibrio entre el derecho de propiedad comunal indígena y el interés legítimo de los Estados de explotar los recursos naturales de titularidad estatal (véase el caso del pueblo Saramaka en el recuadro III.2).

Recuadro III.2
La Corte Interamericana de Derechos Humanos y el caso del pueblo Saramaka

"[A] fin de garantizar que las restricciones impuestas a los [pueblos indígenas] respecto del derecho a la propiedad por la emisión de concesiones dentro de su territorio no impliquen una denegación de su subsistencia como pueblo [indígena], el Estado debe cumplir con las siguientes tres garantías: primero, el Estado debe asegurar la participación efectiva de los miembros del pueblo Saramaka, de conformidad con sus costumbres y tradiciones, en relación con todo plan de desarrollo, inversión, exploración o extracción (…) que se lleve a cabo dentro [de los territorios indígenas]. Segundo, el Estado debe garantizar que los miembros [de los pueblos indígenas] se beneficien razonablemente del plan que se lleve a cabo dentro de su territorio. Tercero, el Estado debe garantizar que no se emitirá ninguna concesión dentro [de los territorios indígenas] a menos y hasta que entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado, realicen un estudio previo de impacto social y ambiental".

Fuente: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 28 de noviembre de 2007.

Como se mencionó, la Corte ha indicado que la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre conciben el derecho de propiedad no como un derecho absoluto, sino como un derecho que puede ser limitado por razón de "utilidad pública o de interés social"[38].

[38] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 28 de noviembre de 2007.

Sin embargo, se reitera que los límites no pueden conllevar una denegación de la subsistencia de los pueblos y que deben ser necesarios y proporcionales, y estar establecidos por ley con el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática.

El Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ha señalado que existen muchas deficiencias en los marcos regulatorios de los países que no posibilitan la protección de los derechos territoriales de los pueblos indígenas frente a otros actores. Ya en 2006 afirmó que el disfrute efectivo de los derechos solo podrá lograrse "con la plena participación de las organizaciones indígenas y de la sociedad civil actuando constructivamente en el marco de las instituciones nacionales, buscando resolver conflictos y lograr consensos que al final de cuentas serán benéficos para toda la sociedad nacional" (Naciones Unidas, 2006d). También destacó que los pueblos indígenas están recurriendo cada vez más a las instancias internacionales para defender sus derechos y abordar con ello la brecha que existe en su ejercicio (véase el recuadro III.3).

Recuadro III.3

Algunas conclusiones y recomendaciones del Informe del Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, James Anaya, sobre las industrias extractivas y los pueblos indígenas

"83. Las personas y los pueblos indígenas tienen derecho a oponerse y a manifestar activamente su oposición a los proyectos extractivos promovidos por el Estado u otros intereses privados. Los pueblos indígenas deberían poder oponerse o denegar su consentimiento a los proyectos extractivos sin ningún tipo de represalias o actos de violencia, o de presiones indebidas para que acepten o entablen consultas sobre los proyectos extractivos.

84. Como regla general, es obligatorio obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas para realizar actividades extractivas dentro de los territorios indígenas. El consentimiento puede ser también necesario cuando las actividades extractivas afecten de otro modo a los pueblos indígenas, en función de la naturaleza de las actividades y de su impacto potencial en el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas.

85. De este modo, el consentimiento libre, previo e informado es una salvaguardia de los derechos internacionalmente reconocidos de los pueblos indígenas que suelen verse afectados por las actividades extractivas realizadas en sus territorios.

86. El requisito general del consentimiento de los indígenas a las actividades extractivas dentro de sus territorios puede estar sujeto a algunas excepciones bien definidas, en particular, cuando las limitaciones a los derechos sustantivos de los pueblos indígenas cumplen los criterios de necesidad y proporcionalidad en relación con una finalidad pública válida, definida en un marco general de respeto de los derechos humanos.

87. Cuando un Estado determina que se puede iniciar un proyecto extractivo que afecta a un pueblo indígena sin su consentimiento, y decide hacerlo, esa decisión debería ser susceptible de una revisión judicial independiente".

Fuente: James Anaya [en línea] http://unsr.jamesanaya.org/esp/docs/annual/2013-hrc-annual-report-spanish.pdf [fecha de consulta: 24 de julio de 2014].

La OIT y los mecanismos de los tratados de las Naciones Unidas vienen definiendo las normas internacionales relativas a los pueblos indígenas, así como el alcance de las obligaciones estatales. Los organismos internacionales han constatado la gravedad de los conflictos generados por los proyectos que llevan a cabo las empresas en proximidad a las comunidades de los pueblos indígenas.

El Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que actúa como órgano asesor del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, expresó en 2013 inquietudes acerca de los efectos negativos de los conflictos entre los pueblos indígenas y las empresas, sobre todo en las mujeres y niñas. Los expertos destacaron la importancia del diálogo regional y nacional con los Estados, las empresas, las organizaciones de la sociedad civil y los pueblos indígenas para promover una mayor comprensión de los derechos de estos pueblos en el contexto de las industrias extractivas. Una de las recomendaciones del Mecanismo es que en las evaluaciones de impacto se consideren los efectos culturales, además de los económicos, ambientales y sociales (Naciones Unidas, 2013c).

El Relator Especial ha dedicado buena parte de su atención a analizar el impacto de las industrias extractivas y las operaciones que se llevan a cabo en la proximidad de las comunidades indígenas, que ponen en peligro los derechos humanos y contribuyen a la persistencia de conflictos sociales (Anaya, 2013). El mismo Relator ha señalado que el impacto generalmente negativo de las operaciones extractivas no debe llevar a la conclusión de que los intereses de las industrias extractivas y de los pueblos indígenas son siempre divergentes. Los modelos de extracción de los recursos se pueden y deben articular de forma tal que sean compatibles con el respeto de los derechos de los pueblos indígenas. En 2011, el Consejo de Derechos Humanos aprobó los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, que determinan la responsabilidad de los Estados y de las compañías por los daños a los derechos humanos derivados de sus operaciones. Los Principios establecen un marco que se articula en torno a tres pilares: i) la responsabilidad de los Estados de proteger, ii) la responsabilidad de las empresas de respetar y iii) el acceso a un remedio efectivo cuando se han producido daños a los derechos humanos.

De acuerdo con los Principios Rectores, las empresas tienen la responsabilidad de llevar a cabo una acción diligente para garantizar el respeto de los derechos humanos (Naciones Unidas, 2011c). Aunque estos Principios han recibido una acogida muy desigual por parte de las organizaciones indígenas y la sociedad civil, no cabe duda de que el marco conceptual que conforman refleja un consenso de base con el sector corporativo sobre el mínimo exigible a las empresas.

Los Principios Rectores ya están teniendo repercusiones importantes en el plano internacional. Por ejemplo, el concepto de diligencia debida empresarial en materia de derechos humanos se está incorporando en varios instrumentos internacionales y de políticas[39]. Un componente fundamental es la obligación de los Estados de proteger los derechos humanos frente a la acción empresarial, lo que depende del impulso que los gobiernos estén dando a la implementación de los principios. Actualmente solo existen declaraciones de principios, pero ninguna iniciativa concreta que apunte a la formulación de planes de acción y reformas legislativas y políticas para regular la acción empresarial[40].

Teniendo en cuenta la falta de obligatoriedad de los Principios Rectores, un amplio sector de la sociedad civil considera necesario el desarrollo de un instrumento normativo vinculante que regule las obligaciones de las empresas en materia de derechos humanos. Recientemente, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha aprobado una resolución preparada por el Ecuador y Sudáfrica, con el apoyo de Bolivia (Estado Plurinacional de), Cuba y Venezuela (República Bolivariana de), para establecer un grupo de trabajo intergubernamental con el mandato de elaborar un instrumento internacional sobre las corporaciones trasnacionales y otras empresas en materia de derechos humanos (Naciones Unidas, 2014a). En cualquier caso, como varios autores vienen indicando, si los Principios Rectores se hicieran operativos de manera efectiva y se integraran en los marcos reguladores nacionales, podrían convertirse en una herramienta muy importante para prevenir y resolver conflictos[41].

b) Información, documentación y seguimiento de conflictos socioambientales

El análisis de la información disponible y los mecanismos existentes sobre los conflictos socioambientales en América Latina indica que una de las claves fundamentales para su prevención y resolución consistirá en una mejor documentación, gestión de la información y mecanismos de seguimiento y monitoreo participativos y transparentes. Se requieren muchos más esfuerzos por parte de todos los actores para desarrollar sistemas de información que permitan una mejor comprensión de los conflictos locales y la colaboración efectiva de todas las partes interesadas.

Una iniciativa importante que ha contribuido a sentar las bases para la sistematización de la información existente proviene del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que ha documentado ampliamente el impacto de las industrias extractivas y dedicado un estudio específico a esta temática. En sus informes, el Relator afirma que las industrias extractivas han tenido consecuencias negativas, incluso devastadoras, para los pueblos indígenas (Anaya, 2013).

---

39 Véase, por ejemplo, "Principios rectores para empresas multinacionales de la OCDE" [en línea] http://www.oecd.org/daf/inv/mne/oecdguidelinesformultinationalenterprises.htm, "ISO 26000. Social responsibility" [en línea] http://www.iso.org/iso/home/standards/management-standards/iso26000.htm/; las normas de desempeño sobre sostenibilidad ambiental y social de la Corporación Financiera Internacional [en línea] http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/115482804a0255db96fbffd1a5d13d27/PS_English_2012_Full-Document.pdf?MOD=AJPERES, "Estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre responsabilidad social de las empresas" (COM(2011) 681 final) [en línea] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:ES:PDF, y la Ley Dodd-Frank de los Estados Unidos (Act's Section 1502) [en línea] http://www.globalwitness.org/library/dodd-frank-acts-section-1502-conflict-minerals. En el ámbito corporativo, un estudio realizado por la empresa de auditoría Mazars señaló que el 65% de las compañías mineras están trabajando activamente para dar cumplimiento a los Principios Rectores (véase [en línea] http://www.mining.com/mining-companies-committed-to-un-human-rights-principles-study/).

40 El presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, realizó una declaración conjunta con el primer ministro de Inglaterra en 2011, comprometiéndose a implementar los Principios Rectores. Actualmente, no existe información sobre medidas concretas o iniciativas por parte de otros países de la región, a pesar de que varios apoyaron la adopción de los Principios Rectores en el Consejo de Derechos Humanos (véase Paloma Muñoz, "Los gobiernos deben proteger, las empresas respetar", Revista *Humanum*, Blog del PNUD [en línea] http://www.revistahumanum.org/blog/los-gobiernos-deben-proteger-las-empresas-respetar/#more-2481).

41 Véase, por ejemplo, el artículo de opinión reciente de John Ruggie, "The Past as Prologue? A Moment of Truth for UN Business and Human Rights Treaty" [en línea] http://www.ihrb.org/commentary/board/past-as-prologue.html. Ruggie se desempeñó como Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, de 2005 a 2011.

De acuerdo con el catastro de conflictos por proyectos de industrias extractivas en territorios indígenas, y a partir de la revisión de los informes elaborados por el Relator Especial en el período 2009-2013, es posible distinguir seis nudos de problemas, que en la mayoría de los casos se presentan con distintos grados de imbricación. Estos nudos son:

- Conflictos por un inadecuado o inexistente resguardo jurídico de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, aguas, recursos naturales, biodiversidad y territorialidad.
- Conflictos por afectación de lugares sagrados de los pueblos indígenas.
- Deficientes o inexistentes evaluaciones independientes de los impactos ambientales, sociales, económicos y territoriales de los proyectos extractivos.
- Incumplimiento del deber estatal de consulta a los pueblos indígenas y de adopción de los resguardos y medidas para proteger sus derechos antes de otorgar concesiones o autorizar la ejecución de proyectos extractivos.
- Exclusión de los pueblos indígenas de la participación en los beneficios derivados de la explotación de recursos de sus territorios.
- Criminalización de la protesta social indígena ante proyectos de inversión que afectan sus derechos y territorios.

El mapeo sobre industrias extractivas realizado por el Proyecto de Apoyo para el Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Universidad de Arizona identificó, al menos, 226 conflictos socioambientales en territorios indígenas de América Latina durante el período 2010-2013, asociados a proyectos extractivos de minería e hidrocarburos. Se constata la presencia de conflictos socioambientales en prácticamente todos los países de América Latina donde existen territorios indígenas, como se muestra en el mapa III.1.

Mapa III.1

América Latina: conflictos relacionados con proyectos extractivos en el sector de la minería y los hidrocarburos en territorios habitados por pueblos indígenas, 2010-2013[a]

Fuente: Víctor Toledo, "Catastro de proyectos de industrias extractivas en territorios indígenas", y datos del mapeo elaborado por el Proyecto de Apoyo para el Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Universidad de Arizona [en línea] http://unsr.jamesanaya.info/study-extractives/map/.

[a] El término "conflicto" se utiliza en su acepción más amplia para identificar tensiones y conflictos sociales relativos al desarrollo de proyectos extractivos. Por lo tanto, no implica que exista violencia en todos los casos.

En el ámbito nacional, algunos países de la región mantienen bases de datos y observatorios sobre conflictos, aunque no están únicamente centrados en los casos concernientes a los pueblos indígenas. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) de Chile ha elaborado un mapa que permite visualizar gráficamente

en qué parte del territorio se ubican los 97 conflictos socioambientales identificados desde una perspectiva de derechos humanos desde enero de 2010 hasta junio de 2012. Entre ellos, 33 se relacionan con tierras y territorios indígenas[42].

Mediante su labor, la Defensoría del Pueblo del Perú ha recordado que la gestión de la información sobre los conflictos puede ayudar a su prevención y manejo pacífico. Para ello, mantiene un sistema de informes periódicos y alertas tempranas relacionados con una red de actores y entidades implicadas. De los 135 conflictos socioambientales activos y latentes registrados durante el mes de junio de 2014 por este organismo, el 72,6% (98 casos) se vinculaban a la actividad minera y el 12,6% (17 casos) a las actividades hidrocarburíferas (véase el cuadro III.5).

Cuadro III.5
Perú: conflictos socioambientales según actividad, junio de 2014

Actividad	Número de casos
Minería	98
Hidrocarburos	17
Energía	8
Forestal	4
Residuos y saneamiento	4
Agroindustrial	2
Otras	2
Total	135

Fuente: Defensoría del Pueblo del Perú, 2014.

La Defensoría mantiene un registro de casos de conflictos latentes "en observación", por ejemplo, el que existe en el Distrito de El Tigre (provincia de Loreto), donde las comunidades reclaman al gobierno regional y a las empresas petroleras la prestación de servicios de salud y educación, así como una indemnización por el uso del río como vía de transporte[43].

Por otra parte, organizaciones no gubernamentales como el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL) y el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA) han desarrollado bases de datos que identifican 198 conflictos, 207 proyectos relacionados con los conflictos, 297 comunidades afectadas y 6 conflictos transfronterizos[44].

c) Obstáculos para el pleno disfrute de los derechos de los pueblos indígenas y la resolución de los conflictos

Una gran parte de los conflictos socioambientales que afectan a los pueblos indígenas tienen características similares y experimentan una progresión muy parecida. Numerosos casos analizados han revelado que los problemas que impiden la prevención y resolución de los conflictos están estrechamente relacionados con limitaciones al ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, particularmente en términos de los derechos a las tierras tradicionales y los recursos. Cabe destacar los siguientes obstáculos:

- Limitaciones en el ejercicio de los derechos territoriales y la propiedad colectiva.
- Ausencia de procesos y mecanismos de consulta de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos.
- Desencadenamiento de actos de violencia, como la violencia institucional y la criminalización de dirigentes indígenas, lo que contribuye a la erosión y supresión de las organizaciones indígenas y las formas tradicionales de gobierno.

42 Véase INDH, "Mapa de Conflictos Socioambientales en Chile" [en línea] http://www.indh.cl/mapa-de-conflictos-socioambientales-en-chile, actualizado al junio de 2012.

43 Véase Defensoría del Pueblo, "Reporte de conflictos sociales" [en línea] http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/home.php; y "Sistema de alertas tempranas" [en línea] http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/alertatemprana.php.

44 El OCMAL, que engloba a más de 40 organizaciones con el objetivo de defender a las comunidades afectadas por la minería, mantiene una base de datos de conflictos relacionados con esta temática (véase [en línea] http://basedatos.conflictosmineros.net/ocmal_db/). Véase también Observatorio de Multinacionales en América Latina (OMAL), "Mapas de conflictos con los pueblos indígenas", de la Coordinación por los Derechos de los Pueblos Indígenas (CODPI), y "Mapeo colaborativo de conflictos socio-ambientales", del Observatorio de la Deuda en la Globalización (ODG). La iniciativa se orienta a recoger los casos de conflicto en territorios de pueblos indígenas que derivan de la presencia de empresas transnacionales (ETN), principalmente las que tienen su casa matriz en España.

i) Limitaciones en el ejercicio de los derechos a las tierras tradicionales y la propiedad colectiva

Se calcula que una de cada tres hectáreas que los gobiernos de América Latina conceden a la explotación minera, agrícola-industrial o forestal se superpone con tierras de comunidades indígenas[45]. Los conflictos surgen a partir de dos tipos de situaciones: mientras que en algunos casos la concesión está en territorio indígena, en otros afecta al pueblo indígena por la proximidad de las operaciones y el impacto en el medio ambiente y los recursos naturales, por ejemplo, el suministro de agua. Respecto de este último punto, por ejemplo, se han documentado ampliamente las alteraciones que producen las plantaciones forestales en el balance hídrico al incrementar las pérdidas de agua, la disminución de la productividad de los suelos, producto de la erosión ocasionada por las plantaciones de especies exóticas, y las repercusiones que tienen los requerimientos del manejo forestal —construcción de caminos y fumigaciones, entre otros— en la calidad y cantidad de las aguas superficiales (CEPAL/CELADE/ATM, 2012). Sin dudas, todos estos elementos dificultan la posibilidad de garantizar el derecho al agua de los pueblos indígenas, que va más allá de la dimensión individual, como se señala en el recuadro III.4, y nuevamente ponen en evidencia la interdependencia de los derechos territoriales con otros derechos de los pueblos indígenas.

Recuadro III.4
El agua en la cosmovisión de los pueblos andinos

Si bien la visión del agua en la región andina tiene particularidades según las distintas culturas indígenas existentes, la diversidad de áreas ecológicas, las diferentes ubicaciones de las cuencas y los niveles de organización social (comunidades, caseríos, parcialidades, aillus y otros), se observan denominadores comunes que deben mantenerse y respetarse. Para los pueblos andinos, el agua es mucho más que un recurso hídrico.

El agua es un ser vivo, proveedor de vida y de animación del universo. Con el agua se dialoga, se le trata con cariño, se le cría. Esta visión ha sido factor fundamental para la adecuada cosecha, conservación y reproducción de los recursos hídricos.

El agua es un ser divino, que proviene de Wirakocha, dios creador del universo, que fecunda la Pachamama (madre tierra) y permite la reproducción de la vida. Es, por lo tanto, una divinidad que está presente en los lagos, las lagunas, el mar, los ríos y todas las fuentes de agua.

El agua es una base para la reciprocidad y complementariedad, pues permite la integración de los seres vivos, la articulación de la naturaleza y de la sociedad humana. Es la sangre de la tierra y del universo andino; permite practicar la reciprocidad en la familia, los grupos de familias y las comunidades andinas. Ordena la vida de los individuos, presenta la diferencia no como oposición, sino como complementariedad y facilita la solución de los conflictos sobre la base de acuerdos comunitarios.

El agua es un derecho universal y comunitario; se dice que el agua "es de todos y es de nadie". Pertenece a la tierra y a los seres vivos, incluido el ser humano. Se distribuye equitativamente de acuerdo con las necesidades, costumbres y normas comunitarias y según su disponibilidad cíclica.

Es expresión de flexibilidad y adaptabilidad, en el sentido de que se comporta de acuerdo con los ecosistemas, las circunstancias y coyunturas, sin seguir normas rígidas. Depende del tiempo, el clima y la topografía. La sociedad andina, como el agua, está en continua apertura, incorporando selectivamente elementos de otras culturas y grupos humanos complementarios a su cultura.

El agua es un ser creador y transformador que sigue leyes naturales, según los ciclos estacionales y las condiciones del territorio. Su uso sustentable implica la generación y aplicación de conocimientos y habilidades obtenidos durante siglos, así como la construcción de una infraestructura hidráulica que permita cosechar y distribuirla sobre la base de una gestión mancomunada y eficiente.

El agua es la recreación de la diversidad en el espacio y el tiempo, en las organizaciones comunitarias, en la participación de la población, y permite la autodeterminación de las comunidades, en discusión y diálogo permanente con la naturaleza.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2012).

La traducción del derecho de propiedad comunal indígena en formas jurídicas concretas en el régimen de propiedad interno de los Estados puede resultar problemática. Muchas de las dificultades a las que se han enfrentado los Estados y los pueblos indígenas en relación con la demarcación de la propiedad comunal responden a la traslación de nociones de propiedad privada, con sus características inherentes de dominio pleno y exclusivo, que no se corresponden necesariamente ni con las tradiciones ni con las necesidades de protección de los pueblos indígenas.

El principal mecanismo de garantía del derecho de propiedad indígena que ha sido identificado en la jurisprudencia de los órganos del sistema interamericano de derechos humanos es la delimitación, la demarcación, el catastro y la titulación de las tierras y los recursos. La ausencia de mecanismos especiales de demarcación y titulación que tengan

[45] Datos obtenidos del Proyecto Munden, comisionado por la Iniciativa para los Derechos y Recursos. El Proyecto analizó unos 153 millones de hectáreas en concesión en 12 países y halló que el 31% de esa superficie se encontraba en territorio indígena. Véase "La lucha por la tierra: multinacionales vs. pueblos indígenas", BBC, 7 de octubre de 2013 [en línea] http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/10/130927_economia_multinacionales_tierras_indigenas_mj.shtml.

en cuenta las características específicas de la propiedad indígena y, particularmente, su fundamento en el derecho consuetudinario y los usos de los pueblos indígenas ha sido considerada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Awas Tingni y en casos posteriores como violaciones al artículo 25 de la Convención[46]. Otro caso emblemático es el de la tierra indígena Raposa Serra do Sol, en el Brasil, que se describe en el recuadro III.5.

Recuadro III.5

Brasil: el caso de la tierra indígena Raposa Serra Do Sol

El caso de la tierra indígena Raposa Serra do Sol, en el estado brasileño de Roraima, fue objeto de una denuncia presentada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que decidió medidas cautelares en 2004. El motivo de contienda fue el proceso de demarcación de un vasto territorio en el que vivían 19.000 personas, aproximadamente, pertenecientes a los pueblos Makuxí, Ingarikó, Wapixana, Patamona y Tauperang. La demarcación comenzó a principios de la década de 1970, pero enfrentó la oposición de un núcleo de empresarios y políticos de la región: un grupo de arroceros estaba interesado en modificar sus límites con el fin de poder permanecer en ella. En un fallo histórico, el Supremo Tribunal Federal del Brasil resolvió en marzo de 2009 que la reserva indígena debía ser respetada y permanecer intacta, decisión que fue corroborada en 2013. El Consejo Indígena Misionero (CIMI) ha subrayado que "las demarcaciones de tierras indígenas con la consiguiente posesión de indios es medida esencial para poner fin a los conflictos" y garantizar la seguridad jurídica de los pueblos originarios, "históricamente masacrados por los intereses colonialistas". Estos territorios continúan siendo objeto de polémica. La Central Única de Trabajadores (CUT) ha expresado su preocupación ante la OIT, que ha solicitado garantías para que todo proyecto que afecte a las tierras indígenas se someta a consultas con los pueblos afectados.

Fuente: NORMLEX, "Observation (CEACR) - adopted 2013, published 103rd ILC session (2014). Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) - Brazil (Ratification: 2002)" [en línea] http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_LANG_CODE:3142197,es:NO; Brasil, Supremo Tribunal Federal, "Plenário mantém condições fixadas no caso Raposa Serra do Sol", 23 de octubre de 2013 [en línea] http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=251738; ADITAL, "Para indígenas la decisión del STF sobre la demarcación de tierras frenó ganancias del agronegocio", 13 de noviembre de 2013 [en línea] http://www.adital.com.br/site/noticia.php?lang=ES&cod=78695.

La demarcación de los territorios indígenas ha conducido a conflictos, en ocasiones de gran calado, con otras comunidades indígenas que presentaron reclamos de propiedad sobre zonas de uso tradicional compartido (como bosques y aguas), con terceros y con el propio Estado. El reconocimiento de los títulos de propiedad indígena y la demarcación enfrentan una serie de retos diversos:

- Factores climatológicos.
- Ausencia de fondos suficientes y partidas presupuestarias asignadas para hacer frente al coste de la demarcación.
- Dificultades de accesibilidad a los territorios indígenas.
- Falta de divulgación y conocimiento de los marcos legislativos entre los pueblos indígenas interesados.
- Incentivo a las titulaciones individuales frente a titulaciones colectivas.
- Falta de un marco institucional estable que contemple los derechos de los pueblos indígenas.
- Pretensiones de otros sectores de la población rural e intereses de empresarios rurales sobre zonas estratégicas.
- Oposición judicial por parte de actores no indígenas que mantienen intereses económicos en las áreas indígenas por demarcar, muchas veces apoyados por grupos locales de poder.
- Situaciones de violencia y conflicto armado en ciertas regiones.

ii) Los procesos de consulta como piedra angular para prevenir y gestionar los conflictos

Uno de los aspectos de mayor relevancia en lo que respecta al ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas es el deber estatal de consultar y, en su caso, de obtener el consentimiento de los pueblos indígenas en relación con los proyectos de explotación de los recursos naturales en sus territorios. Los informes del Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas contienen una guía detallada de los parámetros que se han de seguir para que los procesos de consulta se realicen de acuerdo con los estándares internacionales (en el recuadro III.6 se presenta el caso de los pueblos indígenas afectados por un proyecto hidroeléctrico en Costa Rica y las recomendaciones del Relator Especial al respecto). El consentimiento y, en su caso, la oposición a los proyectos propuestos por el Estado, ha de considerarse una manifestación válida de los derechos de los pueblos indígenas a ser consultados en un sistema democrático, y no ha de generar violencia por parte del Estado o de terceros actores.

[46] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, párr. 139.

Recuadro III.6

Costa Rica: la situación de los pueblos indígenas afectados por el proyecto hidroeléctrico El Diquís

La Ley núm. 6172 de Costa Rica, conocida como Ley Indígena, reconoce las "reservas indígenas" y establece que son tierras inalienables, imprescriptibles y no transferibles. El país otorga a los acuerdos internacionales, como el Convenio núm. 169 de la OIT, un rango constitucional. A pesar de estas salvaguardas legales, se han venido sucediendo hechos de violencia en la región de Buenos Aires, debido a la posible construcción de un megaproyecto hidroeléctrico sobre el río Grande de Térraba, que está a cargo del grupo empresarial estatal Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).

Parte de la presa y el embalse ocuparían 818,24 hectáreas (aproximadamente un 10%) del territorio indígena Térraba, que pertenece al pueblo indígena Teribe, y unas 97 hectáreas del territorio indígena de China Kichá, del pueblo Cabécar, quedarían inundadas. Los territorios indígenas Rey Curré y Boruca, que se encuentran situados río abajo, podrían verse afectados por variaciones del caudal del río. La presencia de miles de trabajadores para realizar las obras de construcción durante varios años provocaría también un impacto social en las comunidades indígenas.

Si bien el ICE enfatiza que, a pesar de la inundación de tierras dentro de los territorios Térraba y China Kichá, no será necesario realizar ningún reasentamiento de la población de estos territorios indígenas, un examen del Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas concluyó que el proyecto sí provocaría el desplazamiento total o parcial de diez comunidades no indígenas.

En 2011, el Relator recomendó llevar a cabo un proceso de consulta con el objetivo de determinar si se puede alcanzar un consentimiento previo, libre e informado sobre el impacto que ocasionaría el proyecto. Durante el proceso de consulta, las partes deberían estar abiertas a buscar alternativas para el diseño del proyecto, a fin de determinar y condicionar sus impactos. En enero de 2013 se constituyó la Mesa de Diálogo entre el Gobierno de Costa Rica y los Pueblos Indígenas de los Cantones de Buenos Aires y Pérez Zeledón. El Gobierno ha manifestado que continuará con el proceso y realizó la primera reunión a finales del mes de julio de 2014.

Fuente: Donald Rojas, Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya: la situación de los pueblos indígenas afectados por el proyecto hidroeléctrico El Diquís en Costa Rica, 30 de mayo de 2011.

Es importante señalar que el derecho de consulta no genera únicamente la obligación del Estado de llevar a cabo un proceso de acuerdo con los estándares de derechos humanos, sino que también requiere medidas en el ámbito legislativo y administrativo. No en vano, en muchos casos, la violación de los derechos de propiedad comunal indígena derivados de la falta de consulta es una consecuencia de las limitaciones del marco normativo regulador.

Sin embargo, en los países andinos los avances legislativos se han visto limitados por la implementación efectiva en la práctica. Las expectativas generadas por gobiernos con una posición favorable a los derechos indígenas se truncaron y han contribuido a la aparición de varios conflictos socioambientales (Debido Proceso Legal, s/f). De este modo, los procesos de consulta se han desarrollado de forma desigual y raramente han cumplido con los estándares internacionales, hasta el punto de que varias comunidades han llevado a cabo sus propios procesos de consulta sobre proyectos extractivos.

En el Perú, por ejemplo, es posible afirmar que el 44% de los conflictos sociales corresponden a la falta de un proceso de consulta previa (Debido Proceso Legal, s/f). En 2009, el enfrentamiento de Bagua se originó en la protesta indígena por la aprobación de decretos ejecutivos que los afectaban y no fueron sometidos a consulta[47].

En Colombia existen mecanismos para el diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas y afrodescendientes, como la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas, o la Mesa Regional Amazónica. Sin embargo, aún no se ha logrado un diálogo permanente que permita resolver los conflictos socioambientales que afectan a los pueblos indígenas y que se ven intensificados por la situación general de violencia que vive el país. Los indígenas y afrodescendientes sufren masacres y desplazamiento con la presencia militar en resguardos indígenas sin previa consulta o el uso de los territorios para actividades de confrontación armada y narcotráfico.

En el Estado Plurinacional de Bolivia existen tensiones crecientes en torno a varios procesos legislativos y proyectos de infraestructura y explotación de recursos naturales. Aunque la Constitución Política del Estado, de 2009[48], garantiza el derecho a la consulta de los pueblos originarios campesino, indígena y afroboliviano, la cuestión de la consulta previa ante proyectos en territorios indígenas ha generado situaciones de alta conflictividad social durante

47 Entre otros casos en los que no ha habido consulta previa, se encuentra la explotación minera de la cordillera del Cóndor, en la Reserva Nacional Ichigkat Muja, territorio tradicional de los pueblos Awajún y Wampis, y la explotación ilegal de madera en territorio de los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario Mashco Piro, Yora y Amahuaca, en el departamento de Madre de Dios, que los pone en riesgo de extinción.

48 Constitución Política del Estado (CPE), aprobada mediante referendo el 25 de enero de 2009 y promulgada el 7 de febrero del mismo año.

los últimos años y un clima de tensión entre el gobierno central y algunas organizaciones como la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) y el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyo (CONAMAQ).

La nueva Constitución del Ecuador de 2008 reconoce el "derecho a la consulta previa, libre e informada" a las comunidades y pueblos indígenas afectados por actividades económicas que tengan un impacto en sus territorios. En la actualidad es objeto de debate y movilización indígena el futuro del proyecto de extracción de petróleo en el Parque Nacional Yasuní, en razón de que no se ha logrado aunar suficiente apoyo internacional para un fondo que estaba destinado a financiar la mitad de los recursos que se obtendrían de la extracción de petróleo (véase el recuadro III.7).

Recuadro III.7

El Yasuní, el petróleo y los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial

El Yasuní (Amazonia ecuatoriana) es una de las zonas de mayor biodiversidad del planeta, uno de los últimos refugios que se mantienen intactos por la civilización occidental desde la época de los cambios climáticos del Pleistoceno; constituye una verdadera "arca de Noé". Hoy, la zona queda supuestamente bajo la protección del Parque Nacional Yasuní, el que, en parte, ya está intervenido desde hace años por la explotación petrolera. Algunas de sus áreas están menos intervenidas, especialmente las colindantes con el Perú.

El Yasuní es el territorio ancestral de varios pueblos indígenas, como los Waorani, e incluso de pueblos en aislamiento, como los Tagaeri y los Taromenane, sin contacto o con contacto inicial con el resto de la población del país. Por ello, el gobierno actual abanderó desde 2007 la Iniciativa Yasuní-ITT, un proyecto innovador y esperanzador, que se proponía dejar bajo tierra el petróleo crudo de dos bloques delimitados en el área (bloques 31 y 43, campos Ishpingo, Tambococha y Tiputini (ITT)).

Sin embargo, el 15 de agosto de 2013 el presidente emitió el Decreto Ejecutivo núm. 74, que dio por terminada la Iniciativa Yasuní-ITT debido a las pocas aportaciones internacionales, y pidió a varios ministerios, entre ellos el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (ahora encargado del Plan de Medidas Cautelares para proteger a los pueblos indígenas en aislamiento), que elaboraran informes sobre la viabilidad ambiental, técnica, financiera y constitucional de la explotación de los campos petroleros en el Parque Nacional Yasuní, con el propósito de solicitar a la Asamblea que declarara de interés nacional la explotación petrolera efectuada allí (según el artículo 407 de la Constitución). En declaraciones públicas se argumentó que la explotación del Yasuní sacaría al Ecuador de la pobreza y que los primeros beneficiarios serían los indígenas de la zona explotada. Además, la explotación de crudo se haría aplicando la tecnología más avanzada no contaminante y con los más estrictos controles medioambientales.

Este anuncio se dio en un contexto muy tenso, pues en marzo fueron asesinados unos 30 indígenas Taromenane que vivían en aislamiento, entre ellos mujeres y niños, en el marco de la presión sobre sus territorios. Ese acontecimiento había generado un pronunciamiento del Relator Especial James Anaya, el 16 de mayo de 2013, quien en un comunicado subrayó que "se debe respetar el principio de no contacto, lo que implica implementar una política pública que proteja sus espacios vitales y les preserve de presiones por parte de empresas extractivas, la tala ilegal de madera, y el asentamiento no autorizado en el área". Asimismo, en 2006, durante una visita al país, el anterior Relator, Rodolfo Stavenhagen, había exhortado a que se suspendiera cualquier actividad petrolera y se sancionara la extracción ilegal de madera o cualquier otra actividad que lesionara la paz de los pueblos en aislamiento.

Tras haber sido recibidos y revisados por la presidencia, los informes solicitados a los ministerios se enviaron para su discusión a la Comisión de Biodiversidad y Recursos Naturales, paso previo a los debates y la votación general. Parte de la sociedad civil, como la organización Acción Ecológica y el Observatorio de Derechos Colectivos del Ecuador, pidió a la Comisión que no aprobara la declaración de interés nacional de la explotación de los bloques 31 y 43 del campo ITT. En la discusión se planteaban dos temas cruciales: el peligro de etnocidio, por la existencia de pueblos indígenas en aislamiento en la zona por explotar, y la violación de los derechos de la naturaleza, ambos incluidos en la innovadora Constitución de 2008. Pese a esta solicitud, el 3 de octubre de 2013 la Asamblea Legislativa del Ecuador aprobó la explotación de los bloques 31 y 43 en el Parque Nacional Yasuní. El 25 de octubre de 2013, un grupo de la sociedad civil, el Colectivo de Antropólogas y Antropólogos, presentó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) un escrito *amicus curiae* sobre las medidas cautelares MC-91-06 a favor de los Tagaeri y Taromenane, pidiendo medidas provisionales (más vinculantes) por falta de garantías de los derechos humanos de estos pueblos.

A su vez, el 20 de septiembre de 2013 el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas había instado al Estado ecuatoriano y su gobierno a promover el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en particular los artículos 3, 8, 10, 25, 26, 29 y 32; recordó que las actividades petroleras en territorio de pueblos en aislamiento atentan contra las disposiciones del Convenio núm. 169 de la OIT; recomendó la implementación de la Política Nacional de los Pueblos en Situación de Aislamiento Voluntario de 2007 y, entre otras peticiones, exhortó al presidente del Ecuador y su gobierno a rectificar la decisión tomada, considerando que la consulta previa, libre e informada es imposible en el caso de estos pueblos.

La explotación en las zonas de estos pueblos viola en primer lugar la propia Constitución, que en su artículo 57 considera a sus territorios "de posesión ancestral, irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva". Además, en la Carta Magna se apunta que: "El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento, y precautelar la observancia de sus derechos. La violación de estos derechos constituirá delito de etnocidio, que será tipificado por ley". Cabe subrayar que también se pasa por alto el inciso 7 del artículo 57, donde se trata el tema de la consulta previa, libre e informada, que en el caso de los pueblos en aislamiento se ha de interpretar como deseo de no contacto, de acuerdo con las *Directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la región amazónica, el Gran Chaco y la región oriental de Paraguay*, de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) (2012).

Fuente: Elaboración propia.

iii) Actos de violencia y criminalización

Ante las limitaciones al ejercicio de los derechos indígenas en el ámbito nacional, en particular el derecho a la consulta, los órganos del sistema interamericano de derechos humanos han atendido un número creciente de denuncias relativas a la implementación de proyectos de explotación de los recursos naturales. Este tipo de casos no inciden únicamente en los derechos de propiedad sobre las tierras y recursos de las comunidades afectadas, sino que típicamente vienen asociados a un ciclo de movilización social, amenazas y violencia contra los líderes y miembros de estas comunidades, a veces protagonizado por personal contratado por las empresas responsables de los proyectos, que generan violaciones a un amplio elenco de derechos, incluido el derecho a la vida, a la integridad física, a la libertad de residencia y a la circulación de las personas. En el recuadro III.8 se reseña a modo ilustrativo el caso del TIPNIS, en el Estado Plurinacional de Bolivia.

Recuadro III.8

Estado Plurinacional de Bolivia: el caso del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS)

Unos de los casos que ha tenido más repercusión en el plano nacional e internacional es el proyecto de construcción de una carretera a través del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS). Esta iniciativa desencadenó un conflicto en 2011, que propició una marcha liderada por la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB). Las comunidades indígenas denunciaron que el proceso de consulta era contrario a la Constitución, a los estándares internacionales y a la legislación existente que protege el parque. En estas marchas, los participantes alegaron que hubo uso excesivo de la fuerza por parte de las autoridades. Las marchas lograron la aprobación de la Ley núm. 180, que estableció la intangibilidad de la reserva y el veto a la construcción de una carretera que pasara por su territorio, así como la convocatoria a una consulta para definir el futuro del proyecto. Además de este caso, existen multitudes de procesos que están produciendo tensiones. Por ejemplo, la falta de consulta sobre la exploración minera en Mallku Khota, departamento de Potosí, dio lugar a protestas que continuaron a pesar de la nacionalización de la mina por parte del gobierno.

Existen también procesos de consulta en torno a seis proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos por parte de Repsol, ubicados en los departamentos de Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija, cuya inversión asciende a más de 700 millones de dólares. En departamentos como el de Tarija siguen existiendo graves problemas asociados al racismo y la discriminación. Tradicionalmente, la ausencia de consultas adecuadas a los pueblos indígenas de la región en relación con los proyectos extractivos en sus territorios ha constituido un motivo de alta conflictividad social.

Fuente: Elaboración propia.

El número de casos que están siendo examinados por la CIDH o en los que esta recientemente ha intervenido mediante medidas cautelares o pronunciamientos públicos se incrementó exponencialmente en los últimos años[49]. La alarmante recurrencia de estas situaciones de violación de los derechos indígenas pone de manifiesto que, a pesar de los muchos avances registrados en la legislación, existen aún importantes limitaciones en la protección de derechos que se ven afectados por la explotación de los recursos naturales en territorios indígenas.

En el "Informe de Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos" (Naciones Unidas, 2011d), presentado al Consejo de Derechos Humanos, se señala que tres de los cuatro países con las más altas tasas de violencia contra defensores de derechos humanos, relacionadas con las operaciones de empresas y con cuestiones vinculadas a disputas territoriales, pertenecen a América Latina: el Brasil, Colombia y el Perú (el cuarto país es Filipinas) (Naciones Unidas, 2011d). La organización no gubernamental Global Witness informó que 711 personas fueron asesinadas en los últimos diez años en el mundo mientras defendían los derechos de la tierra y los bosques frente a operaciones comerciales[50]. Véase al respecto el recuadro III.9, que describe la situación de riesgo en la que trabajan los defensores de los derechos humanos en la región.

[49] Véase, por ejemplo, CIDH, Comunicado de prensa No 35/09: "La CIDH condena hechos de violencia en Perú", 8 de junio de 2009; Caso Comunidades Indígenas Ngöbe y otras (Panamá), resolución de medidas cautelares MC-56-08, del 17 de junio de 2009.

[50] Pese a que el número de asesinatos casi se ha duplicado en los últimos tres años, se ha constatado que en muchos países hay una preocupante falta de información sobre estos asesinatos, lo que sugiere que esta cifra es una subestimación de la magnitud del problema. Véase "A hidden crisis? Increase in killings as tensions rise over land and forests", Global Witness Briefing, 19 de junio de 2012 [en línea] http://www.globalwitness.org/sites/default/files/images/A_hidden_crisis-FINAL%20190612%20v2.pdf.

Recuadro III.9

La situación de los defensores de los derechos humanos en las zonas de conflicto

"71. La mayoría de las comunicaciones (21) sobre este grupo durante el período de que se informa trataban sobre defensores que trabajaban en cuestiones ambientales y relativas a la tierra en el contexto de industrias extractivas y proyectos de construcción y desarrollo en América. Estos defensores también eran los que más riesgo corrían de perder la vida como consecuencia de sus actividades de defensa de los derechos humanos. Siete de las 21 comunicaciones enviadas hacían referencia a asesinatos, y 6 de ellas se enviaron a América. Este grupo concreto de defensores de esta región también estaba expuesto a muchas otras violaciones, como amenazas de muerte, agresiones, intentos de asesinato, intimidaciones, acosos y estigmatización y campañas de desacreditación".

Fuente: Naciones Unidas, "Informe de Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos", 2011.

La impunidad de los asesinatos relacionados con negocios agrava este problema. En el Perú un alto número de asesinatos han sido documentados por instancias como la Defensoría del Pueblo, las que indican que la mayoría de los casos están relacionados con disputas territoriales[51]. Las protestas sociales en este país son noticias recurrentes. La Defensoría del Pueblo informó que durante el mes de junio de 2014 ocurrieron 93 acciones de protesta y en el 43% de estos casos se produjeron hechos de violencia. En un informe de julio de 2012, el Instituto de Defensa Legal denunció el giro del actual gobierno hacia una política de mano dura durante su primer año de gestión para hacer frente a los principales conflictos socioambientales como el de Espinar y Cajamarca.

En Colombia, la Defensoría del Pueblo exhortó a los órganos judiciales a identificar a los responsables de las masacres, asesinatos, amenazas y desplazamientos de más de 3.000 integrantes del pueblo Awa, descritos en la Resolución Defensorial núm. 53 de 2008. La Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) informó a la CIDH sobre 1.940 casos relacionados con homicidios, secuestros, detenciones arbitrarias y desapariciones forzadas de indígenas hasta octubre de 2006. La Fiscalía se pronunció en 100 de ellos (CIDH, 2009a; KAS, 2009).

En el Brasil, los altos índices de violencia en el Mato Grosso do Sul, estado fronterizo con Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Paraguay, están siendo objeto de atención nacional e internacional. De acuerdo con un informe del Consejo Indígena Misionero (CIMI), 452 indígenas fueron asesinados entre 2002 y 2010 (en contraste con las 167 muertes registradas en los ocho años anteriores)[52]. Aunque un 13% de las tierras del Brasil han sido reconocidas como territorio indígena, los granjeros siguen expandiendo sus áreas de actividad. De acuerdo con el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria, las 74 granjas más grandes de Mato Grosso do Sul cubren 2.400 hectáreas de tierra, mientras que el área donde viven 77.000 indígenas asciende a tan solo un tercio de la extensión bajo control no indígena.

Existe también el temor de que los pueblos indígenas sufran una marginalización creciente, debido a las políticas económicas del gobierno, y a que se intensifiquen los conflictos. El pueblo indígena Mundurukú, en el estado de Pará, ha alertado que asumirá una oposición violenta a los planes del gobierno de construir una presa hidroeléctrica en el río Tapajós. Por otra parte, muchos pueblos se han opuesto al megaproyecto de la presa de Belo Monte[53].

El Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ha advertido acerca del riesgo de una criminalización de la protesta de forma injustificada, que pueda erosionar la confianza necesaria para alcanzar acuerdos entre los representantes indígenas y los estatales y las bases para el diálogo y la convivencia pacífica. En el caso de Bagua (Perú), donde murieron 11 indígenas y 22 miembros de las fuerzas de seguridad del Estado, el Relator advirtió la ausencia de mecanismos para garantizar el derecho a la consulta y el derecho a sus tierras y territorios. La falta de opciones

51 Defensoría del Pueblo del Perú, "Informe sobre violencia en conflictos sociales", Informe núm. 156, pág. 32, marzo de 2012 [en línea] http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/home.php.

52 Véase la página web del Consejo Indígena Misionero [en línea] http://www.cimi.org.br/site/pt-br/, y específicamente sus informes anuales sobre violencia [en línea] http://www.cimi.org.br/site/pt-br/?system=publicacoes&cid=30. La organización no gubernamental Iniciativa Derechos y Recursos, mediante un estudio que forma parte del Proyecto Munden, identificó 279 indígenas que fallecieron de forma violenta en Mato Grosso do Sul entre 2003 y 2011 por conflictos surgidos a raíz del creciente valor de las tierras con el auge de los precios de las materias primas. Véase EDN, "Multinacionales arrebatan a indígenas una de cada tres hectáreas" [en línea] http://www.edn360.mx/articulos/multinacionales-arrebatan-a-indigenas-una-de-cada-tres-hectareas/.

53 Véase "Killings of Brazil's indigenous Indians highlight tensions of land disputes", The Guardian, 8 de agosto de 2013 [en línea] http://www.theguardian.com/world/2013/aug/08/brazil-land-indigenous-people-killings.

adecuadas para la defensa de sus derechos hace que la protesta se perciba como la única alternativa posible. Por su parte, el Instituto de Defensa Legal del Perú ha señalado que: "Es impostergable iniciar el debate público y nacional sobre el ordenamiento territorial en nuestro país. Si los diversos actores supieran de antemano dónde puede implementarse un proyecto de industrias extractiva y dónde no, porque es una zona protegida, de gran fragilidad ambiental o es territorio indígena, podrían evitarse y prevenirse muchos conflictos sociales" (Instituto de Defensa Legal/Justicia Viva, 2012).

En 2013 el Relator Especial realizó declaraciones públicas en relación con situaciones que requerían inmediata atención por parte de los gobiernos, por ejemplo, en el caso de actos de violencia hacia los pueblos Tagaeri, Taromenane y Waorani en la Reserva de la Biosfera de Yasuní, en el Ecuador, y los episodios de agresión contra personas indígenas en la Reserva de Bosawás, en Nicaragua (Anaya, 2013). Anteriormente, el Relator también estudió el caso de la conflictividad y la violencia observadas en Guatemala con relación a los proyectos mineros (véase el recuadro III.10).

Recuadro III.10
Guatemala: el caso de Santa Catarina Ixtahuacán

"GINEBRA (12 de octubre de 2012) – Un grupo de expertos independientes de las Naciones Unidas exhortaron al Gobierno de Guatemala a esclarecer los actos de violencia acaecidos el jueves 4 de octubre en la localidad de Cumbre de Alaska, en el municipio de Santa Catarina Ixtahuacán, Sololá, que resultaron en la muerte de 6 indígenas, así como 33 heridos de las comunidades indígenas y 13 heridos entre miembros del ejército.

'Instamos al Gobierno de Guatemala a que siga investigando de manera imparcial los hechos ocurridos, con el fin de determinar no sólo la responsabilidad de quienes participaron en la comisión de los delitos, sino también la que se deriva de la cadena de mando', señalaron los Relatores Especiales de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, sobre la situación de los defensores de derechos humanos, Margaret Sekaggya, sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, y sobre el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas, Maina Kiai.

El 4 de octubre los 48 Cantones de Totonicapán bloquearon cinco puntos de las carreteras que comunican la cabecera de Totonicapán en protesta por el alto precio de la energía eléctrica, la reforma de la carrera magisterial y propuestas de reforma constitucional presentadas por el Gobierno de Guatemala.

Los expertos de la ONU urgieron además a las autoridades guatemaltecas a garantizar el ejercicio del legítimo derecho de los pueblos indígenas a participar en protestas pacíficas, además de tomar las medidas necesarias para evitar que la actuación de la fuerza pública en el mantenimiento del orden resulte en violaciones del derecho a la vida e integridad física de los manifestantes".

Fuente: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), "Guatemala / Pueblos indígenas: expertos de la ONU piden que se investigue la violencia ocurrida en Santa Catarina Ixtahuacán", octubre de 2012 [en línea] http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12658&LangID=S#sthash.0UMNiAfq.dpuf [fecha de consulta: 30 de agosto de 2014].

Se constata que la gravedad de la situación requiere mayores esfuerzos por parte de los gobiernos de la región para prevenir los abusos antes de que ocurran, abordando las causas fundamentales de las quejas promovidas por los defensores de los derechos humanos[54]. En el mismo sentido se ha pronunciado la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH (véase el recuadro III.11).

Recuadro III.11
Declaración de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre la penalización de las protestas

En el "Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2005", la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión manifestó que "resulta en principio inadmisible la penalización per se de las demostraciones en la vía pública cuando se realizan en el marco del derecho a la libertad de expresión y al derecho de reunión". Por ello ha expresado su preocupación por la existencia de disposiciones penales que convierten en actos criminales la simple participación en una protesta, los cortes de ruta o los actos de desorden que en realidad, en sí mismos, no afectan bienes como la vida o la libertad de las personas.

Fuente: Organización de los Estados Americanos (OEA), "Una Agenda Hemisférica para la Defensa de la Libertad de Expresión" [en línea] http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/cd/sistema_interamericano_de_derechos_humanos/index_AHDLE.html.

[54] Véase Paloma Muñoz, "Los gobiernos deben proteger, las empresas respetar", Revista Humanun, Blog del PNUD, 30 de agosto de 2012 [en línea] http://www.revistahumanum.org/blog/los-gobiernos-deben-proteger-las-empresas-respetar/#more-2481.

En Chile, un estudio de 2012 comisionado por la CEPAL indica la existencia de procesos de violencia estructural e institucional relativa a las tierras mapuches. Las tensiones constantes generan respuestas sociales organizadas para encontrar soluciones y asegurar su supervivencia. El conflicto mapuche se ha conformado en torno a demandas históricas que el Estado ha percibido como un peligro y amenaza para la integridad nacional (CEPAL/CELADE/ATM, 2012). A la creciente movilización indígena y ocupación de tierras, el Estado ha respondido con la judicialización y penalización de la acción colectiva y la militarización de los territorios (véase el recuadro III.12). Se ha constatado el hostigamiento a dirigentes indígenas, con el fin de proteger a los agricultores y empresarios, aplicándoles la ley antiterrorista. En la Argentina, los Mapuche también han visto afectados sus derechos territoriales producto de actividades petroleras, como se detalla en el recuadro III.13.

Recuadro III.12
Chile: las causas judiciales contra personas Mapuche

Las causas contra personas Mapuche se rigen bajo el nuevo sistema procesal de Chile de 2000, orientado a entregar mayores garantías, claridad y transparencia a los procesos. La reforma procesal penal de 2000 no consideró las particularidades de los pueblos indígenas. Los datos muestran que nueve de cada diez delitos que se imputan a los Mapuche se refieren a conflictos interétnicos. Una parte importante de los delitos que se les imputan se resuelven sin forma de juicio. Un 16,4% de ellos terminan por el ejercicio de las facultades propias del Ministerio Público, reconociendo que el delito no compromete gravemente el interés público; un cuarto termina con salidas alternativas; un 14% son sobreseídos temporal o definitivamente, lo que pone en entredicho el carácter delictivo de los hechos imputados o la posibilidad de probarlos.

En Chile muchas causas colectivas son interpuestas a partir de movilizaciones que se consideran desórdenes públicos, y luego se imputan a las causas múltiples delitos. También se puede verificar la recurrente "persecución" a los dirigentes que lideran procesos de recuperación de tierras, quienes acumulan numerosas causas judiciales. De los 69 delitos que se resolvieron en forma de juicio, solo 28 tuvieron sentencia condenatoria (un 15% del total). La mayor parte de los delitos asociados a conflictos territoriales se relacionan con daños simples (20,2%), usurpación no violenta (13,7%), amenazas de atentados contra personas y propiedades (10,9%) y desórdenes públicos (10,4%).

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL y Alianza Territorial Mapuche (ATM) (2012).

Recuadro III.13
Argentina: el caso de Loma de La Lata

El yacimiento petrogasífero Loma de La Lata ocupa un total de 36.000 hectáreas de tierras, es el mayor de la Argentina y uno de los más grandes a nivel continental. Únicamente en los territorios pertenecientes a las comunidades mapuches (10.000 hectáreas) existen aproximadamente 80 pozos hidrocarburíferos. La actividad extractiva de Repsol YPF en territorio mapuche se ha concretado en actuaciones de exploración, perforación, desarrollo, producción, tratamiento y transporte de los hidrocarburos. Asimismo, la ocupación incluye la infraestructura necesaria para la explotación: pozos, caminos, oleoductos y gasoductos, estaciones compresoras, viviendas para el personal y baterías.

En mayo de 2011, Repsol YPF anunció el hallazgo de un yacimiento "de recursos no convencionales de hidrocarburos", equivalente a unos 150 millones de barriles de petróleo, en un área de 330 kilómetros cuadrados del municipio Loma de La Lata.

En junio de 2011, a pocos días de las elecciones provinciales de Neuquén, la comunidad Mapuche Kaxipayiñ inició cortes en los cinco accesos del megayacimiento de Loma de La Lata, reclamando el saneamiento de las tierras en que se constató el derrame de hidrocarburos y denunciando al gobierno neuquino por no haber cumplido su obligación de hacer un seguimiento y tratamiento de la salud de la población y la instalación de una planta tratadora de metales pesados y de una potabilizadora del agua. El corte fue levantado luego de diez días con un operativo policial de 120 efectivos, cuya acción judicial obedeció a una denuncia de YPF. La comunidad continuó su manifestación en la Casa de Gobierno y en el Juzgado de Instrucción Penal Nº 6, en reclamo del incumplimiento del saneamiento de tierras contaminadas. La comunidad Kaxipayiñ reclamó asimismo que el sector fuera saneado por medio de un sistema que protegiera todo el medio ambiente y no "a cielo abierto", como se propone desde la gobernación. A nivel provincial, la Confederación Mapuche del Neuquén ha estado presente en las movilizaciones.

La expropiación del 51% de las acciones de YPF por parte del Estado argentino en abril de 2012 genera diversas expectativas respecto de la política de la empresa en su relación con las comunidades Mapuche afectadas. Las sentencias judiciales que obligan a la empresa a reparar los daños causados y al suministro de agua potable siguen sin cumplirse.

Fuente: Coordinación por los Derechos de los Pueblos Indígenas, "Mapa de conflictos entre pueblos indígenas y transnacionales" [en línea] http://www.codpi.org/territorio-y-recursos-naturales/observatorio/mapeo.

En el Ecuador, la falta de garantías para la implementación efectiva de la consulta ha desencadenado diversas protestas que han derivado en cargos contra defensores de los derechos humanos (Amnistía Internacional, 2012)[55]. Entre 2008 y 2011, la Defensoría del Pueblo del Ecuador ha constatado un crecimiento del número de

[55] Amnistía Internacional, Informe Ecuador, 2012.

procesos penales contra defensores de derechos humanos por sabotaje y terrorismo (CDES, 2011)[56]. Otros delitos son las injurias o el daño a la propiedad privada y la intimidación, enmarcados en el contexto de los delitos de seguridad pública.

Las demandas de los movimientos sociales más recientes se identifican como amenazas a la seguridad nacional y, al no ser canalizadas por medio del diálogo, desembocan en violencia, la judicialización y la carga policial (DPE, s/f). La Defensoría del Pueblo ha revisado al menos 63 casos sometidos a procesos judiciales entre 2007 y 2010, de los cuales 42 fueron amnistiados por la Asamblea Constituyente y 21 se han instaurado. Uno de los efectos más gravosos de la criminalización ha sido que los defensores de derechos humanos se han visto obligados a separarse de su núcleo familiar, han perdido sus trabajos, cambiado su lugar de residencia y abandonado sus estudios. Varios han debido incurrir en gastos económicos para costear su defensa legal en los juicios.

2. Estado de la implementación de los derechos territoriales indígenas

Más allá de la evolución de los estándares internacionales y nacionales de los derechos territoriales, la realidad regional del ejercicio de estos derechos presenta un panorama bastante complicado para los pueblos indígenas. Sorprendentemente, el momento histórico en el que más protección jurídica tienen los territorios indígenas coincide con uno de los momentos de mayor vulnerabilidad de estos. Esta vulnerabilidad responde a diversas situaciones que se están produciendo en la región y que se derivan de los panoramas nacionales que se han descrito en el apartado anterior. No obstante, resulta importante reflejarlas, puesto que deberían formar parte de las agendas de trabajo nacionales y regionales para promover la implementación de los derechos territoriales de los pueblos indígenas como los grandes desafíos y retos de los países para los próximos años.

a) Las brechas de implementación y reconocimiento

Como oportunamente señalara Rodolfo Stavenhagen, primer Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas: "Es importante reconocer que en muchos países se han dado importantes desarrollos normativos en materia de derechos humanos así como de derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, estos desarrollos aún se confrontan con innumerables violaciones de los derechos individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, debido, en parte, a que las normas no se implementan de manera adecuada, o porque son algunas veces neutralizadas por otras normas contradictorias, o bien porque no funcionan satisfactoriamente las instituciones jurídicas y administrativas cuya tarea sería aplicar la ley y velar por su cumplimiento. (…) [L]a brecha de la implementación (...) constituye uno de los principales obstáculos para el pleno disfrute de los derechos humanos por parte de las personas y las colectividades indígenas. (…) Cómo cerrar esta brecha de la implementación constituye uno de los grandes desafíos para el futuro"[57].

La ya famosa brecha de implementación establecida por el Relator Especial entre los estándares internacionales y los nacionales ha seguido ampliándose de manera ciertamente preocupante. Es posible que el de los derechos territoriales sea uno de los ámbitos en el que la brecha es más acuciante. Mientras que el derecho internacional ha seguido evolucionando gracias al desarrollo jurisprudencial de diversos mecanismos internacionales, en los ámbitos nacionales se continúa limitando el alcance de estos estándares y minimizando sus contenidos.

Donde más se aprecia esta situación es precisamente alrededor del concepto de territorio. Ningún Estado está reconociendo aún los territorios indígenas con todos los matices establecidos por el derecho internacional, y las diversas figuras que utilizan los países para hacer referencia a los territorios indígenas están muy lejos de abarcar todo el contenido de los estándares internacionales. Las comarcas indígenas de Panamá, por ejemplo, son cesiones territoriales que realiza el Estado panameño; las circunscripciones territoriales indígenas del Ecuador, los resguardos indígenas de Colombia, los distintos tipos de reservas indígenas del Brasil o las tierras comunitarias de origen de Bolivia (Estado Plurinacional de) están muy lejos del contenido de la Declaración de las Naciones Unidas sobre

[56] Un análisis elaborado por el Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES) evidencia que entre 2007 y 2010 el país ha asistido a un incremento vertiginoso de casos de defensores de derechos humanos que han sufrido sanciones al ejercer su derecho de expresión en contra del modelo de desarrollo extractivo. En la opinión pública se ha promovido la imagen de los defensores de derechos humanos como "delincuentes", "desestabilizadores del gobierno", "saboteadores" y "terroristas" (CDES, 2011).

[57] Primer Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, mayo de 2006.

los Derechos de los Pueblos Indígenas o de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Principalmente, no se reconocen los elementos inmateriales de los territorios indígenas y, por lo tanto, tampoco se reconoce la autonomía de los indígenas dentro de su territorio ni la capacidad de tomar sus propias decisiones sobre las formas y modelos de desarrollo territorial. Se les niega sistemáticamente la propiedad, el control y la gestión de los recursos naturales no renovables (y en muchos casos, también de los recursos naturales renovables). Ni siquiera en los países más avanzados en el reconocimiento constitucional y legal de los derechos de los pueblos indígenas, como el Estado Plurinacional de Bolivia, se les reconoce la propiedad de los recursos naturales no renovables.

Otros derechos territoriales en los que más se experimenta esta brecha de implementación son los derechos de consentimiento libre, previo e informado y el derecho de participación, para cuya garantía la consulta sigue siendo un deber estatal fundamental.

En relación con el deber estatal de consulta, y a pesar de que los estándares y procedimientos han sido establecidos de manera muy concreta por diversos mecanismos internacionales como el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Relator Especial o la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se aprecian diferencias sustanciales entre los procedimientos que se están impulsando en los países y estos estándares internacionales[58]. Como ejemplo pueden citarse la ley peruana del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, y su reglamento[59] o el procedimiento de consulta establecido por la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior de Colombia[60]. Los casos de la Argentina, el Brasil, el Ecuador, Guatemala y otros países de la región alertan sobre la urgencia de fortalecer los procedimientos de consulta relacionados con la explotación de recursos naturales, para que estos no se conviertan en meros trámites de información[61].

En el caso del consentimiento, la situación es todavía más seria, ya que los Estados aún no lo contemplan como una opción y, por lo tanto, no respetan a cabalidad los estándares establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos o la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas con relación al consentimiento. Los desalojos se siguen produciendo de manera forzosa y no se busca el consentimiento de las comunidades afectadas, ni siquiera cuando se sabe que la explotación de recursos va a provocar un impacto importante, por lo que tampoco se respetan las condiciones que estableció la Corte Interamericana para que los Estados puedan explotar recursos naturales dentro de los territorios indígenas.

El derecho de participación también presenta una brecha profunda entre los estándares internacionales y los nacionales en determinadas circunstancias. Como ya se ha comentado, sí se están respetando los derechos de participación en la planificación y elaboración de políticas públicas en varios países de la región. Por lo general, esta participación se realiza mediante mesas de diálogo y consulta y se centra fundamentalmente en las políticas públicas nacionales (véanse los ejemplos de los ámbitos de la salud y la educación en el capítulo IV). Aunque cada caso requiere de un análisis pormenorizado, lo cierto es que durante los últimos años países como Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia, Costa Rica y Panamá, entre otros, han tenido diversas experiencias de participación en este sentido (véase el recuadro III.14).

La brecha de implementación del derecho de participación se profundiza al pasar del debate de las políticas nacionales a los proyectos de desarrollo o de infraestructura en los territorios indígenas concretamente. En estos casos, no suelen producirse procesos participativos ni en la definición del proyecto ni en la participación en los beneficios que produce. Por lo general, los Estados confunden la difusión de información con la participación, de tal forma que esta queda totalmente minimizada. Además, como tampoco se reconoce la propiedad sobre los recursos naturales de los pueblos indígenas, se les niegan los derechos de participación en los beneficios de los proyectos extractivos

[58] La concreción de la consulta se ha tratado en la primera parte del capítulo. No obstante, cabe recordar la sentencia de la Corte Interamericana en el caso del pueblo indígena de Sarayaku vs. Ecuador, en la que se definen los contenidos, alcances y límites de la consulta (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, óp. cit., párrs. 177, 180, 181, 185, 186, 187 y 200).

[59] Ley núm. 29785, "Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)", del 7 de diciembre de 2011; Reglamento de la Ley núm. 29785, Decreto Supremo núm. 001-2012-MC, del 3 de abril de 2012 [en línea] http://consultaprevia.cultura.gob.pe/compendio-normativo.pdf. Véase un análisis crítico de la ley y de su reglamento en Gamboa y Snoeck (2012).

[60] Véase [en línea] http://www.mininterior.gov.co/mision/direccion-de-consulta-previa.

[61] Véase un interesante trabajo que refleja una realidad continental bastante preocupante en Coordinación por los Derechos de los Pueblos Indígenas, "Mapa de conflictos entre pueblos indígenas y transnacionales" [en línea] http://www.codpi.org/territorio-y-recursos-naturales/observatorio/mapeo.

que se llevan a cabo en sus territorios. La cuestión de la participación en los beneficios se ha convertido durante los últimos años en un motivo de conflictos y tensiones, ya que en algunos casos se están produciendo negociaciones directas entre empresas y comunidades indígenas, con más o menos permisividad estatal, y las comunidades están recibiendo ingresos por la explotación de sus recursos. Se observaron casos en Bolivia (Estado Plurinacional de) y en el Perú, aunque en la mayoría de los países no se permite este modelo[62].

Recuadro III.14

Algunas experiencias de participación de pueblos indígenas relacionadas con temas territoriales

En enero de 2013 se creó, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), una mesa de diálogo entre el Gobierno de Costa Rica y líderes y dirigentes indígenas de la zona sur (véase un resumen de los acuerdos alcanzados entre enero de 2013 y abril de 2014 en el enlace que aparece en la fuente de este recuadro).

En Panamá resulta una iniciativa muy interesante el Plan de desarrollo integral para los pueblos indígenas, que se ha elaborado de manera conjunta entre representantes de los pueblos indígenas del país y del gobierno, que también cuenta con el apoyo del PNUD.

En el Brasil se aprobó el 5 de junio de 2012 el Decreto núm. 7.747, para instituir la política nacional de gestión territorial y ambiental de tierras indígenas (PNGATI) y otras disposiciones. El proceso de adopción de este decreto y el de implementación se está realizando de manera conjunta con las organizaciones indígenas del país, quienes han sido consultadas y han participado en todas sus fases.

En Colombia funciona desde 2006 una mesa de concertación permanente con los pueblos indígenas (Puyana, 2013).

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de "Cuadro de Acuerdos de la Mesa de Diálogo entre Gobierno de Costa Rica y Representantes y Dirigentes Indígenas de la Zona Sur" [en línea] http://www.imas.go.cr/acerca_imas/transparencia/informes_gestion/informes_gestion_recientes/ANEXO%204%20%20Cuadro%20Resumen%20Acuerdos-reuniones%20Mesa%20de%20Dialogo.pdf; PNUD, "Plan de Desarrollo Integral para los Pueblos Indígenas en Panamá. ¿De qué trata el proyecto?" [en línea] http://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/operations/projects/poverty_reduction/plna_desarrollo_pueblos_indigenas/; Fundación Nacional del Indio, "Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas" [en línea] http://www.funai.gov.br/pngati/; A. Puyana, *La dinámica de la concertación Estado-Pueblos Indígenas en Colombia. Los casos de la Mesa Permanente de Concertación y la Mesa Regional Amazónica 1996-2012*, GIZ, 2013 [en línea] http://www.giz-governance-inclusion-social-seguridad.org/wp-content/uploads/2013/09/Puyana_Mesa-de-Concertaci%C3%B3n_2013.pdf.

Estas diferencias tan importantes entre los estándares internacionales y los nacionales también afectan al ejercicio de aquellos derechos humanos estrechamente ligados a los derechos territoriales. El derecho a la vida, a la autodeterminación y los derechos culturales se vulneran especialmente en los países donde no se respetan los derechos territoriales. Quizás uno de los casos más graves y a su vez más silenciado sea el de los pueblos indígenas que siguen viviendo en situación de aislamiento. Aunque no se conocen los datos con certeza, la CIDH (2013) cita alrededor de 200 pueblos que continúan viviendo en situación de aislamiento mayoritariamente en la región amazónica y en las regiones del Gran Chaco Paraguayo y Oriental del Paraguay (véase el capítulo II). La situación de estos pueblos es de extrema gravedad ante las amenazas y agresiones que sufren de manera casi permanente como consecuencia de las invasiones de sus territorios, su deforestación (en muchos casos ilegal) y la realización de proyectos extractivos[63]. La adopción por parte de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en 2012 de directrices para la protección de estos pueblos no ha mejorado la situación, ya que los países afectados, a pesar de la buena disposición que mostraron en el proceso de elaboración de las directrices, no están adoptando medidas eficaces para garantizar los territorios de estos pueblos y su supervivencia (ACNUDH, 2012). Nuevamente, las diferencias entre los estándares planteados en el documento de las directrices y la realidad de los países generan consecuencias muy graves para los pueblos indígenas.

62 Por ejemplo, el caso de la Asamblea del Pueblo Guaraní Itika Guasu con la empresa petrolera Repsol, en el que, tras varios años de conflictos y negociaciones, establecieron un acuerdo por el cual se determinó que las comunidades recibirían una suma de dinero (véase [en línea] http://derechos.org/nizkor/bolivia/doc/convenio4.html y http://derechos.org/nizkor/bolivia/informes.html). Otro ejemplo es el de la comunidad peruana de Ollachea de la provincia de Carabaya, departamento de Puno, y la empresa minera Kuri Kullu S.A. En este caso, la empresa minera se comprometió a otorgar el 5% de los beneficios de su proyecto minero cuando este se encuentre en explotación (véase [en línea] http://servindi.org/actualidad/52322).

63 Aunque la situación es extremadamente grave en todos los países de la región, pueden destacarse dos casos recientes a los que el Relator Especial ha prestado atención ante la gravedad de los hechos y de las amenazas. Se trata de la situación de los pueblos Tagaeri y Taromenane en la región del Yasuní (Ecuador), que sufrieron una nueva matanza en abril de 2013, y en cuyo territorio el gobierno ha aprobado la explotación de los recursos naturales. Respecto de este caso, el Relator Especial llamó la atención del Gobierno del Ecuador y le pidió que protegiera y garantizara sus derechos. Véase [en línea] http://unsr.jamesanaya.org/esp/declaraciones/ecuador-experto-de-la-onu-pide-el-fin-de-la-violencia-entre-indigenas-tagaeri-taromenane-y-waorani. Otro caso importante es el de los pueblos en aislamiento del bloque 88 de la Amazonia peruana, que se encuentran nuevamente en peligro ante los proyectos extractivos del gobierno. El Relator Especial también se ha preocupado por esta situación y fue uno de los motivos que originó su visita oficial al Perú en diciembre de 2013. Véase [en línea] http://unsr.jamesanaya.org/esp/declaraciones/declaracion-del-relator-especial-sobre-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas-al-concluir-su-visita-al-peru.

b) Legislaciones y políticas públicas incoherentes o contradictorias

En muchos países conviven marcos regulatorios en los que se reconocen y protegen los territorios indígenas con otros que contrariamente permiten su ocupación, la explotación de los recursos naturales sin necesidad de respetar las salvaguardias territoriales planteadas por las normas internacionales y, en definitiva, la negación de los derechos territoriales. Un ejemplo de ello ocurre en la Argentina, donde a pesar del reconocimiento en la Constitución y en la Ley núm. 26.160 sobre relevamiento territorial, los territorios indígenas siguen sufriendo constantemente ocupaciones y agresiones[64]. Otro caso es el de Panamá, donde a pesar de la existencia de comarcas indígenas, el Estado otorga licencias de explotación al margen de los estándares internacionales[65]. También sucede algo semejante en el Ecuador, donde, contraviniendo la propia Constitución, el Congreso aprobó recientemente la explotación del Parque Nacional Yasuní[66], y en el Perú, donde, además de los problemas tradicionales que ha ocasionado la ocupación de los territorios indígenas por proyectos extractivos, se presenta el caso de la protección de los territorios de los pueblos en aislamiento, que a pesar de contar con una ley que los protege y de su enorme vulnerabilidad, deben enfrentar el hecho que el Estado siga otorgando licencias de explotación de recursos en sus territorios[67].

Deben destacarse también las políticas públicas que, centradas en los proyectos extractivos como única alternativa, fomentan la invasión y colonización de territorios indígenas, y que además impulsan o toleran la deforestación legal e ilegal. En definitiva, políticas públicas que promueven la migración de las personas indígenas a los núcleos poblados y la desaparición de sus territorios.

Es necesario destacar además las prácticas que tienen lugar en algunos países, que en muchos casos están motivadas también por la actividad de algunos actores del sector privado. Con el objetivo de favorecer esta actividad, desde algunos ámbitos estatales se está proponiendo la reinterpretación de normas internacionales, reduciendo sus contenidos y adaptándolas a los intereses que tienen estos actores privados. Esto sucede en Colombia, como ya se ha comentado en el caso de la consulta previa, pero también en países como el Brasil o Panamá, donde no se han tenido en cuenta las normas internacionales en procesos de construcción de presas hidroeléctricas[68]. Está ocurriendo también con conceptos como el consentimiento, que según la Corte Interamericana debe otorgarse siempre que los megaproyectos vayan a afectar seriamente los territorios de los pueblos indígenas y a poner en riesgo su supervivencia. Esta situación se está produciendo al mismo tiempo que algunos países de la región mantienen una actitud de protesta y rechazo al trabajo del sistema interamericano de derechos humanos por su papel en la defensa de los derechos colectivos, entre otros estándares. Esta presión ha motivado que la República Bolivariana de Venezuela haya denunciado a la Convención Americana de Derechos Humanos, o que en agosto de 2013 se haya aprobado un nuevo reglamento de funcionamiento de la Comisión Interamericana en el que, entre otras cuestiones, se han endurecido los requisitos para otorgar medidas cautelares.

c) Limitaciones en el ejercicio de los derechos territoriales

Cabe agregar además otras situaciones que condicionan y limitan en exceso el ejercicio de los derechos territoriales por parte de los pueblos indígenas y que se producen de una u otra manera en los países de la región. Entre otras, se observan las siguientes:

- Falta de seguridad jurídica para garantizar y proteger los derechos territoriales indígenas frente a invasiones y agresiones de actores diversos que actúan al margen de la ley y en muchos casos con total impunidad.

64 La Ley 26.160, del 23 de noviembre de 2006, por la cual se declaró la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras, significó un logro importante para los pueblos indígenas de la Argentina. Sin embargo, la escasa voluntad política y el racismo imperante en muchas de las provincias, junto con la escasez de recursos, ha imposibilitado que se avance mucho en los objetivos de la ley, que debió ser prorrogada para ampliar los plazos de ejecución. Véase [en línea] http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/Institucional/Ley_26160.PDF.

65 Véanse los casos de las presas Chan 75, Bayano y Barro Blanco en el mapa sobre impactos de megaproyectos del Relator Especial [en línea] http://unsr.jamesanaya.info/study-extractives/map/reports/view/43; http://unsr.jamesanaya.info/study-extractives/map/reports/view/50; y http://unsr.jamesanaya.info/study-extractives/map/reports/view/55.

66 Véase El Mundo, "La Asamblea legislativa de Ecuador aprueba explotación petrolera en el Yasuní" [en línea] http://www.elmundo.es/america/2013/10/04/noticias/1380885834.html.

67 Ley 28736 para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial de 2006 [en línea] http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/28736.pdf.

68 En el caso de Panamá se pueden mencionar los casos de las presas de Bayano, actualmente en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, o de la presa Chan 75, a la espera de un informe de fondo de la CIDH, citadas anteriormente; y en el caso del Brasil, la construcción de la presa de Belo Monte.

Madereros ilegales, mineros ilegales, colonos, ganaderos, entre otros, actúan generalmente al margen de la legislación vigente ocupando territorios indígenas y desarrollando actividades económicas muy agresivas para los pueblos indígenas.

- Falta de garantías jurídicas territoriales ante la ausencia de titulación y demarcación de territorios. Muchos territorios indígenas sufren consecuencias importantes mientras se desarrollan los procesos de titulación territorial, que por lo general suelen ser largos y complejos. Se necesitan garantías jurídicas que protejan estas tierras mientras los procesos siguen su curso o se resuelven las reivindicaciones indígenas.
- Perpetuación de actitudes y comportamientos racistas en contra de los pueblos indígenas que siguen manifestándose en las sociedades nacionales, de manera más visible en las provincias y regiones donde precisamente vive la mayoría de estos pueblos. Se trata de un racismo que conduce a una violencia institucional y que dificulta al máximo el acceso de los pueblos indígenas a los mecanismos de justicia.
- Ausencia de procesos de consulta, consentimiento y participación de los pueblos indígenas en todas las acciones que se realizan dentro de sus territorios y, lo que resulta más preocupante, reducción del derecho a la consulta a procesos administrativos generalizados muy alejados de los estándares internacionales. Un ejemplo es el caso del Estado Plurinacional de Bolivia y su planteamiento de generalizar el ejercicio de la consulta a todo el país, bajo la premisa de que todos son indígenas, o el proceso de consulta institucionalizado por la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior de Colombia, que delega en las empresas los diálogos con las comunidades indígenas después de la firma de los contratos de explotación de recursos naturales entre dichas empresas y el Estado, por lo que la buena fe y el carácter previo se esfuman. El consentimiento, tal y como lo propone la Corte Interamericana, es constantemente rechazado por los Estados y se niega su aplicación.
- Presión de diversos actores para la reducción de los territorios demarcados o la superposición de diversos títulos o áreas de protección sobre los territorios indígenas. En este sentido, se observa que muchas zonas protegidas se superponen sobre los territorios indígenas, limitando el ejercicio de los derechos territoriales al priorizar las políticas de conservación. En diversos países también se está intentando superponer tierras campesinas sobre los resguardos indígenas. Tal el caso de Colombia, con la ley de resguardos campesinos y la revisión de los títulos coloniales de los resguardos; de Bolivia (Estado Plurinacional de), con la ampliación de las tierras comunitarias de origen también para los campesinos, o de Honduras, con la ley de regiones especiales de desarrollo.
- Conflictos socioambientales provocados por diversos actores que actúan en los territorios indígenas con proyectos extractivos, forestales o de infraestructura y que afectan de manera muy grave la sostenibilidad de los territorios.

3. Impactos derivados del cambio climático

El cambio climático, junto con la contaminación y la degradación del medio ambiente, constituyen una grave amenaza para los pueblos indígenas, que a menudo viven en tierras marginales y ecosistemas frágiles que son particularmente sensibles a las alteraciones del medio ambiente físico (Naciones Unidas, 2009d). Estos pueblos son los primeros que afrontan las consecuencias directas del cambio climático, debido a su dependencia del medio ambiente y de sus recursos.

En el Amazonas, por ejemplo, el cambio climático tiene consecuencias como la deforestación y la fragmentación de los bosques y, por lo tanto, un aumento del carbón liberado en la atmósfera. Las sequías de 2005 produjeron incendios en la región oriental, y es probable que este fenómeno ocurra nuevamente a medida que la selva tropical se vaya transformando en sabana, lo que acarreará graves consecuencias para los medios de vida de los pueblos indígenas de la región (UNPFII, s/f y 2008b). El *Informe sobre desarrollo humano Perú 2013*, publicado por el PNUD, señala que el país es "altamente vulnerable a los impactos del cambio climático y que la fragilidad de los ecosistemas afecta a los más pobres" (PNUD, 2013).

El cambio climático agudiza las dificultades que ya enfrentan las comunidades indígenas vulnerables, como la marginación política y económica, la pérdida de tierras y recursos, las violaciones de los derechos humanos, la discriminación y el desempleo. Los pueblos indígenas han venido expresando su preocupación por los efectos del cambio climático en sus derechos humanos colectivos y en sus derechos como pueblos distintos, en particular en relación con los posibles efectos adversos del Programa de colaboración de las Naciones Unidas para reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo (ONU-REDD). Esos

programas proporcionan una indemnización por mantener la cubierta forestal y podrían beneficiar a los pueblos indígenas, que dependen de esos recursos. Sin embargo, las comunidades indígenas temen a la expropiación de sus tierras y el desplazamiento, y tienen dudas sobre el marco actual del ONU-REDD (Naciones Unidas, 2009d).

Aunque aún no existen suficientes datos y evidencias sobre la conexión causal, algunos estudios apuntan a que los efectos del cambio climático, combinados con los problemas económicos, sociales y políticos, crearán un alto riesgo de conflictos violentos en 46 países del África Subsahariana, Asia y América Latina (ASDI, 2008; Naciones Unidas, 2008b, párr. 51). Los conflictos relacionados con el cambio climático podrían ser un factor impulsor de desplazamientos forzados. Por otra parte, organizaciones de la sociedad civil subrayan que si no existen medidas tempranas para garantizar el respeto y la garantía de los derechos territoriales de los pueblos que habitan en los bosques, así como el cumplimiento efectivo de los estándares internacionales de derechos humanos, las iniciativas sobre cambio climático y bosques están condenadas al fracaso. Más aún, pueden restringir en mayor medida los beneficios locales y generar conflictos por disputas territoriales (Dooley y Griffiths, 2014).

El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha subrayado que las repercusiones del cambio climático tienen consecuencias en el disfrute efectivo de los derechos humanos, incluidos, entre otros, el derecho a la vida, a una alimentación adecuada, al disfrute del más alto nivel posible de salud, a una vivienda adecuada, a la libre determinación y al agua potable y el saneamiento. Además, recordó que en ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.

Asimismo, el Consejo expresó su preocupación porque los efectos del cambio climático se dejarán sentir con más fuerza en los sectores de la población que ya se encuentran en situaciones vulnerables debido a factores como la situación geográfica, la pobreza, el género, la edad, la condición de indígena o minoría y la discapacidad (Naciones Unidas, 2011e).

En el mismo sentido, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos señaló que: "Independientemente de si los efectos del cambio climático pueden interpretarse como violaciones de los derechos humanos, las obligaciones de derechos humanos proporcionan importante protección a las personas cuyos derechos se ven afectados por el cambio climático o por las medidas adoptadas para responder al cambio climático" (Naciones Unidas, 2009d).

Los efectos relacionados con el cambio climático ya han dado lugar a la reubicación de comunidades Inuit en las regiones polares y han afectado a sus medios de vida tradicionales. Los pueblos indígenas que habitan en Estados insulares de baja altitud se enfrentan con presiones similares que amenazan su identidad cultural, la cual está estrechamente vinculada a sus tierras y medios de subsistencia tradicionales.

Como consecuencia de la exclusión social y política, algunos grupos indígenas han sido empujados hacia tierras marginales y a veces frágiles. Aunque pueden estar estrechamente conectados con sus tierras mediante su relación con los medios de subsistencia y los lazos espirituales, a menudo ni su tenencia ni el acceso están legalmente reconocidos. Asimismo, la insuficiencia de ingresos, activos o riqueza es uno de los factores más determinantes de la vulnerabilidad socioeconómica de los pueblos indígenas y tradicionales. En este contexto, el cambio climático actúa como otro factor de estrés que limita la capacidad de respuesta. El cambio climático no solo afecta la subsistencia de los indígenas, sino que también puede producir una erosión de las culturas y las estructuras tradicionales de gobierno de los pueblos, puesto que para ellos es vital que la relación entre la naturaleza, los espíritus y los seres humanos se encuentre en equilibrio[69].

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), principal organismo científico internacional de valoración y evaluación de este fenómeno, ha afirmado recientemente que este no solo continúa produciéndose a causa de las actividades humanas, sino que se está intensificando. La segunda parte del "Quinto informe de evaluación del Grupo de Trabajo II del IPCC: impacto, adaptación y vulnerabilidad" (véase Greenpeace [en línea] http://m.greenpeace.org/espana/Global/espana/2014/Report/cambio-climatico/Resultados%20clave%20del%20GTII%20IPCC(2).pdf), publicada el 31 de marzo de 2014, indica que el impacto del cambio climático se ha extendido y afecta a los colectivos humanos más vulnerables.

De acuerdo con este informe, los medios y las formas de vida de los pueblos indígenas, pastores y pescadores tradicionales que dependen de los recursos naturales de su entorno son altamente sensibles al cambio climático y

[69] Véanse Orlove, Chiang y Cane (2002); Rossbach (2010), y Kronik y Verner (2010).

a las políticas públicas en este ámbito. Los grupos que sufren marginalización y que no tienen acceso a la tierra y a oportunidades laborales, sobre todo los hogares dirigidos por mujeres, tienden a beneficiarse menos de los mecanismos de respuesta existentes para enfrentar el cambio climático (mecanismos para un desarrollo limpio (MDL), REDD+, grandes adquisiciones de tierras para biocombustibles y proyectos agrícolas de adaptación planificada).

En el informe se destaca que los retos que supone el cambio climático pueden exceder la capacidad de adaptación de algunas poblaciones y ecosistemas, y que es necesario tomar en cuenta el conocimiento tradicional indígena, así como los diversos intereses, valores y expectativas que existen y que han de incluirse en cualquier proceso de adopción de decisiones. Al mismo tiempo, determinadas estrategias de adaptación, como los proyectos de infraestructura a gran escala o los seguros, pueden afectar de forma muy distinta a las partes interesadas. Los sistemas y las prácticas de conocimiento indígena y local son una fuente importante para la adaptación al cambio climático, pero no han sido utilizados de manera coherente en las iniciativas en curso. La integración de estas formas de conocimiento con las prácticas existentes incrementa la efectividad de la adaptación (IPCC, 2014). El valor del conocimiento indígena había sido reconocido anteriormente en el documento final de la 16ª Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebra en Cancún en 2010, en el cual los Estados se refirieron explícitamente al conocimiento y a los derechos de los pueblos indígenas.

El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas advertía asimismo, en su Informe sobre el séptimo período de sesiones, que "las estrategias de mitigación y adaptación deben tener un carácter holístico y contemplar no sólo las dimensiones ecológicas del cambio climático, sino también sus efectos en la sociedad, los derechos humanos, la equidad y la justicia ambiental. Los pueblos indígenas, que tienen la huella ecológica más pequeña, no deberían tener que llevar la carga más pesada de la adaptación al cambio climático" (UNPFII, 2008b).

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) ha reiterado a lo largo de los últimos años la importancia del conocimiento tradicional indígena para hacer frente al cambio climático, así como la especial vulnerabilidad de estos pueblos y los ecosistemas donde habitan. En un informe de 2008 afirmaba que aproximadamente 1.600 kilómetros de arrecifes de coral y 870 kilómetros de manglares están situados en la región centroamericana. El segundo sistema de arrecifes coralinos más grande del mundo domina el área cercana a la costa en la zona occidental del Caribe. Los impactos del cambio climático en estos frágiles ecosistemas podrían poner en peligro miles de especies y recursos para las comunidades rurales que viven en las zonas costeras.

Existe un número de resoluciones y documentos de políticas relativas a los pueblos indígenas y el cambio climático que han llegado a considerarse un nuevo paradigma de conservación, por ejemplo, la resolución adoptada por el Congreso Mundial de la Naturaleza de la UICN de 2008 (UICN, 2008), la Declaración y el Programa de Acción de Durban (DPAD) o el Programa de Trabajo sobre Zonas Protegidas del Convenio sobre la Diversidad Biológica (PoWPA). A pesar de la relevancia de este conjunto de decisiones, su implementación no se ha producido de una manera coherente y efectiva. La UICN decidió poner en marcha el Mecanismo de Whakatane para contribuir a la resolución de conflictos que afectan a los pueblos indígenas y tradicionales en zonas protegidas[70].

Aunque existe un fuerte consenso sobre la especial vulnerabilidad de los pueblos indígenas, al mismo tiempo que un reconocimiento acerca de la importancia del conocimiento tradicional para la búsqueda de soluciones, los pueblos indígenas siguen teniendo problemas a la hora de participar en la adopción de decisiones y de acceder a recursos para hacer frente a esos cambios[71]. En particular, encuentran importantes obstáculos para participar en los espacios políticos internacionales donde se discuten cuestiones relacionadas con el cambio climático, como el proceso de negociación en torno a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Los procesos relacionados con el cambio climático contienen un lenguaje científico que dificulta la transmisión de la información y la adopción colectiva de decisiones por parte de los pueblos indígenas, característica inherente a los esquemas organizativos indígenas. Ello limita la efectividad de la acción de seguimiento e incidencia en varios procesos, como los relacionados con la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal o el mecanismo para un desarrollo limpio (MDL) (IWGIA, 2010).

[70] En alianza con organizaciones de pueblos indígenas, el Programa para los Pueblos de los Bosques, la Comisión de Política Ambiental, Económica y Social (CEESP), el Tema sobre comunidades indígenas y locales, la equidad y las áreas protegidas (TILCEPA) y el grupo temático sobre gobernanza, equidad y derechos (TGER) [en línea] https://www.iucn.org/about/work/programmes/social_policy/sp_themes_ip/.

[71] Véase Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), "Latin America Overview" [en línea] http://www.iwgia.org/regions/latin-america/indigenous-peoples-in-latin-america.

Para paliar las lagunas de implementación, varias organizaciones han incluido a los pueblos indígenas como socios y participantes en sus fondos y programas. Así, tanto el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) como el Programa ONU-REDD (que se reseña en el recuadro III.15) han elaborado directrices y salvaguardias para garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas y las comunidades dependientes del bosque en el desarrollo de capacidades, en los países de las regiones tropicales y subtropicales, para reducir las emisiones causadas por la deforestación y la degradación de los bosques (mecanismo REDD+) y para acceder al futuro sistema de incentivos financieros para REDD+. El Gobierno de Noruega, mediante su Iniciativa de Clima y Bosques, apoyará hasta 2015 un fondo para mitigar la destrucción del bosque amazónico y, a la vez, fortalecer los derechos y el desarrollo de la población local e indígena. La Coordinación de las Organizaciones Indígenas de la Amazonia Brasileña (COAIB) está incorporada a este fondo (Feldt, 2011).

Recuadro III.15

El Programa de colaboración de las Naciones Unidas para reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo (ONU-REDD)

El Programa de las Naciones Unidas ONU-REDD proporciona apoyo directo a seis países de América Latina y el Caribe (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador, Panamá y Paraguay) para la ejecución de programas nacionales.

Entre los otros 14 países de la región que participan en el Programa, se incluyen Chile, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, México, el Perú y Suriname. Estos países pueden recibir apoyo complementario para realizar medidas concretas derivadas del Programa ONU-REDD, de preparación para el mecanismo REDD+.

El Programa ONU-REDD se fundamenta en las siguientes líneas de acción:

- Creación de capacidades para las instituciones gubernamentales competentes.
- Mejoramiento de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil para la puesta en marcha de las actividades REDD+.
- Implementación de medidas piloto de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal a nivel local, incorporando a autoridades territoriales, organizaciones indígenas y organizaciones de la sociedad civil.

Fuente: Programa de colaboración de las Naciones Unidas para reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo [en línea] http://www.unredd.org/LACRegionalActivities/tabid/131892/Default.aspx.

Independientemente de estas acciones desarrolladas por organismos internacionales, en América Latina las organizaciones y las redes indígenas han llevado a cabo importantes esfuerzos de información y acompañamiento del proceso de negociación sobre cambio climático y la implementación de políticas en esta materia (véase el recuadro III.16). Las organizaciones han estado cuestionando el apoyo que prestan los gobiernos a las áreas económicas que más contribuyen a la deforestación, la degradación y la contaminación, como la agroindustria, la producción de palma aceitera, los biocombustibles, la ganadería extensiva, las hidroeléctricas, los hidrocarburos, la minería y los megaproyectos de infraestructura. Los pueblos indígenas han puesto de relieve los riesgos de que cualquier enfoque simplista se centre únicamente en la reducción del carbono y en una visión mercantilistas de los bosques. Proponen, en cambio, una comprensión integral y holística mediante la cual se habiliten mecanismos de apoyo con financiación pública que permitan valorar la relación de los pueblos con el ecosistema, destacando en particular el rol de las mujeres indígenas[72].

En este sentido, líderes indígenas amazónicos de al menos nueve países de la región han presentado, mediante la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), propuestas de protección de los bosques y el medio ambiente para que se consideren de cara a la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP20), que tendrá lugar a finales de 2014 en el Perú. Alrededor de 300 líderes indígenas participarán por primera vez en la Conferencia, en colaboración con el Gobierno de Noruega y el PNUD. La Alianza Mesoamericana de Pueblos y Bosques (AMPB), una organización formada por entidades territoriales pertenecientes a las principales zonas boscosas ubicadas de México a Panamá, también participará en la Conferencia en colaboración con la COICA.

[72] Véanse propuestas en este sentido en la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), "Redd+ más allá del carbono y del mercado: integralidad del Redd+ Indígena Amazónico" [en línea] http://alianzamesoamericana.org/wp-content/uploads/2014/03/COICA-REDD+-M%C3%81S-ALL%C3%81-DEL-CARBONO-Y-DEL-MERCADO.pdf.

Recuadro III.16

Propuestas de las organizaciones indígenas en preparación de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP20)

Asociaciones y organizaciones de indígenas de nueve países de la región, junto con representantes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Ministerio del Ambiente del Perú, presentaron una lista de propuestas para la protección de los bosques y el medio ambiente con el propósito de que sean tratadas en la cumbre de cambio climático que se realizará en diciembre de 2014 en Lima. Entre estas propuestas pueden mencionarse:

- La implementación del programa Amazonía Indígena Viva para la Humanidad, que tendría una dotación de 210 millones de dólares y permitiría desarrollar planes para conceder la titulación territorial y mejorar la calidad de vida de los pueblos de la cuenca amazónica y el manejo propio de sus recursos naturales.
- El desarrollo de un programa específico sobre la mujer indígena y la adaptación al cambio climático.
- El cese de la persecución a los defensores del medio ambiente y los 53 líderes amazónicos enjuiciados por los hechos del denominado "Baguazo".
- El apoyo oficial para la iniciativa REDD+ Indígena Amazónico (RIA) y sus siete proyectos piloto en cinco países que abarcan más de cinco millones de hectáreas.
- La previsión de que todo proyecto extractivo contemple el reconocimiento y respeto de los derechos y se adecue a la cosmovisión indígena.

Fuente: La Nación, Costa Rica, 9 de julio de 2014 [en línea] http://www.nacion.com/vivir/ambiente/Indigenas-amazonicos-presentan-propuestas-proxima_0_1425657616.html.

a) La seguridad alimentaria y nutricional de los pueblos indígenas

Un derecho fundamental de los pueblos indígenas que podría verse afectado por el cambio climático es el de la alimentación, al ponerse en riesgo su seguridad alimentaria y nutricional. En este sentido, la mala nutrición constituye uno de los problemas que más afecta a los pueblos indígenas en América Latina, ocasionada por la degradación ambiental, la contaminación de sus ecosistemas tradicionales, la pérdida de sus tierras y territorios y la disminución de sus fuentes tradicionales de alimentos o de su acceso a ellas. La información obtenida sobre siete países de la región muestra que en la mayoría (cinco de siete) la desnutrición crónica de los niños y niñas indígenas equivale al menos al doble de la no indígena, y que las brechas étnicas se incrementan en el caso de la desnutrición crónica grave (véase el cuadro III.6). Similar comportamiento se observa respecto de los niveles de desnutrición global.

Cuadro III.6

América Latina (países seleccionados): situación de la desnutrición de niñas y niños menores de 5 años de edad según condición étnica, alrededor de 2010

(En porcentajes del total de niños menores de 5 años)

País y año de la encuesta	Condición étnica	Desnutrición [a]					
		Crónica			Global		
		Moderada	Grave	Total	Moderada	Grave	Total
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2008	Indígena	20,8	7,2	28,0	6,4	1,1	7,5
	No indígena	9,8	2,6	12,4	3,2	0,4	3,6
	Total	16,9	5,6	22,5	5,3	0,8	6,1
	Brecha relativa	2,1	2,8	2,3	2,0	2,8	2,1
Colombia, 2010	Indígena	16,4	5,9	22,3	7,0	1,6	8,6
	No indígena	7,2	1,3	8,5	4,2	0,4	4,6
	Total	7,7	1,5	9,2	4,4	0,4	4,8
	Brecha relativa	2,3	4,7	2,6	1,7	4,3	1,9
Ecuador, 2004	Indígena	29,9	17,7	47,6	12,2	4,2	16,5
	No indígena	16,2	5,4	21,5	7,8	1,5	9,3
	Total	17,6	6,5	24,1	8,3	1,8	10,1
	Brecha relativa	1,8	3,3	2,2	1,6	2,8	1,8
Guatemala, 2008-2009	Indígena	33,9	24,5	58,4	21,6	3,4	25,0
	No indígena	21,4	9,1	30,5	13,1	1,5	14,6
	Total	27,1	16,1	43,3	17,0	2,4	19,4
	Brecha relativa	1,6	2,7	1,9	1,6	2,3	1,7

Cuadro III.6 (conclusión)

País y año de la encuesta	Condición étnica	Desnutrición [a]					
		Crónica			Global		
		Moderada	Grave	Total	Moderada	Grave	Total
Honduras, 2011-2012	Indígena	17,1	6,6	23,7	10,6	1,2	11,8
	No indígena	12,8	3,4	16,2	8,3	1,0	9,2
	Total	13,3	3,8	17,1	8,6	1,0	9,5
	Brecha relativa	1,3	1,9	1,5	1,3	1,3	1,3
Nicaragua, 2006-2007	Indígena	16,0	9,8	25,8	9,9	1,6	11,5
	No indígena	13,6	5,8	19,4	7,0	1,0	8,0
	Total	13,8	6,1	19,9	7,3	1,0	8,3
	Brecha relativa	1,2	1,7	1,3	1,4	1,7	1,4
Perú, 2012	Indígena	18,8	4,3	23,1	8,3	0,8	9,0
	No indígena	9,5	1,7	11,2	4,1	0,4	4,5
	Total	11,4	2,2	13,7	5,0	0,5	5,5
	Brecha relativa	2,0	2,5	2,1	2,0	2,0	2,0

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de demografía y salud, 2014.

[a] Se consideran las siguientes categorías: crónica (talla para la edad) o global (peso para la edad). Esta categorización se realiza a partir de una medición antropométrica realizada en el momento de la encuesta (peso y talla en el lugar de residencia). Sobre esa base, los niños se clasifican según el número de desviaciones estándar de la media del patrón internacional utilizado por el Centro Nacional de Estadísticas de la Salud de los Estados Unidos, los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades de los Estados Unidos y la Organización Mundial de la Salud ((NCHS/CDC/OMS). Son desnutridos los que presentan dos o más desviaciones estándares por debajo de la media de la población de referencia.

Las condiciones de inseguridad alimentaria de la población indígena son evidentemente superiores a las de la población no indígena, lo que constituye una paradoja frente al hecho de que albergan en sus territorios la mayor diversidad y riqueza genética, recursos que no solamente explican la supervivencia de sus comunidades originarias, sino que han sido la base de los sistemas alimentarios de las sociedades modernas en todo el mundo.

A la luz de los desafíos adicionales que plantea el cambio climático, puede afirmarse entonces que entre los condicionamientos estructurales que enfrenta la seguridad alimentaria y nutricional de los pueblos indígenas en América Latina —y su derecho a la alimentación— se encuentran las tensiones en relación con el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, y los retos en torno a la sostenibilidad de los emprendimientos económicos y a la distribución de los beneficios derivados de ellos.

C. Distribución territorial y migración interna de los pueblos indígenas

Además de permitir conocer el tamaño, la localización y las características de las poblaciones destinatarias de las políticas públicas, el análisis de la distribución territorial de la población permite identificar las desigualdades territoriales, muy marcadas en América Latina, que afectan a la población en su acceso a los beneficios del desarrollo y a las oportunidades para mejorar su calidad de vida. El análisis territorial de los pueblos indígenas comparte tales objetivos, pero su importancia deviene crucial y exige énfasis particulares. En esta temática, es necesario reconocer la existencia de un vínculo indisoluble con la tierra, una práctica de la territorialidad que incluye las dimensiones física, social y simbólica y un concepto de territorio que no se refiere solo al lugar geográfico, sino a un espacio social y cultural (CEPAL, 2007). Más aún, el concepto de territorio y su manera particular de habitarlo son fundamentales en la definición de los pueblos indígenas, en el mantenimiento de su sentido de identidad y en la reclamación de sus derechos, y es inherente al principio de la libre determinación. Por lo tanto, en la base y el objetivo del análisis territorial de los pueblos indígenas están sus derechos a poseer, utilizar, desarrollar y controlar sus tierras, territorios y recursos, como se consagra en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (CEPAL, 2007).

La aplicación de la perspectiva de los derechos territoriales en el análisis de la distribución espacial de los pueblos indígenas es compleja. Implica contar con información de los aspectos sociales, demográficos, bióticos y fisiográficos, entre otros, que configuran los territorios indígenas. Asimismo, se requiere una delimitación no solo geográfica, sino que considere los límites reales de la interacción sociocultural de cada pueblo (CEPAL, 2007). Sin embargo, ya sea por dificultades operativas concretas[73] o por falta de voluntad política, en las fuentes usuales no se cuenta con información relativa a unidades territoriales indígenas y las delimitaciones político-administrativas usadas no permiten recomponer los territorios indígenas ni aun partiendo de las divisiones estadísticas menores[74] (segmentos censales).

1. La significativa presencia urbana de la población indígena

La diferencia entre los medios urbano y rural constituye una primera manifestación de la desigualdad territorial. Las poblaciones rurales en general sufren persistentes limitaciones en la oferta, la calidad y las posibilidades de acceso a los servicios básicos de educación, salud, empleo y seguridad social, pero estas limitaciones son aún más marcadas para las poblaciones indígenas que residen en las zonas rurales, lo que expresa de manera muy clara la magnitud de los obstáculos que estas enfrentan en el ejercicio de sus derechos.

Entre las características destacadas de la distribución territorial de la población en América Latina, se cuentan el acelerado proceso de urbanización y la concentración en núcleos urbanos de gran magnitud (metrópolis y megalópolis). Como resultado, la región es hoy la más urbanizada del mundo en desarrollo, con más de un 80% de población urbana. El traslado de población desde las zonas rurales a las urbanas, principal fuente de este proceso, alcanzó en el pasado magnitudes de verdadero éxodo, y persiste actualmente, aunque con menor intensidad.

Los pueblos indígenas no han sido ajenos a este proceso, y en este sentido, la información de los últimos censos disponibles en la región permite identificar un peso importante de su localización urbana: el porcentaje de población indígena que tiene residencia urbana alcanzaba alrededor del 40% en la ronda de censos de 2000 y poco más del 50% en la de 2010 en el promedio de diez países sobre los que se tienen datos. Aunque no puede hablarse de una tendencia de aumento, porque el cambio entre las dos rondas de censos podría deberse en buena parte a la mejor autoidentificación étnica lograda en la ronda de 2010, estos datos indican que la magnitud de la localización urbana de los pueblos indígenas no es nada despreciable.

La constatación de un peso importante de la población indígena en las zonas urbanas tiene varias implicaciones: por una parte, y sin restar importancia a la población indígena que permanece en las áreas rurales, es necesario revaluar la percepción generalizada de que su presencia es preponderantemente rural. Por otra parte, es preciso tener en cuenta los nuevos desafíos que la vida urbana impone a la población indígena, incluidos el empobrecimiento, los obstáculos de acceso a los servicios públicos, la pérdida de identidad y otros elementos que amenazan el ejercicio de sus derechos. Por ello, en las políticas y acciones del Estado es necesario asumir la diversidad étnica y cultural de los espacios urbanos e incluir la perspectiva de derechos —individuales y colectivos— de la población indígena en su dimensión urbana (CEPAL, 2013c).

Aunque, como se señaló, la información de los censos de la ronda de 2010 sobre la distribución urbano-rural de la población indígena muestra que, en promedio, en los diez países con datos disponibles el porcentaje urbano supera ligeramente el 50%, la situación es muy diferente de un país a otro. Como se muestra en el cuadro III.7, en el Uruguay la población indígena está ubicada casi en su totalidad en las zonas urbanas (96%); también está altamente urbanizada en Venezuela (República Bolivariana de), el Perú y México, con un 63%, un 56% y un 54% de población indígena urbana, respectivamente. Asimismo, puede considerarse relativamente elevado el grado de urbanización de la población indígena en Nicaragua, Costa Rica y el Brasil, donde los porcentajes superan el 40%.

[73] Dificultades que surgen, por ejemplo, cuando en un mismo espacio residen diversas etnias o cuando los integrantes de un pueblo se localizan en un continuo que atraviesa límites político-administrativos.

[74] Aun así, no pueden desconocerse algunos avances en cuanto a la posibilidad de identificar estadísticamente los territorios indígenas: en el Ecuador y México se han adoptado aproximaciones metodológicas para la identificación de los asentamientos y comunidades indígenas, definiendo "municipios indígenas" sobre la base de la presencia relativa de los pueblos indígenas; en Panamá y Costa Rica se definieron territorios indígenas desde el punto de vista legal y administrativo; en el Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de) existe una identificación geográfica de comunidades indígenas en las bases censales, y en el Brasil, el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) posibilita el cruce de la información censal con la cartografía de la FUNAI (CEPAL, 2007).

En el otro extremo, los países donde se observa una ubicación mayoritariamente rural son el Ecuador, Colombia y Panamá, con porcentajes del 79% en los dos primeros casos y del 76% en el tercero. No obstante, aun en estos últimos casos, dado que son países con población indígena numerosa, la presencia de esta población en zonas urbanas es significativa en términos de volumen: más de 200.000 personas indígenas urbanas en el Ecuador, casi 300.000 en Colombia y más de 300.000 en el Brasil.

Cuadro III.7
América Latina (10 países): población indígena en zonas urbanas y rurales, alrededor de 2010
(En número de personas y porcentajes)

País y año censal	Total urbano y rural	Total urbano	Total rural	Porcentaje urbano	Porcentaje rural
Brasil, 2010	821 501	321 748	499 753	39,2	60,8
Colombia, 2005	1 392 623	298 275	1 094 348	21,4	78,6
Costa Rica, 2011	104 143	42 517	61 626	40,8	59,2
Ecuador, 2010	1 018 176	218 571	799 605	21,5	78,5
México, 2010	16 933 283	9 093 447	7 839 836	53,7	46,3
Nicaragua, 2005	311 704	123 852	187 852	39,7	60,3
Panamá, 2010	417 559	99 655	317 904	23,9	76,1
Perú, 2007	6 489 109	3 621 440	2 867 669	55,8	44,2
Uruguay, 2011	76 452	73 723	2 729	96,4	3,6
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	724 592	458 219	266 373	63,2	36,8
Total	28 289 142	14 351 447	13 937 695	50,7	49,3

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamiento de los microdatos censales.

En suma, la presencia de población indígena en las zonas urbanas es un fenómeno más o menos generalizado en la región. Al igual que para la población en general, una de las causas del traslado a las zonas urbanas es la persistencia del desequilibrio del acceso a los servicios sociales básicos (educación, empleo y atención de salud, entre otros), que obliga a la población rural y de los pequeños centros poblados a buscar mejores oportunidades en las ciudades. Además, en el caso particular de la población indígena, dado su ancestral arraigo cultural y territorial, la decisión del traslado está vinculada a factores más drásticos de expulsión, como la falta de territorio, la presión que se ejerce actualmente por el control de los territorios ancestrales para su incorporación en procesos productivos, la degradación ambiental y la falta de agua. Otros factores ocasionan también el incremento de la población indígena urbana, entre ellos, la expansión urbana que puede dar como resultado la absorción y reclasificación de territorios indígenas cercanos a las grandes urbes, y el crecimiento vegetativo de la población indígena ya localizada en zonas urbanas (CEPAL, 2013c; Del Popolo y otros, 2007; CEPAL, 2007).

Ahora bien, el impacto de los factores económicos, sociales y demográficos que pueden motivar el traslado de las personas y comunidades indígenas a las ciudades está mediado por determinaciones culturales, fundamentalmente relacionadas con la intensidad de los vínculos de los diferentes pueblos con sus territorios ancestrales y con sus sistemas socioculturales de origen. Esto hace que el grado de urbanización de los distintos pueblos indígenas sea diverso. Esta situación se ejemplifica en el cuadro III.8, en el que se examinan los porcentajes urbanos y rurales de algunos pueblos indígenas seleccionados en los respectivos países. Por ejemplo, en Colombia la población indígena conserva en promedio una residencia predominantemente rural (78,6%), y esta misma situación caracteriza a los pueblos indígenas más numerosos. Por ejemplo, los Nasa, los Emberá, los Wayuú, los Emberá Katio y los Pasto tienen valores de residencia rural de entre el 92% y el 83%. En el otro extremo, los pueblos que presentan porcentajes urbanos más altos son los Quimbaya, Calima, Macaguaje, Chiricoa y Mokana, con valores que oscilan entre el 90% y el 86%). En Colombia, los pueblos con mayor porcentaje urbano son los menos numerosos del país.

En Costa Rica, el pueblo Cabécar conserva una residencia rural en más del 91% de los casos, el Ngöbe el 81,4% y el Bribrí el 79%, mientras que el pueblo que registra un porcentaje urbano mayor es el Chorotega (55%). En el Ecuador, en todos los pueblos predomina la residencia rural, y los mayores porcentajes los presentan los Waranka, los Awa, los Quisapincha y los Epera (entre el 96% y el 94%), mientras que los pueblos con residencia urbana más significativa, los Andoa y los Pasto, alcanzan el 48% y el 41% de población urbana, respectivamente.

Cuadro III.8

América Latina (6 países): pueblos indígenas con mayores porcentajes de población urbana y rural[a], alrededor de 2010

(En porcentajes)

Colombia (2005)		**Ecuador (2010)**		**Venezuela (República Bolivariana de) (2011)**	
Población rural		Población rural		Población rural	
Nasa	91,6			Yanomami	99,0
Emberá	90,8	Waranka	96,0	Hoti	98,7
Wayuú	87,8	Awa	95,6	Mako	98,0
Emberá Katio	86,4	Quisapincha	95,4		
Pasto	82,9	Epera	93,6	E`ñepa	97,5
Población urbana		Población urbana		Población urbana	
		Andoa	47,9	Waikerí	99,0
		Pasto	41,4		
Macaguaje	90,4	Otavalo	28,3	Caquetío	97,6
Chiricoa	89,1	Kichwa de la sierra	21,6	Píritu	96,7
Mokana	86,4	Palta	21,0	Ayamán	96,3
Costa Rica (2011)		**Nicaragua (2005)**		**Panamá (2010)**	
Población rural		Población rural		Población rural	
Cabécar	91,4	Mayagna-Sumu	88,9	Ngäbe	87,1
Ngäbe	81,4	Cacaopera	74,6	Buglé	78,0
Bribrí	78,8	Chorotega	74,3	Teribe-Naso	76,1
Población urbana		Población urbana		Población urbana	
Chorotega	54,9	Xiu-Sutiaba	80,4	Bri Bri	52,7
Maleku o Guatuso	45,6	Garífuna	62,2	Bokota	50,4
Brunca o Boruca	43,5	Ulwa	62,0	Kuna	50,3

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de procesamiento de los microdatos censales, CEPAL-CELADE.

[a] En Colombia y Venezuela (República Bolivariana de), algunos pueblos tienen porcentajes urbanos mayores, pero se seleccionaron los que tenían más población.

En Nicaragua, más de un 80% de los Xiu-Sutiaba residen en ciudades, y también es muy importante la residencia urbana de los Garífuna y Ulwa, con un 62% en ambos casos, mientras que conservan más la residencia rural los Mayagna-Sumu (89%), los Chorotega y los Cacaopera (más del 74% en ambos casos). En Panamá, los pueblos indígenas más numerosos tienden a conservar su residencia rural: los Ngäbe con más del 87%, los Buglé con el 78% y los Emberá con el 66% de población en zonas rurales, mientras que la residencia urbana es importante para los Bri Bri, los Bokota y los Kuna, los tres pueblos con porcentajes algo superiores al 50% de población en ciudades. En la República Bolivariana de Venezuela, la residencia es predominantemente rural en los casos de los pueblos Yanomami, Hoti, Mako y E´ñepa (entre el 99% y el 97%), y es principalmente urbana en pueblos numerosos como los Guajibo, los Añú y los Wayuu (alrededor del 85%)[75].

La localización urbana plantea desafíos no menores a los pueblos indígenas. Si bien algunos estudios han demostrado que las personas indígenas urbanas continúan manteniendo sus sistemas socioculturales en las ciudades y conservando los lazos con las comunidades de origen (Camus, 2002), también es cierto que, con el traslado a las zonas urbanas, la población indígena enfrenta un alto riesgo de transformación de sus rasgos culturales y de identidad. Aunque se dispone de pocos datos, se pueden encontrar algunos indicios de estos procesos de pérdida de peculiaridades culturales. Por ejemplo, en Venezuela (República Bolivariana de), Panamá y Costa Rica, la población que declaró pertenencia indígena pero que no pudo identificar su pueblo de pertenencia (clasificados en "otro", "ninguno" o "no declara") están principalmente localizados en las zonas urbanas (con porcentajes del 85%, el 80% y el 72%, respectivamente). La dificultad para identificar sus pueblos puede demostrar la pérdida progresiva de los vínculos ancestrales como consecuencia de la residencia urbana. Por otra parte, los datos censales también permiten examinar la conservación de la lengua originaria por parte de las poblaciones indígenas en algunos países, información que podría aportar mayores evidencias sobre el proceso de cambio cultural debido al traslado urbano. Los resultados son muy heterogéneos y difíciles de sistematizar, pero algunas observaciones preliminares al respecto se presentan en el recuadro III.17.

[75] Cabe advertir que los Wayuú registran una residencia mayoritariamente rural en Colombia, mientras que en Venezuela (República Bolivariana de) aparecen como mayoritariamente urbanos, lo que sugiere las dificultades de clasificación que se enfrentan en las fuentes de información.

Recuadro III.17
La prevalencia de la lengua originaria en el campo y la ciudad

El panorama del uso de las lenguas originarias es muy heterogéneo entre los pueblos indígenas de la región, con prevalencias que van desde menos del 2%, como los Huetar y Chorotega en Costa Rica, hasta el 94% de la población, como en el caso de los Miskitu en Nicaragua.

Un primer patrón es el de los pueblos con mayor prevalencia en las zonas rurales pero con prevalencias igualmente altas en las ciudades. Tal el caso de los Cubeo en Colombia, los Kichwa de la sierra, los Otavalo y Andoa en el Ecuador, y los Puinave en Venezuela (República Bolivariana de), con prevalencias del 70% y más entre sus poblaciones rurales y desde el 50% entre las urbanas.

En lo que podría representar un segundo patrón, también existen pueblos que destacan por presentar una mayor prevalencia de uso de la lengua originaria entre los miembros que habitan en zonas urbanas. Dentro de este grupo los hay con alta y baja prevalencia general. En el caso de los Yuruti de Colombia, por ejemplo, la mayor prevalencia urbana (más del 72%) se ve acompañada de una también alta prevalencia en el ámbito rural (más del 68%). Sin embargo, los Andoke (también de Colombia), los Huetar (de Costa Rica), los Ulwa y los Garífuna (de Nicaragua) muestran prevalencias mucho más bajas, que disminuyen aún más en las áreas rurales (en un rango que oscila entre el 1% y el 22%). En el caso de este último pueblo, que presenta una prevalencia de la lengua nativa en las ciudades del 22% frente al 5% en las zonas rurales, debe tenerse en cuenta que es mayoritariamente urbano (más de seis de cada diez personas residen en ciudades).

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Por otra parte, aunque los indicadores convencionales de educación, salud y acceso a servicios básicos indicarían mejores condiciones de vida de los indígenas que residen en ciudades, también se encuentran evidencias de que las poblaciones indígenas urbanas se concentran en zonas con un alto grado de pobreza, enfrentan costos de vida mayores, sufren discriminación y exclusión social y afrontan riesgos psicosociales derivados de la pérdida de los lazos de apoyo tradicional (Del Popolo y otros, 2007; Del Popolo y Oyarce, 2005).

Para los Estados el desafío es múltiple. Por una parte, no es posible descuidar la atención de la población indígena en la zona rural, teniendo en cuenta que sus demandas se centran en sus derechos territoriales, como base para el desarrollo de su identidad y autonomía. En el contexto actual de la globalización y reprimarización de las economías y sus consecuencias de presión por el control de los territorios y la explotación de recursos naturales, los Estados deben redoblar esfuerzos para garantizar estos derechos territoriales y para incorporar los estándares de derechos de los pueblos indígenas en las políticas como condición indispensable para su supervivencia. Es necesario considerar que los territorios indígenas y la preservación de su población cumplen un papel imprescindible en el ámbito de la seguridad y la soberanía alimentaria de las comunidades y en la conservación de la biodiversidad en beneficio de toda la humanidad. Por otra parte, teniendo en cuenta la presencia significativa de población indígena en los ámbitos urbanos y los desafíos que ese contexto les impone, es necesario que en las políticas públicas se asuma la diversidad étnica y cultural de esos espacios y se incorpore la perspectiva de derechos de la población indígena, tanto individuales como colectivos, en su dimensión urbana (Del Popolo y otros, 2007).

2. La distribución territorial de los pueblos indígenas

Ya se ha señalado la importancia de identificar los territorios de los diferentes pueblos indígenas para poder orientar las políticas públicas teniendo en cuenta las dinámicas económicas, sociales y demográficas de los espacios de vida indígena (tanto urbanos como rurales). Asimismo, se ha resaltado la importancia del concepto de territorialidad para los pueblos indígenas, desde el punto de vista tanto de su identidad como del pleno ejercicio de sus derechos (CEPAL, 2013c). También se ha advertido sobre la complejidad inherente al concepto de territorio indígena, el cual no se refiere exclusivamente a un espacio geográfico, sino más bien a un espacio de interacción sociocultural. Por consiguiente, la definición del territorio de los pueblos indígenas es una tarea compleja, puesto que se enfrentan situaciones como la presencia de diversas etnias o pueblos en un mismo espacio o la presencia de determinado pueblo en aéreas geográficas extensas que atraviesan límites administrativos internos e incluso límites internacionales (CEPAL, 2013c).

Debido a ello, en la mayoría de los casos las unidades político-administrativas no permiten conformar los territorios indígenas por más que se consideren a escalas menores. Como consecuencia, no se cuenta con mapas de dichos territorios y no se pueden georreferenciar. Aun así, es necesario reconocer avances al respecto. En Panamá se han creado por ley cinco comarcas indígenas, en Costa Rica se han definido 22 territorios legales y administrativos

que se pueden vincular con información del censo, en el Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de) se pueden identificar las comunidades en las bases censales, en el Brasil hay 672 tierras indígenas demarcadas por la ley y el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) incorpora cartografía de la FUNAI en las áreas de reservas indígenas o protegidas (CEPAL, 2007; Del Popolo y otros, 2007; CEPAL, 2013c).

Sin perjuicio de lo anterior, en términos de políticas y programas tiene sentido dar una mirada a la localización territorial de los pueblos indígenas a partir de las divisiones político-administrativas del país, y esa es la tarea que se acomete en este apartado, utilizando la información de los censos de la ronda de 2010 que han sido publicados hasta el momento. Los censos permiten obtener una idea de la localización de los pueblos indígenas y sus características, de su concentración o dispersión a lo largo del territorio nacional. Además, la distribución de los recursos y la participación política en cada país se basa en las divisiones político-administrativas y, por lo tanto, es útil conocer el peso y la influencia que pueden tener los pueblos indígenas en cada división territorial para plantear sus demandas, posicionarlas en las agendas y acceder a los mecanismos de participación política disponibles (CEPAL, 2013c).

Una primera constatación al respecto es que un porcentaje importante de la población indígena reside fuera de sus territorios. En el Brasil y Colombia esta situación afecta a más del 40% de la población indígena, en Panamá a un poco más de la mitad y en Costa Rica a casi dos tercios (véase el cuadro III.9). Estos datos son indicativos de las dificultades que enfrentan actualmente los pueblos indígenas para permanecer en sus territorios, no solo por las difíciles condiciones socioeconómicas, sino también por la presión que se está ejerciendo sobre sus territorios debido a la implantación de un modelo económico basado en la extracción y explotación de recursos naturales y exportación primaria. Es claro que estas presiones están amenazando la permanencia y supervivencia de los pueblos indígenas en sus territorios.

Cuadro III.9
América Latina (4 países): cantidad y distribución relativa de personas indígenas residentes en territorios indígenas y fuera de ellos, alrededor de 2010
(En número de personas y porcentajes)

País y fechas censales	Población indígena			
	En territorios indígenas	Fuera de territorios	Total	Porcentaje fuera de territorios
Brasil, 2010 [a]	517 383	379 534	896 917	42,3
Colombia, 2005	797 916	595 707	1 393 623	42,7
Costa Rica, 2011	35 943	68 200	104 143	65,5
Panamá, 2010	195 285	222 274	417 559	53,2

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos de los microdatos censales.
[a] Los datos corresponden a los resultados del censo demográfico de 2010 para poblaciones indígenas, y no a la variable derivada de la pregunta por raza o color.

La distribución de la población indígena según las divisiones administrativas mayores (DAM) se examinará sobre la base de los resultados censales de diez países, presentados en los cuadros A.III.1 a A.III.10 del anexo, donde se muestra la población total, la población indígena, el peso de la población indígena de la DAM frente al total de la población indígena nacional y el peso de la población indígena dentro de la propia DAM.

En el caso del Brasil, la mayor concentración de población indígena se encuentra en las regiones del norte (el 37% del total de población indígena) y del nordeste (25,5%), es decir, en estas dos regiones residen dos tercios de la población indígena. Dentro de ellas, el principal asiento de esta población es el estado de Amazonas, donde se cuentan 167.122 personas indígenas, que representan el 20% de toda la población indígena a nivel nacional. Si se suman los nueve estados de la Amazonia legal brasileña (Amazonas, Acre, Rondônia, Mato Grosso, Pará, Tocantins, Maranhão, Roraima y Amapá) se cuentan más de 380.000 personas indígenas, que representan casi la mitad de la población indígena del país (el 47%). La representatividad de la población indígena en las distintas DAM es en general pequeña, y solo en el estado de Roraima alcanzan más del 10% del total de la población de la DAM (el 11,2%)[76]. El Amazonas, a pesar de tener el 20% de toda la población indígena del país, solo alcanza a representar un 4,8% de la población de la DAM, y esa representación es menor en Mato Grosso do Sul (2,9%), Acre (2,1%),

[76] En esta parte del análisis se excluye de la población total de las DAM de todos los países a la población que no informa sobre su reconocimiento étnico.

Mato Grosso (1,4%) y Amapá (1,1%). En los restantes estados, el peso de la población indígena frente al total de población de la DAM está por debajo del 1%.

En Colombia, según los datos del censo de 2005, la mayor cantidad de población indígena se encuentra en las regiones del Caribe, con el 42,8%, y del Pacífico, con el 33,8% del total de la población indígena. La región andina concentra un 13,2%; la cuenca del Amazonas un 6,7%; la cuenca del Orinoco un 2,4% y el Distrito Capital un 1,1%. En la costa del Caribe, los departamentos que concentran el mayor porcentaje de población indígena del país son La Guajira y Córdoba, con un 20% y un 10,8%, respectivamente, y en la región del Pacífico, los departamentos del Cauca y Nariño, con un 17,8% y un 11,1%, respectivamente. Estos cuatro departamentos registran más de 833.000 indígenas, casi el 60% del total de la población indígena del país. En cambio, en cuanto a la representatividad de la población indígena frente al total de población, la importancia se desplaza a la región del Amazonas y la de los Llanos Orientales (Orinoquía): en Vaupés, la población indígena constituye el 66,7% del total de la población del departamento; en Guainía el 65%; en Vichada el 44,4%; en el Amazonas el 43,4%, y en Putumayo el 20,9%. La población indígena alcanza también mucha relevancia en La Guajira (44,9%), en el Cauca (21,6%) y en Chocó (12%), y aun en Córdoba, Sucre y Nariño, todos con algo más de un 10% de población indígena respecto de la población de la DAM.

Según los datos del censo de 2005, varios pueblos indígenas colombianos conservan poblaciones numerosas, como los Wayuú, Zenú, Nasa, Pasto y Coyaima Natagaima, de entre 270.000 y 58.000 personas. En general, los pueblos indígenas colombianos están bastante concentrados alrededor de sus territorios ancestrales. Por ejemplo, el 98% del pueblo Wayuú habita en el departamento de La Guajira; el pueblo Zenú se localiza preferentemente en los departamentos de Córdoba (61,6%) y Sucre (34,7%); más del 88% del pueblo Nasa habita en el departamento del Cauca; el 95% del pueblo Pasto se ubica en Nariño, y más del 90% del pueblo Coyaima, en el departamento del Tolima. La existencia de resguardos indígenas, territorios delimitados legalmente donde los indígenas conservan sus propias autoridades y formas de gobierno, ha tenido un papel importante en este sentido. En el departamento del Cauca existen 84 resguardos en los territorios de los pueblos Nasa (Paéz), Guambiano, Yanacona, Coconuco, Totoró, Eperara Siapidara, Inga y Guanaca; y en Nariño, 54 resguardos de los pueblos Pasto, Inga, Eperara Siapidara, Kofán y Awá (Ministerio de Educación Nacional de Colombia [en línea]). Menos concentrados en sus territorios están el pueblo Emberá, del que se encuentran representantes en los departamentos de Antioquia, Caldas, Cauca, Chocó, Risaralda y Valle del Cauca, y los pueblos de la región amazónica; por ejemplo, en el departamento del Amazonas se encuentran 26 pueblos y en Guaviare 15 pueblos. Colombia se caracteriza además por compartir territorios ancestrales con otros países; por ejemplo, los Wayuú habitan en La Guajira y la República Bolivariana de Venezuela; los Awa, Waunana, Pasto, Kofán y Siona tienen su territorio en la frontera entre el Ecuador y Colombia; los Kichwa, en la frontera trinacional de Colombia, el Ecuador y el Perú; los Tikuna, en la de Colombia con el Brasil; los Emberá y Kuna en la frontera entre Colombia y Panamá, y los Bribrí, Cabécar, Këköldi, Ngöbe[77] y Naso, entre Panamá y Costa Rica (Helvetas Swiss Intercooperation, s/f).

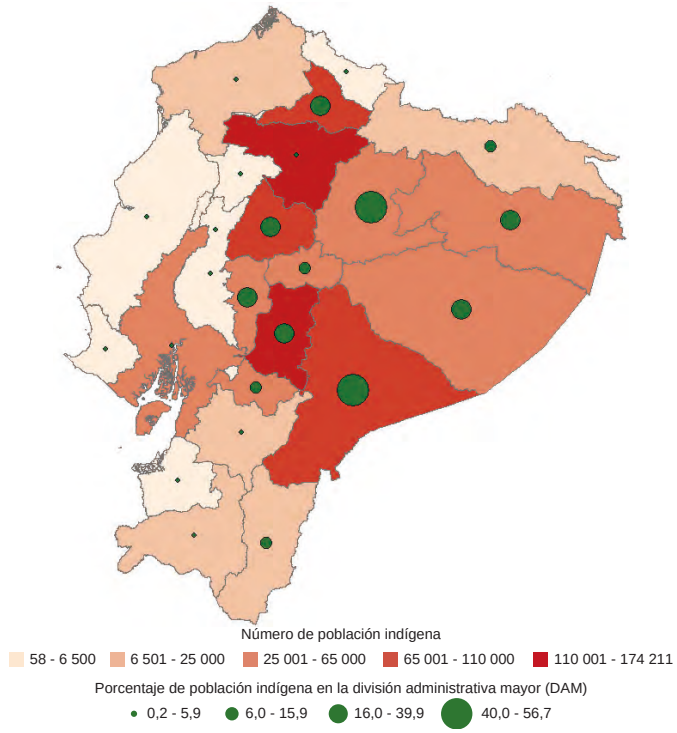
En Costa Rica, el 70,1% de la población indígena se concentra en los departamentos de Limón (26,4%), Puntarenas (24,3%) y San José (19,4%). Los dos primeros departamentos tienen también los mayores porcentajes de indígenas en relación con el total de la población (7,1% y 6,2%, respectivamente). En este país, la ley contempla 24 territorios indígenas o reservas, que ocupan aproximadamente el 6% del territorio nacional y donde residen ocho pueblos: Bribrí, Brunca, Cabécar, Chorotega, Huetar, Maleku, Ngöbe y Teribe. La población indígena de la provincia de Limón (27.462 personas) pertenece principalmente a los pueblos Bribrí y Cabécar, y reside en asentamientos dispersos en la montaña y con fuerte apego a su identidad cultural. En Puntarenas, los indígenas pertenecen principalmente a los pueblos Bribrí, Cabécar y Ngöbe, y en menor medida al pueblo Teribe. Este último es originario de un movimiento migratorio producido hace más de 50 años desde Panamá, que con la creación de las reservas se ha ido estabilizando en el territorio de Costa Rica. Por su parte, en la provincia de San José, se encuentran principalmente indígenas del pueblo Huetar; en Guanacaste, del pueblo Chorotega; en Cartago, del Cabécar, y en Alajuela, del Maleku.

La población indígena del Ecuador se concentra principalmente en la región de la sierra (67,6%), y dentro de ella en la provincia de Chimborazo (17,1%), seguida de Pichincha (13,5%), Imbabura (10,1%), Cotopaxi (8,9%) y Tungurahua (6,1%). En la región Amazónica se concentra otro 24,1%, especialmente en Morona Santiago (7%) y Napo (5,8%). El caso del Ecuador ilustra bien la diferencia entre provincias donde la proporción de población indígena

[77] Costa Rica continúa utilizando la denominación Ngöbe, pero Panamá emplea la denominación Ngäbe para referirse al mismo pueblo indígena.

es elevada y aquellas en las que es alta su representatividad, como se muestra en el mapa III.2. Por ejemplo, en la provincia de Pichincha (asiento de la capital, Quito), a pesar de tener una proporción alta de la población indígena total (color rojo), su peso o representatividad dentro de la provincia (círculos verdes) es muy baja. En cambio, el mapa permite resaltar que en varias provincias de la región amazónica, aunque no se concentran las mayores proporciones de la población indígena del país, esta sí tiene un alto peso dentro de la provincia, como sucede en Napo (56,7%), Morona Santiago (48,4%) y Pastaza (39,8%). También se observa que existen muy bajas proporciones de la población indígena del país en las provincias de la región costera, y dentro de estas su representatividad es también escasa.

Mapa III.2
Ecuador: distribución de la población indígena según provincias, censo de 2010

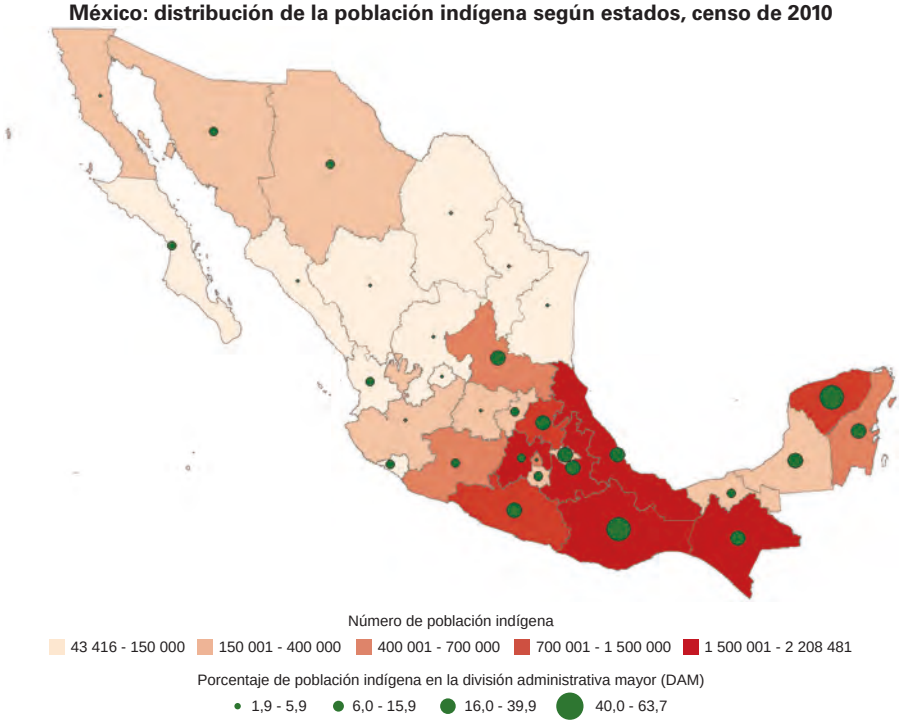


Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos de los microdatos censales.

Los pueblos indígenas más numerosos en el Ecuador son los Kichwa, Puruwá, Shuar, Panzaleo, Otavalo, Cayambi y Cañari, que con poblaciones de entre 30.000 y 328.000 personas aproximadamente constituyen en conjunto el 72% de la población indígena del país. El pueblo Kichwa está relativamente disperso, con presencia más importante en las provincias de Chimborazo, Pichincha, Imbabura y Bolívar, es decir, principalmente en la región de la sierra, aunque también se encuentra una cantidad importante en Pastaza, en la región Amazónica. En la región de la sierra también se concentran los pueblos Puruwá, en Chimborazo; Panzaleo, en Cotopaxi; Otavalo en Imbabura; Cayambi, en Pichincha, y Cañari en Cañar, mientras que el pueblo Shuar se encuentra fundamentalmente en Morona Santiago, en la región Amazónica. Imbabura es una provincia con una gran diversidad étnica y cultural, donde residen pueblos distintos, con raíces culturales e identidades propias, desde los más numerosos como los Otavalo hasta los Awa, Natabuela y Karanki, y con menor representatividad y número, los pueblos Cayambi y Chachi (UNICEF, 2004).

Como puede observarse en el mapa III.3, en México las regiones del sur y el oriente son las que concentran mayores proporciones de la población indígena del país. Asimismo, se advierte cierta coincidencia entre los estados que tienen las mayores proporciones de población indígena del total del país y los que poseen el mayor peso de esta población con respecto al total de la DAM. Esto sucede por ejemplo en Yucatán, con 7,3% de la población indígena total y 63,7% de población indígena de la DAM, Oaxaca (13% y 58,7%, respectivamente), Chiapas (9,4% y 33,5%) y Puebla (8,7% y 25%). México y Veracruz albergan proporciones importantes de población indígena, pero con escaso peso en el estado, mientras que en Quintana Roo, Campeche e Hidalgo, la población indígena tiene un peso estatal importante (entre un 30% y un 35% de la población de cada estado).

Mapa III.3
México: distribución de la población indígena según estados, censo de 2010



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base del procesamiento de los microdatos censales.

En México se clasifica a la población indígena por la lengua. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) ha relevado un total de 62 pueblos indígenas, asumiendo que existen variantes lingüísticas que no constituyen grupos separados, aunque esto es todavía motivo de controversias (CDI, 2010a y 2010b; Mundo Indígena, 2008). Los estados con mayor número de pueblos indígenas son Oaxaca y Chiapas; en el primer caso se encuentran los Amuzgo, Chatino, Chinanteco, Chocho, Chontal, Cuicateco, Huave, Ixcateco, Mazateco, Mixe, Mixteco, Triqui y Zapoteco; en el segundo, los pueblos Cakchiquel, Chol, Jacalteco, Kanjobal, Lacandón, Mame, Mochó, Tojolabal, Tzeltal (Tseltal), Tzotzil (Tsotsil) y Zoque. En Puebla, Veracruz y México hay números más reducidos de pueblos: los Chocho, Mixteco, Nahua y Totonaco en Puebla; los Nahua, Tepehua, Popoluca y Totonaco en Veracruz, y los Mazahua, Nahua y Otomí en México. La península de Yucatán es asiento del pueblo Maya. En el Distrito Federal, aunque tiene solo el 2,8% de la población indígena del país, hay una gran variedad de pueblos, entre los que se encuentran los Maya, Mazahua, Mazateco, Mixe, Mixteco, Nahua, Otomí, Purépecha, Tlapaneco, Totonaco y Zapoteco, los que serían los principales grupos indígenas migrantes establecidos en la jurisdicción (CDI, 2010b; CEPAL, 2013b).

Las regiones autónomas de Nicaragua en el Caribe constituyen un territorio que estuvo bajo el protectorado británico hasta la mitad del siglo XIX. Este hecho condicionó el proceso de integración, que culminó en la última década de ese siglo. El relativo aislamiento de estas zonas determinó un importante atraso en su crecimiento económico y un porcentaje significativo de sus habitantes vive aún hoy en severas condiciones de pobreza. Su población original la constituyen pueblos indígenas y comunidades étnicas con un fuerte sentido de pertenencia de sus tierras comunales, que habitan zonas de alta vulnerabilidad ecológica y ambiental (CEPAL, 2013b). Los datos del censo de 2005 indican que la mayoría de la población indígena del país reside en la región del Atlántico (40,8%), de la cual un 36,5% se ubica en la Región Autónoma del Atlántico Norte. Otro 36,5% reside en la zona central, en los estados de Jinotega, Matagalpa y Madriz, cada uno de ellos con más del 10% de la población indígena total del país; finalmente, un 22,7% reside en la región del Pacífico, principalmente en León y en Masaya.

El pueblo indígena predominante en Nicaragua es el Miskitu, que cuenta con una población de más de 120.000 personas, seguido por los Chorotega-Nahua-Mange con 46.000 personas, el pueblo Xiu-Sutiaba con cerca de 20.000 y el Cacaopera-Matagalpa con poco más de 15.000. El pueblo Miskitu se concentra en la Región Autónoma del Atlántico Norte (el 85%), aunque hay un número más o menos importante también en la Región Autónoma del

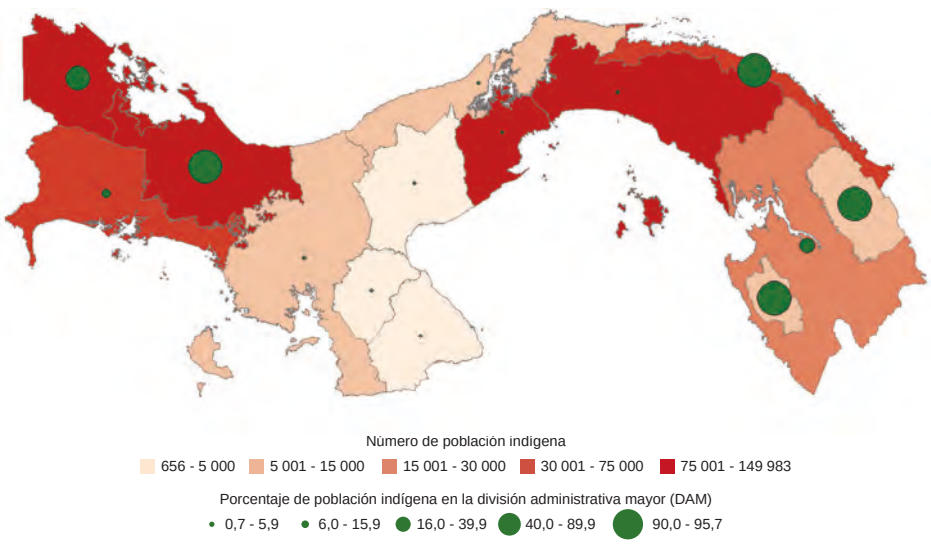
Atlántico Sur y en Jinotega. Los Chorotega-Nahua-Mange se encuentran un poco más dispersos, con mayor presencia en Madriz, pero con contingentes más o menos importantes en Jinotega y Nueva Segovia. Los Xiu-Sutiaba están muy concentrados en León, y el resto de pueblos registrados en el censo, los Nahoas-Nicarao, Garífuna, Mayanga-Sumu, Rama y Ulwa, se encuentran dispersos en pequeñas cantidades en todos los estados.

De acuerdo con el censo de 2010, los pueblos indígenas de Panamá son los Ngäbe, Buglé, Naso, Teribe, Bri Bri, Bokota, Emberá-Wounaan y Kuna. Dos de ellos, los Ngäbe y los Kuna, componen el 80% del total de la población indígena del país. El Estado panameño ha establecido divisiones político-administrativas propias para los pueblos indígenas, con regímenes especiales y con derecho a la propiedad colectiva de las tierras. También se les reconoce el derecho a sus recursos naturales, su identidad, cultura, costumbres y la estructura política tradicional. Dentro del territorio de las comarcas, los pueblos establecen sus autoridades indígenas y una legislación propia. Las comarcas Emberá-Wounaan, Ngöbe-Buglé y Kuna Yala tienen el carácter del primer nivel político-administrativo, es decir, son provincias, y además existen dos comarcas a nivel de corregimiento: Kuna de Madugandí y Kuna de Wargandí (CEPAL, 2013b).

La mayor proporción de población indígena se encuentra en la comarca Ngöbe-Buglé, donde reside el 35,9% del total de la población indígena nacional, seguido por la provincia de Bocas del Toro, con el 19,1%; además, un 18,1% del total reside en la ciudad de Panamá y un 13,3% en el conjunto de la región oriental. Como se muestra en el mapa III.4, en las comarcas especiales Ngöbe-Buglé, Emberá y Kuna Yala, una gran parte de la población es indígena y representa un 96%, un 94% y un 92% del total de la población de cada una de las DAM, respectivamente. Otras provincias también se destacan por la alta presencia de población indígena respecto del total de población de la misma DAM, tales como Bocas del Toro, con un 63,6% de representación indígena, y Darién, con un 32,4%. Sin embargo, en Panamá llama la atención que porciones importantes de los pueblos Ngöbe, Buglé, Emberá y Kuna residen fuera de las respectivas comarcas que les han sido reconocidas legalmente. Esto sucede con el 46% de las personas del pueblo Ngöbe, el 63% del pueblo Buglé, el 75% del pueblo Emberá y el 63% del pueblo Kuna.

Mapa III.4

Panamá: distribución de la población indígena según provincias, censo de 2010



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base del procesamiento de los microdatos censales.

Aun cuando el Perú es uno de los países de América Latina con mayor población indígena, la identificación de esta población es compleja, debido, al menos en parte, a que en las reformas estatales de fines de la década de 1960 se cambió la denominación de las comunidades indígenas por "comunidades campesinas" y "comunidades nativas". En la actualidad, sin embargo, se aprecia una creciente revitalización de la identidad específicamente indígena, asociada a las reivindicaciones de tierras, la autonomía dentro de un territorio, la participación colectiva en las decisiones del Estado, la protección del orden jurídico existente y el reconocimiento internacional, entre otros factores (CEPAL, 2013b).

Las cifras del censo de 2007 muestran que en la región de la sierra del Perú se concentra la mayoría de la población indígena del país, que asciende a 4,5 millones de personas, número equivalente al 70,1% del total nacional de población indígena. Los departamentos de Puno (16,1%) y Cusco (12,8%) son los de mayor presencia indígena en esta región. En cuanto a la representatividad de la población indígena, es muy alta en varios de los departamentos de la región, puesto que supera ampliamente a la población no indígena. Esto sucede en Apurímac, donde el 86,2% de la población de la DAM es indígena, en Puno (83,7%), Ayacucho (81,1%), Huancavelica (80,3%) y Cusco (72,4%). También es importante la representación indígena en Áncash, Arequipa y Huánuco, de entre un 32% y un 43% aproximadamente. La región de la costa concentra una cuarta parte del total de la población indígena del país, aunque claramente esto es producto de la gran concentración en Lima, donde reside el 19,9% del total nacional. No obstante, en Lima la población indígena solo representa un 15,5% del total de población de esa DAM, mientras que en los departamentos de Tacna y Moquegua, si bien la proporción de indígenas es mucho menor respecto del total nacional (1,6% y 0,8%), ellos tienen un impacto mucho mayor a nivel departamental, pues constituyen más del 30% del total de población de las respectivas DAM. En la región de la selva solo reside el 4,1% del total de la población indígena del Perú, y en sus departamentos es escasa la población indígena respecto del total nacional (un 1,2% o menos), aunque tiene un impacto significativo a nivel departamental, como sucede principalmente en Madre de Dios y, en menor medida, en Amazonas y Ucayali.

Según el censo de 2007, existen en el Perú un 83% de hablantes de quichua o quechua, un 10,9% de aymara, un 1,7% de asháninka y un 4,1% de personas que hablan otras lenguas, siendo el español la segunda empleada. Los hablantes de quichua se ubican principalmente en la zona de la sierra, y pertenecen a tres etnias: Quichua, Lamas y Kichwaruna. Es importante destacar que los Quichua constituyen un pueblo transfronterizo entre el Perú, Chile, la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia (Inga) y el Ecuador (Kichwa). Los hablantes de aymara se localizan principalmente en el sur del Perú, en los departamentos de Puno, Tacna, Moquegua y Arequipa, y en toda la zona lacustre. Finalmente, los que emplean la lengua asháninka viven dispersos en un vasto territorio que comprende los departamentos de Ayacucho, Cusco, Huánuco, Junín, Pasco y Ucayali, principalmente a orillas de los ríos. En 2007 también se realizó en el Perú el segundo censo de comunidades indígenas de la Amazonia peruana, aplicado en 1.786 comunidades nativas amazónicas, que recogió información sobre 51 etnias de las 60 existentes en la selva, en su mayoría pertenecientes a los pueblos Asháninka (26,6%) y Awajún (16,6%). La Amazonia peruana comprende los departamentos de Loreto, Ucayali y Madre de Dios, y parte de los departamentos de Amazonas, Cajamarca, Huancavelica, La Libertad, Pasco, Piura, Puno, Ayacucho, Junín, Cusco, San Martín y Huánuco. Debido al centralismo económico y político dominante, y el consiguiente abandono de las zonas rurales, durante las últimas décadas un gran número de población indígena se ha trasladado hacia las grandes ciudades, donde habita en condiciones de suma pobreza (COPPIP, 2003), por lo que no llama la atención el alto porcentaje de población que habla una lengua indígena en el departamento de Lima.

En el Uruguay es la región metropolitana la que concentra la mayor parte de la población indígena del país, con un 52,9%, de la cual Montevideo y Canelones alojan a más de la mitad. La región que le sigue en importancia en este sentido es la del norte, con el 27,3% de la población indígena del país, principalmente concentrada en los departamentos de Salto y Tacuarembó. En la región este también reside un porcentaje relativamente importante de la población indígena del país (17,5%). Sin embargo, si se analiza el porcentaje de población indígena respecto del total de la población de cada departamento, se advierte que es muy escasa su representatividad, puesto que no supera el 6% en ningún caso. Antes de la llegada de los españoles, vivían en el territorio uruguayo el pueblo Charrúa y otros pueblos indígenas. Luego de la fundación de la ciudad de Montevideo, los Charrúa se desplazaron hacia el norte, absorbiendo a los otros pueblos y quedando prácticamente confundidos con ellos, por lo que usualmente se ha designado con su nombre a todos estos grupos. De todas maneras, se cree que, dada la invisibilidad que ha afectado a la población indígena en el país, existe un grave problema de reconocimiento y negación de la identidad étnica (Buchelli y Cabella, 2010), que probablemente se vaya superando en el futuro, debido a la revitalización de los movimientos indígenas, especialmente del pueblo Charrúa.

En la República Bolivariana de Venezuela, la mayor parte de la población indígena del país (61,2%) se concentra en la región zuliana (estado de Zulia), limítrofe en su extremo noroeste (distrito Páez) con la península de La Guajira en Colombia. Estos territorios, como se ha señalado, son habitados principalmente por la etnia Wayuú y son considerados parte de los territorios indígenas ancestrales, sin tener en cuenta las fronteras de los Estados nacionales de estos dos países. También se encuentra una proporción importante de la población indígena del país en las regiones de la Guayana (el 23,8%) y la región nororiental (10,2%). El resto de las regiones concentran escasa población indígena.

Dentro de la región de la Guayana, los estados de Amazonas, Bolívar y Delta Amacuro concentran proporciones más o menos significativas del total de población indígena (el 10,5%, el 7,5% y el 5,7%, respectivamente). Solo un estado más, el de Anzoátegui, presenta una proporción significativa de la población indígena (4,7%), mientras que en el resto es escasa. En cuanto al peso de la población indígena con respecto al total de la población de la DAM, son los estados de Amazonas y Delta Amacuro, de la misma región, los que se destacan, puesto que constituye más de la mitad (52,4%) y un cuarto de la población total del estado, respectivamente. Finalmente, en el estado de Zulia la representatividad indígena también es importante, y equivale a un 12,1% del total de su población.

La República Bolivariana de Venezuela cuenta con 57 pueblos indígenas. El Wayuu es el más numeroso, con más de 330.000 personas que se localizan principalmente en el estado de Zulia, fronterizo con Colombia. En ese mismo estado reside la mayoría del pueblo Guajibo, que es el segundo en población, con más de 79.000 personas. Se destacan también los Warao, con 49.000 personas, y los Kariña, con 34.000. Asimismo, presentan poblaciones relativamente altas los Yanomami, Yukpa, Chaima, Wotjuja, Añú, Kumanagoto, Pemón, Jiwi: entre 9.500 y 21.000 personas indígenas. La población de estos pueblos está relativamente concentrada: los Warao se ubican en Delta Amacuro; los Kariña en Anzoátegui, con un grupo más o menos grande también en Bolívar; los Jiwi están localizados principalmente en el Amazonas; los Pemón en Bolívar; los Kumanagoto en Anzoátegui; los Añú en Zulia y los Wotjuja en Amazonas. Fuera del estado de Zulia, sobresalen los estados de Amazonas, Bolívar y Anzoátegui por su gran presencia indígena y diversidad de pueblos.

3. La migración interna de los pueblos indígenas

Siguiendo diversos estudios sobre la materia, en América Latina pueden mencionarse como causas de la migración de la población indígena desde sus territorios de origen los aspectos socioeconómicos de nivel estructural, principalmente las desventajosas condiciones de vida y el abandono estatal que afectan a las áreas rurales y los grupos que en ellas habitan (Duarte y Coello, 2007; UNPFII, 2008b; Lara, 2009; Griffith, 2009). Estas condiciones se ven agravadas actualmente por la inserción de la región en procesos mundiales que han traído como consecuencia la reimplantación de un modelo exportador primario, con fuerte énfasis en la extracción de recursos naturales, en particular del sector minero. Al mismo tiempo, la reducción del tamaño de los Estados ha agravado su crónica falta de capacidad para proporcionar servicios en las zonas rurales, para planear y gestionar políticas de mejoramiento de la calidad de vida y para ejercer su papel regulador y de salvaguarda de los derechos frente a los intereses privados en juego.

Dentro de estos procesos, las pueblos indígenas son los que más sufren la vulneración de los derechos básicos al territorio y al uso y preservación de los recursos naturales. Precisamente por su riqueza en recursos naturales, las tierras indígenas se han convertido en el epicentro de las disputas actuales por la apropiación de territorios para el establecimiento de explotaciones e infraestructura como represas, autopistas, puentes, extracción minera, explotación maderera a gran escala, exploración y extracción de petróleo, entre otras (Deruyttere, 1997; Naciones Unidas, 2006d; IWGIA, 2006). Esto ha producido invasiones, despojos y consecuentes migraciones de personas indígenas (Del Popolo y otros, 2007), cuyos resultados han sido el empobrecimiento y la crisis de subsistencia originados por el despojo sistemático de sus tierras y sus recursos. Es de suponer que en estas circunstancias se presente una fuerte presión para la emigración o el desplazamiento forzado de la población indígena desde sus territorios y comunidades de origen.

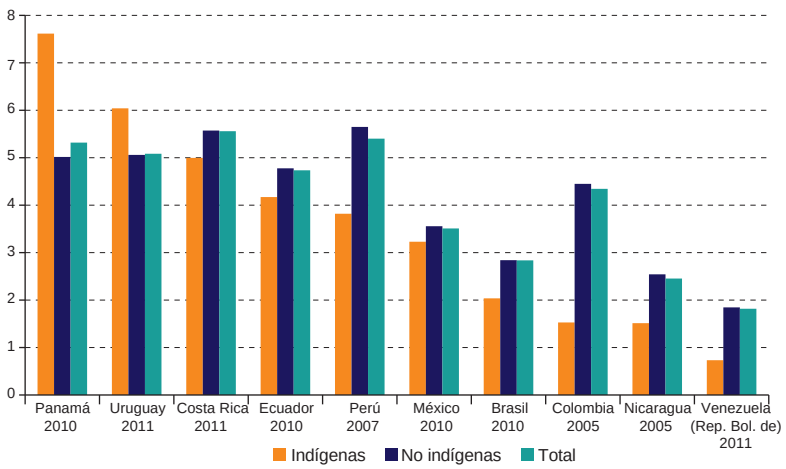
Los análisis de la ronda de censos de 2000 permitieron establecer que las personas indígenas están presentes en todos los tipos de movilidad territorial: permanente, territorial, cíclica, pendular, estacional o de retorno (Del Popolo y otros, 2007; Del Popolo y Ribotta, 2011). Sin embargo, en su caso, el análisis de la migración adquiere un carácter distinto ya que, por una parte, el impacto de las motivaciones económicas usuales para la migración está mediado por el fuerte vínculo con sus territorios ancestrales y otros factores culturales y, por la otra, sus movimientos, al menos en parte, reflejan más que decisiones individuales o propensión migratoria, situaciones de violación de derechos originadas en el despojo de sus territorios y recursos.

Teniendo en mente las dimensiones y recaudos que exige el análisis de la migración de los pueblos indígenas, a continuación se examina su migración interna reciente y la ocurrida entre las DAM en los cinco años previos al censo de la ronda de 2010, en comparación con la población no indígena.

En el gráfico III.1 se ordenan los países por el porcentaje de población indígena que había migrado en los cinco años anteriores al censo. En Panamá se observó la mayor movilidad de esta población (un 7,6% cambió su

residencia desde su lugar de origen hacia otra provincia entre 2005 y 2010), seguida por el Uruguay (un 6% de población indígena migrante), Costa Rica (5,6%) y el Ecuador (4,2%). En el otro extremo se ubican Colombia y Nicaragua, con un 1,5% de población indígena migrante cada uno, y Venezuela (República Bolivariana de), con un 1%. Una situación intermedia de movilidad presentó la población indígena del Perú, México y el Brasil, con un 3,8%, un 3,2% y un 2% de personas indígenas migrantes, respectivamente. En valores absolutos, los diez países estudiados registraron un total de 815.000 indígenas migrantes internos entre DAM, considerando los cinco años previos a cada censo y, en cuanto al volumen de población indígena que se moviliza, México y el Perú son los que presentaron las mayores cifras, 481.000 y 222.000 personas indígenas migrantes, respectivamente, que en conjunto representaron el 87% de la población migrante total de los países examinados[78].

Gráfico III.1
América Latina (10 países): migrantes internos entre divisiones administrativas mayores (DAM) en los cinco años previos al censo, según condición étnica, alrededor de 2010
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base del procesamiento de los microdatos censales.

Por otra parte, los datos permiten verificar que las personas indígenas migran relativamente menos que las no indígenas, corroborando las hipótesis de un mayor vínculo con sus territorios de origen. Esta menor movilidad es muy clara en el Perú y Colombia y es muy destacable en este último caso puesto que la población indígena es numerosa pero está muy vinculada a sus territorios de resguardo, como se ha podido observar cuando se examinó la distribución territorial de los pueblos indígenas. Por el contrario, la hipótesis de la menor movilidad no se cumple en los casos de Panamá y el Uruguay. Al parecer, en Panamá factores ligados a la pobreza material y la falta de oportunidades en las comarcas que han sido asignadas legalmente a los pueblos indígenas determinan una migración constante hacia otras provincias del país, hecho que ya se había observado en los datos del censo de 2000 (Rodríguez, 2007).

Aunque sería conveniente evaluar si las presiones actuales sobre los territorios indígenas están incrementando el abandono por parte de la población de sus territorios originarios, con la información censal se presentan serias dificultades para obtener resultados concluyentes al respecto. Las comparaciones hechas a nivel de DAM entre los censos de las rondas de 2000 y de 2010 indican en general cambios muy pequeños en los porcentajes de migrantes internos, tanto de reducción leve en algunos países (por ejemplo, en el Brasil y Panamá) como de aumento leve en otros (Costa Rica, el Ecuador y México). Las dificultades para obtener resultados en este sentido obedecen, por una parte, a los cambios ya mencionados en la autoidentificación étnica, que afectan la comparabilidad intercensal, y, por la otra, a la escasa o nula posibilidad de reconstituir unidades territoriales que coincidan con los territorios indígenas, aun con los datos censales más desagregados, lo que imposibilita obtener saldos migratorios de esos territorios. Por

[78] Se presentan estos datos acumulados para dar una idea de los volúmenes de población indígena que se mueve, aunque estrictamente los valores no deben sumarse, puesto que se refieren a fechas censales diferentes.

lo tanto, para examinar si se está produciendo o no una aceleración de las migraciones indígenas, será necesario profundizar el análisis a escalas territoriales menores, definiendo lugares de origen más acordes con los límites de los territorios indígenas (CEPAL, 2013b). Un ejercicio en ese sentido se ha realizado con los datos por cantones del censo de 2010 en el Ecuador. Sus resultados se muestran en el recuadro III.18.

Recuadro III.18

Movilidad y resistencia de los pueblos indígenas ecuatorianos al avance de las industrias extractivas sobre territorios ancestrales: el pueblo Shuar en la provincia de Morona Santiago

Los conflictos desatados por la irrupción de las industrias extractivas en los países de América Latina impactan de diversas formas sobre la dinámica de la movilidad de las poblaciones afectadas. En el caso particular de los pueblos indígenas, se observa un denominador común en la resistencia a la destrucción de sus ecosistemas, a la desaparición del espacio cultural de sus comunidades —estrechamente vinculado a la naturaleza— y al avance sobre los territorios ancestrales. Si bien los antecedentes sobre los efectos de estas industrias son aún fragmentarios en los países de la región, la información emanada de los censos permite visualizar escenarios de desplazamiento de personas junto con otros de permanencia, que confieren una enorme complejidad a la dinámica de la movilidad de la población en las zonas afectadas por la exploración y explotación de recursos naturales.

En este contexto, el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL) tiene registrados y detallados en su base de datos alrededor de 200 conflictos de esta índole, cuyas consecuencias afectan a 297 comunidades (indígenas y no indígenas), en tanto que el Atlas Global de Justicia Ambiental de la organización de la sociedad civil Environmental Justice Organizations, Liabilities and Trade (EJOLT) da cuenta de más de 320 conflictos ecológicos en los países de la región vinculados a proyectos mineros, industriales, de uso de aguas, de manejos de desechos y de combustibles fósiles, entre otros. A esta información se suma la que proporciona el mapa de conflictos del Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, James Anaya, que documenta unos 30 casos que afectan e involucran directamente a comunidades indígenas de América Latina.

El Ecuador es uno de los países con mayor número de emprendimientos extractivos en la región, lo que se ha traducido en varios escenarios de conflicto y resistencia de las poblaciones locales, y a diversas dinámicas de movilidad. En el cantón de Taisha, provincia de Morona Santiago, un proyecto de explotación petrolera ha afectado los derechos de los pueblos Achuar y Shuar, afincados históricamente en la zona. Se trata de una provincia cuya población indígena alcanza casi un 50% —la segunda del país con mayor porcentaje de población originaria— y un cantón donde dicho porcentaje se eleva al 96%. El conflicto entre las comunidades indígenas, la empresa petrolera y el Estado ecuatoriano derivó en episodios de violencia, criminalización de los movimientos de protesta y declaración del estado de emergencia en la zona por parte del gobierno (denominada técnicamente bloque 24). Los datos del censo de 2010 muestran una diversidad de flujos de población entre cantones cercanos, siendo el dato más notorio la pérdida de población indígena de Taisha en favor de otros cantones de la provincia de Morona Santiago y de otras provincias; esta situación se invierte entre la población no indígena del cantón, que aumentó. Con una tasa neta negativa de migración indígena de 8,45 (lo que equivale a una emigración neta anual de 8,45 personas por cada 1.000 habitantes indígenas en los últimos cinco años), Taisha es el cantón que más población indígena pierde en toda la provincia. En este contexto, la expulsión de población indígena podría estar reflejando el impacto de la industria petrolera y la violencia en la dinámica de la movilidad en la zona. En muchos casos, ellas agravan condiciones estructurales de pobreza y falta de desarrollo que incrementan la emigración hacia otros lugares.

Sin embargo, la irrupción de este tipo de industrias no siempre da lugar a una expulsión de población. En algunos casos, o en las primeras etapas, el conflicto podría ir acompañado de una negativa explícita a abandonar los espacios históricos. El aumento de la conflictividad podría interpretarse también como un indicador de autodefensa, de resistencia de las comunidades a abandonar los lugares que tradicionalmente han habitado y que son parte de su propia identidad étnico-cultural. Desde esta perspectiva, la voluntad de no migrar, de permanecer en un territorio histórico, constituye una dimensión —quizás menos tradicional— de la distribución territorial de la población. Un caso ilustrativo en la provincia de Morona Santiago es el del proyecto minero Panantza-San Carlos, ubicado en el cantón San Juan Bosco y en fase de exploración. Los afectados vuelven a ser comunidades del pueblo Shuar, en un cantón donde la población indígena representa el 25% de la población total. Según da cuenta el Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el proyecto prevé la exploración y explotación de un yacimiento a cielo abierto de mineral de cobre, oro y molibdeno de 3.200 hectáreas entre el sector de Panantza y San Carlos, lo que afecta el derecho a la posesión ancestral de las tierras por parte de los comunidades indígenas de la zona, además de los impactos ambientales que traería aparejado (Anaya, 2014). Con una tasa neta positiva de migración indígena en los cinco años previos al censo (una inmigración neta anual de 6,5 personas por cada 1.000 habitantes indígenas), la dinámica de la movilidad en el cantón de San Juan Bosco no manifiesta un patrón expulsor, no obstante la conflictividad registrada en la zona a consecuencia del proyecto de explotación minera. En este contexto, la irrupción de las industrias extractivas podría estar mostrando también lógicas de resistencia vinculadas a la permanencia, al menos mientras las condiciones del medio ambiente (y los niveles de violencia) lo permitan.

Expulsión y permanencia: dos formas en las que el conflicto por la irrupción de las industrias extractivas se manifiesta en el plano de la movilidad de los pueblos indígenas dentro de una misma provincia.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de James Anaya, United Nations Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples, Estudio sobre Industrias Extractivas y Energía [en línea] http://unsr.jamesanaya.info/study-extractives/map/reports/view/61 [fecha de consulta: 18 de marzo de 2014]; "Base de datos de conflictos mineros, proyectos y empresas mineras en América Latina" [en línea] http://basedatos.conflictosmineros.net/ocmal_db/ [fecha de consulta: 25 de marzo de 2014]; http://unsr.jamesanaya.info/study-extractives/map/index.php/ [fecha de consulta: 25 de marzo de 2014]; EJ Atlas, "Achuar and Shuar against oil extraction, Ecuador" [en línea] http://ejatlas.org/conflict/achuar-and-shuar-against-oil-extraction-ecuador [fecha de consulta: 7 de abril de 2014].

a) ¿Desde dónde y hacia dónde migra la población indígena según las DAM?

Los datos de los censos permiten identificar las principales áreas de expulsión y atracción de la población indígena. A continuación se presentan los resultados de este tipo de análisis con respecto a los diez países sobre los que se dispone de datos de los censos de 2010, para los cinco años previos a cada censo y considerando las DAM. Para ello, se tomaron los mayores saldos netos migratorios —es decir, la diferencia entre inmigrantes y emigrantes—, ya sean estos negativos, cuando son más las personas indígenas que llegan que las que se van de la DAM, o positivos, cuando ocurre lo contrario (véase el cuadro III.10). Empezando por los saldos positivos, se aprecia una tendencia a que las DAM de mayor atracción para la población indígena sean aquellas de mayor desarrollo relativo dentro de cada país, las que además suelen contener a las capitales y otras ciudades de importancia nacional. Esto sucede, por ejemplo, en el Brasil, donde los estados de atracción son São Paulo, el Distrito Federal (Río de Janeiro) y Santa Catarina; en Colombia, donde hay atracción de población indígena en Bogotá, Valle del Cauca (Cali) y Risaralda (Pereira); en el Ecuador, con áreas de atracción en Pichincha (Quito) y Guayas (Guayaquil); en Nicaragua, donde Managua es el punto de atracción; en Panamá, donde la ciudad de Panamá resulta atractiva para esta población, y en el Perú, con áreas de atracción en Lima, Arequipa y Tacna. Este comportamiento es similar al de la migración de la población total, sin embargo, como particularidad de la población indígena migrante puede apreciarse además una tendencia a privilegiar como destino zonas geográficas cercanas a sus territorios de origen, como ocurre en los casos de Guanacaste, Alajuela y Puntarenas en Costa Rica; Pastaza en el Ecuador; Hidalgo y Quintana Roo en México, y Bocas del Toro en Panamá.

Cuadro III.10

América Latina (10 países): principales saldos migratorios netos positivos y negativos por división administrativa mayor (DAM) en relación con la población indígena inicial, en los cinco años anteriores al censo de la ronda de 2010

País	DAM	Población indígena inicial *(en número de personas)*	Saldo migratorio neto	
			Número de personas	Porcentaje
Brasil, 2005-2010				
Mayores saldos netos negativos	Bahía	52 743	-691	-1,3
	Pará	33 077	-687	-2,1
	Maranhão	29 579	-475	-1,6
	Rio Grande do Sul	30 434	-412	-1,4
Mayores saldos netos positivos	Santa Catarina	14 025	870	6,2
	São Paulo	42 343	699	1,6
	Distrito Federal	6 183	511	8,3
	Espírito Santo	8 684	421	4,8
Colombia, 2000-2005				
Mayores saldos netos negativos	Cauca	210 318	-1 185	-0,6
	Putumayo	33 432	-855	-2,6
	La Guajira	217 557	-800	-0,4
	Tolima	50 365	-553	-1,1
Mayores saldos netos positivos	Bogotá	13 066	1 100	8,4
	Valle	18 376	1 054	5,7
	Cundinamarca	6 164	597	9,7
	Risaralda	20 215	536	2,7
Costa Rica, 2006-2011				
Mayores saldos netos negativos	San José	18 698	-580	-3,1
	Limón	23 706	-53	-0,2
	Cartago	7 517	-15	-0,2
Mayores saldos netos positivos	Guanacaste	9 292	202	2,2
	Heredia	4 025	165	4,1
	Alajuela	7 089	157	2,2
	Puntarenas	21 780	124	0,6
Ecuador, 2005-2010				
Mayores saldos netos negativos	Chimborazo	161 445	-6 940	-4,3
	Cotopaxi	82 085	-3 054	-3,7
	Bolívar	42 144	-1 478	-3,5
	Imbabura	92 249	-1 437	-1,6
Mayores saldos netos positivos	Pichincha	115 115	8 669	7,5
	Guayas	39 125	3 004	7,7
	Pastaza	27 247	708	2,6
	Azuay	15 .139	669	4,4

Cuadro III.10 (conclusión)

País	DAM	Población indígena inicial *(en número de personas)*	Saldo migratorio neto	
			Número de personas	Porcentaje
México, 2005-2010				
Mayores saldos netos negativos	Distrito Federal	468 255	-42 799	-9,1
	Chiapas	1 380 660	-15 707	-1,1
	Guerrero	677 759	-8 052	-1,2
	Sinaloa	119 566	-5 261	-4,4
Mayores saldos netos positivos	Quintana Roo	385 291	15 175	3,9
	Hidalgo	701 286	12 079	1,7
	Querétaro	233 984	11 445	4,9
	Yucatán	1 104 519	7 245	0,7
Nicaragua, 2000-2005				
Mayores saldos netos negativos	Región Autónoma Atlántico Norte	95 568	-180	-0,2
	Región Autónoma Atlántico Sur	11 554	-176	-1,5
	Estelí	2 149	-162	-7,5
	Granada	946	-78	-8,2
Mayores saldos netos positivos	Masaya	19 529	274	1,4
	Managua	9 747	157	1,6
	Rivas	9 467	136	1,4
	Madriz	28 288	94	0,3
Panamá, 2005-2010				
Mayores saldos netos negativos	Comarca Ngöbe Buglé	131 344	-7 999	-6,1
	Comarca Kuna Yala	31 260	-5 040	-16,1
	Darién	14 125	-1 251	-8,9
	Comarca Emberá	8 065	-162	-2,0
Mayores saldos netos positivos	Panamá	49 118	10 562	21,5
	Bocas del Toro	62 678	1 538	2,5
	Chiriquí	29 381	993	3,4
	Colón	5 566	470	8,4
Perú, 2002-2007				
Mayores saldos netos negativos	Puno	966 145	-17 519	-1,8
	Huancavelica	332 576	-13 111	-3,9
	Cusco	752 123	-12 534	-1,7
	Apurímac	314 636	-8 909	-2,8
Mayores saldos netos positivos	Lima	1 125 056	52 188	4,6
	Arequipa	314 296	13 196	4,2
	Tacna	90 035	5 823	6,5
	Constitucional del Callao	86 809	4 748	5,5
Uruguay, 2006-2011				
Mayores saldos netos negativos	Montevideo	24 885	-402	-1,6
	Artigas	2 741	-257	-9,4
	Tacuarembó	4 888	-102	-2,1
	Rivera	3 124	-77	-2,5
Mayores saldos netos positivos	Canelones	10 852	712	6,6
	Maldonado	3 210	156	4,9
	San José	1 803	110	6,1
	Colonia	1 229	39	3,2
Venezuela (República Bolivariana de), 2006-20011				
Mayores saldos netos negativos	Zulia	388 271	-1 412	-0,4
	Distrito Capital	3 036	-342	-11,3
	Delta Amacuro	35 116	-250	-0,7
	Bolívar	46 496	-110	-0,2
Mayores saldos netos positivos	Miranda	2 739	354	12,9
	Monagas	15 435	294	1,9
	Falcón	1 088	156	14,3
	Anzoátegui	30 658	154	0,5

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos de los microdatos censales.

La migración de población indígena hacia las ciudades es un fenómeno que amerita atención, por las consecuencias muchas veces negativas en sus condiciones de vida. En el Brasil, según la FUNAI, la migración indígena hacia las ciudades es preocupante porque "al llegar a los nuevos territorios encuentran dificultades para asentarse y terminan viviendo en favelas", sitios pobres, precarios y sin seguridad (Centro de Políticas Públicas y Derechos Indígenas, 2010). Por otra parte, algunos estudios etnográficos han puesto de manifiesto aspectos relevantes de la inserción de los pueblos indígenas en los centros urbanos brasileños, como "la manutención y el ejercicio de sus identidades específicas, el acceso y demarcación de áreas urbanas donde residen y técnicas de supervivencia e inserción laboral en las ciudades en que viven" (Silva E. Souza, 2011). Sin embargo, en todos los casos, "la solidaridad grupal del movimiento migratorio se manifestó en la intensa activación de las redes sociales tribales de lazos diversos", lo que destaca "la importancia de las redes sociales y de las relaciones de parentesco para el mantenimiento de la comunidad y la incorporación de nuevos miembros" (Silva E. Souza, 2011). También se ha señalado que las migraciones de los indígenas tienen por causas, en gran medida, el *boom* del agronegocio; la exportación de soja; la gran corrupción, que permite la tala de grandes áreas forestales; problemas de tierras, y la desmesurada agresión al medio ambiente provocada por las compañías mineras, que están generando graves problemas de supervivencia a estos pueblos.

Además de la migración hacia las ciudades, una parte de las migraciones de población indígena es atraída por polos alternativos de desarrollo industrial, principalmente en el sector agroexportador. Esto sucede en Costa Rica, donde una parte importante de la migración indígena de las dos últimas décadas se asocia a la exportación y producción de café; en relación con esto, se ha generado un modelo migratorio de tipo familiar hacia las zonas rurales, principalmente vinculado al pueblo Ngöbe. También se constatan migraciones hacia ciudades pequeñas o medianas que pueden constituir un paso intermedio de la migración hacia las grandes urbes o hacia otros países. En el caso de México, se observa una importante movilidad hacia complejos agroindustriales del norte y oeste del país, zonas frutícolas y hortícolas orientadas a la exportación, ciudades medias y pequeñas en zonas fronterizas y regiones turísticas, como lo demuestra la magnitud de la población indígena migrante hacia el estado de Quintana Roo, donde se insertan en una variedad de actividades (Lara, 2009). El estado de Nuevo León —ubicado en la frontera norte— es uno de los que más ha ganado población indígena por efecto de la migración reciente, movilidad que responde a una dinámica vinculada con el mercado estadounidense.

Por el contrario, las DAM que pueden asociarse con territorios ancestrales de la población indígena tienden a presentar pérdida neta de población. Esto sucede en el Brasil, donde los estados de Bahía, Maranhão y Pará, de las regiones norte y nordeste, asociadas con mayor población indígena, son también los mayores expulsores de población; en el Ecuador, en las provincias de Chimborazo, Cotopaxi e Imbabura, principales asientos de los pueblos Kichwa y Puruwá; en Colombia, en el caso de los departamentos del Cauca, Putumayo, La Guajira y Tolima; en México, en los casos de Chiapas y Sinaloa; en Nicaragua, en las regiones autónomas del Atlántico; en el Perú, en las regiones de Puno, Huancavelica y Cusco, y en Venezuela (República Bolivariana de), en las regiones de Zulia y Delta Amacuro.

Sin embargo, el caso más preocupante al respecto es Panamá, donde en los cinco años previos al censo las comarcas Kuna Yala y Ngöbe-Buglé perdieron un 16% y un 6,1%, respectivamente, de su población indígena como resultado de la migración. Esta situación expresa la brecha entre la determinación legal de divisiones administrativas propias para los pueblos indígenas (comarcas) y el mejoramiento efectivo de sus condiciones económicas y sociales, puesto que las comarcas indígenas presentan altos niveles de pobreza material. Se ha señalado que la emigración de la población Kuna, Ngäbe o Emberá hacia la ciudad de Panamá o a sus zonas cercanas constituye "un factor de aculturación y pérdida de sus propios valores y costumbres por la búsqueda de mejores condiciones de vida (...), ya que no encuentran respuestas ni económicas, ni sociales, ni educativas en sus lugares de origen" (Quintero, s/f). Además, suelen permanecer "en áreas empobrecidas y con altos índices de criminalidad, drogas, prostitución y bandas delincuenciales" (Davis Villalba, 2009).

Similar situación se observa en Nicaragua, donde las zonas de expulsión están en las regiones autónomas del Atlántico. A pesar del reconocimiento legal de la autonomía de las regiones atlánticas, la presión externa sobre sus recursos naturales y su carácter de frontera agrícola han deteriorado aún más la situación de los pueblos indígenas que residen en ellas. Esto se debe a que se ha permitido una situación generalizada de ocupación y usurpación permanente de las tierras de los pueblos indígenas y comunidades étnicas por parte de colonos no indígenas procedentes de otras regiones del país, empresas particulares y del mismo Estado, lo que ha llevado además a una explotación irracional de los recursos (Cunningham Kain, 2006; CEJUDHCAN, 2013).

En Colombia, las principales zonas expulsoras de población indígena coinciden con las de mayor concentración de esta población: los departamentos del Cauca, Putumayo, La Guajira y Tolima, donde se asientan principalmente los pueblos Nasa, Yanacona, Guambiano y Coconuco, Wayuú, Inga y Coyaima. En este caso, los pueblos indígenas están vinculados a resguardos donde tratan de preservar la propiedad colectiva sobre las tierras ancestrales y sus propias costumbres, legislación y autoridades, lo que les genera un permanente conflicto con las autoridades nacionales. Se plantea además una situación particularmente preocupante, puesto que en los territorios indígenas ancestrales, a las condiciones de pobreza se le suma como causa de expulsión de población el conflicto entre grupos armados ilegales que, según diferentes investigadores, se origina precisamente en la lucha por el control de la tierra y sus recursos. En esta situación, los pueblos indígenas son víctimas de un grave proceso de desplazamiento forzado. Según la Oficina del ACNUR en Colombia (2006), este país enfrenta una de las peores situaciones de desplazamiento forzado en el mundo, y el conflicto armado amenaza "la diversidad étnica y cultural del país, en particular de algunas comunidades muy vulnerables". La presencia de los grupos armados en los territorios ancestrales ha alterado sus modos tradicionales de existencia y ha puesto a algunas comunidades en riesgo de extinción. Por su parte, la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) ha señalado que "los principales factores que han desencadenado este proceso [de migración forzada] han sido, por un lado, el agotamiento de las tierras de los resguardos y, por el otro, el desplazamiento forzado causado por las graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario que han tenido que padecer" (Naciones Unidas, 2011b). En diversas instancias se ha advertido que el desplazamiento forzado no solo produce la pérdida de los territorios ancestrales, la fractura de las estructuras familiares y la erosión de los referentes culturales, sino que muchas veces ocasiona una pobreza y marginalidad extremas, confundiéndose con el tráfico de personas y la mendicidad en las calles de Bogotá (Oficina del ACNUR en Colombia, 2006; Ramírez Boscán, 2009). El impacto del desplazamiento forzado en la población indígena de Colombia merece un análisis en profundidad; alguna evidencia adicional al respecto se presenta en el recuadro III.19.

Recuadro III.19

Colombia: el desplazamiento de los pueblos indígenas a causa de la violencia política

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) daba cuenta en 2012 de la presencia de al menos 87 pueblos indígenas en Colombia, distribuidos en 700 resguardos ubicados en 27 departamentos del país, cifra que según la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) se elevaba a 102 pueblos, de los cuales 18 se encontraban en peligro de extinguirse. Según datos de la ACNUR, aproximadamente 70.000 desplazados internos registrados en Colombia son indígenas, aunque la ONIC estima que las cifras podrían ser mayores, dado que muchas personas indígenas no tienen acceso al Registro Único de Población Desplazada, debido a la lejanía de sus tierras o porque no hablan español o no conocen el sistema nacional de registro. En este contexto, se habría producido un notorio aumento de personas indígenas desplazadas en los últimos años a raíz de la violencia relacionada con el conflicto armado. Además de la ocupación de sus lugares ancestrales, las personas indígenas sufren también confinamiento por parte de organizaciones ilegales, procesos forzados de sedentarización, controles sobre la movilidad de personas y bienes, falta de seguridad alimentaria, prostitución forzada y violencia, acoso y abuso sexual contra mujeres y niñas, según denuncia la ACNUR. La escalada de la violencia hizo cada vez más frecuente el movimiento de personas indígenas hacia las cabeceras municipales y hacia las grandes ciudades del país, con pocas posibilidades de retorno voluntario sostenible. En otros casos, varios pueblos se vieron obligados a concentrarse en un espacio de tierra reducido para sobrevivir, lo que puso en riesgo su propia cultura, además de generar conflictos con otras comunidades locales.

La ACNUR ha reportado además situaciones de restricción a la movilidad, al ingreso de alimentos y al desarrollo de actividades cotidianas como la pesca y la caza, lo que generó un marcado deterioro de las condiciones de vida de varias comunidades, como los pueblos Emberá y Wounaan en el departamento del Chocó, el pueblo Jiwi en Guaviare y Meta, y los Hitnu y Macahuan en Arauca, situación que también atraviesan otros pueblos en diferentes zonas del país. Otros casos reportados por la ACNUR se refieren a la situación de grupos nómadas y seminómadas de la Orinoquía y la Amazonia colombiana, y a la alteración de los patrones de movilidad que ha provocado la violencia del conflicto sobre los pueblos Jiwi, en el Meta; Nukak y Sikuani, en el Guavaiare; Emberá Katio y Kofán en el Caquetá; los pueblos Kankakuamo en el César; Iguanitos en Arauca, Awa y Epera en Nariño, y Bari en la frontera entre Colombia y Venezuela (República Bolivariana de). La Corte Constitucional de Colombia había advertido en 2009 y 2010 que al menos 35 grupos indígenas se encontraban en peligro de extinción a causa del conflicto armado y el desplazamiento (Corte Constitucional de Colombia, Auto 004 de 2009 y Auto 382 de 2010 (ACNUR, 2012)).

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de ACNUR (2012), *Situación Colombia. Indígenas. Boletín año 2012* [en línea] http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/2012/Situacion_Colombia_-_Pueblos_indigenas_2012 y http://www.acnur.org/t3/pueblos-indigenas/pueblos-indigenas-en-colombia/> [fecha de consulta: 18 de marzo de 2014].

En Costa Rica, México, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), la expulsión neta de población indígena se presenta desde las áreas que albergan las ciudades capitales (San José, el Distrito Federal, Montevideo y el Distrito Capital, respectivamente). En relación con estos casos, se ha constatado que "la causa de tal condición no radica en la pobreza ni la marginación históricas, sino en algunas transformaciones urbanas y metropolitanas relativamente conocidas (cambios en el uso del suelo, agotamiento del espacio urbanizable, aumento de los costos de la vivienda en zonas céntricas, políticas de vivienda social basadas en la construcción periférica y menor control de las 'invasiones' en la periferia, entre otros), cuya consecuencia directa es la expulsión de residentes hacia la periferia de la ciudad y el desincentivo para la llegada masiva de inmigrantes por lo que tales flujos se reorientan a la periferia" (Rodríguez y Busso, 2009).

Frente a los aspectos positivos que pueden reconocerse en torno a la migración, existe consenso en que este no puede ser el camino obligado para que los pueblos indígenas mejoren sus condiciones de vida. Las transformaciones de los modelos económicos han tenido y tienen repercusiones importantes en las actividades productivas y están generando cambios profundos en los pueblos indígenas, que afectan directamente a las personas jóvenes de esta condición étnica. Junto con el aumento de la migración, se observa también un incremento generacional del trabajo asalariado, fenómeno que implica que las personas jóvenes comiencen a desplazarse desde economías familiares agrícolas o ganaderas típicas de las zonas rurales hacia otras ramas de la economía, o bien permanezcan en el sector primario, pero como mano de obra en industrias agroexportadoras o sembradíos, entre otras posibilidades. De esta manera, se acrecienta su proceso de proletarización, que les presenta opciones desiguales e inequidades significativas respecto de otros grupos étnicos, pues perciben los salarios más bajos y trabajan en condiciones muchas veces inhumanas. En síntesis, se advierte una variedad de situaciones en cuanto a las magnitudes, itinerarios, causas y consecuencias de la migración de la población indígena en la región, fenómeno al que debe prestarse atención al formular políticas públicas, en conjunto con los pueblos indígenas.

4. Residencia urbana y migración de las mujeres indígenas

En qué medida los procesos territoriales identificados en toda la población indígena —el abandono de sus territorios ancestrales, la residencia urbana y la migración interna— operan de manera distinta y tienen impactos diferenciales por género es un tema que reviste particular interés y que se examina a continuación. En general, los datos censales disponibles permiten identificar algunas diferencias de comportamiento entre las mujeres y los hombres indígenas en los tres procesos mencionados.

En primer lugar, como se ha dicho, solo en cuatro países se cuenta con información que permite realizar una aproximación estadística sobre los territorios indígenas ancestrales. La desagregación por sexo de esta información arroja diferencias muy pequeñas de comportamiento entre hombres y mujeres indígenas, diferencias que, además, apuntan en direcciones opuestas. Como se muestra en el cuadro III.11, en dos países, el Brasil y Colombia, tanto hombres como mujeres indígenas residen con preferencia en los territorios ancestrales, si bien se observa una tendencia a residir fuera de estos ligeramente superior en el caso de ellas. Mientras tanto, en los otros dos países, Costa Rica y Panamá, la situación es totalmente contraria: tanto mujeres como hombres indígenas residen preferentemente fuera de sus territorios ancestrales, pero ellas presentan una tendencia ligeramente superior a permanecer en dichos territorios. Estos resultados no permiten concluir un patrón diferencial de comportamiento de hombres y mujeres en cuanto al apego a sus territorios ancestrales. Sin embargo, el análisis de los diferenciales por sexo en este aspecto despierta un gran interés, en la medida en que el abandono de los territorios ancestrales por parte de las mujeres indígenas puede reflejar situaciones graves de deterioro de las condiciones de vida allí, y también afectar el papel crucial que ellas desempeñan en el mantenimiento de los lazos socioculturales y la cohesión de sus hogares y comunidades. Se hace evidente la necesidad de avanzar en el mejoramiento de los censos y otras fuentes estadísticas, de manera que permitan identificar claramente los territorios indígenas.

En cuanto a los comportamientos de los distintos géneros con respecto a la residencia urbana de la población indígena, aunque hay heterogeneidad entre los países examinados, se puede identificar un rasgo más o menos generalizado: hay predominio de mujeres en las poblaciones indígenas residentes en las áreas urbanas. Esto sucede en siete de los diez países con información censal: Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Nicaragua, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), que muestran índices de feminidad de entre 105 y 117 mujeres por cada

100 hombres en la población indígena urbana; en dos países, el Ecuador y el Perú, se presenta una distribución casi equilibrada, con poco más de 99 mujeres por cada 100 hombres, y solo Panamá tiene menor representación de mujeres indígenas en sus áreas urbanas, con un índice de feminidad que no llega a 95 mujeres indígenas por cada 100 hombres de esta condición étnica.

Cuadro III.11
América Latina (4 países): cantidad y distribución relativa de hombres y mujeres indígenas residentes en territorios indígenas y fuera de ellos, alrededor de 2010
(En número de personas y porcentajes)

País y fechas censales	Brasil 2010 [a]	Colombia 2005	Costa Rica 2011	Panamá 2010
Mujeres indígenas				
En territorios indígenas	250 177	392 595	17 886	99 317
Fuera de territorios indígenas	194 570	296 982	33 823	105 791
Total	444 747	689 577	51 709	205 108
Porcentaje en territorios indígenas	56,25	56,93	34,59	48,42
Porcentaje fuera de territorios indígenas	43,75	43,07	65,41	51,58
Hombres indígenas				
En territorios indígenas	267 206	404 321	18 057	95 968
Fuera de territorios indígenas	184 964	298 725	34 377	116 483
Total	452 170	703 046	52 434	212 451
Porcentaje en territorios indígenas	59,09	57,51	34,44	45,17
Porcentaje fuera de territorios indígenas	40,91	42,49	65,56	54,83

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base del procesamiento de los microdatos censales.
[a] Los datos corresponden a los resultados del censo demográfico de 2010 para poblaciones indígenas, y no a la variable derivada de la pregunta por raza o color.

Según los datos descritos, parece presentarse un mayor estímulo para la localización urbana de las mujeres indígenas en comparación con los hombres indígenas[79]. Por lo tanto, la residencia urbana se observa actualmente en un conjunto muy amplio de mujeres indígenas de la región, motivo por el cual las políticas públicas deben tener en consideración las condiciones particulares que pueden afectar de manera diferencial su acceso a los servicios básicos y las oportunidades para el mejoramiento de la calidad de vida de ellas y de sus hogares.

En efecto, diversos estudios han resaltado el hecho de que, si bien tanto hombres como mujeres indígenas enfrentan exclusión en las zonas urbanas, ellas se ven aún más afectadas, situación que se agrava si se tiene en cuenta que sus patrones culturales suelen obligarlas a asumir prácticamente toda la responsabilidad reproductiva en sus hogares, y la deben continuar asumiendo en las condiciones más adversas que les plantean las ciudades. De hecho, en muchos casos, ante la inestabilidad laboral de los hombres, el trabajo de las mujeres indígenas constituye la fuente principal y más permanente de ingresos de sus hogares (Fernández, 2007). Ahora bien, como sucede con la población femenina en general, un estímulo para el traslado de las mujeres indígenas a las áreas urbanas suele ser una mayor facilidad para que encuentren empleos en ramas de actividad que exigen poca o ninguna calificación, principalmente en el servicio doméstico y los servicios personales, en las maquiladoras o por cuenta propia en el sector informal, trabajos que implican formas precarias e inestables de vinculación, escasa o ninguna cobertura de seguridad social y bajos ingresos y, por lo tanto, someten a las mujeres indígenas a una situación de vulnerabilidad extrema (véase el recuadro III.20). En este contexto, también requiere especial atención del Estado el tema del trabajo infantil, tanto en contextos urbanos como rurales. La situación de vulnerabilidad de las niñas y los niños migrantes indígenas se potencia en los casos en los que, además, se trasladan sin sus padres o familiares que los tengan a cargo. En muchos casos son víctimas de abusos, violencia y trata de personas con fines de explotación laboral y sexual. Por tal motivo, es imperativo que los Estados arbitren todas las medidas de protección y resguardo necesarias.

[79] Esta situación puede no ser consecuencia directa de los flujos migratorios recientes entre DAM, ya que estos presentan un predominio masculino en la mayoría de los países. El ligero predominio femenino en la población indígena que reside actualmente en las zonas urbanas puede provenir de los flujos migratorios anteriores o deberse a la mayor sobrevivencia de las mujeres indígenas frente a los hombres indígenas en las ciudades.

Recuadro III.20

América Latina: mujeres indígenas empleadas por cuenta propia y en empleo doméstico

La inserción laboral de las mujeres indígenas en los diferentes sectores de la economía tiene importantes divergencias respecto de la de los hombres, con diferencias más acentuadas que aquellas atribuibles a su condición étnica. Mientras que los varones tienen una participación relativamente equilibrada en los sectores primario, secundario y terciario de la economía, las mujeres, tanto las indígenas como las no indígenas, están principalmente ocupadas en el sector terciario, que incluye sobre todo las actividades de comercio y servicios.

Como se observa en el siguiente cuadro, ellas tienen un peso relativamente mayor que las no indígenas en las actividades por cuenta propia en todos los países, lo que probablemente está relacionado con los servicios y las actividades artesanales de tipo tradicional en las que se desempeñan, tanto para la venta directa en el mercado interno como para la exportación, dado el incremento de la demanda de este tipo de productos a nivel internacional. Los países con valores más elevados en esta categoría son el Ecuador, con un 66%, el Perú, con un 42%, y Panamá, con un 37%.

América Latina (8 países): mujeres ocupadas de 15 años y más según condición étnica y categoría ocupacional, alrededor de 2010

(En porcentajes)

País y año censal	Condición étnica	Patronas o empleadoras	Trabajadoras por cuenta propia	Trabajadoras no remuneradas	Empleadas asalariadas
Brasil, 2010	Indígena	0,8	26,6	5,4	67,3
	No indígena	1,6	18,0	2,3	78,1
Colombia, 2005	Indígena	2,6	25,5	3,5	68,4
	No indígena	5,5	12,7	0,8	81,0
Costa Rica, 2011	Indígena	5,5	23,1	3,2	68,1
	No indígena	5,1	14,2	1,1	79,6
Ecuador, 2010	Indígena	2,2	65,5	2,8	29,5
	No indígena	4,9	28,7	1,7	64,7
México, 2010	Indígena	1,4	33,4	6,9	58,2
	No indígena	2,2	23,5	2,5	71,8
Nicaragua, 2005	Indígena	1,0	41,9	1,8	55,3
	No indígena	1,1	32,8	0,8	65,3
Panamá, 2010	Indígena	0,4	37,2	7,1	55,2
	No indígena	0,8	13,5	0,5	85,2
Perú, 2007	Indígena	1,2	41,6	20,8	36,4
	No indígena	1,7	32,1	6,7	59,6

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

El empleo doméstico constituye una actividad importante dentro de la estructura de empleo femenino entre las trabajadoras menos calificadas. En el caso de las mujeres indígenas, se lo considera un "nicho privilegiado" para la inserción de las migrantes en el mercado laboral de los lugares de destino. Además, allí se materializa una de las expresiones de la discriminación y el entrecruzamiento de las desigualdades étnicas y de género. El trabajo doméstico en las ciudades está muy vinculado a la migración de mujeres indígenas, aunque no exclusivamente. La migración no es un fenómeno ajeno a los pueblos y mujeres indígenas, y algunos itinerarios y circuitos son de larga data, con lo que es posible encontrar verdaderos barrios indígenas en ciudades como México, Bogotá, Santiago o Lima, que acogen a los nuevos migrantes y establecen redes que poseen como núcleo aglutinador un sentido de pertenencia o identidad colectiva. En este marco, un recurso al que es fácil acceder dentro del proceso de desplazamiento a los centros urbanos es el empleo doméstico, al que llegan en la mayoría de los casos mediante redes y relaciones previas establecidas por migrantes más antiguos que han abierto rutas más o menos seguras hacia las ciudades.

El cuadro siguiente permite observar que, dentro del total de mujeres ocupadas de 15 años y más, el empleo doméstico tiene mayor peso en las zonas urbanas que en las rurales, como es esperable dadas las condiciones de vida diferenciales de estos dos espacios. Dentro de las zonas urbanas, las mujeres indígenas se ocupan en el servicio doméstico en mayor proporción que las no indígenas, con la excepción de Nicaragua y el Perú, donde los porcentajes son similares. Por su parte, en las zonas rurales no solo hay menores proporciones de mujeres ocupadas en esta categoría, sino que la relación es inversa: hay menor porcentaje de mujeres indígenas que de no indígenas.

Las brechas más altas entre indígenas y no indígenas en las zonas urbanas se encuentran en México (1,8), Colombia (2,8) y Panamá (2,9), lo que indica que la proporción de mujeres indígenas en el servicio doméstico duplica y hasta triplica la participación de las no indígenas en dicha actividad. En las zonas rurales, en cambio, las mujeres indígenas están representadas en menor proporción en esta ocupación, con brechas que se encuentran en torno a 1 o por debajo de este valor.

Recuadro III.20 (conclusión)

América Latina (8 países): mujeres de 15 años y más ocupadas en el empleo doméstico según condición étnica y área de residencia, alrededor de 2010
(En porcentajes)

País y año censal	Condición étnica	Urbana	Rural	Total
Brasil, 2010	Indígena	19,0	3,9	12,4
	No indígena	15,8	10,0	15,1
Colombia, 2005	Indígena	13,5	4,6	8,2
	No indígena	4,6	6,2	4,8
Costa Rica, 2011	Indígena	15,7	12,5	14,6
	No indígena	10,7	15,1	11,4
Ecuador, 2010	Indígena	14,9	5,0	7,5
	No indígena	10,0	10,9	10,2
México, 2010	Indígena	15,0	13,8	14,7
	No indígena	8,4	14,1	9,0
Nicaragua, 2005	Indígena	16,9	12,8	15,4
	No indígena	16,9	22,8	18,1
Panamá, 2010	Indígena	32,4	9,8	19,6
	No indígena	11,3	21,0	12,8
Perú, 2007	Indígena	8,4	2,0	6,4
	No indígena	8,6	5,8	8,4

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

El tema del empleo doméstico es un punto clave por considerar en el análisis de las desigualdades de género y étnicas que afectan a las mujeres indígenas. Se ha visto que ellas son las menos favorecidas en materia de ingreso entre los cuatro sectores analizados (indígenas, no indígenas, hombres y mujeres). Por lo general, las mujeres que se emplean en el servicio doméstico provienen de los sectores más empobrecidos de las ciudades o de zonas rurales donde no existen medios de sobrevivencia apropiados o suficientes. Ante la falta de opciones diferentes, estas mujeres están expuestas a situaciones laborales inadecuadas, en las que no se respetan las condiciones mínimas que debe tener garantizadas cualquier trabajador, tanto en el servicio doméstico como en otros sectores de la economía.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Mujeres indígenas en América Latina. Dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos* (LC/W.558), Santiago de Chile, 2013.

Diversos estudios dan cuenta de las precarias condiciones en que viven las mujeres en la zona urbana. Por ejemplo, en Costa Rica se ha constatado que las mujeres indígenas son víctimas de la extrema pobreza y se "ven forzadas a pedir dinero en las calles de las ciudades como San José, Heredia y Alajuela" (Varas, 2009); por su parte, en Chile, en 2006, se observaba que las mujeres indígenas de las zonas urbanas tenían una incidencia mayor de indigencia que los hombres indígenas y que había una considerable brecha previsional entre ambos: casi la mitad de las mujeres indígenas no tenían afiliación, mientras que en el caso de los hombres la proporción era de solo un tercio (Chile, Ministerio de Desarrollo Social, 2006).

Al contrario que en la residencia urbana, en la migración reciente de la población indígena (cinco años antes del censo) puede hablarse de un patrón de predominancia masculina, puesto que esto ocurre en siete de los países estudiados (Brasil, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela (República Bolivariana de)), mientras que solo en tres de ellos se observa un predominio femenino (Colombia, México y Uruguay). En los primeros, el índice de feminidad de la población indígena migrante reciente entre DAM va desde más de 85 mujeres por cada 100 hombres en Costa Rica y Panamá hasta más de 96 por cada 100 en el Perú. Entre los segundos, el dato más notorio es el del Uruguay, con 115 mujeres indígenas por cada 100 hombres indígenas migrantes. Los datos también permiten apreciar que las mujeres indígenas migran relativamente menos que las no indígenas, con las excepciones de Panamá y el Uruguay. Las dos verificaciones anteriores, es decir, la menor frecuencia relativa de emigración de mujeres indígenas frente a la emigración de los hombres y frente a la de mujeres no indígenas, corrobora la importancia del vínculo que mantienen las primeras con sus territorios ancestrales.

Ya se han planteado algunas de las razones de la emigración de las poblaciones indígenas en general, entre ellas, las desventajosas condiciones de vida que enfrentan y el abandono estatal, lo que se agravó con la globalización y el retorno del modelo exportador primario, con énfasis en la extracción de recursos naturales, que ha exacerbado la contienda por el control de territorios donde viven estos pueblos. En el caso de las mujeres de estas poblaciones, se agregan una serie de factores particulares como razones para alejarse de sus territorios y comunidades. Entre ellas, en los estudios al respecto se ha encontrado una influencia importante de la búsqueda de acceso a servicios de salud frente a la prevalencia de una alta mortalidad materna e infantil en las zonas rurales y, en el caso de las jóvenes, la necesidad de autonomía (empleos remunerados, ingresos propios, educación y oportunidades de desarrollo personal), en oposición a los esquemas culturales de autoridad paterna y control familiar, en ocasiones acompañados de violencia. En el mismo sentido, como se ha constatado en México, mujeres indígenas viudas y madres solteras o abandonadas por sus cónyuges buscan nuevas posibilidades para sus vidas en el medio urbano (Sánchez y Barceló, 2007). Por otra parte, como se ha señalado en el caso de Guatemala, la emigración de las jóvenes indígenas hacia las ciudades para emplearse principalmente en el servicio doméstico puede obedecer a una estrategia de las familias para reforzar sus ingresos, frente a la precariedad de la subsistencia en las pequeñas parcelas, principalmente en el altiplano occidental (Bezarés Cóbar, 2007).

Las consecuencias del proceso migratorio de la población indígena son muchas veces negativas, por cuanto estas personas enfrentan dificultades para asentarse y para acceder a los servicios públicos y sociales, lo que termina teniendo un impacto adverso en su calidad de vida y en el ejercicio de su identidad y sus derechos. En el caso particular de las mujeres, estas condiciones se tornan más delicadas. En Guatemala, por ejemplo, las jóvenes indígenas se ven expuestas a abusos o engaños sexuales por parte de los patrones o en los lugares donde socializan los días libres, y a consecuentes embarazos no deseados (Bezarés Cóbar, 2007). En Colombia, las mujeres y niñas que son víctimas del desplazamiento forzado por el conflicto armado son sometidas a prostitución forzada, violencia, acoso y abuso sexual, y algunas de ellas terminan ejerciendo la mendicidad en las calles de Bogotá (Oficina del ACNUR en Colombia, 2006; Ramírez Boscán, 2009).

En suma, distintas evidencias indican que tanto durante el proceso migratorio o de desplazamiento como en su integración y sobrevivencia en los lugares de destino, las mujeres indígenas suelen verse sometidas a múltiples formas de vulneración de sus derechos, en la medida en que son víctimas del tráfico, la violencia, el abuso y la explotación en el trabajo. Las mujeres indígenas enfrentan obstáculos más graves que los hombres para su acceso a servicios sociales básicos en las ciudades, al tiempo que sus patrones culturales originarios las obligan a asumir responsabilidades productivas y reproductivas en condiciones muy adversas. Por lo tanto, es necesario que en las políticas públicas se tengan en consideración las condiciones que pueden afectar su acceso a los servicios básicos y las oportunidades para el mejoramiento de la calidad de vida de ellas y de sus hogares, así como el papel crucial que las mujeres indígenas desempeñan en el mantenimiento de los lazos socioculturales y la cohesión de sus hogares y comunidades.

D. La movilidad de los pueblos indígenas a través de las fronteras: entre la migración internacional y la movilidad ancestral

La migración internacional indígena ha ganado en los últimos años una notoriedad creciente en las agendas públicas de la región, tanto por sus implicaciones en el campo de los derechos humanos como por las derivaciones que tiene en el plano político nacional de algunos países. Este hecho está en directa relación con la situación de la tierra, los recursos naturales, los territorios y la territorialidad, en su doble dimensión: como factor de "anclaje" cultural y étnico y como factor de expulsión, debido al empobrecimiento y la creciente presión sobre sus tierras y recursos. La migración indígena involucra no solo un recorte étnico, sino también perspectivas de derecho, de género, generacionales y territoriales, todo lo que parece influir fuertemente en la arquitectura social de América Latina y el Caribe.

Dado que se trata de un proceso multicultural y pluriétnico, se hace necesario distinguir conceptualmente la migración internacional indígena propiamente tal de la movilidad territorial ancestral de los pueblos. La información

disponible a partir de la ronda de censos de 2010 ha reafirmado aquello que ya había comenzado a hacerse visible en los censos de 2000: que se trata de una migración principalmente transfronteriza, de la cual se infieren las dos tendencias mencionadas. En algunos casos, los inmigrantes indígenas internacionales se asientan en zonas rurales, en áreas que corresponden a los territorios ancestrales de su pueblo, fragmentados por los límites nacionales; en otros, se dirigen principalmente hacia las ciudades. Puede ser también una migración de carácter colectivo, e incluso forzosa, determinada en muchos casos por factores políticos, económicos o ambientales. Independientemente de las causas, lo que está presente es el mantenimiento de los lazos sociales y económicos con las comunidades de origen, así como la reproducción sociocultural en los lugares de destino, sustentada en las redes familiares y en la participación en organizaciones que reivindican la identidad étnica (CEPAL, 2007).

La dimensión de los derechos está doblemente presente en el estudio de estas poblaciones y de las problemáticas que las afectan; la situación de vulnerabilidad —derivada de su doble condición de migrantes y de indígenas— se exacerba en escenarios de ausencia y desatención del Estado y de lejanía de las redes familiares y comunitarias. Como advirtiera el Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en el marco de la globalización y del deterioro ambiental se acelera la incorporación de los indígenas a los circuitos migratorios, su creciente urbanización y la progresiva modificación de su identidad cultural y social. En este contexto, los indígenas migrantes están particularmente expuestos a violaciones de sus derechos humanos en los trabajos agrícolas y mineros, en el ambiente urbano y a nivel internacional. De allí la necesidad de marcos normativos, acciones y políticas adecuadas de protección para estos colectivos, especialmente en relación con las mujeres y las jóvenes indígenas migrantes, que sufren desproporcionadamente la violencia y la explotación sexual (Stavenhagen, 2007).

1. El contexto de un tema emergente

Si bien las migraciones han existido desde siempre y están presentes en todas las sociedades y culturas, ya sea como emisoras o receptoras, las actuales circunstancias producidas por la economía global las han intensificado como nunca antes, dándoles otro significado y contenido. A pesar de que en las últimas décadas se registró un fuerte aumento de la emigración internacional en la región, fundamentalmente hacia países de América del Norte y Europa, la crisis económica mundial, que afectó muy profundamente a las economías de los países desarrollados, produjo una caída de la intensidad de dichos flujos, aunque no se han registrado retornos significativos de migrantes a sus países de origen (Martínez, 2003 y 2008).

Como síntesis de la situación, puede decirse que, según la CEPAL, la región registra hacia 2010 unos 30 millones de migrantes regionales residentes fuera de sus países de nacimiento, cifra superior a la registrada una década atrás (Martínez, 2013 inédito).

A comienzos de la década de 2000 se hizo patente la pérdida del carácter atractivo de la región en su conjunto, puesto que las cifras de los inmigrantes a estos países representaban, en promedio, un 1% de la población de América Latina y el Caribe, mientras que los emigrantes constituían cerca de un 4%. Es decir, por cada inmigrante había cuatro emigrados (Martínez, 2008), una proporción que muy probablemente se ha mantenido a la luz de los resultados de la ronda de censos de 2010.

¿Qué distingue a la migración internacional de los pueblos indígenas en el contexto actual? Por diversas razones, se trata de un tema prioritario para investigadores, académicos, organizaciones internacionales y pueblos indígenas (en el recuadro III.21 se destaca el caso de la migración indígena mexicana a los Estados Unidos y su inserción en el sector agrícola). Más aún, han sido las propias organizaciones indígenas las que, con enorme esfuerzo, han puesto de relieve la necesidad de profundizar en el conocimiento, la comprensión y la consideración de la migración indígena, no solo en su magnitud, características y dimensiones cuantitativas, sino sobre todo en las situaciones de vulnerabilidad y exclusión, y sus consecuencias en materia de derechos humanos (Medina, 2006; Martínez, 2006; Espiniella, 2006). La comunidad internacional también ha reaccionado a los desafíos políticos que plantea la migración de la población indígena para los países de destino y de origen, y ha recomendado elaborar estudios sistemáticos —tanto cuantitativos como cualitativos— de las dinámicas, rutas, razones y efectos de la migración internacional en la vida de los pueblos indígenas.

Recuadro III.21

Estados Unidos: itinerarios migratorios de los pueblos Mixteco, Nahua, Zapoteco, Triqui, Maya y Mixe

A principios de la década pasada, Durand y Massey (2003) hacían referencia a un proceso de "mexicanización" de la agricultura estadounidense que abrió las puertas, a su vez, a un proceso de "indigenización" de la mano de obra agrícola en los Estados Unidos. Tal proceso, cuyo origen se remonta al programa Bracero, fue profundizándose en los años subsiguientes debido a que las personas indígenas constituían, por sus condiciones de pobreza, una fuerza de trabajo más predispuesta a ocuparse en la agricultura intensiva (Velasco Ortiz, 2010).

Velasco Ortiz (2010) da cuenta de que, entre 1998 y 2007, los inmigrantes indígenas representaron entre el 5,2% y el 7,8% del total de inmigrantes indocumentados hacia los Estados Unidos. Según la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (EMIF), en el período 2006-2007 los inmigrantes indígenas habían sido más novatos en el cruce indocumentado que los no indígenas, lo que podía ser un indicio de la incorporación de nuevas localidades o regiones indígenas al flujo de la migración indocumentada (Velasco Ortiz, 2010). La importancia del estado de California como lugar de asentamiento de distintos núcleos indígenas, como los Mixtecos, Nahuas, Zapotecos, Triquis, Mayas y Mixes, ha sido documentada en la literatura sobre migración indígena a los Estados Unidos (Kearney y Nagengast, 1994; Velasco Ortiz, 2005; Paris, 2006; Stephen, 2007; Ramírez, 2003; Besserer, 2004, citado en Velasco Ortiz, 2010). Este hallazgo coincide con la importancia de la frontera oeste en el cruce de personas indígenas indocumentadas, particularmente por el paso Tijuana-San Diego (Velasco Ortiz, 2010).

Además, Velasco Ortiz (2010) observa que, si bien a partir de 1994, como consecuencia de los controles migratorios, el flujo de migrantes indocumentados y las redes de polleros se dirigieron al este de la frontera, el cruce por Tijuana continuó teniendo una importancia notable, en particular para los migrantes indígenas. El flujo indocumentado de personas indígenas mostraba un patrón espacial más concentrado en la frontera oeste (Baja California y Sonora), en tanto que el de no indígenas presentaba un patrón de mayor dispersión espacial, con más lugares de cruce a lo largo de la frontera (Velasco Ortiz, 2010). Una explicación de este comportamiento diferenciado de acuerdo con la condición étnica radicaría en la importancia de las redes sociales establecidas en la frontera oeste, particularmente en California, desde la época de los braceros, y quizá por el nexo entre la migración indígena y la agricultura que florece en el corredor del Pacífico de California, Oregón y Washington.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de L. Velasco Ortiz (2010) y J. Durand y D. Massey (2003).

2. Una aproximación conceptual y metodológica al estudio de la migración internacional indígena

La movilidad territorial de los pueblos indígenas ha sido una constante desde antes de la llegada de los españoles. La insuficiencia de medios para sobrevivir en sus territorios, los problemas relacionados con la tenencia de la tierra, la crisis de la economía campesina cada vez más vinculada a los mercados internacionales, junto con la exclusión y toda suerte de conflictos y violaciones a los derechos humanos, son factores que se han citado sistemáticamente como las principales causas que empujan a los pueblos indígenas a abandonar temporal o definitivamente sus comunidades de origen, buscando nuevos destinos (Espiniella, 2006; Naciones Unidas, 2006b; CEPAL, 2007). De allí que la movilidad se haya convertido para muchos pueblos en el último recurso para su supervivencia física —además de cultural— y no solo para la búsqueda de mejores oportunidades de vida.

Para la comunidad internacional, los Estados y las organizaciones de la sociedad civil y de los propios pueblos indígenas, resulta imperioso reconocer las enormes implicaciones de la movilidad en su subsistencia. No se trata de un tema más de preocupación en los asuntos de la migración contemporánea, sino que exige una mirada apropiada en la que se considere la visión de los propios pueblos indígenas en cuanto a la valoración de la migración en los contextos en los que acontece actualmente. Para la CEPAL es un asunto insoslayable en la realidad migratoria actual, por lo que es necesario tener presente la perspectiva étnica en el debate de la migración internacional en América Latina y el Caribe.

La estrecha relación entre emigración, etnia y pobreza puede reproducirse en los lugares de destino. Así, la discriminación puede expresarse en términos económicos, ya que las personas indígenas suelen trabajar en el mercado laboral informal y son relegadas a los niveles más bajos. En términos sociales, se debe a que, sobre todo los migrantes indocumentados, enfrentan actitudes racistas y de discriminación por parte del resto de la población, y en términos políticos, a que la mayoría de los migrantes se ven privados de sus derechos ciudadanos plenos, situación que, por lo demás, ya se detecta en el país de origen (Fox y Rivera-Salgado, 2004; CEPAL, 2007).

Si bien no se puede identificar un patrón único, los itinerarios migratorios se inician por migraciones temporales y cíclicas, en las que los migrantes permanecen largos períodos en los lugares de destino, y algunos se establecen definitivamente allí, aun sin perder el contacto con la comunidad de origen. Los circuitos que siguen —sobre todo en el caso de México y algunos lugares del Ecuador y Guatemala— se caracterizan por migraciones sucesivas (o

en etapas), sobre todo hacia las grandes ciudades, desde donde se desplazan progresivamente y mediante redes familiares, con destino a otros países (Velasco, 1998 y 2002; Torres, 2005; Castillo, 1993 y 1997; CEPAL, 2007; Martínez, 2008; Canales y otros, 2010).

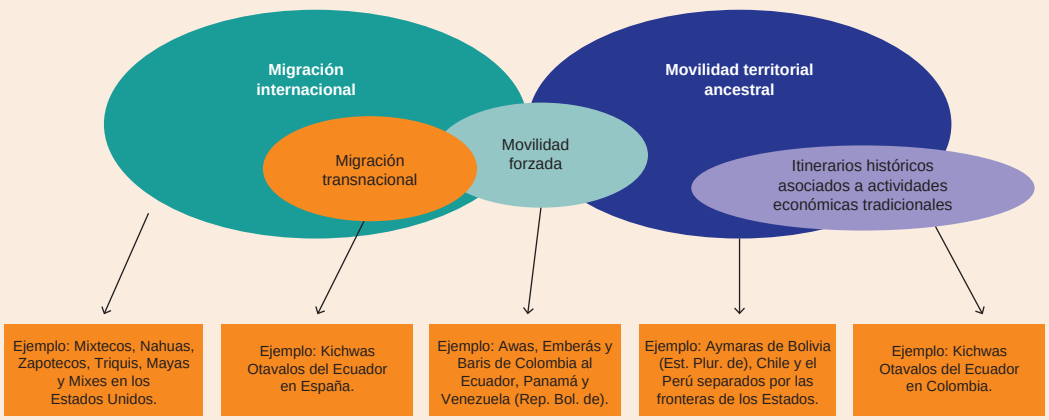
Como señala la CEPAL (2007), en un mundo cada vez más globalizado, prácticamente no existe un grupo indígena que no recurra a la movilidad para su reproducción económica y social. No obstante, los destinos y volúmenes de las corrientes migratorias, las distancias recorridas, las temporalidades, los ciclos y actividades desarrolladas en los lugares de destino varían de un pueblo a otro. Esta heterogeneidad se reproduce en las comunidades de destino, tornándose el panorama aún más complejo, puesto que, además del estatus del pueblo indígena en su lugar de origen, interviene el contexto sociopolítico del país donde se asientan.

En virtud de los procesos sociohistóricos, se hace necesario distinguir conceptualmente la migración internacional indígena propiamente dicha de la movilidad territorial ancestral, que ocurre en los pueblos indígenas que fueron fragmentados por los límites establecidos con la creación de los Estados. En el recuadro III.22 se abordan las distintas modalidades que adopta la movilidad internacional indígena.

Recuadro III.22
Las formas de la movilidad internacional indígena

Los migrantes indígenas no constituyen un grupo homogéneo, ni en términos de pueblos, ni de culturas, ni de los lugares de origen ni de destino. Esta heterogeneidad debe entenderse en estrecha relación con dos fenómenos: el incremento de la migración internacional y los distintos movimientos de reelaboración étnica y cultural. La trama y densidad de estos procesos, tanto en las comunidades de origen como en las de destino, producen una "diáspora" indígena compleja, multifacética y dinámica (Fox y Rivera–Salgado, 2004; CEPAL, 2007).

Varios autores —incluidas las propias organizaciones indígenas— han señalado la necesidad de elaborar nuevos conceptos para comprender la migración internacional indígena, partiendo de la base de que se trata de un proceso multicultural y pluriétnico (Fox y Rivera–Salgado, 2004; Naciones Unidas, 2006b; CEPAL, 2007) y distinguiendo además los procesos migratorios de la movilidad territorial ancestral. En este sentido, en el siguiente gráfico se propone una clasificación esquematizada. El primer aspecto que cabe resaltar es la distinción entre migración internacional y movilidad territorial ancestral, por los significados y las consecuencias en términos de políticas y derechos humanos, considerándose además otras tres subcategorías.



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL.

Movilidad ancestral (movilidad territorial en el marco de las fronteras étnicas): Se trata de aquellos pueblos que habitaban un territorio que fue fragmentado por los límites de los Estados nacionales y cuya movilidad, si bien traspasa las fronteras jurisdiccionales internacionales, se produce en territorios ancestrales dentro de fronteras étnicas donde ejercieron y ejercen el derecho consuetudinario. Dentro de esta categoría cabría diferenciar la movilidad asociada a itinerarios históricos, que tienen como origen el desarrollo de algunos tipos de actividades económicas tradicionales —como el comercio de productos textiles y otras producciones artesanales—, y que en ocasiones exceden los límites de las fronteras étnicas.

Movilidad forzada, ya sea a través de fronteras jurisdiccionales o dentro de las fronteras étnicas: Se ha mantenido el término específico de "movilidad forzada" para categorizar a los pueblos indígenas que cruzan las fronteras jurisdiccionales o se desplazan dentro de las fronteras étnicas por conflictos armados, violencia generalizada, violaciones de derechos humanos, desastres naturales u otros motivos creados por el hombre. No se ha usado el término "desplazamiento", pues se refiere únicamente

Recuadro III.20 (conclusión)

a movimientos de las poblaciones dentro de los límites de un país (aunque correspondería usarlo si se trasladan dentro de las fronteras étnico-culturales). Tampoco se ha usado genéricamente el término "refugiado", porque no todos los indígenas que se ven obligados a salir de sus comunidades originales solicitan ser refugiados o tienen esa condición.

Migración indígena transnacional: Se trata de los migrantes internacionales que, ya sea como grupo social, colectivo u organizaciones, han recreado lazos comunitarios más allá de las fronteras nacionales, ampliando las fronteras étnicas. Dos características fundamentales de este tipo de migración internacional son: i) los constantes intercambios entre la comunidad de origen y destino, que trascienden las relaciones comerciales y familiares, y ii) la institucionalización de esos lazos por medio de organizaciones que los mantienen y recrean (Portes, 2005).

Migración internacional propiamente tal: Es la que se refiere a las personas migrantes indígenas que cruzan fronteras nacionales, distintas de las de sus territorios de movilidad ancestral, y que no mantendrían un vínculo institucionalizado con sus comunidades de origen, aun cuando la identidad étnica y los lazos familiares estén presentes.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL.

a) Las fuentes de información para el estudio de la migración internacional indígena

Tres tipos de fuentes de datos son las que permiten acceder a estadísticas sobre migración internacional: i) los registros continuos de población, que no han sido usados habitualmente con fines estadísticos en América Latina[80]; ii) los registros de entradas y salidas, y iii) los censos de población. Las dos primeras fuentes son registros administrativos y proveen información sobre flujos, mientras que los censos y encuestas miden el *stock* de migrantes, ya que registran a la población en un momento determinado del tiempo (Maguid, 2008).

Los flujos se refieren a la cantidad de personas que se movilizan desde un origen a un destino en un determinado período de tiempo. Los stocks dan cuenta de la cantidad acumulada de personas (sobrevivientes) que han llegado a un territorio desde un origen determinado y aún residen en él. La diferencia entre uno y otro concepto radica principalmente en la asociación con un período de tiempo de referencia común a todas las personas (Calvelo, 2011). La principal limitación de los registros administrativos para el estudio de la migración internacional indígena radica en que estos no contemplan la autoidentificación ni ningún otro criterio que permita aproximarse. Además, al haber sido diseñados con fines administrativos más que estadísticos, suelen carecer de unidad de análisis.

Los censos, por su parte, permiten generar información estadística referida a stocks de migrantes, y son en la mayoría de los países las fuentes más importantes para la determinación directa del volumen de la inmigración y sus características básicas. Las preguntas usualmente utilizadas en los censos para determinar la condición migratoria son el lugar de residencia actual, el lugar de nacimiento, el año de llegada al país, el lugar de residencia en una fecha fija anterior o el lugar de residencia anterior, y la duración de la residencia actual. A partir de estas preguntas y sus combinaciones, es posible determinar la migración absoluta o de toda la vida, la migración reciente (producida en los cinco años anteriores al relevamiento) o las corrientes según años o períodos específicos de arribo al país, y la migración de retorno (Calvelo, 2011).

Entre las virtudes del censo, cabe mencionar la universalidad de la información para la captación de los inmigrantes; la posibilidad de combinar información migratoria con otras variables y hacerlo en áreas menores, y la posibilidad de combinar preguntas para generar tipologías de migrantes (no migrantes, inmigrantes recientes, inmigrantes antiguos, inmigración de retorno y migrantes múltiples). Entre sus limitaciones, podría mencionarse la naturaleza estática de la información, que desvirtúa la imagen de proceso, la periodicidad extensa (cada diez años) y las omisiones probables, vinculadas a la condición migratoria (indocumentados y refugiados) (Martínez, 2011).

Para el estudio específico de la migración internacional indígena a partir de los censos, resulta crucial que estos contengan una pregunta de autoidentificación aplicable a todas las personas, incluidos los nacidos en el extranjero. Más aún, es fundamental que la pregunta de autoidentificación indígena vaya acompañada de la posibilidad de

[80] El padrón municipal de habitantes de España, por ejemplo, es un registro continuo de población que recoge información básica sobre la población inmigrante existente en el país, actualizada de forma periódica. La Estadística de Variaciones Residenciales (EVR), basada en el padrón, refleja los movimientos entre municipios y entre comunidades autónomas, distinguiendo los movimientos de extranjeros. Constituye el registro administrativo donde se inscribe la población residente en los municipios, y sus datos representan la prueba de residencia y del domicilio habitual. La inscripción en el padrón municipal contiene los siguientes datos obligatorios: nombre y apellidos, sexo, domicilio habitual, nacionalidad, lugar y fecha de nacimiento, número de documento nacional de identidad o, tratándose de extranjeros, del documento que lo sustituya (Calvelo, 2011). La información del padrón ha sido ampliamente utilizada para el estudio de la migración latinoamericana en España.

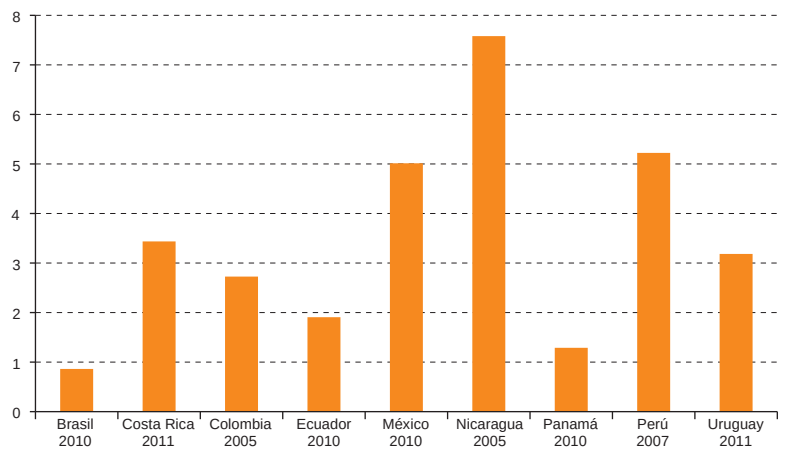
determinar en forma específica y en todo el territorio nacional a qué pueblo pertenece la persona. Junto con ello, dado que algunos países listan únicamente a los pueblos indígenas reconocidos en sus instrumentos jurídicos o de políticas u originarios del país que realiza el censo, la CEPAL (2011a) sigue recomendando que se incluya, además, la categoría "otro pueblo indígena", solicitando especificarlo. Ello resulta de vital importancia para poder estudiar la migración internacional de pueblos indígenas en los países de destino.

Al respecto, cabe mencionar que hay algunos censos en la región en los que no se siguió esta recomendación para la elaboración del cuestionario censal y, como consecuencia de ello, hoy no es posible conocer a los inmigrantes internacionales indígenas. Uno de estos casos es el de la República Bolivariana de Venezuela, en cuya boleta censal la pregunta sobre pertenencia indígena solo era aplicable a las personas nacidas en el país, y no identificaba a los que respondían haber nacido en otro. El Estado Plurinacional de Bolivia constituye otro caso donde la formulación de la pregunta sobre pertenencia indígena no permitió conocer a las personas indígenas nacidas en el extranjero. La pregunta fue antecedida por una referencia que excluía a los no bolivianos[81], además de que se listaban las nacionalidades y pueblos pero no se incluía la categoría de "otros pueblos".

3. Magnitudes y tendencias: una comparación regional

Una primera aproximación a la información de los censos permite observar que la proporción de los migrantes internacionales indígenas en el conjunto de los migrantes internacionales de cada uno de los países seleccionados es más bien baja. En los nueve países analizados, los censos dan cuenta de más de 83.000 inmigrantes internacionales indígenas. En un extremo, los inmigrantes indígenas en el Brasil no alcanzan al 1% del total de los migrantes internacionales, en tanto que en Nicaragua dicha proporción supera el 7% y en México y el Perú oscila en torno al 5% (véase el gráfico III.2).

Gráfico III.2
América Latina (9 países): inmigrantes internacionales indígenas, alrededor de 2010
(En porcentajes del total de migrantes internacionales)



Fuente: Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

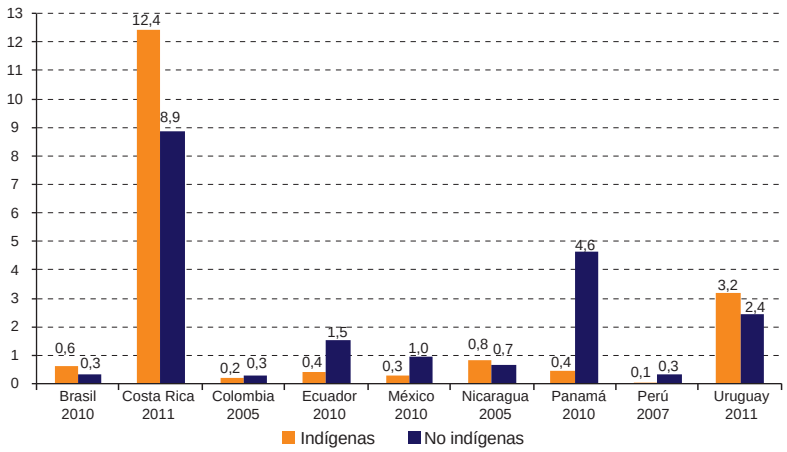
El gráfico III.3, por su parte, permite dimensionar la propensión de la migración internacional indígena y no indígena, cuantificando la proporción de unos y otros en relación con la población total indígena y no indígena en cada país de destino, respectivamente. Los inmigrantes internacionales indígenas representan, en general, una proporción muy baja de la población indígena de cada país (menos de un 3,3%). Solo en Costa Rica se presenta un panorama diferente: un 12,4% de personas indígenas nacieron fuera de las fronteras nacionales, una tendencia que ya se observaba hacia el año 2000, aunque de forma más marcada que en el último censo (CEPAL, 2007).

[81] El texto de la pregunta 29 del cuestionario censal es: "Como boliviano o boliviana ¿pertenece a alguna nación o pueblo indígena originario campesino o afro boliviano?".

Gráfico III.3

América Latina (9 países): proporción de personas indígenas y no indígenas nacidas en el extranjero en relación con el total de población indígena y no indígena, respectivamente, en el país de destino, alrededor de 2010

(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Los datos ponen de manifiesto una menor propensión a la migración internacional indígena comparada con la no indígena en Colombia, el Ecuador, México, Panamá y el Perú, y una situación inversa en el Brasil, Costa Rica, Nicaragua y el Uruguay. En el caso del Brasil, la propensión de los inmigrantes internacionales indígenas duplica a la de los no indígenas (un 0,6% y un 0,3%, respectivamente), mientras que en Costa Rica y el Uruguay estas diferencias relativas se atenúan, aunque las magnitudes son más considerables (un 12,4% y un 8,9% en el primer caso y un 3,2% y un 2,4% en el segundo) (véase el gráfico III.3).

La menor intensidad de la inmigración internacional indígena ha sido descrita en diversos estudios y se relaciona principalmente con dos fenómenos: por una parte, el vínculo indisoluble con los territorios, que sirve como factor de anclaje —si bien la necesidad de supervivencia puede impulsarlos a desplazarse fuera de ellos— y, por la otra, la desventaja estructural que tienen los pueblos indígenas de enfrentar una estrategia incierta y costosa como es la migración internacional. A ello se agregan los riesgos de la irregularidad y la dificultad de pasar inadvertidos, por la vestimenta, las conductas o el idioma (Castillo, 1993 y 1997; Castañeda, Mans y Davenport, 2002). No obstante la menor magnitud de la migración, cabe recordar que se trata de uno de los grupos sociales más vulnerables, respecto de los que interactúan la pobreza y la etnia, dos "etiologías estructurales de la discriminación" (Martínez, 2006; CEPAL, 2007).

La magnitud de los inmigrantes en cada país es muy variable. En México y Costa Rica se registra el mayor número de inmigrantes indígenas internacionales, 47.979 y 12.962, respectivamente. Con volúmenes menores, en el Brasil alcanzan los 5.107, seguidos por el Ecuador (3.801), el Perú (3.576), Colombia (2.985), Nicaragua (2.559), el Uruguay (2.442) y Panamá (1.807) (véase el cuadro A.III.11 del anexo). Asimismo, se observa que en la mayoría de los países analizados la inmigración internacional, tanto indígena como no indígena, es básicamente intrarregional. No obstante, entre los pueblos indígenas este patrón es más contundente: ocho de cada diez inmigrantes indígenas provienen de la región, proporción que se eleva a un 97,7% en Costa Rica, un 96,8% en el Brasil y un 95,8% en el Uruguay.

México presenta algunas particularidades con respecto a esta tendencia, ya que la migración que proviene de los Estados Unidos es proporcionalmente más elevada entre los inmigrantes indígenas que entre los no indígenas, aunque mayoritaria en ambos casos. En efecto, ocho de cada diez inmigrantes indígenas en México nacieron en los Estados Unidos, lo que guarda relación con un hecho bien conocido entre países que comparten fronteras: el retorno de mexicanos con sus hijos, como parte de los procesos de intercambio migratorio entre esos países, asociados tempranamente con los programas estatales que fomentaban la captación de mano de obra desde la segunda mitad del siglo XX, por ejemplo. La información censal de los cinco estados con mayor concentración de inmigrantes indígenas internacionales muestra que, salvo en Chiapas —estado limítrofe con Guatemala, donde el 94% de los inmigrantes internacionales indígenas es guatemalteco—, hay una presencia notoria de inmigrantes indígenas nacidos

en los Estados Unidos. En efecto, en Oaxaca, Michoacán e Hidalgo más del 98% de los inmigrantes indígenas han nacido en el vecino país del norte. El dato resulta más revelador al observar la composición por grandes grupos de edad: entre el 80% y el 93% de los inmigrantes indígenas nacidos en los Estados Unidos pertenece al grupo etario de 0 a 14 años, lo que refuerza la hipótesis de una migración de retorno en los últimos años. El matiz vuelve a presentarse en el estado de Chiapas, donde la proporción de inmigrantes indígenas nacidos en los Estados Unidos de entre 0 y 14 años de edad disminuye al 55% y la de los que tienen de 15 a 29 años asciende al 33%, lo que estaría indicando un flujo de retorno de mayor antigüedad.

Cuando se considera solamente a los migrantes procedentes de América Latina y el Caribe, se constata que la presencia de inmigrantes indígenas aumenta en la mayoría de los países, reforzando la idea de la importancia de la migración intrarregional, como lo ha destacado reiteradamente la CEPAL (Martínez, 2008 y 2013). No obstante, con la información disponible no se capta el fenómeno de la emigración hacia los Estados Unidos, uno de los principales lugares de destino para las personas indígenas mexicanas y centroamericanas (CEPAL, 2007).

Aunque el panorama no es uniforme, un rasgo característico es que entre los inmigrantes internacionales indígenas y no indígenas hay un predominio de hombres, con la excepción del Perú y el Uruguay (que tienen predominio femenino en ambos grupos), México (con predominio femenino entre los indígenas) y Costa Rica (con predominio femenino entre los no indígenas) (véanse los cuadros III.12 y A.III.11).

Cuadro III.12
América Latina (países seleccionados): índice de feminidad[a] de los inmigrantes internacionales indígenas y no indígenas, alrededor de 2010

País de residencia	Indígena	No indígena
Brasil (2010)	84,4	85,3
Colombia (2005) [b]	90,9	93,5
Costa Rica (2011) [b]	90,0	108,0
Ecuador (2010)	93,7	96,3
México (2010) [b]	107,7	96,7
Nicaragua (2005) [b]	99,8	95,1
Panamá (2010)	97,5	96,9
Perú (2007) [b]	108,9	104,1
Uruguay (2011) [b]	142,5	120,7

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.
[a] Entendida como el cociente entre el número de mujeres y el número de hombres en una población, expresado como el número de mujeres por cada 100 hombres.
[b] No incluye a las personas de etnia ignorada.

En los últimos años, se ha analizado en algunos estudios la incidencia de las relaciones de género en los procesos migratorios y de qué manera el papel de la mujer en las sociedades indígenas los favorece o los inhibe, así como los efectos en el empoderamiento de las propias mujeres (Sánchez Gómez y Barceló Quintal, 2010; Velázquez Galindo, 2011). En este contexto, y en lo que refiere a los usos y costumbres tradicionales vinculados al rol de la mujer, la migración, sin lugar a dudas, ha tenido efectos significativos en la organización y el funcionamiento de las comunidades indígenas. En las últimas décadas, las mujeres han debido dejar sus lugares de origen en busca de mejores condiciones de vida para ellas y sus familiares dentro y fuera del país (Velázquez Galindo, 2011).

Merced a la migración de los hombres o de ellas mismas, las mujeres adquieren nuevos roles de dirección y responsabilidad en el seno de sus comunidades. Ello suele ocurrir en primer término en los hogares y, con posterioridad, puede profundizarse hacia nuevas formas de participación social y mayor protagonismo en el espacio público (Cruz Zúñiga, 2010). En términos de Morales (2007), la participación femenina ha implicado un conjunto de transformaciones cualitativas en la conformación de redes, la transformación de los roles y las relaciones de género, que se observan en las articulaciones construidas y en el nuevo transnacionalismo social migratorio (Morales, 2007). Pero lo más relevante que sugieren los estudios es que esto supone también que las mujeres indígenas se ven expuestas a nuevas y graves situaciones de vulnerabilidad, debido a su triple condición de mujeres, migrantes e indígenas.

A la luz de estas evidencias, los estudios sobre el tema exigen una perspectiva de género junto con la perspectiva étnica. La decisión sobre quién migra y qué funciones le corresponden a cada uno de los integrantes del hogar, tanto en el país de destino como de origen, afecta tanto a unos como a otros. Las mujeres han cumplido un papel facilitador de la migración mediante las redes familiares, pero no son las relaciones de género las únicas que "organizan" la migración —determinando cómo se lleva a cabo—, sino también las estrategias comunitarias. En este sentido, la dimensión étnica podría estar teniendo una incidencia tan relevante como la de género.

Se hace necesario entonces seguir profundizando en las particularidades de cada pueblo y su contexto, ya que el contacto con nuevos agentes sociales en los lugares de destino puede estar contribuyendo a la autonomía de las mujeres indígenas. Esta situación se presenta también en algunas comunidades de origen, donde la emigración masculina ha tenido como efecto inesperado que las mujeres asuman roles tradicionalmente reservados para los hombres (Fox y Rivera-Salgado, 2004).

En cuanto a las tendencias, varios autores sostenían a comienzos de la década de 2000 que desde 1990 la migración internacional indígena se había intensificado en magnitud y se había diversificado en cuanto a los pueblos que migraban y los lugares de origen y de destino (García Ortega, 2004; Lewin y Guzmán, 2005; Kyle, 2000; Fox y Rivera-Salgado 2004; CEPAL, 2007). Los resultados censales de la ronda de 2010, que posibilitan una mirada comparativa, no permiten llegar a una conclusión categórica al respecto, e inclusive plantean algunas dificultades a la hora de analizar las tendencias de la migración internacional indígena.

Para empezar, el panorama de los cinco países sobre los que se cuenta con información de las dos últimas rondas censales es heterogéneo. El Brasil y Panamá, por ejemplo, no registran variaciones en el peso de las personas indígenas inmigrantes respecto del total de indígenas del país entre un censo y el otro. En el Ecuador y México, en tanto, se observa un ligero aumento, y Costa Rica es el único país donde la proporción de personas indígenas inmigrantes respecto del total de población indígena se redujo considerablemente entre 2000 y 2011 (7 puntos) (véase el cuadro III.13).

Cuadro III.13

América Latina (5 países): población indígena e inmigrantes internacionales indígenas, censos de las rondas de 2000 y 2010

(En número de personas y porcentajes)

País	Alrededor de 2000			Alrededor de 2010		
	Total de población indígena	Total de inmigrantes indígenas	Porcentaje	Total de población indígena	Total de inmigrantes indígenas	Porcentaje
Brasil	734 128	4 479	0,6	821 501	5 107	0,6
Costa Rica	63 876	12 377	19,4	104 143	12 962	12,4
Ecuador	733 246	1 310	0,2	1 018 176	4 025	0,4
México	6 101 630	8 504	0,1	16 933 283	47 979	0,3
Panamá	285 099	1 186	0,4	417 559	1 807	0,4

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Por otra parte, se plantean algunas limitaciones que dificultan el análisis de las tendencias de la migración internacional indígena a partir de la información censal. En primer término, inciden los aspectos metodológicos de la pregunta de autoidentificación, que en los casos en los que se cambió la pregunta entre un censo y otro pueden determinar variaciones del volumen de personas indígenas (tanto migrantes como no migrantes). Un segundo aspecto se refiere a cambios en el proceso censal, por ejemplo, en lo referente a campañas de sensibilización para que la población indígena se autoidentifique o a la propia capacitación de los censistas. Un tercer aspecto tiene que ver con el contexto sociopolítico, por ejemplo, en relación con el grado de reconocimiento institucional de los pueblos indígenas en cada país y la participación que ellos tienen en las instancias decisorias del Estado.

Los tres factores inciden en la declaración de la identidad indígena y, por lo tanto, en la comparabilidad entre un censo y otro. No obstante, sea por efecto de una mayor declaración o por un aumento real del volumen de inmigrantes internacionales indígenas en relación con la población indígena del país, en dos de los países analizados se observa un incremento relativo (Ecuador y México), en otros dos no se aprecia variación (Brasil y Panamá) y en uno hay una disminución en términos relativos (Costa Rica), pero que no se traduce en una disminución en el volumen (véase el cuadro III.13). Este último caso obedece a que, si bien hubo un pequeño aumento de la cifra de inmigrantes

internacionales indígenas, el conjunto de la población indígena de Costa Rica experimentó un crecimiento mucho mayor, debido a su propia dinámica demográfica y al mejoramiento de la calidad de su cuantificación.

Si el análisis se realiza por período de llegada, lo que se observa es una mayor concentración de inmigrantes indígenas en los últimos cinco años previos al censo (véanse los cuadros III.14 y III.15), aunque siempre está presente el riesgo de subregistro, por ejemplo, en relación con inmigrantes antiguos que dejen de autoidentificarse por estar altamente integrados en la sociedad de destino, o con inmigrantes indígenas recientes que podrían tener algún tipo de temor a autoidentificarse en razón de su estatus migratorio. De todas formas, cabe recordar que esta indagación ha tenido un alto grado de no respuesta en varios países de la región.

Cuadro III.14

América Latina (6 países): migrantes internacionales indígenas y no indígenas, según períodos quinquenales de llegada, alrededor de 2010

(En porcentajes)

País de residencia	Condición étnica	Período de llegada						
		Antes de 1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010	Total
Brasil (2010)	Indígena	19,2	9,9	5,9	16,0	19,7	29,2	100,0
	No indígena	57,5	4,0	3,7	7,3	9,9	17,7	100,0
Colombia (2005)	Indígena	33,5	11,3	12,6	18,5	24,0	-	100,0
	No indígena	27,7	8,6	15,0	16,8	31,8	-	100,0
Costa Rica (2011)	Indígena	18,1	7,1	11,8	17,8	16,7	28,5	100,0
	No indígena	16,6	7,4	15,2	21,1	17,0	22,6	100,0
Ecuador (2010)	Indígena	8,3	2,7	3,3	9,3	20,7	55,6	100,0
	No indígena	14,5	3,6	4,5	8,3	20,3	48,8	100,0
Nicaragua (2005)	Indígena	18,2	15,5	14,7	19,6	32,0	-	100,0
	No indígena	12,6	52,8	13,6	10,1	11,0	-	100,0
Uruguay (2011)	Indígena	26,2	11,9	8,5	12,4	12,3	28,8	100,0
	No indígena	47,3	8,6	7,9	8,2	8,7	19,4	100,0

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Nota: En los censos de México y el Perú no se incorpora la pregunta por año de llegada al país. En Panamá, la pregunta está precodificada por período de llegada al país. Los porcentajes del cuadro se obtuvieron sin considerar a los inmigrantes de los cuales se ignora el año de llegada al país y a aquellos cuya condición étnica se ignora. En el caso de Colombia, el período 2001-2005 incorpora 13 casos de año de llegada en 2006.

Cuadro III.15

Panamá: migrantes internacionales indígenas, según período de llegada, censo de 2010

(En número de personas y porcentajes)

Período en que llegó a Panamá	Antes de mayo de 2000	De mayo de 2000 a abril de 2005	De mayo de 2005 a la fecha	No declarado	Total
Inmigrantes internacionales	55 563	18 758	60 898	5 017	140 236
Porcentaje	39,6	13,4	43,4	3,6	100,0
Porcentaje acumulado	39,6	53,0	96,4	100,0	100,0

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Nota: Pregunta censal precodificada por períodos. El total no incluye a los ignorados por lugar de nacimiento.

Entre las poblaciones indígenas, la tendencia es más marcada durante la segunda mitad de la década de 2000 en el Brasil, Costa Rica, el Ecuador y el Uruguay, que son los países que hicieron relevamiento censal entre 2010 y 2011. El caso más notorio es el del Ecuador, donde los migrantes indígenas que arribaron entre 2006 y 2010 constituyen más del 55% del total, y superan el 77% si se considera también el quinquenio anterior (es decir, entre 2001 y 2010). En los otros tres países, este porcentaje alcanza a casi un tercio del total en el último quinquenio, y entre un 40% y un 50% si se suman los dos últimos quinquenios.

En los casos de Colombia y Nicaragua, para los cuales solo hay datos hasta 2005, se observan tendencias dispares. En el país centroamericano parece registrarse un comportamiento más semejante al de los cuatro mencionados previamente, con un aumento más marcado de los inmigrantes indígenas llegados en el quinquenio anterior a la fecha del censo (2001 a 2005), que concentra al 32% del total. En el país sudamericano, en tanto, si bien el aumento

es más notorio entre los inmigrantes no indígenas —casi un 32% frente a un 24% para los inmigrantes indígenas—, los porcentajes de este último quinquenio muestran también un aumento respecto del quinquenio anterior (véase el cuadro III.14). De todas formas, habrá que esperar los resultados de los censos de otros países de la región para tener un panorama más completo y preciso sobre las tendencias de la migración internacional indígena en los últimos años.

En cuanto a Panamá, que se presenta en el cuadro III.15 porque cuenta con una pregunta precodificada por períodos, también puede observarse que la concentración más notoria de inmigrantes indígenas se produjo en el último quinquenio (2005-2010), con más del 43% del total.

4. Patrones heterogéneos: territorios antiguos, nuevas fronteras e identidades complejas

a) La frontera, un escenario de formas tradicionales, novedosas y cambiantes de movilidad en medio de los territorios ancestrales

Un primer rasgo por destacar de los espacios de frontera entre los países de América Latina es que, en la gran mayoría de los casos, se trata de zonas rezagadas en términos de desarrollo, con indicadores sociales y económicos muy desfavorables respecto de las regiones más desarrolladas de cada país. Este panorama suele ir acompañado de una débil presencia del Estado, manifestada en la escasez de recursos de las instancias oficiales —locales, estaduales o provinciales y nacionales—, la ausencia de programas gubernamentales en la zona, la presencia de organizaciones delictivas, los deficientes mecanismos e instrumentos de control gubernamental, y la carencia de información sobre los desplazamientos y sus características, entre otros factores. Este suele ser el escenario en el que transcurre muchas veces la movilidad de los pueblos indígenas, ya sea en su forma de movilidad ancestral como de migración internacional.

En este contexto, no resulta difícil observar la vulnerabilidad notoria de las poblaciones migrantes, entre cuyas primeras causas se mencionan los riesgos asociados a la falta de apoyos familiares, sociales e institucionales. Esta situación se acentúa por las deficiencias de la asistencia gubernamental, que afecta también a las poblaciones nativas. La condición precaria de los migrantes se hace visible en los propios motivos que les llevan a migrar, en los problemas que enfrentan en el trayecto (como la trata, la prostitución, los abusos, la violencia de género y la discriminación, entre otros), el desarraigo, la ausencia de redes de apoyo, las trabas para el acceso a prestaciones básicas de salud, y las dificultades para la propia inserción (Canales y otros, 2010).

Las zonas de frontera son aquellos territorios colindantes con los límites geográficos del Estado —ya sean municipios, departamentos o localidades—, en cuyas actividades sociales, comerciales y económicas se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo. Se trata, pues, de espacios de interacción en términos de circulación de personas, bienes y productos entre comunidades fronterizas de países vecinos. Un rasgo saliente de muchas fronteras de América Latina es la imbricación histórica del espacio colindante entre los Estados. Esa articulación toma forma en la existencia de fuertes lazos históricos y culturales entre pueblos cuyos orígenes son anteriores a la conformación de los Estados nacionales y a la ulterior delimitación de sus fronteras políticas, como en el caso de los pueblos indígenas. También toma forma mediante la conformación de redes familiares a un lado y otro del límite, producto de un tránsito constante a lo largo de los años (Canales y otros, 2010).

En función de las asimetrías históricamente preponderantes en términos económicos, laborales, de servicios e infraestructura entre los países, la noción de poblaciones migrantes aplicada a las áreas de frontera involucra una gran diversidad de situaciones, entre ellas, residencia habitual, migración laboral temporaria en actividades agrícolas, migración laboral fronteriza, presencia de abastecedores, vendedores ambulantes y consumidores fronterizos, personas en tránsito hacia otros destinos y movilidad indígena (Courtis, Liguori y Cerrutti, 2010).

Las situaciones de movilidad identificadas en los estudios sobre el tema tienden a conjugar criterios de temporalidad (frecuencia del cruce de frontera y permanencia, estacionalidad o transitoriedad de la estadía en el país vecino) y condicionantes de la movilidad (predominantemente económicos y que derivan en estrategias diferenciales de supervivencia basadas en modalidades distintas de movilidad). Además, algunos autores agregan la dimensión jurídica, de manera que, según la normativa migratoria del país de llegada, estas situaciones pueden encuadrarse como regulares o irregulares, clasificación que, en la práctica, produce impactos disímiles en las condiciones de vida de quienes recurren a la movilidad (Courtis, Liguori y Cerrutti 2010).

b) ¿Migración internacional o movilidad territorial ancestral?

El caso específico de los pueblos indígenas como unidades étnico-culturales que han sido fragmentadas por límites nacionales ha tenido un tratamiento más limitado en la bibliografía sobre migración internacional. Estos procesos, iniciados en mayor o menor medida desde la llegada de los conquistadores, se fueron consolidando hacia fines del siglo XIX, con la creación de los Estados nacionales de América Latina. Sin embargo, aún hoy pueden distinguirse varios pueblos indígenas bifronterizos e incluso trifronterizos que han seguido manteniendo lazos culturales y de parentesco (véase el recuadro III.23).

Recuadro III.23
Un área sociocultural común fragmentada por fronteras jurisdiccionales: los Aymara en Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y Perú

Al examinar la presencia de los Aymara en la zona trifronteriza de Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y el Perú (e incluso del noroeste de la Argentina) desde una perspectiva histórica, es posible apreciar que en la época prehispánica este territorio era compartido por un conjunto de pueblos que interactuaban en una amplia porción de la región andina sudamericana. El dominio colonial impuesto por los conquistadores europeos implantó un modelo de dominación política y social que introdujo modificaciones en las redes de relaciones e intercambios existentes. En la segunda mitad del siglo XIX, y con un altísimo costo en vidas humanas provocado por enfrentamientos bélicos entre los nuevos Estados, se terminaron de fijar los límites nacionales entre los tres países.

El pueblo Aymara resultó entonces escindido por la delimitación de las fronteras nacionales sobre sus territorios históricos, hecho que alteró además antiguos y numerosos vínculos. Sin embargo, ello no impidió que los procesos complejos de construcción cultural ligados a la ocupación y al uso de las tierras ancestrales continuaran desarrollándose hasta el presente (Herreño Hernández, 2004). Hoy en día, los territorios ancestrales continúan adquiriendo su significado tanto por brindar los medios para la subsistencia como también porque son el soporte en el cual las comunidades desarrollan sus identidades y sus visiones del mundo (Herreño Hernández, 2004).

En alguna medida, las redes y relaciones de parentesco y amistad que se mantienen y recrean en la actualidad conforman una dinámica que desdibuja la noción de las fronteras. De este modo, la historia común, la herencia cultural compartida, las raíces étnicas y los vínculos afectivos han facilitado la continuidad de la movilidad de los migrantes Aymara entre los tres países.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL.

Sin perjuicio de lo anterior, es innegable que, debido a las condiciones y contextos sociopolíticos de los países en los cuales quedaron insertos, estos grupos han adquirido particularidades que exigen una mirada distintiva (Castillo, 1993). En el Convenio núm. 169 de la OIT se otorga una protección especial a los pueblos indígenas de frontera y se insta a los gobiernos a "tomar medidas apropiadas, incluso por medio de acuerdos internacionales para facilitar los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras, incluidas las actividades en las esferas económica, social, cultural y del medio ambiente" (artículo 32).

En este contexto, son medidas relevantes la aceptación de la doble nacionalidad o aquellas que faciliten el contacto a través de las fronteras. Entre los países de la región que reconocen el derecho a la doble nacionalidad de los miembros de pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, se encuentran Colombia y el Ecuador, en tanto que estos dos países más la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, el Paraguay, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de) tienen normativa orientada a facilitar los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras, en consonancia con el artículo 32 del Convenio núm. 169[82].

Si bien desde el punto de vista de los Estados soberanos (y de los censos) se podría hablar de migración internacional por el solo hecho de traspasar una frontera física (un territorio jurisdiccional), no lo sería si se considera como referencia la unidad étnico-territorial, puesto que se trataría también de movilidad territorial ancestral. Esta es una especificidad de la migración indígena. De esta manera, la dicotomía entre frontera étnica

[82] Base de datos de legislación indígena del BID [en línea] http://www.iadb.org/Research/legislacionindigena/leyn/byvariable_topic.cfm?topic=19&mark=1&Language=Spanish [fecha de consulta: 29/01/2014].

y frontera nacional se desdibuja para el migrante indígena si se considera el territorio no solo en su dimensión administrativa jurisdiccional o como espacio geográfico, sino también como hábitat, patrimonio, biodiversidad y base de la identidad (Toledo Llancaqueo, 2005). Este asunto, que resulta indiscutible, no es fácil de resolver en las estadísticas. Más aún, en una muestra de la complejidad y heterogeneidad que atraviesa la dinámica de la movilidad indígena, algunos grupos tradicionalmente nómadas se movilizan por territorios en los cuales las fronteras nacionales no tienen sentido o son desconocidas para ellos, como ocurre con algunos pueblos de la Amazonia (Naciones Unidas, 2006b).

Al profundizar el análisis y construir una categoría de países limítrofes, se advierte uno de los rasgos más sobresalientes de la inmigración indígena: su carácter de migración fronteriza, lo que refuerza la necesidad de políticas binacionales y trinacionales entre los Estados de la región. En efecto, en el Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Nicaragua y Panamá, entre ocho y nueve de cada diez inmigrantes indígenas provienen de un país vecino (en el caso de México, más del 90%). Una situación distinta ocurre con los inmigrantes no indígenas, salvo en Costa Rica y México, donde el porcentaje de limítrofes alcanza casi al 80% (véase el gráfico III.4). Si el universo de análisis se restringe a América Latina y el Caribe, prácticamente la totalidad de los inmigrantes indígenas de cada país ha nacido en un país limítrofe, con la excepción del Perú y el Uruguay, donde estos porcentajes rondan el 70% y el 55%, respectivamente. Frente a estas conclusiones, se plantea el desafío de distinguir cuánto de dicha migración indígena corresponde efectivamente a una migración internacional propiamente tal entre países limítrofes y cuánto a una movilidad territorial dentro de fronteras étnicas, como se postuló al comienzo de este apartado. En todo caso, el reto para los investigadores y académicos consistiría en dilucidar en qué medida coexisten estos comportamientos, qué consecuencias acarrean unos y otros para las poblaciones involucradas y qué tipo de iniciativas específicas requiere la atención de situaciones compartidas como la vulnerabilidad que las acompaña.

Una primera aproximación podría alcanzarse examinando los lugares de destino de los migrantes. Se observa que, salvo en el Uruguay, los inmigrantes indígenas se asientan en las zonas rurales en mayor medida que los no indígenas (véase el gráfico III.5).

Gráfico III.4

América Latina (9 países): inmigrantes internacionales nacidos en países limítrofes o no limítrofes, por país de residencia y condición indígena, alrededor de 2010

(En porcentajes)

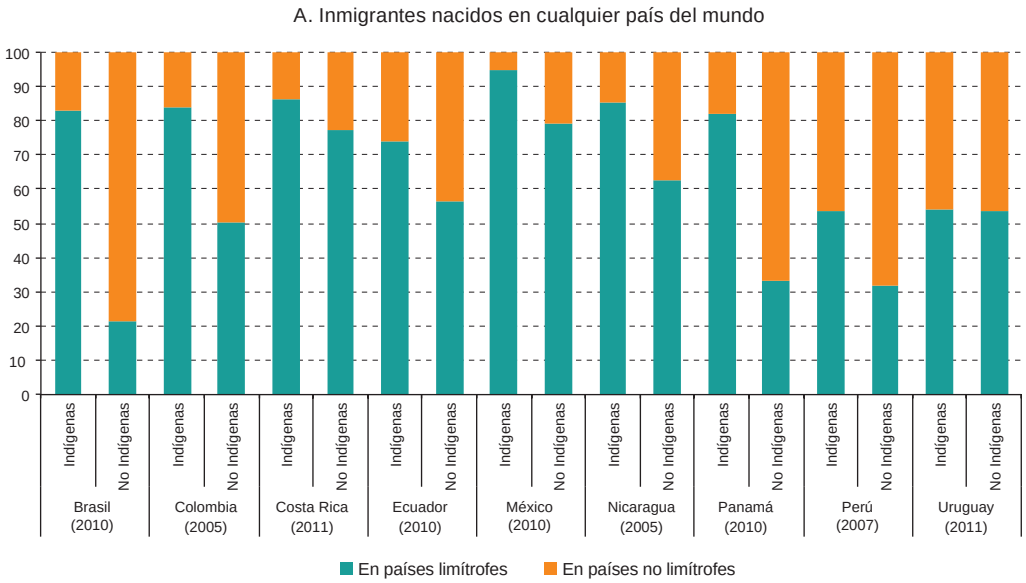
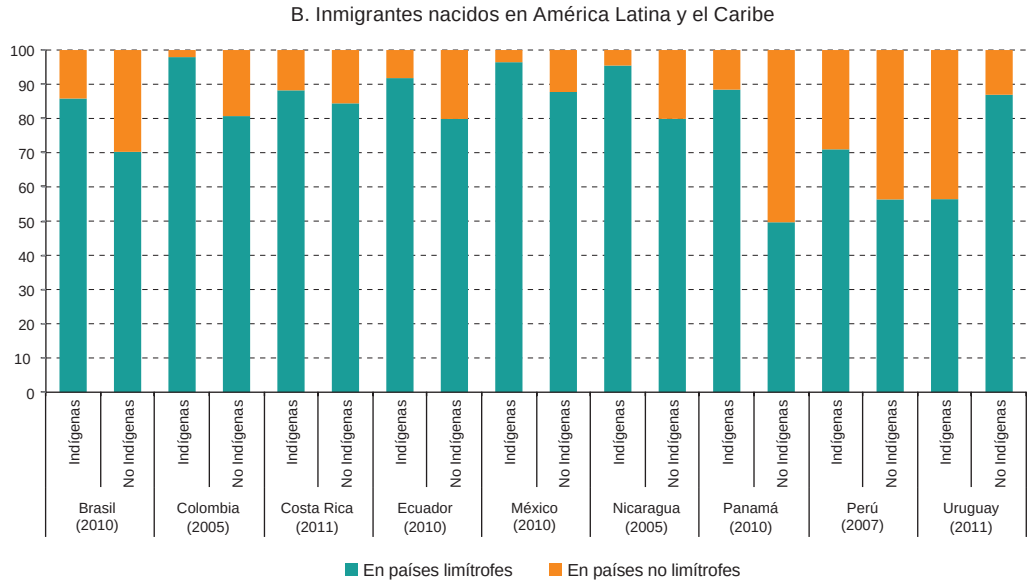


Gráfico III.4 (conclusión)

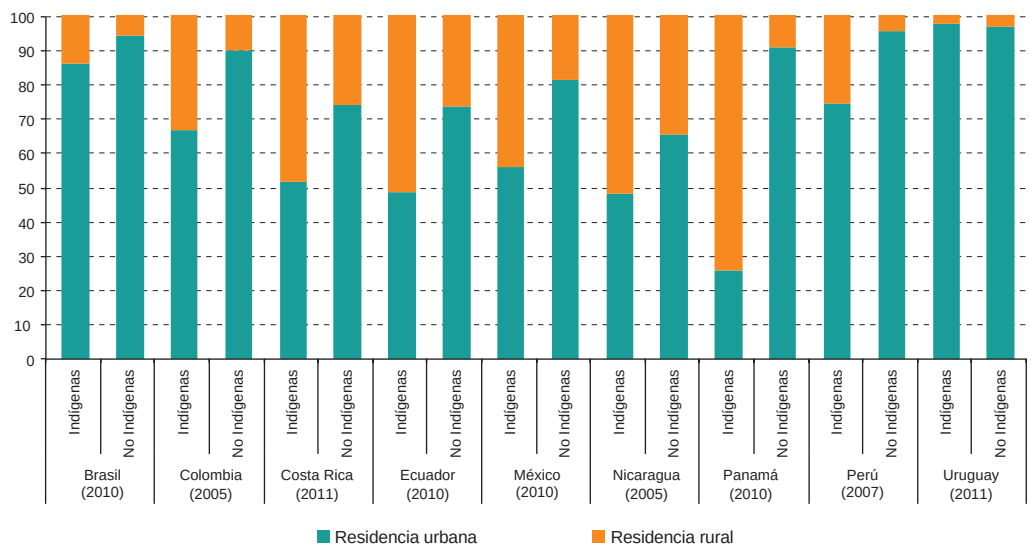


Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Gráfico III.5

América Latina (9 países): distribución en el país de destino de los migrantes internacionales indígenas y no indígenas nacidos en América Latina y el Caribe, según zona de residencia urbano-rural, alrededor de 2010

(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

En términos comparativos, los inmigrantes indígenas presentan una mayor variabilidad: Panamá es el país con mayor proporción de residencia rural, con tres de cada cuatro inmigrantes indígenas, seguido por el Ecuador y Nicaragua, con uno de cada dos. México y Costa Rica, cuyos valores no alcanzan al 50%, muestran ya un leve predominio de inmigrantes indígenas asentados en zonas urbanas, situación que se acentúa en Colombia y el Perú, donde los que se asientan en zonas rurales se reducen a uno de cada tres, en el primer caso, y a uno de cada cuatro en el segundo. Por último, el Brasil y el Uruguay aparecen como los países donde prácticamente la totalidad de los inmigrantes indígenas se asienta en zonas urbanas (por debajo y por encima del 90%, respectivamente).

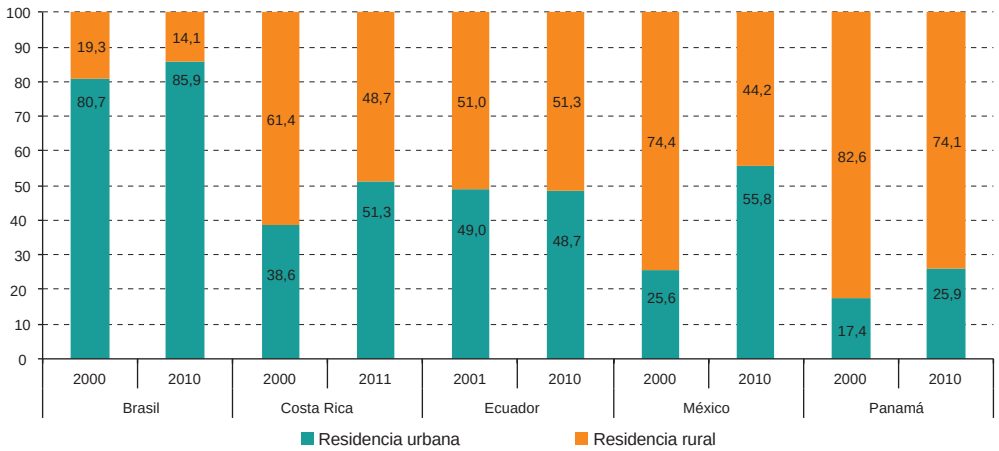
La hipótesis que se sugiere es que la movilidad hacia el campo podría ser indicio de un tipo de desplazamiento ligado a la movilidad ancestral, en tanto que la movilidad hacia las ciudades podría estar más asociada a migración internacional propiamente dicha.

Si se comparan los dos últimos relevamientos censales, en cuatro de los cinco países sobre los cuales se cuenta con datos, se observa un descenso de la ruralidad de la migración internacional indígena, excepto en el caso del Ecuador, donde se mantiene prácticamente en los mismos niveles entre un censo y otro (en torno a uno de cada dos inmigrantes indígenas). El cambio más notorio es el de México, país en el que los inmigrantes indígenas rurales pasaron de ser tres de cada cuatro en 2000 a menos de uno de cada dos en 2010 (un 44%) (véase el gráfico III.6).

Gráfico III.6

América Latina (5 países): distribución de los migrantes internacionales indígenas nacidos en América Latina y el Caribe en el país de destino, según zona de residencia urbano-rural, censos de las rondas de 2000 y 2010

(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Si bien con una tendencia a disminuir, en Panamá se observa que la mayoría de los migrantes internacionales indígenas (tres de cada cuatro) continuó residiendo en zonas rurales entre un censo y otro. En el extremo opuesto, el Brasil aumentó en 2010 la proporción de inmigrantes indígenas urbanos, aunque estos valores no representan una variación marcada (ya en 2000, ocho de cada diez residían en zonas urbanas). Por otra parte, el aumento relativo de migrantes internacionales indígenas que se asientan en zonas urbanas podría estar reflejando itinerarios migratorios en los que se dirigen en primer término a zonas ancestrales y posteriormente se desplazan a las ciudades, o que llegan directamente a ellas.

A partir de estos resultados, es válido plantearse si el cruce de fronteras jurisdiccionales dentro de espacios étnico-culturales permite inferir que se trata de movilidad ancestral de los pueblos. Si bien la ruralidad de los inmigrantes indígenas podría constituir un indicio, no alcanza a ser evidencia suficiente.

El origen de la inmigración indígena en un país limítrofe o no limítrofe también puede aportar algún indicio sobre el carácter de la movilidad, ya sea como migración internacional propiamente tal o como desplazamiento dentro de los territorios ancestrales, sobre todo si el análisis se realiza sobre los diferentes pueblos indígenas. De todas formas, cabe plantear un primer recaudo: el carácter limítrofe de la migración indígena no necesariamente implica que se trata de movilidad ancestral. Puede presentarse el caso de inmigración indígena entre países limítrofes pero de pueblos que son originarios de un solo lado de la frontera, por ejemplo, los Kichwa Otavalo colombianos, cuyos territorios ancestrales están en el Ecuador.

Estos casos permitirían hacer una distinción dentro de la clasificación propuesta al comienzo del apartado, en el sentido de que la movilidad ancestral podría adquirir dos modalidades. La primera y más claramente visible es la de aquellos pueblos cuyos territorios fueron divididos por las fronteras de los Estados y que, por lo tanto, para

movilizarse dentro de sus territorios históricos necesitan atravesar dichas fronteras; son los que se denominan aquí pueblos bifronterizos o trifronterizos. La segunda modalidad, que no es posible identificar empíricamente a partir de la información suministrada por los censos, pero que bien puede plantearse como hipótesis, es la de una movilidad vinculada a itinerarios históricos más que a un territorio de pertenencia. Se trata de pueblos cuyas actividades históricas de subsistencia —como el comercio de producciones artesanales— los lleva a desplazarse en forma cíclica por diversos territorios pertenecientes a otros pueblos. Tal es el caso, nuevamente, de los Kichwa Otavalo censados en Colombia y en otros países del corredor andino (véase el recuadro III.24).

Al indagar sobre el patrón de residencia de los inmigrantes indígenas según DAM, es posible acercarse un poco más a la diferenciación entre movilidad ancestral y migración internacional. La hipótesis es que la de aquellos que residen en las DAM correspondientes a las capitales del país o de grandes ciudades podría interpretarse como una migración internacional propiamente tal, en tanto que la de aquellos que se asientan en DAM fronterizas correspondientes a los territorios ancestrales estarían más cerca de una movilidad ancestral. A continuación se citan algunos ejemplos que pueden ser ilustrativos.

De los 357 inmigrantes internacionales Pasto residentes en el Ecuador, el 60% vive en la provincia de Carchi, que es limítrofe con el departamento colombiano de Nariño, en el cual reside el 84% de los inmigrantes internacionales Pasto de Colombia (véase el cuadro A.III.12 del anexo). Se trata del área geográfica habitada históricamente por este pueblo desde antes de la conquista europea, por lo que la presencia de inmigrantes Pasto a ambos lados de la frontera constituye sin duda un caso de movilidad ancestral en territorios que fueron divididos por las fronteras de los Estados. En el caso de los 557 inmigrantes Otavalo que se encuentran en Colombia —nacidos en el Ecuador en su totalidad—, casi el 50% reside el departamento de Bogotá y un 9% en el de Antioquia, ambos ubicados a gran distancia de la frontera con el Ecuador y correspondientes a ciudades importantes. Es muy probable que se trate de migración internacional.

Tanto los censos de Costa Rica como los de Panamá revelan la presencia de inmigrantes internacionales Ngöbe (Ngäbe) en ambos países. De los 3.000 inmigrantes Ngöbe empadronados en Costa Rica, la mitad residen en el departamento de Limón y un tercio en el de Puntarenas, ambas DAM limítrofes con Panamá. A su vez, el 40% de los inmigrantes Ngöbe empadronados en Panamá (unos 350 en total) reside en la provincia de Bocas del Toro, un 30% en la propia comarca Ngöbe-Buglé y un 23% en la provincia de Chiriquí, regiones históricas de asentamiento y colindantes la primera y la tercera con Costa Rica (véase el cuadro A.III.12). Se trata de otro caso de movilidad ancestral. El 1% de los inmigrantes Ngöbe empadronados en Costa Rica que reside en el departamento de San José bien podría ser representativo de una migración internacional propiamente tal o de una migración que comenzó siendo ancestral en una primera etapa y, merced a sucesivos desplazamientos, terminó siendo migración internacional.

El de los inmigrantes Chorotega podría ser otro ejemplo en el cual se combinan distintos tipos de movilidad. En efecto, un tercio de los 233 inmigrantes Chorotega censados en Costa Rica residen en el departamento de San José, lo que muy probablemente constituya migración internacional en sentido clásico —que no excluye movilidad ancestral en etapas previas de su trayectoria migratoria—, en tanto que el 28% asentado en el departamento de Guanacaste y el 14% en el de Alajuela, ambos colindantes con los departamentos fronterizos nicaragüenses de Rivas y Río San Juan, podrían asociarse a una movilidad ancestral. En igual sentido, de los 127 inmigrantes Chorotega censados en Nicaragua, poco menos del 60% se asientan en el departamento fronterizo de Madriz y un tercio en el de Nueva Segovia, ambos limítrofes con Honduras (véase el cuadro A.III.12). Cabe señalar que sus áreas históricas de asentamiento estaban diseminadas por los actuales territorios de Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

Estos resultados son contundentes en términos de la necesidad de garantizar una protección especial a los pueblos indígenas de frontera y de ampliar el reconocimiento a su característica de movilidad territorial ancestral, cualitativamente diferente de la migración internacional.

El Uruguay y el Brasil —y en menor medida Costa Rica y Panamá— son países que muestran un patrón de inmigración indígena hacia las grandes ciudades y las capitales (véase el cuadro III.16). En efecto, en los dos primeros más del 50% del total de los inmigrantes indígenas se concentra en las DAM correspondientes a Montevideo y São Paulo, respectivamente; en tanto que en Costa Rica y Panamá dicha concentración alcanza al 30% (San José) y 24% (Panamá) en cada caso, lo que podría indicar un patrón de asentamiento similar al de la población inmigrante no indígena.

Recuadro III.24

Las diversas formas de movilidad de los Kichwa Otavalo

Los Kichwa Otavalo del Ecuador son considerados un ejemplo de pueblo indígena que ha establecido comunidades transnacionales en varios lugares del mundo. Esta migración se inició como consecuencia del deterioro de la economía en las localidades originarias y cuando la migración a otras ciudades ecuatorianas dejó de ser una opción viable. Constituyó una alternativa para la obtención de recursos económicos. Si bien inicialmente se dirigió a los Estados Unidos, con posterioridad también puso rumbo hacia España y otros países europeos (Cruz Zúñiga, 2010).

En esas nuevas comunidades, a miles de kilómetros de sus sitios de origen, y por medio de múltiples formas y estrategias de reproducción, recreación y reinvención de la identidad étnica y cultural, han dado un nuevo significado a su identidad en la forma de viajar, de emigrar y de comercializar artesanía en el mundo, ya que estas son las claves con las que se han integrado a una economía de mercado globalizado y a la configuración de las culturas transnacionales (Maldonado, 2005).

En este sentido, podría afirmarse que se trata de un caso en el cual la globalización no necesariamente ha significado despojar a los individuos, y menos aún a las colectividades, de su pasado significativo. Por el contrario, ha potenciado la identidad Kichwa Otavalo, basada en su larga experiencia de artesanos y comerciantes, lo que les ha permitido vivir en cualquier contexto de espacio y tiempo sin perder la manera apropiada y constitutiva de su identidad étnico-cultural (Maldonado, 2005).

En este contexto, Gadea y Carrasquilla (2009) observan que las asociaciones indígenas constituyen espacios para la recreación de la identidad cultural, pero además se configuran como canales de participación política e instancias de interlocución con las instituciones públicas para la defensa de sus intereses y derechos, mediante estrategias de visibilización y acceso al espacio público. Más aún, se convierten no solo en escenario de estrategias diversas orientadas a la obtención de beneficios de las instituciones públicas, sino también en espacios de lucha por la capacidad de representación y de definición de la identidad colectiva (Gadea y Carrasquilla, 2009).

Una de las formas en que se han mantenido los vínculos entre las comunidades de origen y las de destino ha sido por medio de organizaciones basadas en la identidad étnica, en las que se fomenta el uso de la lengua Kichwa y otras prácticas culturales como la celebración del Inti Raymi (nacimiento de un nuevo año). Por otra parte, existe un constante intercambio entre las familias que producen las artesanías en el Ecuador y las que las comercializan en los lugares de destino (Kyle, 2000).

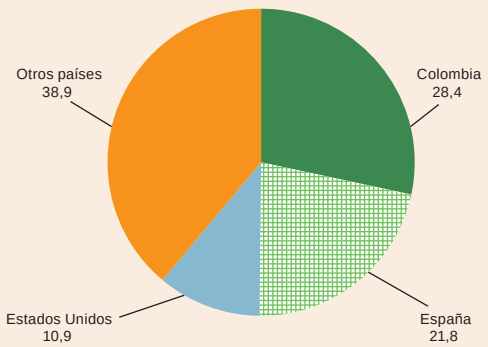
La mayor parte los migrantes Kichwa Otavalo viven en localidades situadas en el arco mediterráneo y trabajan en el sector agroindustrial, en el de servicios y en la construcción. No obstante, en virtud de la crisis de los últimos años que ha afectado severamente a la economía española, el desempleo se ha hecho especialmente significativo entre los hombres, otrora ocupados en la construcción (Cruz Zúñiga, 2010).

El pueblo Kichwa Otavalo proporciona además un ejemplo sobre las diversas formas que puede adquirir la movilidad de los pueblos indígenas. La información censal del Ecuador sobre los países de nacimiento de los migrantes internacionales Otavalo echa alguna luz al respecto. A pesar de su escaso número respecto del total de Otavalos en el Ecuador (275 inmigrantes, que representan el 0,5% del total del pueblo en el país), la composición de los inmigrantes de este pueblo da indicios de diferentes tipos de movilidad (véase el siguiente gráfico). El tercio que nació en Colombia estaría asociado a alguna forma de movilidad histórica vinculada a itinerarios comerciales (ya que no son un pueblo asentado históricamente en el país vecino). En efecto, la llegada a Colombia se remonta al siglo XIX, y está relacionada con la búsqueda de nuevos mercados para su producción textil y artesanal, ya que el comercio de casimir había entrado en crisis en la etapa de la primera posguerra mundial (Meier, 1996, citado en Caicedo, 2010). "Cuando los kichwa otavalo empiezan a viajar a Colombia ya había un mercado para sus textiles puesto que (…) desde el siglo XIX se exportaban ponchos, bayetas, telas para chaquetas, chalecos, pantalones, tapetes hacia el territorio colombiano" (Meier, 1996, citado en Caicedo, 2010).

El tercio que nació en España y los Estados Unidos (22% y 11%, respectivamente) podría ser el resultado de una migración de retorno originada en una migración internacional de tipo transnacional (es decir, hijos de emigrantes Otavalo retornados que nacieron en el país de emigración). El 39% restante, nacido en otros países, podría asociarse también a una migración internacional del tipo tradicional. En síntesis, la movilidad ancestral (vinculada a itinerarios tradicionales), la migración de retorno, la migración transnacional y la migración internacional propiamente tal son algunas de las diferentes formas de movilidad de los Otavalo a través de las fronteras.

Ecuador: migrantes internacionales Otavalo según país de nacimiento, censo de 2012

(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de Cruz Zúñiga (2010); Maldonado (2005); Gadea y Carrasquilla (2009); Kyle (2000), y Caicedo (2010).

Cuadro III.16

América Latina (países seleccionados): divisiones administrativas mayores (DAM) con mayor concentración de migrantes internacionales indígenas, alrededor de 2010

País	Nombre de la DAM	Total de migrantes indígenas en la DAM	Total de migrantes indígenas en el país	Porcentaje
Brasil (2010)	Distrito Federal	112	5 107	2,2
	São Paulo	2 573		50,4
	Roraima	613		12,0
Colombia (2005)	Bogotá	467	2 985	15,6
	Amazonas	306		10,3
	La Guajira	292		9,8
Costa Rica (2011)	San José	3 949	12 962	30,5
	Puntarenas	2 170		16,7
	Limón	3 007		23,2
Ecuador (2010)	Pichincha	675	3 801	17,8
	Carchi	802		21,1
	Sucumbíos	753		19,8
México (2010)	Distrito Federal	1138	47 979	2,4
	Oaxaca	6898		14,4
	Michoacán de Ocampo	4187		8,7
Nicaragua (2005)	Managua	115	2 559	4,5
	Región Autónoma del Atlántico Norte	1 749		68,3
	Madriz	115		4,5
Panamá (2010)	Panamá	438	1 807	24,2
	Darién	532		29,4
	Comarca Emberá	321		17,8
Perú (2007)	Lima	14	3 576	0,4
	Loreto	1 348		37,7
	San Martín	786		22,0
Uruguay (2011)	Montevideo	1 326	2 442	54,3
	Canelones	335		13,7
	Maldonado	173		7,1

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Por su parte, la concentración de inmigrantes internacionales indígenas en Roraima (Brasil), Amazonas y La Guajira (Colombia), Limón y Puntarenas (Costa Rica), Carchi, Sucumbíos y Pichincha (Ecuador), Oaxaca y Michoacán de Ocampo (México), Región Autónoma del Atlántico Norte (Nicaragua) y Loreto y San Martín (Perú) podrían estar dando cuenta de un patrón de asentamiento en ciudades cercanas a los territorios ancestrales.

El caso de Panamá parece ser un buen ejemplo de heterogeneidad y de la necesidad de distinguir entre tipos de migrantes según los pueblos y sus contextos. Si bien uno de cada cuatro inmigrantes internacionales indígenas se asienta en la provincia de Panamá, casi un tercio lo hace en la de Darién y un 18% en la comarca indígena de Emberá-Wounaan, ambas cercanas al límite con Colombia. Costa Rica también presenta un patrón heterogéneo: casi un tercio de los migrantes internacionales indígenas se ubican en la provincia de San José pero, a su vez, un 23% y un 17% residen en las provincias de Limón (limítrofe con Panamá al sur y Nicaragua al norte) y Puntarenas (limítrofe con Panamá), respectivamente.

Asimismo, de los asentamientos rurales se infieren indicios muy claros de una movilidad territorial ancestral. En el caso del estado brasileño de Roraima —limítrofe con Guyana y Venezuela (República Bolivariana de), donde habitan los Makuxí y los Ingarikó[83], entre otros pueblos originarios—, el 90% de los migrantes internacionales indígenas nació en Guyana y más de un 55% del total reside en zonas rurales. En igual sentido, en la provincia de Puntarenas

[83] Povos Indígenas no Brasil [en línea] http://pib.socioambiental.org. Los Makuxí habitan en la región de las Guayanas, entre las cabeceras de los ríos Blanco y Rupununi, territorio dividido actualmente entre el Brasil y Guyana, y los Ingarikó habitan en las zonas aledañas del monte Roraima, marco de la triple frontera entre el Brasil, Guyana y Venezuela (República Bolivariana de). Véase Povos Indígenas no Brasil [en línea] http://pib.socioambiental.org/pt/povo/makuxi/734 y http://pib.socioambiental.org/pt/povo/ingariko [fecha de consulta: 6 de febrero de 2014].

(Costa Rica), el 75% de los inmigrantes indígenas nació en Panamá y el 20% en Nicaragua; el 84% del total reside en zonas rurales. En la provincia de Darién (Panamá), se observa una situación similar: con un 99% de inmigrantes indígenas nacidos en Colombia, la ruralidad alcanza al 99%. El departamento de Amazonas (Colombia) también da indicios de una movilidad ancestral, con más del 70% de los migrantes indígenas nacidos en el Perú y un 19% en el Brasil, y una ruralidad que se eleva al 91% (véanse los cuadros A.III.13 y A.III.14 del anexo).

c) Cuando la migración internacional indígena se vuelve forzada

Como se señaló al inicio del apartado, la movilidad indígena tiene directa relación con el tema de los derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos originarios, tanto por los factores desencadenantes de la migración como por las consecuencias que ella trae aparejada. Cuando está determinada por factores sociales estructurales y asume un carácter colectivo, no podría ser comparable a la migración individual y libremente elegida, a pesar de que esta última suele estar afectada también por factores sociales estructurales (CEPAL, 2007). Claramente, en el caso de varios pueblos indígenas de la región, se trata de un último recurso de supervivencia, que algunos autores han llegado a calificar de éxodo (González Chévez, s/f).

Los censos de población no son el instrumento adecuado para analizar estos fenómenos, descritos hasta el momento en estudios locales realizados por organizaciones indígenas y organismos internacionales vinculados al tema de los derechos humanos. En el recuadro III.25 se resumen algunas situaciones de movilidad forzada a través de las fronteras que afectan a los pueblos indígenas de Colombia, Guatemala y el Ecuador.

Recuadro III.25

Colombia, Ecuador y Guatemala: movilidad forzada de los pueblos originarios en escenarios de violencia y degradación ambiental

El desplazamiento forzado adquiere una dimensión trascendental para las comunidades indígenas, porque implica un proceso de desterritorialización mediante el cual sus miembros se ven expuestos a la pérdida de sus pertenencias físicas y a la erosión de sus referentes culturales, redes sociales y sentido de comunidad. Esta situación se agrava cuando afecta a etnias de tamaño reducido, pues los ataques sufridos suponen una amenaza para su supervivencia y la diversidad cultural (Soledad Suescún y Egea Jiménez, 2012). A ello se agrega el hecho de que las personas desplazadas no siempre tienen asegurado el retorno a su territorio.

En el caso de Colombia, merced al desplazamiento del conflicto interno hacia zonas fronterizas, las personas desplazadas pertenecientes a alguna etnia (incluida la población afrodescendiente) superaban entre 2001 y 2009 a las que no se identificaban con ninguna. Se trata de departamentos fronterizos con el Brasil, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de) —Amazonas, Vaupés y Guainía—, y con el Ecuador y el océano Pacífico —Nariño, Valle del Cauca y Chocó— (Soledad Suescún y Egea Jiménez, 2012). Según datos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2012), los Awá ubicados en Nariño han sufrido presiones constantes sobre su estilo de vida ancestral por parte de grupos armados que los han hecho víctimas de desplazamientos masivos hacia la frontera ecuatoriana. Similar situación han padecido los Emberá cerca de la frontera con Panamá, donde grupos armados irregulares se disputan su territorio sagrado. También los Bari, ubicados en la frontera norte con la República Bolivariana de Venezuela, se ven afectados por el conflicto y cruzan la frontera buscando protección internacional (ACNUR, 2012).

En Guatemala, un país cuyo prolongado conflicto armado dejó devastado a un número significativo de comunidades indígenas —como consecuencia de las políticas contrainsurgentes impulsadas por las dictaduras militares durante la década de 1980—, la situación de pobreza de la población indígena ha continuado en aumento (Bezarés Cóbar, 2007). Ello forzó a grandes contingentes a huir del país hacia zonas fronterizas con México, donde se asentaron durante más de una década. Son unos 50.000 refugiados guatemaltecos registrados según la Oficina del ACNUR y 150.000 según las propias organizaciones de refugiados, que a su vez reportaban a refugiados dispersos y no reconocidos (Bezarés Cóbar, 2007). A principios de la década de 1990 se produjeron los primeros retornos de refugiados indígenas hacia sus comunidades de origen (o a nuevos asentamientos) en Guatemala, proceso que culminó con la firma de los acuerdos de paz en 1996. Sin embargo, el fin del conflicto interno no se tradujo en un cambio económico y social sustancial para las poblaciones indígenas (Bezarés Cóbar, 2007).

Si bien los desplazamientos forzosos a través de las fronteras ocurrieron principalmente como consecuencia de conflictos civiles, la movilidad de comunidades indígenas por razones ambientales empieza a ganar la atención de estudiosos y académicos y es motivo de preocupación de las organizaciones internacionales. Al respecto, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (2007) advierte que el calentamiento global y la deforestación están obligando a los pueblos indígenas de América Latina a cultivar a mayores alturas sus productos de subsistencia. El impacto no es solo cultural, sino que también afecta a los suministros de agua y conduce a la erosión de los suelos. En el caso de las comunidades indígenas de la cuenca del Imbakucha, en Otavalo (Ecuador), heladas inesperadas y largos períodos de sequía han afectado a todas las actividades agrícolas. "La generación más vieja dice que ya no saben cuándo sembrar porque las lluvias ya no llegan cuando se las espera. La migración ofrece una salida pero representa un castigo cultural y un precio humano y social muy alto" (Naciones Unidas, 2007).

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2012 y s/f); Bezarés Cóbar (2007); Naciones Unidas (2007c); Soledad Suescún y Egea Jiménez (2012).

A las situaciones de violencia política tradicionales, se les suman cada vez con mayor intensidad nuevas formas de exclusión, vulnerabilidad y despojo que son concomitantes al auge del modelo primario exportador que ha aplicado la región en la explotación de los recursos naturales durante los últimos años. Al respecto, el Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas advierte que la carrera mundial por extraer y explotar minerales y combustibles fósiles, sumada al hecho de que gran parte de lo que queda de los recursos naturales se encuentra en tierras de pueblos indígenas, estaría aumentando y generalizando los impactos de las industrias extractivas en la vida de estos pueblos (Anaya, 2013).

Por tal motivo, la investigación en esta materia sigue siendo necesaria y constituye uno de los principales desafíos tendientes a una mejor comprensión de la migración internacional indígena y la formulación de políticas apropiadas. Más aún, la movilidad forzada, como hecho de violación de los derechos humanos y desterritorialización violenta, requiere de una visibilidad inmediata por sus consecuencias directas en la supervivencia de las comunidades y pueblos originarios (CEPAL, 2007).

d) Algunas contribuciones de la migración internacional indígena a las sociedades de origen y destino

La revitalización de las lenguas originarias es uno de los grandes aportes que los inmigrantes internacionales indígenas realizan a sus pueblos de pertenencia y a la riqueza cultural de los países de destino, como se observa en el recuadro III.26.

Recuadro III.26

El aporte de la migración internacional indígena a la revitalización lingüística

Varios estudios revelan que la lengua indígena disminuye inexorablemente de una generación a otra, por lo menos en términos de magnitud, debido sobre todo a la discriminación, el estigma social y la falta de funcionalidad de estos idiomas en los nuevos contextos urbanos (Albarracín, Alderetes y Pappalardo, 2001). Sin embargo, la información censal disponible pone de manifiesto algunos casos en que los inmigrantes indígenas mantienen la lengua autóctona en mayor proporción que la población indígena del país de destino (véase el gráfico), hecho que podría interpretarse como una contribución de los inmigrantes al fortalecimiento lingüístico del pueblo de pertenencia. Una explicación a este fenómeno podría hallarse en las políticas lingüísticas vigentes en los países de origen, por lo que podría inferirse que es muy probable que la conservación de la lengua autóctona sea más alta entre aquellos inmigrantes indígenas provenientes de países con una fuerte institucionalidad dirigida a promover la riqueza lingüística de sus pueblos originarios.

Ahora bien, si se compara la prevalencia de la lengua originaria entre las personas indígenas que emigraron y las personas de su mismo pueblo que residen en el país de origen (es decir, los no migrantes), los datos son muy reveladores, en el sentido de que muestran una prevalencia de la lengua significativamente mayor entre los inmigrantes, tanto de residencia urbana como rural. En el caso de los inmigrantes Otavalo de Colombia, más del 90% habla la lengua indígena, mientras que entre los Otavalo del Ecuador este porcentaje disminuye al 72%. Sin embargo, vale la pena destacar que dos de cada tres Otavalo del Ecuador residen en el cantón homónimo (Otavalo), y entre ellos el porcentaje que habla el idioma indígena se eleva al 80%. Es muy probable entonces que la mayor parte de los inmigrantes Otavalo ecuatorianos que viven en Colombia provenga de dicho cantón y que ello explique el alto grado de prevalencia de la lengua originaria. En el caso del pueblo Pasto, el contraste entre no migrantes e inmigrantes es más llamativo aún: solo el 13% de los Pasto del Ecuador hablan la lengua indígena, porcentaje que entre los Pasto inmigrantes en Colombia se eleva al 40%. Situación similar se observa entre los Wayuú: de los que residen en el país de origen (República Bolivariana de Venezuela), un 67% habla la lengua originaria, mientras que entre los inmigrantes Wayuú residentes en Colombia dicho porcentaje se eleva al 74%. Estos datos, aunque acotados y referidos solo a tres pueblos indígenas, permiten plantear la interrogante sobre la existencia de algún tipo de selectividad en la migración internacional de personas indígenas que hablan la lengua originaria.

Cuando se compara la prevalencia de la lengua indígena entre los inmigrantes indígenas y la población indígena del país de destino, el panorama lingüístico es heterogéneo. En el Ecuador, México y el Perú los migrantes internacionales indígenas hablan la lengua indígena en menor proporción que las personas indígenas no migrantes, incluso en las zonas rurales, en tanto que en Nicaragua los datos muestran una situación inversa. En este último caso, la pregunta sobre si se habla la lengua indígena se aplicó solamente a las personas que declararon pertenecer a los pueblos de las Regiones Autónomas del Atlántico. Al excluir de esta pregunta a los pueblos del sector del Pacífico, se asumió que ellos habían perdido la lengua. De modo que, si la pregunta se hubiese realizado a todo el universo de personas indígenas del país, el panorama sería distinto.

Colombia y Costa Rica, por su parte, combinan ambas situaciones, dependiendo del tipo de residencia (rural o urbana). En Colombia prácticamente no existen diferencias entre migrantes y no migrantes residentes en las áreas rurales, como tampoco en Costa Rica, aunque el contraste es más notorio e interesante en las zonas urbanas, donde los inmigrantes mantienen el idioma originario en mayor proporción que los no migrantes.

Recuadro III.26 (conclusión)

América Latina (6 países): migrantes internacionales indígenas y personas indígenas no migrantes que hablan idioma indígena, según residencia urbano-rural, alrededor de 2010 [a]

(En porcentajes)

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de microdatos censales.

[a] Los censos de México (2010) y el Perú (2007) consideraron solamente a las personas de 3 años y más. En el caso del Perú, se trata de viviendas particulares con personas presentes. En los censos del Uruguay (2011), el Brasil (2010) y Panamá (2010), no se incorporó la pregunta por la lengua hablada o lengua en la que aprendió a hablar. El censo de Colombia (2005) no incluyó indígenas de los que se ignoraba el lugar de nacimiento. En el censo de Nicaragua (2005), la pregunta sobre si se habla lengua indígena se aplicó solamente a las personas que declararon pertenecer a los pueblos de las Regiones Autónomas del Atlántico: Rama, Garífuna, Mayagna-Sumu, Miskitu y Ulwa; al excluir de esta pregunta a los pueblos del sector del Pacífico (Xiu-Sutiaba, Chorotega-Nahua-Mange, Nahoas-Nicarao y Cacaopera-Matagalpa), se asumió que ellos habían perdido la lengua.

A la luz de estos resultados, no queda clara entonces la existencia de una asociación entre la vigencia de la lengua indígena y la movilidad ancestral (o, a la inversa, entre la migración internacional y la pérdida de la lengua originaria). A modo de ejemplo, tres de cada cuatro inmigrantes internacionales indígenas que llegan a las ciudades de Colombia —y que en principio podrían vincularse a la migración internacional propiamente tal, en virtud de su destino urbano— conservan la lengua autóctona. Incluso en los casos en los que hubiera una asociación entre la migración internacional y la pérdida de la lengua originaria, ello no sería atribuible necesariamente a la migración, puesto que podría tratarse de una situación que antecediera a ese proceso; de hecho, la migración podría ser selectiva, en el sentido de que migraran más los que solamente hablan la lengua oficial (CEPAL, 2007).

En cuanto a la movilidad transfronteriza, la vigencia de los idiomas indígenas podría ser un factor importante y no solo una consecuencia. Al respecto, Castillo (1997) señala que en el caso de los Maya de Yucatán (principalmente el pueblo Mam), fue precisamente el compartir una lengua y un área sociocultural común lo que favoreció la migración desde Guatemala hacia México. Más aún, la importancia de los idiomas originarios como una manera de recrear la identidad cultural en los nuevos espacios de vida ha sido reconocida y es uno de los elementos centrales sobre el cual se organizan las comunidades indígenas transnacionales (CEPAL, 2007).

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales y de Albarracín, Alderetes y Pappalardo (2001); Castillo (1997) y CEPAL (2007).

Por otra parte, más allá de las especificidades nacionales, es innegable que las remesas han alcanzado un impacto macroeconómico significativo en América Latina. Mucho se ha discutido sobre la contribución directa de estos flujos al desarrollo de los países, sin desconocer que se han convertido en una fuente estable de ahorro para muchas familias y tienen efectos sobre la tasa de crecimiento nacional, especialmente en los países más pequeños de la región. Si bien los análisis sobre el tema de las remesas de los migrantes indígenas son aún incipientes y fragmentarios, su contribución a la reproducción de los hogares y del grupo familiar en el país de origen parece estar fuera de discusión. Más espacio para el debate parece plantearse en torno al impacto de las remesas en las propias comunidades indígenas de origen.

En el recuadro III.27 se reseñan algunos datos aportados por los censos de países de la región a partir de la pregunta sobre exmiembros del hogar residentes en el exterior, así como algunos antecedentes de la investigación sobre el papel de las remesas colectivas.

Recuadro III.27

Algunos datos sobre emigración y remesas a partir de los censos y algunos antecedentes sobre el papel de las remesas colectivas

Los datos de la última ronda de censos de Costa Rica, el Ecuador y Nicaragua, cuyos cuestionarios incluyen sendas preguntas sobre remesas y sobre exmiembros del hogar residentes en el exterior, no permiten observar un patrón notoriamente diferenciado en la percepción de remesas por parte de los hogares indígenas y no indígenas. Sin perjuicio de las reconocidas limitaciones que posee la información derivada de estas dos preguntas, lo que se observa en los tres países es que el porcentaje de hogares perceptores no alcanza al 10% (un 3% de los hogares indígenas y no indígenas en Costa Rica, un 7% en el Ecuador y un 8% en Nicaragua). En el caso de los hogares indígenas del Ecuador, este porcentaje alcanza el 4,3%, en tanto que en Nicaragua es del 6,1%, y en Costa Rica se mantiene en paridad con los hogares no indígenas (3,4%).

Una primera hipótesis que explique las diferencias entre hogares indígenas y no indígenas en los dos primeros países podría encontrarse en las condiciones de la migración. Si la migración de la población indígena se produce en condiciones más desfavorables que la no indígena, ello podría afectar de manera diferente la capacidad para enviar remesas. Otra explicación posible podría encontrarse en la forma y composición de la migración; si entre la población indígena se registra una mayor preeminencia de migración familiar —lo que implicaría la emigración del hogar completo—, ello podría traducirse en una menor recepción de remesas debido a la reducción del número de hogares potencialmente perceptores.

La proporción de hogares con exmiembros en el exterior tampoco registra mayores contrastes entre indígenas y no indígenas. En Costa Rica y el Ecuador las diferencias entre unos y otros no alcanzan al 1% (los hogares con emigrantes, tanto indígenas como no indígenas, no superan el 5% en ninguno de los dos países), en tanto que en Nicaragua la diferencia alcanza los 3 puntos (un 7,5% de hogares indígenas con emigrantes y un 10,3% de hogares no indígenas).

Al focalizar el análisis en los hogares con emigrantes exclusivamente, el dato que vuelve a destacarse es la similitud en el patrón entre los hogares indígenas y no indígenas en los tres países. En el Ecuador y Nicaragua casi el 50% de los hogares con emigrantes —indígenas y no indígenas— perciben remesas, en tanto que en Costa Rica tales porcentajes se reducen significativamente: solo el 26,5% de los hogares indígenas y el 28,6% de los no indígenas con emigrantes perciben remesas.

La heterogeneidad entre pueblos podría ser mayúscula si se tiene en cuenta que las modalidades de la migración varían entre uno y otro (dependiendo de si es transnacional, fronteriza, circular, temporal, de carácter familiar o individual, entre otras formas). Otro aspecto a tener en cuenta es el tipo de remesa, ya que la pregunta de los censos se refiere a la percepción de dinero pero no contempla el envío en especies (vestimenta, artículos del hogar y equipos electrónicos, entre otros), que también cumplen un papel importante en la reproducción económica del hogar.

La extensa bibliografía sobre el tema de las remesas y el desarrollo se estrecha considerablemente a la hora de recolectar estudios sobre su impacto en las comunidades indígenas. Moctezuma y Pérez (2006) abordan las remesas colectivas y su relación con la inversión social de los migrantes en sus propias comunidades, un vínculo que con frecuencia deriva en situaciones conflictivas entre las propias organizaciones de migrantes y el Estado. La utilización de las remesas colectivas para el desarrollo de las comunidades por parte los líderes comunitarios es cuestionada en no pocas ocasiones por los gobiernos, alegando la inutilidad de algunas obras o su carácter no prioritario; eso se ha planteado con algunas iniciativas como la construcción de lienzos charros, parques, kioscos, vallado de panteones, restauración de edificios históricos y construcción de templos (Moctezuma y Pérez, 2006).

Esta contradicción suele ponerse de manifiesto, por ejemplo, en el caso de algunas obras comunitarias que llevan a cabo las comunidades indígenas de Oaxaca y de otras localidades de México. Los migrantes indígenas combinan remesas colectivas con trabajo comunitario y ello se relaciona con el sistema de asignación de cargos dentro del grupo. Se trata de una característica que los gobiernos locales no tienen en cuenta en ninguna etapa de la formulación de políticas de desarrollo, e incluso los conduce a objetar aquellas obras que consideran no prioritarias desde el punto de vista de la racionalidad económica o política. Sin embargo, para los migrantes indígenas esta es una forma de reafirmación y reconocimiento como miembros y ciudadanos plenos de sus comunidades. En otros términos, las remesas colectivas suelen dar forma al ejercicio de la ciudadanía transnacional basada en las particularidades de la cultura y la tradición de las comunidades rurales, campesinas e indígenas en México (Moctezuma y Pérez, 2006).

Las remesas colectivas están estrechamente vinculadas a la naturaleza y las peculiaridades de la vida comunitaria transnacional y de la organización migrante. Ya sean en dinero o en especie, no necesariamente habrán de estar relacionadas con los programas de gobierno (Moctezuma y Pérez, 2006).

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales, y Moctezuma y Pérez (2006).

Capítulo IV

El derecho de los pueblos indígenas al bienestar

A. El derecho a la salud: la necesidad de una mirada holística

1. El contexto histórico

La invasión europea de América cambió rápidamente a los pueblos y sus culturas. Según su accesibilidad geográfica, el tipo de colonización experimentada y los recursos minerales y forestales de que disponían, los pueblos indígenas sufrieron cambios devastadores. Además de los impactos culturales, la pérdida de territorios y la imposición de sistemas políticos y sociales, sufrieron un colapso demográfico que se mantuvo hasta mediados del siglo XX, originado principalmente por la introducción de bacterias y enfermedades virales traídas por los conquistadores, que causaron principalmente viruela, sarampión, influenza y fiebre amarilla, entre otras enfermedades (Montenegro y Stephens, 2006).

La dominación de los pueblos indígenas se reprodujo en los siguientes períodos históricos en los países de la región, fundada sobre la misma doctrina que había justificado la invasión, la captura, la reducción y la ocupación de sus posesiones, territorios y propiedades, y que legitimó la noción según la cual los invasores europeos que habían descubierto tierras desconocidas por ellos podían ejercer la soberanía sobre esos pueblos y sus territorios. El punto de partida de la conformación de los Estados fue el desmantelamiento de las sociedades indígenas, que constó de la ocupación y el control de los territorios indígenas, y de la eliminación de las instituciones y las autoridades tradicionales. Los pueblos indígenas quedaron fuera de los espacios de adopción de decisiones, y esta situación tuvo un fuerte impacto sobre su salud.

Muchos de los problemas de salud de los pueblos indígenas están vinculados a los cambios de uso de los territorios y los recursos, o a la expulsión de estos. Por lo tanto, para mejorar estas condiciones de salud, es fundamental el respeto del derecho al territorio y de sus conocimientos tradicionales, así como la preservación y el desarrollo de las instituciones de los pueblos indígenas (véase el recuadro IV.1). En las políticas y los programas que se implementen en este ámbito es prioritario considerar que el concepto de salud indígena trasciende la definición internacionalmente aceptada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), e incorpora como elementos constitutivos la espiritualidad, lo colectivo y la estrecha relación con el ecosistema, de una manera holística (CEPAL, 2007). Por lo tanto, el disfrute del derecho a la salud de los pueblos indígenas se relaciona con el ejercicio de otros derechos, y es evidente que una dimensión clave en este sentido comprende el control de sus territorios y el mantenimiento de sus ecosistemas (CEPAL, 2007).

Uno de los problemas de salud vinculados al territorio es la contaminación ambiental por el uso de pesticidas o de productos utilizados por las industrias extractivas, entre otros. A este respecto es importante destacar la relación entre el impacto de las industrias extractivas sobre las comunidades, la violencia ambiental y la salud sexual y reproductiva de las mujeres indígenas. La OMS ha retomado la relación entre la salud y los factores económicos, sociales y culturales, y ha promovido el abordaje de esta cuestión mediante el trabajo sobre los determinantes sociales, con base en conceptos clave como la equidad, los derechos humanos y la redistribución del poder (véase

el recuadro IV.2) (OMS, 2008). Desde una perspectiva amplia, los determinantes sociales se definen como formas de organización social que generan exclusión y marginación, y que, si bien abarcan todas las dimensiones de la vida de las personas, las comunidades y los pueblos, se expresan de manera más definitiva en el daño a la salud, en la medida en que producen diferencias significativas en cuanto a la mortalidad y la expectativa de vida, entre otros indicadores.

Recuadro IV.1

El derecho al territorio y a la vida en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

En las audiencias sobre el derecho al territorio de los pueblos indígenas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha expresado su profunda preocupación por el desconocimiento generalizado de los derechos territoriales de los pueblos indígenas en el continente, a pesar de la existencia de estándares interamericanos que indican la obligación de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) de velar por el respeto y la garantía de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras ancestrales y sus recursos naturales. Igualmente, para la CIDH constituye una preocupación de importancia observar que representantes de diversos pueblos indígenas coinciden en denunciar la existencia de una estrategia de persecución, estigmatización y criminalización de líderes y lideresas indígenas, dirigida a silenciar y amedrentar la defensa de sus derechos sobre la tierra, el territorio y los recursos naturales.

La CIDH ha recibido información sobre el aumento significativo, en los últimos años, de los asesinatos e intentos de asesinato de líderes y lideresas indígenas, como represalia por la lucha que llevan adelante para la protección de sus territorios ancestrales. En virtud de ello, la Comisión ha instado a los Estados miembros a adoptar medidas protectoras especiales y diferenciadas para prevenir las agresiones y los hostigamientos cometidos en contra de líderes, lideresas y personas indígenas.

Fuente: Organización de los Estados Americanos (OEA), "Anexo al Comunicado de Prensa CIDH culmina el 149 período de sesiones", comunicado de prensa, 8 de noviembre de 2013 [en línea] http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/083A.asp.

Recuadro IV.2

Recomendaciones de la Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud de la Organización Mundial de la Salud

En lo que respecta a la salud de los pueblos indígenas, existen determinantes sociales particulares, entre ellos: i) el racismo y la discriminación estructural; ii) la falta de aplicación del principio de autodeterminación, que en la práctica incluye el consentimiento previo libre e informado y la participación en la adopción de decisiones; iii) la falta de cumplimiento efectivo de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas; iv) la violación de los derechos humanos y la violencia; v) la falta de consideración de referentes indígenas como la espiritualidad, y vi) las limitaciones para concebir la continuidad cultural basada en la interculturalidad.

A fin de afrontar los devastadores efectos de la inequidad de las oportunidades de vida, las recomendaciones de la Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud de la Organización Mundial de la Salud (OMS) se resumen en tres puntos: i) mejorar las condiciones de vida cotidianas, en particular, las condiciones en que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen; ii) luchar contra la distribución desigual del poder, el dinero y los recursos —los factores estructurales de aquellas condiciones— en los niveles mundial, nacional y local, y iii) medir y entender el problema, y evaluar el impacto de las intervenciones.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Organización Mundial de la Salud (OMS), *Subsanar las desigualdades en una generación. Alcanzar la equidad sanitaria actuando sobre los determinantes sociales de la salud*, Buenos Aires, Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud, 2008 [en línea] http://whqlibdoc.who.int/publications/2009/9789243563701_spa.pdf?ua=1.

2. El derecho humano de los pueblos indígenas a la salud y las brechas de implementación

En la Declaración Universal de Derechos Humanos se establece que toda persona tiene derecho a la salud y al bienestar (Naciones Unidas, 1948, art. 25). En ese contexto, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se reafirma el derecho a la vida de las personas (Naciones Unidas, 1966a, art. 6), y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se estipula el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental para todas las personas, y se establece que los Estados deben adoptar medidas para reducir la mortalidad y la morbilidad infantil, asegurar el sano desarrollo de los niños, mejorar en todos sus aspectos la higiene del trabajo y del medio ambiente, prevenir y asegurar tratamiento para las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y crear condiciones que aseguren a todas las personas la asistencia médica en casos de enfermedad (Naciones Unidas, 1966b, art. 12).

Si bien en estas normativas se estableció claramente que su objetivo es contribuir a la dignidad inherente de todas las personas mediante el reconocimiento de derechos iguales e inalienables, algunas de ellas no han disfrutado

plenamente de esos derechos debido a factores estructurales vinculados con la exclusión y la discriminación que han enfrentado históricamente, por ejemplo, por pertenecer a determinados pueblos o colectividades (Stavenhagen, 1992). En ese contexto, en las últimas décadas los pueblos indígenas han demandado el reconocimiento de sus derechos humanos en términos de derechos individuales y colectivos, y han contribuido así a la creación de un nuevo entendimiento en el régimen internacional de derechos humanos mediante la aceptación de los derechos colectivos, superándose la dicotomía de derechos y deberes de Estados e individuos (Anaya, 2004).

En la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se afirma que estos son iguales a todos los demás pueblos, y a su vez se reconoce su derecho a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales. Se reconoce, por lo tanto, el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas (Naciones Unidas, 2007a). Esto les permite determinar libremente sus relaciones con los Estados en un espíritu de coexistencia, beneficio mutuo y pleno respeto, definir su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural, pero también gozar del derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales. En ese contexto, las personas indígenas tienen el derecho a gozar plenamente de los más altos niveles de salud física y mental, y junto con ello, como pueblos, tienen el derecho a promover, desarrollar y mantener sus propios sistemas, conocimientos, medicinas, prácticas e instituciones de salud[1].

En el artículo 34 de la Declaración se establece que los pueblos indígenas tienen el derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos y prácticas, y, cuando existan, sus costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos. También se establece que las personas indígenas tienen el derecho al acceso sin discriminación a todos los servicios de salud (véase el recuadro IV.3).

Recuadro IV.3

El derecho a la salud en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

En la primera parte del artículo 21 de la Declaración se afirma que los pueblos indígenas "tienen derecho, sin discriminación, al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, entre otras esferas, en la educación, el empleo, la capacitación y el readiestramiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social".

En el artículo 23 se establece que los pueblos indígenas "tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones".

Además, en el artículo 24 se señala que dichos pueblos "tienen derecho a sus propias medicinas tradicionales y a mantener sus prácticas de salud, incluida la conservación de sus plantas, animales y minerales de interés vital desde el punto de vista médico. Las personas indígenas también tienen derecho de acceso, sin discriminación alguna, a todos los servicios sociales y de salud". En ese mismo artículo se afirma que las personas indígenas "tienen derecho a disfrutar por igual del nivel más alto posible de salud física y mental. Los Estados tomarán las medidas que sean necesarias para lograr progresivamente la plena realización de este derecho".

Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL sobre la base de Naciones Unidas, "Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas" (A/RES/61/295), resolución aprobada por la Asamblea General, 2007 [en línea] http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf.

En el capítulo V del Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se consigna el derecho a la organización y la prestación de los servicios de salud bajo la responsabilidad y el control de los pueblos indígenas, y se les asegura atención equitativa y de calidad (OIT, 2006). En el artículo 25 se establece que los gobiernos deben velar por que se pongan a disposición de los pueblos indígenas servicios adecuados o proporcionar los medios que les permitan organizar y prestar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control, a fin de que puedan gozar del máximo nivel posible de salud física y mental. Otros derechos que se reconocen en el Convenio núm. 169 de la OIT son los siguientes: i) derecho a la medicina indígena tradicional, sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales (art. 25, párr. 2), y al enfoque holístico de salud; ii) derecho a la organización de los servicios en el nivel comunitario sobre la base de sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales; iii) derecho a la formación de trabajadores y trabajadoras de la salud provenientes de los propios pueblos indígenas;

[1] La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se enmarca en la definición de los derechos de los pueblos contenida en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

iv) derecho a que los servicios de salud formen parte de políticas públicas nacionales e integrales; v) derecho a que la prestación de servicios de salud se coordine con otras medidas sociales, económicas y culturales implementadas en el país (art. 25, párr. 4), y vi) derecho a que los regímenes de seguridad social se extiendan a los pueblos y se apliquen sin discriminación alguna.

La OMS ha abordado el tema de la salud de los pueblos indígenas de manera muy puntual. En 1997 estableció un programa de medicina tradicional con los siguientes objetivos: i) lograr el interés de los Estados miembros y de otras instituciones de salud para apoyar a los terapeutas tradicionales; ii) promover la definición de políticas nacionales; iii) incidir en el uso de plantas medicinales con base en estándares internacionales, y iv) formular estándares técnicos y metodológicos para la investigación de plantas y terapias tradicionales[2]. En el continente americano el caso ha sido diferente, puesto que desde 1993 la Organización Panamericana de la Salud (OPS) aprobó la Iniciativa de Salud de los Pueblos Indígenas, basada en los siguientes principios para el trabajo en salud en este ámbito[3]: i) la necesidad de adoptar un concepto holístico de la salud; ii) el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas; iii) el derecho a la participación sistemática de los pueblos indígenas; iv) el respeto de las culturas indígenas y su revitalización, y v) la reciprocidad en las relaciones entre diversos actores.

La Resolución V de la OPS titulada "Salud de los pueblos indígenas" ha sido la base para la Iniciativa de Salud de los Pueblos Indígenas. Entre los aspectos que se consignan cabe mencionar los siguientes:

- La participación de líderes y representantes de los pueblos indígenas en la formulación de políticas y estrategias de salud, y la realización de actividades relativas a la salud y al medio ambiente dirigidas a ellos.
- El fortalecimiento de la capacidad técnica, administrativa y gerencial de las instituciones nacionales y locales responsables de la salud de los pueblos indígenas.
- La necesidad de superar la falta de información.
- La necesidad de asegurar un mayor acceso de los pueblos indígenas a los servicios de salud, así como la atención de calidad.
- La necesidad de implementar acciones intersectoriales que comprendan la participación de gobiernos, organizaciones no gubernamentales, universidades, centros de investigación y organizaciones indígenas.
- La promoción de la transformación de los sistemas de salud mediante el apoyo al desarrollo de modelos alternativos de atención a indígenas, en el marco de la estrategia de los Sistemas Locales de Salud, con inclusión de la medicina tradicional y de la investigación sobre calidad y seguridad.
- La promoción de la salud y de programas de prevención de enfermedades.
- La formación de redes de información y colaboración recíproca entre organizaciones (OPS/OMS, 1993).

En 1997, el Consejo Directivo de la OPS reafirmó la relación entre la salud de los pueblos indígenas y los factores relativos a la discriminación y la exclusión, y señaló los obstáculos económicos, geográficos y culturales que se oponen a la prestación eficiente y eficaz de servicios de salud pública y de atención sanitaria a las personas que residen en zonas rurales aisladas y en zonas urbanas marginales. Posteriormente, en 2006, destacó nuevamente las siguientes barreras para el acceso de los pueblos indígenas a los servicios de salud: i) la falta de entrenamiento intercultural de las y los trabajadores de la salud; ii) el hecho de que las decisiones políticas y económicas se adoptan sin la participación de los pueblos indígenas; iii) la persistencia de la pobreza y de la falta de acceso a la tierra; iv) las desigualdades económicas, y v) la fragmentación, las rivalidades y las luchas de poder entre las organizaciones indígenas (OPS/OMS, 2006a). El Consejo Directivo de la OPS aprobó el refuerzo de los lineamientos estratégicos, y señaló que las propuestas deben enmarcarse jurídicamente en los acuerdos y las resoluciones internacionales tales como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, las Resoluciones de la OPS (OPS/OMS, 1993 y 2006b, y OMS, 1997) y el Convenio núm. 169 de la OIT (OPS/OMS, 2006b) (véase el recuadro IV.4).

[2] La OMS considera que un sistema integrado es aquel en que la medicina tradicional ha sido reconocida oficialmente e incorporada en todas las áreas de provisión sanitaria, incluido el seguro médico (es el caso de China, la República de Corea, la República Popular Democrática de Corea y Viet Nam); un sistema es inclusivo cuando la medicina tradicional es reconocida pero no está totalmente integrada, y un sistema se define como tolerante cuando solamente se utiliza la medicina alopática, pero se toleran por ley algunas prácticas tradicionales.

[3] La reunión se llevó a cabo en Winnipeg del 13 al 17 de abril de 1993, y contó con la participación de miembros de los pueblos indígenas de las Américas, funcionarios de la OPS/OMS, y representantes de los ministerios de salud y de organizaciones no gubernamentales.

Recuadro IV.4

Lineamientos de la Organización Panamericana de la Salud para la salud de los pueblos indígenas

Se identifican los siguientes lineamientos: i) el cumplimiento efectivo del derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas y la aplicación del consentimiento libre, previo e informado; ii) el desarrollo, el cumplimiento y la evaluación de políticas públicas con enfoque intercultural; iii) la formación de recursos humanos en el marco de la interculturalidad; iv) la protección y la promoción del conocimiento indígena; v) la aplicación de estrategias interculturales; vi) el fortalecimiento de los sistemas de información y de los indicadores mediante la incorporación de la variable de pertenencia étnica, y vii) el desarrollo de modelos de atención interculturales.

Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL, sobre la base de datos consultados en Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), "La salud de los pueblos indígenas de las Américas" (CD47/13 (Esp.)), 2006 [en línea] http://www2.paho.org/hq/dmdocuments/2009/CD47-13-s.pdf.

En un nivel más operativo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha propuesto cinco dimensiones en que se resumen los estándares mínimos de derechos de los pueblos indígenas, y sus respectivos derechos en el ámbito de la salud (CEPAL, 2007) (véase el cuadro IV.1).

Cuadro IV.1

Derechos específicos en el ámbito de la salud asociados a las cinco dimensiones del estándar mínimo de derechos de los pueblos indígenas

Dimensiones del estándar mínimo de derechos de los pueblos indígenas	Derechos específicos en el ámbito de la salud
Derecho a la no discriminación	Derecho al acceso y a la atención de la salud.
Derecho al desarrollo y al bienestar social	Derecho al nivel más elevado de salud física y mental mediante un acceso adecuado y de calidad.
Derecho a la integridad cultural	Derecho a utilizar el idioma indígena; derecho a aplicar el concepto de bienestar y salud integral, y derecho al uso, el fortalecimiento y el control de la medicina tradicional.
Derecho a la propiedad, el acceso, el uso y el control de las tierras, los territorios y los recursos	Derecho a la conservación de plantas, animales, minerales y espacios territoriales de interés vital en el proceso de salud-enfermedad-sanación.
Derecho a la participación política	Derecho a participar en el diseño, la responsabilidad y el control social (recursos) de las políticas y los programas de salud.

Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL, sobre la base de CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2006* (LC/G.2326-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.133, 2007.

Los órganos de las Naciones Unidas responsables de supervisar los derechos humanos también han hecho observaciones y recomendaciones sobre la situación de salud de los pueblos indígenas en la región. En la Recomendación General núm. 24 sobre el artículo 12 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (La mujer y la salud), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) ha expresado su preocupación por los siguientes motivos: i) las informaciones según las cuales las mujeres indígenas del Brasil son víctimas de abusos sexuales ejercidos por integrantes de unidades militares y buscadores de oro en las tierras indígenas[4]; ii) las altas tasas de embarazo correspondientes a las adolescentes y las mujeres jóvenes, especialmente en las zonas rurales, y iii) la alta incidencia de la mortalidad materna en el Ecuador[5] (Forest Peoples Programme, 2011). El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en el análisis sobre el informe de México de 2012, si bien reconoció la tarea de este Estado parte orientada a proporcionar una cobertura de salud a los indígenas sobre la base de sus características culturales, expresó preocupación por el hecho de que las cifras más elevadas de mortalidad materna e infantil se registraran en la población indígena, así como "por la falta de servicios de salud adecuados y accesibles a dichas comunidades y por la insuficiencia de datos sobre los indicadores de salud y sobre las medidas adoptadas para mejorarlos" (Naciones Unidas, 2012b).

En ese contexto, recomendó al Estado de México que, en estrecha consulta con las comunidades afectadas, elabore una estrategia integral y apropiada desde el punto de vista cultural para que los pueblos indígenas reciban una atención de salud de calidad. Además agregó que la ejecución de tal estrategia debería garantizarse mediante la asignación de recursos suficientes, la recolección de indicadores y un seguimiento transparente de los progresos realizados. Otros temas a los que se ha referido el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial son los siguientes: i) la necesidad de contar con intérpretes para garantizar el pleno acceso de los pueblos indígenas a los

4 "Brasil: A/58/38, 7 de julio de 2003" (Forest Peoples Programme, 2011).

5 "Ecuador: CEDAW/C/ECU/CO/7", 7 de noviembre de 2008 (Forest Peoples Programme, 2011).

servicios de salud; ii) la importancia de que el sistema de salud reconozca, articule, apoye y fortalezca los sistemas indígenas de salud para lograr una cobertura más efectiva; iii) la necesidad de producir datos claros sobre mortalidad materna y esperanza de vida en las comunidades indígenas, y iv) la importancia de intensificar las acciones en pro de la salud sexual y reproductiva de las mujeres indígenas.

A modo ilustrativo, cabe mencionar que, en lo que respecta a Nicaragua, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial también reconoció como un paso importante la adopción de la Ley General de Salud que permite a las Regiones Autónomas definir su propio modelo de salud pública conforme a sus tradiciones, culturas, usos y costumbres. Sin embargo, recomendó brindar apoyo financiero e institucional a la práctica y el acceso de la medicina tradicional indígena, y destacó la necesidad de tomar medidas efectivas para combatir la mortalidad materna en las Regiones Autónomas (Naciones Unidas, 2008a).

Los mecanismos específicos de las Naciones Unidas sobre los pueblos indígenas también han hecho recomendaciones relativas a la salud. El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas ha realizado 73 recomendaciones a los Estados y las agencias del sistema, dirigidas a:

- Promover un enfoque holístico e intercultural en materia de salud, en que se incluyan la medicina y las prácticas sanitarias tradicionales. En la mayor parte de las recomendaciones se reconoce la importancia de incorporar una visión indígena de la salud en la formulación de políticas y directrices sobre atención sanitaria en los planos nacional e internacional, y se hace referencia específica a los servicios de salud reproductiva.
- Reconocer el derecho humano a la salud y la relación entre las condiciones de salud y los determinantes sociales, políticos (conflictos) y económicos.
- Atender enfermedades no transmisibles, incluidas la diabetes, la salud mental y el suicidio.
- Considerar la relación de la nutrición y la alimentación con la situación de salud de los pueblos indígenas.

Además, en varias recomendaciones del Foro se subrayó la necesidad de replantear la función de las y los profesionales sanitarios tradicionales indígenas, en particular, las parteras, como intermediarios culturales entre el sistema de salud y los valores y las perspectivas de las comunidades indígenas. En las recomendaciones también se ha abordado el tema de los indicadores y la recopilación de datos. Algunos asuntos de particular importancia para el Foro han sido la mortalidad infantil, la salud materna, el VIH/SIDA, la malaria y la tuberculosis, la violencia contra las mujeres indígenas, los problemas sanitarios relacionados con los desplazamientos forzosos, los conflictos armados, la migración, la trata y la prostitución.

Otro tema abordado por el Foro Permanente ha sido la degradación del medio ambiente, en particular, la contaminación del agua y de otros recursos naturales, y su relación con el uso de los territorios de los pueblos indígenas para la práctica de ensayos militares, el almacenamiento de subproductos tóxicos o la explotación nuclear e industrial (véase el recuadro IV.5).

Recuadro IV.5

La contaminación provocada por las industrias extractivas

Los efectos de las actividades de las empresas sobre los modos de vida tradicionales indígenas han sido negativos. En las comunidades indígenas donde se practica la actividad minera, las mujeres y las niñas están más expuestas al riesgo de padecer violencia y problemas de salud. En el caso de Chevron, que desplegó su actividad industrial en la Amazonía ecuatoriana, se ha documentado que los tipos de cáncer más frecuentes han sido el de estómago, el de útero y la leucemia, que han causado, respectivamente, un 20,3%, un 19,6% y un 9% de las defunciones. Respecto de la edad de las personas fallecidas o enfermas de cáncer en el momento del diagnóstico, se observó que un 10,2% correspondía a la población menor de 15 años.

En el caso de los hombres, el 25,7% de las defunciones se produjeron como resultado de un cáncer de estómago; el 12,5%, a causa de cáncer de pulmón; el 12%, por cáncer de piel; el 11%, por cáncer de hígado, y el 9%, como resultado de una leucemia. En el caso de las mujeres, en cambio, el 37,4% de las muertes se produjeron como resultado de un cáncer de útero; el 15,2%, a causa de un cáncer de estómago, y el 8,9%, debido a una leucemia. En los yacimientos petrolíferos del Ecuador, el cáncer es la causa del 32% de las defunciones, porcentaje que casi triplica la media nacional (12%), y afecta principalmente a las mujeres. El 75% de la población consume agua contaminada, y las mujeres están en contacto permanente con el agua porque son ellas quienes lavan la ropa, van al río y preparan las bebidas locales.

Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL, sobre la base de *El Telégrafo*, "Cáncer, la huella fatal de Texaco", 8 de octubre de 2013 [en línea] http://www.telegrafo.com.ec/politica/item/cancer-la-huella-fatal-de-texaco.html; y "Contaminación petrolera de Texaco-Chevron provocó cáncer y muerte en Sucumbíos y Orellana" [en línea] http://www.telegrafo.com.ec/images/eltelegrafo/politica/2013/08-10-13-info-petroleo.jpg; Amicus Curiae, Alianza Mundial de Derecho Ambiental "María AGUINDA y Otros vs. CHEVRONTEXACO", [en línea] https://www.elaw.org/system/files/elaw.amicus.final_.pdf.

En la Resolución del Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo se incluyó la salud como una de las áreas prioritarias en relación con varias cuestiones, a saber: i) el VIH/SIDA, la malaria y la tuberculosis; ii) las prácticas que tienen repercusiones adversas en la salud, como la mutilación genital femenina, los matrimonios infantiles o la violencia contra la mujer, la juventud y la infancia; iii) el uso indebido del alcohol y las drogas; iv) la degradación del medio ambiente y la contaminación del agua y otros recursos naturales, relacionadas con la degradación y el despojo de los territorios de los pueblos indígenas, y v) los problemas sanitarios vinculados con los desplazamientos forzosos, los conflictos armados, la migración, la trata y la prostitución (Naciones Unidas, 2005a).

El Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se ha referido a la relación entre la salud y los derechos territoriales, y ha reafirmado la importancia de analizar la situación de salud a partir de la consideración de los determinantes sociales (Naciones Unidas, 2009g). El Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas también se ha referido al vínculo entre la salud y las actividades extractivas, y ha destacado que "la ampliación de las actividades extractivas de recursos en tierras y territorios tradicionales de los pueblos indígenas, sin garantía de sus derechos, genera muchas veces desórdenes públicos, problemas sanitarios, inestabilidad política y social e incertidumbre jurídica" (Naciones Unidas, 2012c).

En 2012, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció las disparidades que existen en materia de salud entre los pueblos indígenas y las poblaciones no indígenas en cuanto a la incidencia de las enfermedades no transmisibles y sus factores de riesgo. Asimismo, reconoció que esas disparidades suelen estar vinculadas con factores históricos, económicos y sociales, y promovió las siguientes medidas:

- La participación de los pueblos y las comunidades indígenas en la formulación, aplicación y evaluación de políticas, planes y programas de prevención y control de las enfermedades no transmisibles.
- La promoción, el desarrollo y el fortalecimiento de las capacidades en diversos niveles.
- El reconocimiento del patrimonio cultural y de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas, y el desarrollo de acciones orientadas a respetar, preservar y promover, según corresponda, su medicina tradicional, incluida la conservación de sus plantas, animales y minerales medicinales vitales.
- El respeto y la preservación —de conformidad con las capacidades, las prioridades, la legislación y las circunstancias nacionales— de los conocimientos, y la utilización segura y eficaz de la medicina tradicional, sus tratamientos y sus prácticas, sobre la base, según corresponda, de las circunstancias imperantes en cada país (Naciones Unidas, 2011f).

El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas también ha instado a los Estados a establecer programas de salud con base en las comunidades, y a reforzarlos con el fin de empoderar y educar a las mujeres, las niñas y los niños indígenas para prevenir y superar la diabetes y otras enfermedades no transmisibles (UNPFII, 2013b). Además, los Estados de América Latina y el Caribe, congregados en la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo, acordaron un conjunto de medidas tendientes a cerrar la brecha en la implementación de los derechos de los pueblos indígenas, incluido el derecho a la salud (véase el recuadro IV.6).

Recuadro IV.6

Los pueblos indígenas en el Consenso de Montevideo de 2013

En el Consenso de Montevideo, los países de la región identifican como referente la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y reconocen que dichos pueblos poseen derechos colectivos indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral en cuanto tales, y que deben contar con las condiciones para gozar sin discriminación de todos los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional. Expresan su preocupación por la aguda desigualdad que afecta a los pueblos y las personas indígenas, derivada de las injusticias históricas y la discriminación estructural.

En ese contexto, reconocen la "urgente necesidad de respetar y promover los derechos territoriales de los pueblos indígenas, como un requisito necesario para el desarrollo de su identidad y autonomía como pueblos", y en materia de salud acuerdan garantizar "el derecho a la salud de los pueblos indígenas, incluidos los derechos sexuales y [los] derechos reproductivos, así como el derecho a sus propias medicinas tradicionales y sus prácticas de salud, sobre todo en lo que se refiere a la reducción de la mortalidad materna e infantil, considerando sus especificidades socioterritoriales y culturales, así como los factores estructurales que dificultan el ejercicio de este derecho".

Además, advierten que, en virtud de la interdependencia de los derechos humanos, diversos organismos y en particular la CEPAL han enfatizado que no se puede garantizar el derecho a la salud de los pueblos indígenas sin respetar y garantizar sus derechos territoriales.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/L.3697), Santiago de Chile, 5 septiembre de 2013 [en línea] http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/8/50708/2013-595-Consenso_Montevideo_PyD.pdf.

Finalmente, en la etapa preparatoria de la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2011g) y en otros procesos regionales relacionados[6], como la Reunión Preparatoria Global de Alta (Naciones Unidas, 2014b), las prioridades sobre salud expresadas por los pueblos indígenas han sido las siguientes: i) promover el empoderamiento de los pueblos indígenas para ofertar y acceder a servicios de salud física y mental de calidad; ii) garantizar que las personas de los pueblos indígenas gocen de los servicios de salud en condiciones de igualdad y sin discriminación; iii) promover el respeto de las formas de vida tradicionales, y asegurar una alimentación adecuada, el acceso a agua y aire limpios, y la no exposición a contaminantes, y iv) garantizar la provisión y el monitoreo de servicios para la atención y prevención de la violencia contra mujeres, niñas y jóvenes (ya sea violencia sexual, doméstica, vinculada con la trata, o relacionada con el desarrollo de las industrias extractivas).

En síntesis, existe un estándar de derechos en materia de salud para los pueblos indígenas, que establece el derecho individual al más alto nivel de salud y, de manera complementaria, el acceso al bienestar entendido según las epistemologías indígenas, que abarca las dimensiones de un acceso culturalmente adecuado, e incluye la espiritualidad y la madre tierra. Estos derechos se inscriben y tienen sentido en el marco general del reconocimiento de la autonomía y de los derechos territoriales y de participación, sobre la base del respeto del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas. En consecuencia, el mejoramiento de las condiciones de vida, del bienestar y de la salud de los pueblos indígenas no puede concebirse como algo que compete solo al sector de la salud y al desempeño de los servicios de atención sanitaria, sino que se requiere la formulación de estrategias integrales e intersectoriales, puesto que las brechas en la implementación del derecho a la salud son el resultado de la subordinación sociopolítica actual, la degradación y el despojo de sus territorios, y la violencia que los afecta.

3. Los perfiles epidemiológicos de los pueblos indígenas en la región

En las últimas décadas, América Latina no ha estado exenta del avance de la transición epidemiológica, que a su vez se ha desarrollado junto con la transición demográfica. Dicha transición se expresa básicamente en la sustitución del predominio de las enfermedades transmisibles por el de las enfermedades no transmisibles, el desplazamiento de la morbimortalidad desde las personas más jóvenes hacia las de edad más avanzada, y el predominio de la morbilidad sobre la mortalidad.

Si bien existe un alto grado de heterogeneidad entre los países y dentro de ellos, el proceso presenta las siguientes características generales: i) la alta incidencia simultánea de enfermedades propias de las etapas previas y posteriores a la transición; ii) el resurgimiento de algunas enfermedades infecciosas que ya habían sido controladas; iii) la falta de resolución del proceso de transición, de tal manera que algunos países parecen estar estancados en un estado de morbilidad mixta, y iv) el desarrollo de una polarización epidemiológica peculiar, no solo entre diferentes países sino también en cada uno de estos, según las zonas geográficas, las clases sociales, los pueblos indígenas y las comunidades étnicas que se consideren, lo que se denomina modelo de polarización epidemiológica prolongada[7]. Debido a esta situación de morbimortalidad mixta se exacerban las desigualdades históricas en los países, y se ponen en evidencia perfiles de salud específicos de acuerdo con el género, la edad, la región, y la pertenencia a pueblos indígenas, comunidades étnicas y grupos socioeconómicos (Di Cesare, 2010).

En el caso de los pueblos indígenas, son determinantes las intersecciones entre los factores estructurales derivados de las condiciones de la colonización, el modelo de desarrollo extractivista impuesto, la pérdida de las formas de vida tradicionales, la migración y la urbanización, la pobreza, la precariedad de la vivienda, la inseguridad alimentaria, la menor tasa de empleo, la pérdida de sus territorios e idiomas, los obstáculos para la participación política y el racismo institucionalizado, entre otras cuestiones.

Uno de los problemas serios para visualizar los perfiles epidemiológicos de la región es la falta de información sistemática y actualizada, y esto se debe, en primer lugar, a la existencia de un atraso importante respecto de la inclusión de la identificación de los pueblos indígenas en los sistemas estadísticos de salud. Además, cuando dicha

6 "Declaración del Foro Indígena de Abya Yala", Guatemala, abril de 2013 [en línea] http://movimientos.org/es/content/declaración-del-foro-ind%C3%ADgena-de-abya-yala-0.

7 Como ejemplo de esta heterogeneidad, cabe mencionar que en Costa Rica las muertes por diarrea no llegan al 2%, mientras que en Guatemala y en Honduras alcanzan el 16%. Asimismo, en la Argentina, Chile, Costa Rica y Cuba, el 30% de las muertes se deben a enfermedades cardíacas, en tanto que en el Ecuador, El Salvador y Guatemala las defunciones por estas causas son inferiores al 5% (Frenk y otros, 1991).

identificación existe, se centra de manera casi exclusiva en la clasificación de enfermedades biomédicas. No obstante, sobre la base de la información disponible, si bien esta es fragmentaria, es posible identificar disparidades, por ejemplo, en cuanto a las expectativas de vida de la población indígena y de la población no indígena. En la región, la variación de la esperanza de vida entre estos dos grupos de población es de 13 años en Guatemala, de 10 años en Panamá y de 6 años en México.

Por otra parte, en el marco de los determinantes sociales de la salud, cabe destacar que las fuertes desigualdades étnicas vinculadas con la pobreza extrema, y las mayores desigualdades en el acceso al agua potable y a una vivienda digna que afectan a la niñez indígena, sin dudas impactan en los perfiles epidemiológicos. Así, por ejemplo, es posible constatar mayores niveles de desnutrición y de mortalidad infantil y en la niñez en esta población (CEPAL, 2007; CEPAL/CELADE/OPS, 2010; CEPAL/UNICEF, 2012).

a) Las enfermedades transmisibles: la tuberculosis, trazadora de desigualdades

A pesar de la mejoría de algunos indicadores relativos a las enfermedades transmisibles en la región, en el caso de los pueblos indígenas las disparidades se han mantenido, o incluso han aumentado, como en el caso de la tuberculosis. De 1990 a 2011, la prevalencia de casos de tuberculosis en la región se ha reducido en un 62%, y la prevalencia de muertes ha disminuido un 61%. Se estima que en 2011 se produjeron unos 268.400 casos de tuberculosis en el continente americano, esto es, 5.100 menos que en 2010. Alrededor de dos tercios (67%) del total de casos nuevos ocurrieron en América del Sur (un 29%, en la subregión andina y un 38%, en otros países); un 17% de los casos se registraron en México y en Centroamérica; un 11%, en el Caribe, y un 5,1%, en América del Norte. El Brasil ocupa actualmente el decimoséptimo lugar en el mundo y el primer lugar en América en lo que respecta al número total de nuevos casos (83.000). El 60% de todos los casos nuevos de tuberculosis que se registraron en el continente correspondieron al Brasil, el Perú, México y Haití (OPS/OMS, 2012). Además, cabe señalar que en las cifras regionales se ocultan grandes diferencias entre los países y dentro de ellos, puesto que los nuevos casos se concentran en determinados pueblos y grupos.

En el Brasil, Chile, México, el Paraguay, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de), entre otros países, se han observado tasas más altas de tuberculosis en el caso de la población indígena respecto del resto de la población. En el caso del pueblo Guaraní del Estado Plurinacional de Bolivia, la prevalencia es de 5 a 8 veces más alta que el promedio nacional (Flowers, 1994, en Montenegro y Stephens, 2006). Otro estudio realizado en 2001 en comunidades indígenas de Iauerete, en el norte del Brasil, permitió comprobar que la tuberculosis tiene una alta tasa de incidencia en la población indígena (Neves Bóia y otros, 2009).

En Colombia, en el período comprendido de 2001 a 2005 se registró una tendencia al aumento del número de casos de tuberculosis en miembros de pueblos indígenas de los departamentos de Amazonía, Cesar y Nariño. En Amazonía, las mayores tasas se observaron en La Chorrera (168 casos cada 100.000 personas), Puerto Nariño (167 casos) y Leticia (142 casos). En 2005, el 88,3% de los casos correspondieron a tuberculosis pulmonar y el 11,7%, a tuberculosis extrapulmonar, y los grupos etarios afectados fueron los menores de 15 años, las personas de 55 a 64 años, y los mayores de 65 años. Del total de casos registrados en 2005, el 61,7% correspondió a personas indígenas y el 38,3%, a población no indígena. En el departamento de Cesar se observó una variabilidad tanto en la tasa de incidencia como en la tasa de mortalidad en el período estudiado, y los más afectados fueron los indígenas. La misma situación se produjo en Nariño, donde los más afectados fueron los miembros del pueblo Awa, con una tasa de incidencia en 2005 de 85,5 casos por cada 100.000 habitantes. Los grupos de edad más afectados fueron las personas de 35 a 44 años (un 24% de los casos) y las personas de 45 a 54 años (un 21% de los casos) (OPS, 2007).

Aunque en términos epidemiológicos Chile se encuentra en un nivel cercano a la erradicación de la enfermedad, con tasas inferiores a 20 casos por cada 100.000 habitantes, se observa que los grupos de riesgo en que se concentra la enfermedad comprenden a los pueblos indígenas, tal como se muestra en el cuadro IV.2. Asimismo, estimaciones de las tasas de mortalidad por tuberculosis realizadas en el período comprendido de 2001 a 2003 en determinadas áreas donde se concentra la población indígena revelaron que dichas tasas son sistemáticamente más elevadas en el caso de esta población respecto de la población no indígena, en particular en el área del Servicio de Salud Arica (en el norte del país), en que se concentra población indígena del pueblo Aymara: la tasa ajustada de mortalidad por tuberculosis resultó de 14,4 por cada 100.000 personas indígenas, frente a una tasa de 2,2 por cada 100.000 habitantes no indígenas.

Cuadro IV.2

Chile, Paraguay y Perú: tasa de incidencia de la tuberculosis según condición étnica, varios años

(Por cada 100.000 habitantes)

Chile 2004-2006	**Servicios de salud**	**Población indígena**	**Población no indígena**
	Arica	121,9	18,0
	Antofagasta	57,3	7,9
	Arauco	28,0	12,0
	Bío Bío	23,0	11,9
	Araucanía Norte	16,2	10,5
	Araucanía Sur	21,6	10,0
	Valdivia	21,5	10,4
	Osorno	52,7	17,5
Paraguay 2005 y 2010	**Total país**	**Población indígena**	**Población total**
	2005	393,0	38,1
	2010	351,0	32,8
Perú 2005	**Departamentos**	**Población Aymara**	**Población no Aymara**
	Puno	33,0	19,6
	Moquegua	68,0	52,9

Fuente: OPS/OMS (Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud), *La tuberculosis en la Región de las Américas. Informe regional 2011. Epidemiología, control y financiamiento*, Washington, D.C., 2012 [en línea] http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=22425&Itemid=; Ana María Oyarce y Malva-Marina Pedrero, "Perfil epidemiológico básico de la población mapuche. Comunas del área Lafkenche del Servicio de Salud Araucanía Sur, Santiago de Chile, MINSAL, 2009; "Perfil epidemiológico básico: Pueblos Kawésqar, Yámana y Mapuche-williche. Región de Magallanes, Santiago de Chile, MINSAL, 2009; "Perfil epidemiológico básico de la población mapuche residente en la Región de Los Ríos", Santiago de Chile, MINSAL, 2009; "Perfil epidemiológico básico de la población mapuche residente en la Provincia de Arauco", Santiago de Chile, MINSAL, 2009; "Perfil epidemiológico básico de la población aymara en el área de cobertura del Servicio de Salud Arica", serie Análisis de la Situación de Salud de los Pueblos Indígenas de Chile, Nº 1, Santiago de Chile, MINSAL, 2006.

La percepción de los pueblos indígenas sobre el origen de la enfermedad es variada: se considera que se trata de una enfermedad de dios, o una enfermedad del espíritu, o que el padecimiento es resultado de la hechicería o la brujería, entre otras concepciones. Al respecto, en el Perú se realizó un exhaustivo estudio sobre los factores de riesgo y las percepciones, elementos que deben ser tomados en cuenta a la hora de diseñar y aplicar programas para la erradicación de la enfermedad. Así, por ejemplo, según este estudio, algunas de las causas consideradas para explicar la enfermedad fueron las siguientes: i) la humedad excesiva que es absorbida por el cuerpo como resultado del descuido de la propia persona; ii) la mala alimentación o la falta de alimento; iii) la maldad o la brujería, y iv) la causalidad mágica.

b) Las enfermedades no transmisibles: la diabetes

En términos generales, el 8% de los adultos de la región tienen diabetes. El Brasil es el país con mayor número de enfermos, seguido por Colombia, la Argentina y Chile. La tasa de prevalencia más alta corresponde a Puerto Rico, seguida por las tasas registradas en Nicaragua, la República Dominicana y Guatemala (FID, 2013).

Según las estimaciones mundiales, al menos un 50% de los adultos indígenas de más de 35 años padecen diabetes tipo 2, y se prevé que estas cifras aumenten (SERVINDI, 2013). Nuevamente, si bien la información disponible es escasa, se ha constatado que en algunas comunidades indígenas la diabetes ha alcanzado proporciones epidémicas y pone en peligro la existencia misma de la comunidad (Naciones Unidas, 2010b). En la región de Mato Grosso do Sul, en el Brasil, se registró una alta prevalencia de la obesidad, la hipertensión y la diabetes en la población mayor de 60 años, especialmente en el caso de las personas del pueblo Terena, con más de un 90% de casos diagnosticados. También se observa que está en aumento el número de mujeres embarazadas con sobrepeso (FID, 2012). La alta incidencia en los pueblos indígenas se vincula con los cambios que afectan la alimentación tradicional y las formas de vida, así como con el incremento de la obesidad (OPS/OMS, 2012).

Asimismo, se ha observado que las personas con diabetes corren mayor riesgo de padecer tuberculosis (de 2,5 a 3 veces más riesgo), porque tienen una respuesta inmunológica disminuida, por lo que se dificulta el control de esta última enfermedad. En la región de Veracruz, en México, se ha encontrado que dichas personas tienen ocho veces más riesgo de desarrollar resistencia al tratamiento de la tuberculosis. La diabetes altera la respuesta al tratamiento antituberculoso debido a una disminución de los niveles del antibiótico en la sangre. Así, en el caso del antibiótico rifampicina, se ha observado una disminución del 53% de su concentración habitual en los pacientes que

padecen el binomio de tuberculosis pulmonar y diabetes mellitus. Esto parece estar relacionado con la interacción de ese antibiótico con fármacos administrados para el control de la diabetes, tales como las sulfonilureas y las biguanidas, por lo que se reduce su eficacia y, en consecuencia, aumenta la predisposición a desarrollar resistencia (Pérez Navarro y Zenteno, 2012). Por lo tanto, se registran altas tasas de casos de diabetes no diagnosticados o mal controlados en personas indígenas que tienen enfermedades infecciosas como la tuberculosis, lo que incide sobre la condición infecciosa cuando el tratamiento no se acompaña de medidas de control de la diabetes. Así, la diabetes debe considerarse un factor para el tratamiento preventivo de la tuberculosis en las zonas endémicas (FID, 2012).

Debido a la preocupación por el aumento de esta enfermedad, en 2012 se realizó una reunión de expertos y expertas sobre diabetes en los pueblos indígenas. En el análisis se destacaron las altas tasas de prevalencia y de muerte prematura debidas a diabetes, enfermedades cardiovasculares, cáncer, malnutrición y mortalidad infantil y maternal, y se señaló la existencia de disparidades inaceptables en materia de salud entre la población indígena y la población no indígena. Por lo tanto, la implementación de acciones de salud pública apropiadas resulta urgente, pues de lo contrario se prevé que aumentarán las discapacidades y las muertes causadas por diabetes, enfermedades cardíacas, cáncer, insuficiencia renal y enfermedades respiratorias crónicas. Asimismo, la morbimortalidad por enfermedades no transmisibles afectará de manera más profunda a los pueblos indígenas, que, debido a la pobreza material, a la falta de acceso y de accesibilidad cultural a los servicios, y a la marginalización política y social, tendrán menos posibilidades de enfrentar tales enfermedades (véase el recuadro IV.7).

Recuadro IV.7

El Plan de Acción de la Reunión de Expertos y Expertas sobre Pueblos Indígenas, Diabetes y Desarrollo

En la Reunión de Expertos y Expertas sobre diabetes en los pueblos indígenas realizada en Copenhague en marzo de 2012, se indicó que las capacidades actualmente disponibles para el cuidado de la salud son inadecuadas para responder a las necesidades de los pueblos indígenas. En los casos en que hay servicios de salud, estos generalmente son inaccesibles o inapropiados, no se corresponden con las necesidades de las comunidades y las familias indígenas, y no toman en cuenta su concepto holístico de salud, su cultura y sus sistemas de conocimiento tradicionales.

Muchas de las mujeres indígenas padecen en forma desproporcionada enfermedades no transmisibles, y a pesar de ello no tienen acceso a la educación básica de salud ni a los cuidados fundamentales como resultado de las diferencias culturales en cuanto a las concepciones sobre la salud, los procesos sociales, y las experiencias relativas a la violencia, los prejuicios y la discriminación. Los temas de la salud materna e infantil en los pueblos indígenas están íntimamente vinculados con el desarrollo de enfermedades no transmisibles y sus factores de riesgo, específicamente, la malnutrición perinatal y el bajo peso al nacer (crecimiento intrauterino restrictivo), lo que crea una predisposición a padecer obesidad, presión arterial elevada, enfermedad cardíaca y diabetes en el futuro, así como una predisposición a sufrir obesidad maternal y diabetes durante el embarazo (diabetes gestacional y preexistente), y esto contribuye al desarrollo de factores de riesgo inmediatos y a largo plazo, tanto en la madre como en el recién nacido.

Las altas tasas de diabetes no diagnosticada y controlada pobremente también tienen una importante incidencia en la transmisión de enfermedades infecciosas como la tuberculosis. Por lo tanto, la adopción de medidas adecuadas de control de la diabetes permite limitar y revertir el avance de enfermedades infecciosas. Las expertas y los expertos participantes en el encuentro reafirmaron algunos lineamientos para tratar en forma particular el problema de la diabetes en las comunidades indígenas: i) el énfasis en el compromiso y la libre determinación; ii) la formulación de políticas centradas en la familia; iii) el desarrollo de una enfoque holístico de la salud, y iv) el reconocimiento de las tierras y los territorios indígenas.

Igualmente, recomendaron abordar en forma urgente las siguientes líneas de acción: i) considerar los determinantes sociales y culturales de la salud, en el marco del enfoque de derechos humanos, en que se contemplen la tierra, el territorio, la seguridad alimentaria y la medicina tradicional; ii) implementar programas participativos basados en el consentimiento libre, previo e informado, en cuyo diseño se respeten las dimensiones de la salud indígena; iii) promover procesos a fin de desarrollar capacidades, articular los sistemas de salud, impulsar la participación de los pueblos indígenas, y crear sinergias entre la atención de enfermedades transmisibles y no transmisibles, y iv) lograr incidencia en todos los niveles.

Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL, sobre la base de Federación Internacional de Diabetes (FID), "Expert Meeting on Indigenous Peoples, Diabetes and Development. Report", Copenhague, 1 y 2 de marzo de 2012 [en línea] http://www.worlddiabetesfoundation.org/sites/default/files/Indigenous%20Peoples,%20Diabetes%20and%20Development_IP%20Expert%20Meeting%202012.pdf.

c) Los problemas de salud mental: adolescentes, jóvenes y mujeres, los más afectados

La salud mental de los pueblos indígenas es uno de los problemas de salud que supone un impacto desproporcionado, debido a las consecuencias del sistema de colonización. Durante la colonia, estos pueblos sufrieron manifestaciones de discriminación generalizadas, y fueron sometidos al pago injusto de impuestos y a la realización de trabajos forzados, situación que causó que muchas personas indígenas negaran sus propias identidades y sus conocimientos ancestrales. Muchos pueblos aún siguen enfrentando problemas de violencia como resultado de la imposición de

proyectos de desarrollo, del desplazamiento forzado y la expropiación de sus territorios, y de los conflictos armados y la explotación económica, y esto provoca consecuencias psicológicas en las personas y las comunidades. A estos problemas, vinculados con el pasado y agudizados por el empobrecimiento y la marginalización, se suman otras situaciones que contribuyen a la descomposición social, como el alcoholismo, el abuso de drogas, la depresión y el suicidio, especialmente entre los jóvenes.

En 2003, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas llamó la atención sobre la elevada tasa de enfermedades mentales y, en particular, la elevada incidencia de suicidios en las comunidades indígenas, en especial en la población adolescente y joven (UNPFII, 2003) (véase el recuadro IV.8). La información disponible, si bien es fragmentaria, permite observar una diversidad de situaciones, tasas, patrones y significados según los países, el área de residencia, la situación socioeconómica y los pueblos indígenas que se consideren, entre otros posibles criterios[8]. Así, se identifican dos tendencias: una mayor mortalidad por suicidio en los pueblos indígenas respecto de los no indígenas, sobre todo en edades jóvenes, y, de manera complementaria, el incremento de la incidencia de muertes por suicidio en los jóvenes más que en otros grupos etarios (UNICEF, 2012).

Recuadro IV.8

Egoró, la tierra del Embera: movilizaciones por el territorio y la salud mental

En Colombia, 12 comunidades del pueblo indígena Embera, compuesto por unas 270 familias que poseen derechos ancestrales sobre las tierras, han protagonizado en 2008 y en 2009 movilizaciones para defender su tierra y su vida.

Para ellos, la tierra representa la comida, el agua, los animales de monte y la medicina tradicional. Su territorio estaba siendo amenazado por una concesión a una empresa minera que pretendía explorar y explotar cobre, oro, molibdeno y otros minerales en una extensión de 16.006 hectáreas ubicadas en los departamentos de Antioquia y Chocó, de las cuales 11.000 hectáreas están ubicadas en territorio tradicional bajo resguardo del pueblo indígena Embera. Dentro del área en conflicto también se encuentra Ellausakirandarra, también denominado cerro Cara Perro, un lugar sagrado para los Embera.

Ante la posibilidad de sufrir la contaminación de los ríos, la destrucción de la fauna y de la flora, la amenaza de los recursos naturales y de las fuentes tradicionales de vida, y el despojo y la pérdida de los derechos sobre el territorio, tuvo lugar una angustia colectiva que derivó en suicidios consumados y en varios intentos de suicidio, principalmente de jóvenes, como resultado de la desmoralización y la falta de perspectivas de futuro.

Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL sobre la base de Red InfoAmerica-Red Informativa para las Américas, "Colombia. El Pueblo Embera amenazado por la explotación minera y la violencia militar", junio de 2009 [en línea] http://redinfoamerica.ning.com/profiles/blogs/colombia-el-pueblo-embera.

A modo ilustrativo cabe mencionar que, mientras que en el Brasil la población indígena representaba un 0,4% de la población total según el censo de 2010, los suicidios indígenas representaron el 1% del total de suicidios registrados en el país en el período comprendido de 2008 a 2012. En la región de Amazonas, las personas indígenas representaban el 4,9% de la población total, y los suicidios indígenas alcanzaron el 20,9%; en Mato Grosso do Sul, la población indígena ascendía al 2,9%, mientras que los suicidios indígenas representaron el 19,9% del total. Además, en Mato Grosso do Sul alrededor de la mitad de los suicidios correspondieron a jóvenes, y en los 13 municipios con mayor número de casos de suicidios indígenas, de un 56% a un 78% de los casos se registraron en jóvenes, un resultado que es más que alarmante (Waiselfisz, 2014).

Con el objetivo de profundizar en el análisis de las causas del suicidio en la adolescencia y la juventud indígena[9], el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA) realizaron un estudio comparativo de tres casos: el Perú (pueblo Awajún), el Brasil (pueblo Guaraní) y Colombia (pueblo Embera). En el caso de la población indígena del Brasil, el suicidio ocupa el tercer lugar entre las causas de muerte, después de los problemas cardíacos y de desnutrición. Por ejemplo, en el período comprendido de 1986 a 2000 se suicidaron 320 Guaraní Kaiowá (Arrobo, 2013). Además, se ha constatado un gran número de muertes por esta causa en el estado de Amazonas, en los 22 pueblos del Alto Río Negro —frontera con Colombia y Venezuela (República Bolivariana de)—, y en los Ticuna de la región del Alto Solimões —la triple frontera con Colombia y el Perú—. Por otra parte, la tasa de suicidio de los jóvenes Guaraní del Brasil es 19 veces más alta que la correspondiente a los jóvenes no indígenas, y los índices correspondientes el pueblo Embera de Colombia ascienden hasta 500 casos cada 100.000 personas, frente a un índice de 5,2 en el nivel nacional (UNICEF, 2012).

[8] También se ha documentado una gran variabilidad en cuanto a los métodos utilizados para cometer el suicidio (OMS, 2008).

[9] El Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas (UNPFII) recomendó que se realizara un estudio sobre el tema (véase UNPFII, 2003, párr. 82).

A pesar de la poca información estadística disponible, en el estudio se presentan datos reveladores: se confirma la alta incidencia de los suicidios, se señalan la preponderancia significativa de los suicidios femeninos (89,85%) y la existencia de una alta proporción de intentos no logrados entre las mujeres (UNICEF, 2012), y se destaca la relación con el maltrato, el abandono y el engaño que ellas sufren[10]. También se revela el convencimiento de la población respecto de que se trata de un fenómeno que tiende a desplazarse hacia el grupo de edad de jóvenes de 14 a 19 años (UNICEF, 2012). En el caso de los Guaraní, en el Brasil, un factor desencadenante es el desequilibrio cultural causado por la pérdida de las tradiciones, resultante, a su vez, de la falta del territorio y de las relaciones tensas que se mantienen con el resto de la sociedad (véase el cuadro IV.3). Se percibe que la población joven se está suicidando por la falta de tierras: "En los viejos tiempos éramos libres. Ahora ya no lo somos. Así que los jóvenes miran a su alrededor y piensan que no les queda nada. Se paran a pensar, se sienten perdidos y después se suicidan" (Joanna Eede, s/f).

Cuadro IV.3
Palabras referidas al suicidio en las comunidades Embera, Guaraní y Awajún

Pueblos indígenas	Palabras referidas al suicidio	Significados
Awajún	Wáke besemâg	Abismo de aflicción, melancolía
	Tutítag	Malestar, desorden, desdicha
	Túnchi	Daño hecho por alguien con poder
	Dakitút	Negarse con cólera
	Datsámat	Vergüenza
Embera	Oju˜embar i	Alguien envió un espíritu malo para quitar la vida a un inocente
	Otãju	No querer vivir más por rabia o aburrimiento
	Jaiba beusi	Muerte por jai (en lengua Dobida o idioma emberá)
	Wawamia	Enfermedad de la loquera
Guaraní Valores de la ética Guaranií Teko Porã- ser bonito Teko Katu- ser libre Teko Marangatu- ser sagrado	Vy`ae`y	Tristeza contagiosa, autoaislamiento y aislamiento
	Nhevyrõ	Agresividad
	Paje ivai Monhã vai	Brujería
	Angue	Espectro de la muerte
	Kyse-yura	Chismes
	Nhã nhã	Malentendidos

Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL, sobre la base de Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Suicidio adolescente indígena. Tres estudios de caso*, Panamá, 2012.

En los tres casos se encuentra una relación con la concepción sobre la vida, la salud, las creencias y las prácticas sociales y culturales tradicionales de la comunidad. Entre los factores que inciden en esta situación cabe mencionar la desproporcionada participación indígena en las peores formas del trabajo infantil, el desplazamiento forzado y la migración, la mendicidad, el fracaso escolar y la violencia. Por su parte, los sabios del pueblo Nasa, en Colombia, atribuyen el fenómeno a la desarmonización del territorio por la pérdida de las prácticas relativas a los usos y las costumbres tradicionales, la existencia de duelos inconclusos vinculados con el conflicto armado, y el consumo de alcohol entre los jóvenes y el debilitamiento de sus redes de apoyo. En la Argentina, la oleada de suicidios de jóvenes que se registró en las comunidades Guaraní de Misiones fue atribuida por las autoridades tradicionales indígenas a un fracaso espiritual, y a la falta de acompañamiento del Consejo de Ancianos, Guías Espirituales y Caciques de la Nación Mbyá Guaraní y de la Dirección Provincial de Asuntos Guaraníes.

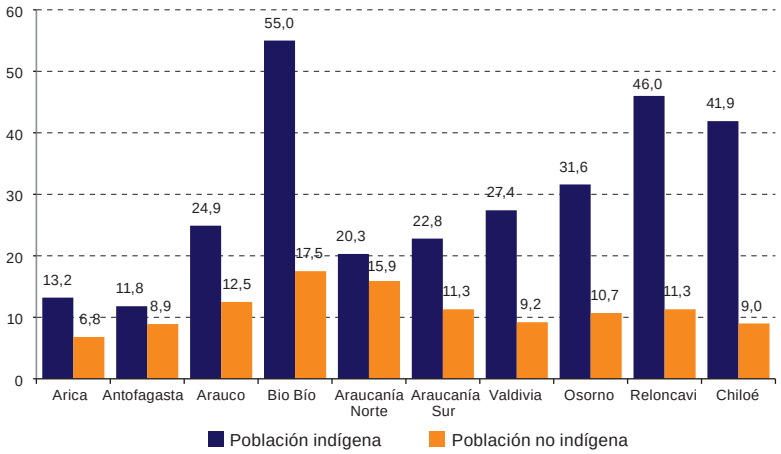
Según otro estudio realizado en Chile en áreas de servicios de salud correspondientes a zonas con concentración de población indígena (Bíobío, Arauco, Valdivia, Araucanía Sur y Arica), las tasas de mortalidad por suicidio son sistemáticamente más altas en la población indígena en comparación con la población no indígena, y pueden llegar a ser hasta cuatro veces mayores (CEPAL/CELADE/OPS, 2011) (véase el gráfico IV.1). Asimismo, se observa la heterogeneidad territorial y étnica que caracteriza a los diferentes pueblos que habitan en cada una de las zonas de cobertura. En el estudio también se señala que las muertes se concentran en la población de hombres jóvenes, y que las tasas más altas corresponden a ambientes urbanos caracterizados por un patrón de rápida asimilación, poco control cultural y mecanismos de soporte social desdibujados (CEPAL/CELADE/OPS, 2011).

[10] Véanse datos sobre los Yutupis, documentados por Ruiz Sanda en UNICEF (2012).

Gráfico IV.1

Chile: tasa ajustada de mortalidad por suicidio según condición étnica y servicios de salud seleccionados, 2001-2006

(Por 100.000 habitantes)



Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL, sobre la base de Ana María Oyarce y Malva-Marina Pedrero, *Perfil epidemiológico básico de la población mapuche. Comunas del área Lafkenche del Servicio de Salud Araucanía Sur,* Santiago de Chile, Programa de Salud y Pueblos Indígenas/Ministerio de Salud (MINSAL), 2009; *Perfil epidemiológico básico: Pueblos Kawésqar, Yámana y Mapuche-williche. Región de Magallanes*, Santiago de Chile, Programa de Salud y Pueblos Indígenas/MINSAL, 2009; *Perfil epidemiológico básico de la población mapuche residente en la Región de Los Ríos,* Santiago de Chile, Programa de Salud y Pueblos Indígenas/MINSAL, 2009; *Perfil epidemiológico básico de la población mapuche residente en la Provincia de Arauco,* Santiago de Chile, Programa de Salud y Pueblos Indígenas/MINSAL, 2009; "Perfil epidemiológico básico de la población aymara de la Provincia de Iquique", *serie Análisis de la Situación de Salud de los Pueblos Indígenas de Chile,* Nº 3, Santiago de Chile, MINSAL, 2007; *"Perfil epidemiológico básico de la población aymara en el área de cobertura del Servicio de Salud Arica", serie Análisis de la Situación de Salud de los Pueblos Indígenas de Chile,* Nº 1, Santiago de Chile, 2006; Malva-Marina Pedrero, *Perfil epidemiológico básico de la población mapuche residente en el área de cobertura del Servicio de Salud Osorno, serie Análisis de Situación de Salud de los Pueblos Indígenas de Chile,* Nº 9, Santiago, Chile, 2012; *Factores socioculturales en la identificación, prevención y tratamiento de la tuberculosis en población aymara de Tacna, Puno, Iquique y Arica,* Santiago de Chile, 2012; *Perfil epidemiológico básico de la población mapuche residente en el área de cobertura de los Servicios de Salud de Reloncaví y Chiloé, serie Análisis de Situación de Salud de los Pueblos Indígenas de Chile,* Nº 10, Santiago, Chile, 2013; "Perfil epidemiológico básico de la población indígena residente en el área de cobertura del Servicios de Salud Antofagasta. Informe final", Santiago de Chile, 2013, inédito, 2013; *Situación de salud de la población aymara. Indicadores básicos. SEREMI Salud Arica y Parinacota. Arica,* Santiago de Chile, 2013.

Los conflictos bélicos y la militarización de los territorios indígenas tienen un impacto directo sobre la salud mental de estos pueblos. El caso de Guatemala es ilustrativo al respecto. Se ha documentado que 9.411 mujeres fueron víctimas de la guerra interna: se registraron un 33% de ejecuciones arbitrarias, ya sea individuales o en masacres; un 19% de casos de torturas; un 18% de casos de privación de la libertad; un 14% de casos de violación sexual; un 6% de desapariciones forzadas; un 4% de muertes por desplazamientos, y un 6% de violaciones de otro tipo. El 88,7% de las víctimas de violación sexual identificadas fueron mujeres indígenas de ascendencia Maya; el 10,3%, Ladina, y el 1% de los casos correspondieron a mujeres pertenecientes a otros grupos. Los pueblos indígenas más afectados fueron los siguientes: K'iche', Q'anjob'al, Mam, Q'eqchi', Ixil, Chuj y Kaqchikel. Sobre la base de los datos anteriores se constataron 1.465 hechos de violación sexual, y se observó que un 62% de las víctimas identificadas de estos casos fueron mujeres adultas; un 35% de las víctimas fueron niñas, y un 3%, ancianas (ACNUDH, 2007). La violación sexual de mujeres durante los conflictos armados ha sido utilizada como una estrategia dirigida a demostrar el poder y la dominación de los victimarios sobre las víctimas mujeres. Otra situación de violencia extrema es la que sufren los pueblos indígenas de Colombia, que representan la mayor parte de las comunidades que son desplazadas.

Debido al trauma y a los desplazamientos forzados que han sufrido los pueblos indígenas, de los que siguen siendo víctimas, es preciso que en el diseño de las políticas se consideren los diversos problemas mentales, neuropsiquiátricos y de comportamiento que se derivan de este contexto de violencia. A pesar de la falta sistemática de información, en los estudios locales se registran altas tasas de alcoholismo, suicidio y psicosis reactivas, así como un aumento de la depresión, problemas asociados en el nivel colectivo con el desplazamiento forzado, la pérdida de fuentes de valores como los territorios y los lazos sociales, el aislamiento y la discriminación.

La violencia doméstica, en un contexto más amplio de violencia estructural y de pérdida de los antiguos mecanismos de regulación y de control social tradicionales, también es un problema identificado en muchos pueblos indígenas de la región. Por ejemplo, las mujeres Wayuu de la República Bolivariana de Venezuela sugieren que en sus comunidades este problema es el resultado de patrones occidentales, tales como el uso de drogas y de alcohol (Montenegro y Stephens, 2006). La salud sexual y reproductiva es otros de los asuntos prioritarios y ocupa un lugar

importante en la agenda de las organizaciones de las mujeres indígenas, por lo que estas cuestiones se analizan en detalle más adelante en este capítulo. Se señala aquí el tema del VIH/SIDA, que es motivo de gran preocupación, puesto que según algunos datos locales correspondientes, por ejemplo, a Panamá y el Brasil, el VIH/SIDA afecta a los pueblos indígenas de manera desproporcionada (UNPFII, 2014b). El cáncer cervicouterino es otra de las preocupaciones crecientes que constituyen la agenda de salud de las mujeres indígenas. Según algunos estudios, la morbimortalidad por este tipo de cáncer es alta y se considera que los diversos sectores involucrados no han prestado la debida atención a esta cuestión, puesto que este problema, que es totalmente prevenible si se lo detecta a tiempo, ha sido invisibilizado debido a la maternalización de la salud de las mujeres.

4. La salud intercultural, las políticas y los programas: avances y desafíos en la región

En la región se ha promovido el enfoque de salud intercultural con el fin de que los servicios de salud resulten accesibles para los pueblos indígenas. Para ellos, el concepto responde, en primer lugar, a la necesidad de apoyar y promover los sistemas médicos indígenas (CHIRAPAQ, 2013a), y de establecer modelos de salud que respeten e implementen sus sistemas y conocimientos tradicionales de salud[11].

A lo largo de las últimas dos décadas, la salud intercultural ha ido cambiado. En una primera fase se planteó como un proceso dinámico y permanente de relación, comunicación y aprendizaje entre culturas, en condiciones de legitimidad mutua e igualdad, que se construía entre personas y grupos con conocimientos y prácticas culturalmente distintos. En ese contexto, se concebía a la interculturalidad en salud como una estrategia transversal en que se consideraban, utilizaban y potenciaban conocimientos y prácticas relativos al proceso de salud, enfermedad y atención tanto de la medicina oficial como de las medicinas indígenas. Para lograr su implementación se exigía al Estado el reconocimiento de la pluralidad o diversidad cultural y la creación de espacios en que las distintas culturas pudieran interactuar y conocerse, a fin de permitir la creación de vínculos entre sus miembros. Mediante la interacción, el intercambio y la comunicación, los individuos se reconocían, y aceptaban recíprocamente la cultura del otro (Sáenz, s/f). Bajo esta perspectiva, se entendía a la salud intercultural como el conjunto de prácticas y cuidados de la salud en que se articulaban la medicina indígena y la occidental, en forma complementaria. La premisa básica era el respeto mutuo, en un marco caracterizado por el igual reconocimiento de los conocimientos, el deseo de interactuar y la flexibilidad para implementar cambios como resultado de la interacción.

En la medida en que se ha avanzado en el reconocimiento de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, el concepto de salud intercultural se ha ampliado para abarcar la promoción de cambios en los factores estructurales de exclusión, así como en la organización y la oferta de los servicios de salud. En ese contexto, además de impulsarse acciones para potenciar la medicina tradicional indígena (sus plantas medicinales, portadores y símbolos, entre otros elementos), deben hacerse ajustes en lo que respecta a las normas, los horarios y las formas de organización de los servicios de salud pública, y deben formularse medidas para facilitar la coordinación horizontal entre ambos sistemas de salud. Los cuatro ámbitos de actuación y monitoreo para la implementación de la salud intercultural (gestión y provisión; financiamiento; comunicación e información, y vigilancia de la salud intercultural) deben estar interrelacionados, y desarrollarse en forma simultánea.

Aunque la mayoría de las iniciativas relativas a la salud intercultural se iniciaron en ámbitos locales, promovidas por organizaciones, comunidades o gobiernos indígenas, la tendencia en la región ha sido la conformación de una base política normativa de salud intercultural. Las reformas constitucionales han servido como marco para promover transformaciones en los sistemas de salud, al reconocerse la identidad colectiva de los pueblos indígenas y, en ese contexto, su derecho al autogobierno, a la participación y al desarrollo de sus propias instituciones y sistemas de salud.

El derecho a la salud de los pueblos indígenas como colectivos diferenciados está consignado en las constituciones de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, México y Venezuela (República Bolivariana de). En Nicaragua, como resultado del reconocimiento del derecho de autonomía de los pueblos indígenas y de las comunidades étnicas del Caribe, se han conformado Regiones Autónomas, entre cuyas competencias figura la administración

[11] Conferencia Global de Mujeres Indígenas, celebrada en Lima en 2013.

de la salud, para asegurar así la articulación con la medicina tradicional indígena. De este modo, en 14 países de la región existe alguna instancia estatal que asume el mandato específico de gestionar la salud intercultural[12]. Estas instancias son viceministerios, direcciones nacionales, programas de salud intercultural dependientes de ministerios de salud, comisiones nacionales de asuntos indígenas y comisiones regionales de salud en el caso de las Regiones Autónomas.

En la mayoría de los países de la región se han formulado legislaciones en que se identifican diferentes enfoques, énfasis y particularidades: en algunas se reconoce el derecho a la salud como un bien individual y se mencionan los pueblos indígenas como grupos prioritarios, y en otras se reconocen y promueven los derechos colectivos y las medicinas tradicionales, como en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia (véase el recuadro IV.9). Por su parte, los pueblos indígenas están elaborando propuestas concretas, desde la implementación de un Programa Regional de Salud de los Pueblos Indígenas basado en el respeto de los idiomas indígenas y de las visiones y los conocimientos de cada pueblo, en que se destaque la función de sus sabios y sabias, y se priorice la formación de las mujeres indígenas y la documentación ciudadana de la infancia (COICA, 2013), hasta la construcción de planes de vida y buen vivir en cada uno de los pueblos. En estos planes se incluyen, de manera integral, los asuntos de salud junto a las cuestiones relativas al territorio, la educación y la cultura, la economía y la producción, el desarrollo institucional, la organización y la resolución de conflictos (CAOI, 2013).

Según un informe de la CEPAL-CELADE (2013d), las políticas sectoriales del período anterior a 2007 supusieron importantes avances en el plano de la salud de los pueblos indígenas. A este respecto, cabe mencionar que al menos 10 países de la región tenían programas destinados a los pueblos indígenas: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela (República Bolivariana de). En el período comprendido de 2009 a 2013 se incorporaron otras iniciativas de este tipo en Colombia, Guatemala, Honduras y el Paraguay (véase el anexo 6). El Salvador y el Uruguay son los únicos países donde no existen oferta de servicios ni programas de salud específicos para los pueblos indígenas.

En varios países se reconoce explícitamente que estas políticas se inscriben en el marco conceptual de modelos de salud intercultural[13]. No obstante, las conceptualizaciones, las orientaciones, el énfasis y la operatividad de este concepto son de carácter muy heterogéneo, y se presenta una gran variabilidad de modelos sociosanitarios de acuerdo con el tipo de organización del sistema de salud oficial, las cosmovisiones particulares de los pueblos, el grado de control cultural y territorial sobre las medicinas tradicionales, y las características de los ecosistemas[14].

Por otra parte, la evaluación del impacto de estas acciones adolece de limitaciones debido a la falta de información sistemática y oportuna. Así, es preciso avanzar en el fortalecimiento del sistema de vigilancia intercultural, para lo cual se requiere incluir la identificación étnica en el sistema de registro de salud convencional, y contar con indicadores culturalmente pertinentes.

En este sentido, en el marco del proyecto regional Mujer Indígena: Salud y Derechos, y en coordinación con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Family Care International (FCI) y el Organismo Andino de Salud-Convenio Hipólito Unanue (ORAS-CONHU), se ha elaborado la "Propuesta de estándares básicos para servicios de salud materna con pertinencia intercultural", que están en proceso de validación. El proyecto tiene como objetivo la obtención de información cuantitativa y cualitativa para la evaluación y medición de los avances relativos a la implementación de servicios con pertinencia cultural.

[12] Se realizó una sistematización revisando documentos previos elaborados por la CEPAL y la OPS y las páginas web de los ministerios de salud de los países de la región y se encontró algún tipo de institucionalidad en salud intercultural en: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela (República Bolivariana de).

[13] Si bien hay muchas definiciones al respecto, la interculturalidad en salud se entiende como un proceso colectivo de negociación y construcción de significados, que tiene lugar entre actores sociales de culturas distintas, en torno a sus epistemologías y modelos de realidad; etapas y ciclos de vida; proceso de salud, enfermedad y sanación, y conceptos de persona, tiempo y espacio, mediante el cual se busca lograr el bienestar de un pueblo en un territorio socialmente significativo y clínicamente adecuado (Oyarce y Pedrero, 2007).

[14] A modo ilustrativo, véanse los recuadros IV.10, IV.11 y IV.12 sobre los casos del Brasil, Nicaragua y el Paraguay.

Recuadro IV.9

El derecho a la salud y los avances en medicina tradicional en la legislación del Estado Plurinacional de Bolivia

En la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia se establece que el sistema único de salud "será universal, gratuito, equitativo, intracultural, intercultural, participativo, con calidad, calidez y control social. El sistema se basa en los principios de solidaridad, eficiencia y corresponsabilidad y se desarrolla mediante políticas públicas en todos los niveles de gobierno" (art. 18, inc. III). Además, se señala que, en el marco de la unidad del Estado y de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución, las naciones y los pueblos indígenas originarios campesinos gozan, entre otros, del derecho a disponer de un "sistema de salud universal y gratuito que respete su cosmovisión y prácticas tradicionales" (art. 30, inc. II, punto 13). También se dispone que el sistema de salud "es único e incluye a la medicina tradicional de las naciones y pueblos indígena originario campesinos" (art. 35, inc. II), y que las mujeres "tienen derecho a la maternidad segura, con una visión intercultural; gozarán de especial asistencia y protección del Estado durante el embarazo, parto y en los periodos prenatal y posnatal" (art. 45, inc. V).

En el artículo 89 del Decreto Supremo núm. 29894 se dispone la creación del Viceministerio de Medicina Tradicional e Interculturalidad, en el marco de la estructura del Ministerio de Salud y de la Dirección General de Medicina Tradicional e Interculturalidad, en el marco de la estructura del Ministerio de Salud y Deportes. Este último tiene, entre otras, la atribución de promover "la medicina tradicional y su articulación con la medicina occidental, respetando los preceptos de interculturalidad" (art. 90, inc. g), así como la de impulsar la concertación de "convenios con instituciones formadoras de recursos humanos para el desarrollo de programas de interculturalidad y equidad de género, aplicables al área de salud" (art. 90, inc. t).

Asimismo, al Viceministerio de Medicina Tradicional e Interculturalidad le corresponden las siguientes atribuciones:

"a) Diseñar y proponer la política de promoción de la medicina tradicional y su articulación con la medicina académica o universitaria, en el marco de la interculturalidad y adecuación étnico-cultural de los servicios de salud.

b) Diseñar, proponer y desarrollar un modelo de atención integral de promoción y fomento de la salud familiar y comunitaria, respetando la interculturalidad en las comunidades, pueblos, suyus, marcas, ayllus, tentas, capitanías y otras territorialidades y formas de gestión política en el país.

c) Incorporar y desarrollar prácticas de medicina tradicional en el Sistema Único de Salud e implementar un sistema de registro y codificación de terapéutica tradicional y alternativa, e incorporarla a la farmacopea nacional de medicamentos.

d) Acreditar los recursos humanos que llevan adelante la práctica de la medicina tradicional y establecer protocolos de normas y procedimientos de la asistencia sanitaria tradicional y alternativa.

e) Fomentar la investigación en medicina tradicional e interculturalidad en los servicios de salud, y articular las redes de servicios y redes sociales con la práctica de la medicina tradicional.

f) Implementar normas y reglamentos respecto a la protección de la propiedad intelectual de toda la farmacopea relativa a la medicina tradicional.

g) Elaborar normas y reglamentos para el ejercicio de la medicina tradicional en los sectores de: Médicos Tradicionales, Parteras(os) y Naturistas.

h) Registro y certificación de los Médicos Tradicionales, Parteras(os) y Naturistas" (art. 92).

En diciembre de 2013 se aprobó la Ley de Medicina Tradicional Ancestral Boliviana, que tiene por objeto regular "el ejercicio, la práctica y la articulación de la medicina tradicional ancestral boliviana en el Sistema Nacional de Salud", así como "la estructura, organización y funcionamiento de las instancias asociativas, consultivas, formativas y de investigación; y los derechos y deberes de las usuarias y los usuarios de la medicina tradicional ancestral boliviana en todas sus formas, modalidades y procedimientos terapéuticos". Mediante dicha Ley también se busca "fortalecer el ejercicio y la práctica de la medicina tradicional ancestral boliviana" (art. 1).

A efectos de la aplicación de la Ley, se incluye a "las médicas y médicos tradicionales, guías espirituales, parteras, parteros y naturistas que ejercen su actividad individual fuera del ámbito territorial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y afrobolivianos, [así como a] las médicas y médicos tradicionales, guías espirituales, parteras, parteros y naturistas reconocidos como parte de una nación o pueblo indígena originario campesino y afroboliviano, que ejercen su actividad en su ámbito territorial, en el marco de los derechos colectivos reconocidos en la Constitución Política del Estado y la normativa vigente" (art. 2).

En la citada Ley se establece que el Ministerio de Salud y Deportes, a través del Viceministerio de Medicina Tradicional e Interculturalidad, "promoverá la implementación de acciones intersectoriales para el diseño, aplicación y evaluación de estándares e indicadores de interculturalidad en salud" (art. 14, inc. 1).

Fuente: "Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia", febrero de 2009; "Decreto Supremo Nº 29894", 7 de febrero de 2009; y "Ley de Medicina Tradicional Ancestral Boliviana", diciembre de 2013 [en línea] www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo y CELADE-División de Población sobre la base de las las páginas web de los Ministerios de Salud y Salud y Deportes.

Recuadro IV.10

La Política Nacional de Atención de la Salud de los Pueblos Indígenas del Brasil

La Política Nacional de Atención de la Salud de los Pueblos Indígenas del Brasil tiene como objetivo garantizar el acceso de los pueblos indígenas a la atención integral de la salud, de acuerdo con los principios y las normas del Sistema Único de Salud (SUS), y sobre la base de la consideración de la diversidad social, cultural, geográfica, histórica y política, de modo de favorecer la superación de los factores que tornan más vulnerable a esta población y agravan su salud en mayor medida, en comparación con el resto de la población brasileña. La Política ha sido creada con base en el reconocimiento de la eficacia de la medicina de los pueblos indígenas y de los derechos de estos pueblos a su cultura.

Entre las normas que orientan la definición de los instrumentos de planificación, implementación, evaluación y control de las acciones de atención de la salud de los pueblos indígenas, cabe mencionar las siguientes: i) la organización de los servicios de atención de salud de los pueblos indígenas en forma de distritos sanitarios especiales; ii) la formación de recursos humanos para su desempeño en contextos interculturales; iii) el monitoreo de las acciones de salud dirigidas a los pueblos

Recuadro IV.10 (conclusión)

indígenas, en que se incluye la creación de un Sistema de Información sobre la Atención de la Salud Indígena (SIASI) para realizar la vigilancia y la gestión; iv) la articulación de los sistemas tradicionales de salud indígena; v) la promoción y el uso adecuado de los medicamentos, vi) la aplicación de una ética en la investigación y la acción; vii) el desarrollo de ambientes saludables y de la protección de la salud indígena, y viii) la promoción del control social implementado por los propios pueblos indígenas.

El Distrito Sanitario Especial Indígena (DSEI) es un modelo de organización territorial de servicio orientado a un espacio etnocultural dinámico, geográfico, poblacional y administrativo bien delimitado, en que se contemplan actividades técnicas. Mediante su creación se apunta a: i) implementar medidas racionalizadas y calificadas de atención de la salud; ii) promover y reordenar las redes de salud y de prácticas sanitarias, y iii) desarrollar las actividades administrativas y gerenciales necesarias para la prestación de la asistencia con control social. Los criterios utilizados para definir a los DSEI son los siguientes: i) el territorio tradicional; ii) las relaciones sociales; iii) la distribución demográfica; iv) la lógica operacional; v) el perfil epidemiológico; vi) la disponibilidad de recursos humanos; vii) la infraestructura regional, y viii) el acceso para realizar las derivaciones pertinentes al SUS. En 2012 había 34 DSEI, que abarcaban un total de 3.751 aldeas. Asimismo, en cada DSEI existen postas de salud para cada aldea que lo conforma, y se ha instalado un centro base, donde se brindan atención primaria y servicios de referencia para realizar derivaciones a la Casa de Salud Indígena o al SUS.

Existen varios programas resultantes de las normas referidas, entre los que se destaca y prioriza el Programa de Formación de Recursos Humanos para la Acción en Contextos Interculturales. Este se considera fundamental para asegurar la adecuación de los servicios de salud a los pueblos indígenas y a las nuevas realidades técnicas, políticas y de organización. Su objetivo es la capacitación de personas indígenas como agentes de salud. Mediante la implementación de dicho Programa se apunta a favorecer en los pueblos indígenas la apropiación de los conocimientos y los recursos técnicos de la medicina occidental, a fin de que este conocimiento pueda sumarse a su acervo de terapias u otras prácticas culturales propias, sean tradicionales o no. Este Programa se basa en una metodología participativa, favorable a la comunicación intercultural, de manera de potenciar el proceso recíproco de conocimiento.

Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL, sobre la base de Ministerio de Salud del Brasil, *Política Nacional de Atençao à Saude dos Povos Indígenas, Fundación Nacional de la Salud, 2012*.

Recuadro IV.11

Enfoque intercultural en el modelo de atención de salud de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense

En 1987, la Asamblea Nacional de Nicaragua aprobó el Estatuto de Autonomía de las Comunidades de la Costa Atlántica (Ley 28), en que se define que corresponde a los órganos administrativos autónomos participar efectivamente en la elaboración y la ejecución de los planes y programas de desarrollo nacional en su región, a fin de armonizarlos con los intereses de las comunidades de la Costa Caribe Nicaragüense, y administrar los programas de salud en coordinación con el Ministerio de Salud. En la Ley se estableció que, al organizar los servicios de salud en las Regiones Autónomas, debían reconocerse los sistemas de salud tradicionales. En este marco, los Consejos Regionales Autónomos han promovido la formulación del Modelo de Salud Autonómico Regional en ambas regiones autónomas. En la Ley General de Salud y en las políticas nacionales de salud se resguardan esos derechos y, con base en estos, las autoridades autónomas han suscrito un Convenio Marco para la Regionalización de la Salud con el Ministerio de Salud, que tiene su correspondiente plan de implementación. Al respecto, en el Reglamento del Estatuto de Autonomía aprobado en 2003 por la Asamblea Nacional se establece que los acuerdos suscritos entre el gobierno central y las autoridades regionales autónomas son de cumplimiento obligatorio.

Las estrategias definidas para la organización de los servicios son las siguientes: i) la organización comunitaria; ii) la participación comunitaria amplia y la comunicación de información sobre la salud intercultural; iii) la interrelación entre el sistema de salud occidental y el tradicional comunitario; iv) la promoción de la prevención en el nivel individual y colectivo, sobre la base de la consideración de las prácticas tradicionales; v) la organización multisectorial y corresponsable de los actores; vi) el abordaje diferenciado de los espacios de residencia urbanos y rurales; vii) la articulación con los planes territoriales y comunales; viii) la conducción realizada por autoridades autónomas; ix) el desarrollo de mecanismos de coordinación definidos y acordados con el Ministerio de Salud, y x) la capacitación y la formación interculturales. En la red de servicios comunitarios, además de contarse con médicas y médicos tradicionales, parteras y sukias, se encuentran los hogares maternos y las casas que funcionan como bases comunitarias. Los niveles de atención contemplados son el familiar, el comunitario y el personal. En cada nivel se brinda atención a embarazadas, puérperas y personas con enfermedades crónicas no transmisibles, entre otras. En los servicios de salud se incluye el parto tradicional. El objetivo es adecuar la atención con el fin de respetar las tradiciones. Así, se dispone de una sala adecuada en las unidades de atención; se brinda apoyo físico, emocional y espiritual a la familia y la paciente; se permite la participación de la familia y la partera; se practican el acercamiento precoz y el alojamiento conjunto de la madre y el bebé, así como la lactancia precoz y la alimentación culturalmente aceptable para la madre; se efectúa el ajuste de otras normas; se realiza la entrega de la placenta a la familia, y se promueven la sensibilización del personal de salud y el uso de plantas medicinales, entre otras prácticas. En el caso de las parteras se ha diseñado una hoja basada en el sistema de referencia y contrarreferencia, que consta de dibujos, a fin de que puedan brindar una atención oportuna. En el registro médico se establece la desagregación étnica, así como el control de las enfermedades indígenas. El sistema de monitoreo se implementa desde la comunidad e incluye la participación de las autoridades comunitarias, el gobierno autónomo y el Ministerio de Salud.

Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL, sobre la base de Consejo Regional Autónomo del Atlántico Norte/Consejo Regional Autónomo del Atlántico Sur/Gobierno Regional de la Región Autónoma del Atlántico Norte/Gobierno Regional de la Región Autónoma del Atlántico Sur (CRAAN/CRAAS/GRAAN/GRAAS), "Guía para la organización del modelo de atención de salud intercultural de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense", mayo de 2009; y Consejo Regional Autónomo del Atlántico Norte/Gobierno Regional de la Región Autónoma del Atlántico Norte (CRAAN/GRAAN), "Modelo de atención de salud intercultural. RAAN. Versión popular", mayo de 2009.

Recuadro IV.12
La reciente Política Nacional de Salud Indígena del Paraguay

En el marco de la Política Nacional de Salud Indígena, formulada en 2010, se entiende por medicina indígena la cultura de la armonía o del equilibrio entre la salud y la enfermedad de los pueblos indígenas, en que se interrelaciona el conjunto de los conocimientos y las prácticas de salud preventivos y sanadores propios de un pueblo indígena, encarnados en expertos de dicho pueblo que desarrollan y actualizan tales conocimientos y prácticas con la finalidad de mantener la armonía espiritual, física y emocional de su comunidad y su entorno.

El objetivo general de esta Política es mejorar la situación de salud de los pueblos indígenas y sus condiciones generales de vida, mediante el diseño y la aplicación de programas de salud articulados en el contexto de los planes nacionales de desarrollo socioeconómico, cultural, político y ambiental, con la participación activa de los pueblos indígenas.

Los objetivos específicos apuntan a:

i) Orientar con un enfoque intercultural los servicios de salud para la atención de los pueblos indígenas.

ii) Respetar e incorporar la medicina indígena en la elaboración y la implementación de proyectos, programas y planes de salud articulados con la Política Nacional de Salud.

iii) Crear espacios para discutir y consensuar acciones entre el sector gubernamental, el sector no gubernamental y las organizaciones indígenas, a fin de mejorar la atención efectiva e integral de la salud indígena.

iv) Promover y asegurar la participación de los representantes legítimos de los pueblos indígenas en los espacios o las instancias relacionados con decisiones en asuntos de salud.

v) Elaborar instrumentos culturalmente apropiados para la obtención, gestión y evaluación de información que permita el análisis de la situación de salud de los pueblos indígenas, a fin de identificar acciones y estrategias destinadas a mejorar la atención de la salud de dichos pueblos según la etnia.

vi) Incorporar procesos armonizados de supervisión, monitoreo y evaluación de los proyectos, programas y planes de salud indígena, tendientes a medir el acceso, la pertinencia, la calidad y la cobertura de las acciones implementadas, con la participación de las diferentes comunidades y organizaciones indígenas.

vii) Crear alianzas con instituciones pertinentes para llevar adelante acciones relacionadas con la seguridad alimentaria.

viii) Realizar la vigilancia epidemiológica del agua, y asegurar la provisión segura y sostenida de agua potable.

ix) Velar por el cumplimiento de las normativas del medio ambiente vinculadas con la salud de los pueblos indígenas.

x) Articular mecanismos para promover el acceso creciente de los pueblos indígenas a algún sistema de seguro social.

xi) Establecer normativas de atención a indígenas en estado de aislamiento y de contacto inicial.

Fuente: "Política Nacional de Salud Indígena", Paraguay, 2010.

En ese contexto, las recomendaciones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas se han dirigido a promover un enfoque holístico e intercultural en materia de salud, basado en la inclusión de la medicina y las prácticas sanitarias tradicionales. En la mayor parte de las recomendaciones se reconoce la importancia de incorporar una visión indígena de la salud en la formulación de las políticas y las directrices sobre la atención sanitaria en los planos nacional e internacional. Igualmente, se ha reconocido el desarrollo de buenas prácticas que complementan los servicios de salud pública con prácticas tradicionales. En esas prácticas se hace hincapié en el diálogo intercultural y en el intercambio de opiniones para asegurar que se tengan en cuenta las particularidades culturales en la prestación de los servicios de salud, de conformidad con lo establecido en los artículos 23 y 24 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Naciones Unidas, 2007a).

Por su parte, la OPS planteó como una línea de acción la promoción de la transformación de los sistemas de salud, a fin de apoyar el desarrollo de modelos alternativos de atención a indígenas en el marco de la estrategia de los Sistemas Locales de Salud, y de incluir la medicina tradicional y la investigación sobre calidad y seguridad (OPS/OMS, 1993).

Cabe señalar que, además de las políticas y los programas, en la mayoría de los países se han realizado acciones con enfoque intercultural en el marco de las estrategias sobre atención primaria de la salud, salud sexual y derechos reproductivos, así como en el marco de los programas materno-infantiles y en los orientados a la salud mental y las enfermedades infecciosas. Como ejemplo pueden mencionarse las acciones realizadas con relación al VIH/SIDA en el Brasil, el Ecuador y Panamá; la tuberculosis y la malaria en Colombia y Panamá; el mal de Chagas en la Argentina, y la diarrea en Costa Rica (a modo ilustrativo, véase el recuadro IV.13). Asimismo, en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Costa Rica, el Ecuador, Honduras, México y el Perú se realizan actividades de capacitación en el ámbito de los recursos humanos con enfoque intercultural. Además, a excepción del Perú, en todos estos países se desarrollan acciones desde el Estado para fortalecer y promover las medicinas tradicionales. En la Universidad Indígena Intercultural se dicta una Maestría de Salud Intercultural de ámbito regional, implementada mediante la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense.

Recuadro IV.13

Enfoque intercultural para la prevención de la tuberculosis en los pueblos indígenas de Colombia

En el marco del proyecto Prevención y Control de Enfermedades Transmisibles Prioritarias (PCPCD), se aplicó en Colombia una estrategia intercultural en diez pueblos indígenas de ocho departamentos, con el objetivo de hacer un abordaje integral y articulado de los problemas de salud, y de transformar a los pueblos indígenas en parte de la alianza, como sujetos y socios principales. En este país, la tasa de incidencia de la tuberculosis es alta, pero lo es aún más en los departamentos en que se registran las mayores condiciones de vulnerabilidad, que están más alejados del centro y presentan una alta concentración de población indígena. En el Amazonas, Nariño, Cesar y La Guajira, por ejemplo, los pueblos indígenas no consideraban la tuberculosis como una enfermedad física, sino como un mal relacionado con causas sobrenaturales o espirituales que debían ser curadas mediante la medicina tradicional.

Las principales acciones en pro del cumplimiento de la estrategia "Alto a la tuberculosis" se han concentrado en el fortalecimiento de la red de prestación de servicios; la identificación de los factores de no adherencia al tratamiento; la producción de material para la capacitación y la difusión de información con base en el diálogo intercultural y en las tradiciones culturales; la conformación y consolidación de redes de microscopistas; la capacitación del talento humano; el mejoramiento de la capacidad de gestión del programa; la reducción de las tasas de abandono del tratamiento; el mejoramiento de la adherencia, y el aumento de la captación de sintomáticos respiratorios.

Las acciones se basaron en el diálogo de saberes, la gestión local y la alianza entre actores, con la participación de los sectores público y privado, las autoridades tradicionales, las organizaciones indígenas, las autoridades nacionales y territoriales, los equipos de salud locales y las agencias de cooperación internacional que están en contacto con las comunidades indígenas. Como resultado de la sinergia lograda entre los diferentes actores, de la concertación con las autoridades tradicionales, de la evaluación conjunta de las capacidades y de la existencia de redes sociales, se generó el interés de otros programas o estrategias en desarrollar un trabajo interprogramático. Este fue el caso de la estrategia de Atención Integrada a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia (AIEPI), cuyas acciones de promoción y prevención para preservar la vida de los menores de 5 años y de las madres gestantes se articularon a fin de incluir la prevención de la tuberculosis entre las prácticas clave. Se logró la concertación del Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Nacional de Salud, la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), los representantes de los gobiernos departamentales y locales, y los representantes de los pueblos indígenas de los ocho departamentos.

Los resultados se ven reflejados en la mejora de los indicadores. En 2008, por ejemplo, la captación de sintomáticos respiratorios superó el 100% en los departamentos del Amazonas, Guaviare, Nariño, La Guajira y Cesar. En el caso del pueblo Awá, departamento de Nariño, se ha logrado duplicar el número de casos que históricamente se diagnosticaban en la Institución Prestadora de Servicios Indígenas (IPSI) de la Unidad Indígena del Pueblo Awá (UNIPA): en 2006 se detectaron 12 casos, con una incidencia de 72,3 por cada 100.000 habitantes, y en 2007 se registraron 18 casos, con una incidencia de 112 por cada 100.000 habitantes. En el departamento de Cesar, el porcentaje de curación ha sido superior al 90% en los últimos años de implementación del proyecto, a lo que se suma el fortalecimiento de las acciones de búsqueda de sintomáticos respiratorios, que se han incentivado en todas la zonas con el aval de las autoridades indígenas.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Pier Balladelli y otros, *Enfoque intercultural. Prevención de la tuberculosis en pueblos indígenas,* Bogotá, Organización Panamericana de la Salud (OPS), 2009.

Por otra parte, se han implementado experiencias orientadas a la complementación de medicinas indígenas y occidentales en áreas territoriales específicas, entre las que cabe citar las acciones realizadas en el Hospital Indígena de Tungurahua, el Hospital Andino de Riobamba, el Centro Jambihuasi de Cañar y las redes plurales de Loreto, todos situados en el Ecuador. En Chile, donde también se registran diversas experiencias, las más reconocidas en el sur corresponden al Hospital Mapuche Rural de Makewe, el Centro de Salud Intercultural Boroa Filu Lawen y el Complejo de Salud Intercultural de Nueva Imperial, todos situados en la región de la Araucanía. En el Estado Plurinacional de Bolivia puede mencionarse, entre otros, el Centro de Salud de Curva, donde se integra la medicina Kallawaya.

También se han llevado adelante algunas iniciativas regionales muy puntuales, como la Declaración de Ministras y Ministros de América Latina sobre Salud Sexual y Reproductiva Intercultural para Mujeres Indígenas, emitida en junio de 2011[15]. En dicha Declaración se resaltó la importancia de los programas, las acciones y los avances realizados en materia del ejercicio de derechos a la salud con enfoque intercultural; se reafirmó el compromiso de los países de garantizar el acceso oportuno y de calidad a los servicios de salud sexual y reproductiva intercultural, y se asumió el compromiso de promover políticas públicas, programas y acciones financieras, de infraestructura y equipamiento, y de capacitación de recursos humanos, tendientes a facilitar el abordaje intercultural con énfasis en la salud materna. Además, en la misma Declaración se asumió el compromiso de promover el reconocimiento,

[15] Véase "Salud sexual y reproductiva intercultural: por la reducción de las muertes maternas en mujeres indígenas", Declaración de Ministras y Ministros de América Latina sobre Salud Sexual y Reproductiva Intercultural para Mujeres Indígenas, Lima, 30 de junio de 2011 [en línea] http://lac.unfpa.org/webdav/site/lac/shared/DOCUMENTS/2011/Peru%202011%20AECID/Declaracion%20de%20Ministros%20y%20Ministras.pdf.

el respeto, la valoración y la preservación de la sabiduría de la medicina ancestral; fortalecer el vínculo entre las entidades formadoras de recursos humanos; priorizar a los adolescentes y jóvenes; incorporar variables étnicas en los sistemas de información, y desarrollar procesos participativos con los pueblos indígenas para realizar el diseño, la implementación y la evaluación de dichas políticas.

En el nivel regional, los principales enfoques considerados en las experiencias orientadas al desarrollo de modelos de salud intercultural han sido: i) el uso de componentes de la medicina indígena en la provisión o gestión de la salud; ii) la oferta conjunta de medicina occidental y de medicina indígena en las mismas instalaciones de salud, y iii) el establecimiento de mecanismos de complementariedad y coordinación horizontal entre los sistemas de salud indígena y occidental, manteniendo cada uno sus propios espacios. Los principales alcances de estos enfoques se describen a continuación.

a) El uso de componentes de la medicina indígena en la provisión o gestión de la salud

Este enfoque se ha generalizado en la mayoría de los países y ha respondido a los lineamientos de la OMS relativos a priorizar el uso de las plantas medicinales, asegurando su validación científica. Generalmente ha servido como primer paso en la transición hacia el desarrollo de un modelo de salud intercultural, combinado paulatinamente con otras estrategias, como la incorporación de terapeutas tradicionales o la oferta conjunta de ambos sistemas de salud en las mismas instalaciones.

Se observa una tendencia creciente a legalizar el uso de las plantas medicinales mediante la formulación de leyes específicas, aunque en estas se tiende a desconocer los derechos colectivos de los pueblos indígenas en cuanto portadores de los conocimientos ancestrales, se los reduce a un actor marginal en la implementación de las normas[16], y no se toman en cuenta los elementos del conocimiento intangible ni la cosmovisión que acompañan el uso de las plantas medicinales en la práctica de la salud comunitaria[17]. La presencia de las parteras y comadronas en las unidades de salud, la promoción del parto vertical y el seguimiento de la sanación en los casos de sobrevivientes de violencia son otras prácticas promovidas bajo este enfoque.

b) La oferta conjunta de servicios de salud indígena y occidental

Otra modalidad adoptada en varios países para la organización de servicios de salud intercultural consiste en ofrecer servicios de salud occidentales e indígenas en un mismo centro de salud u hospital. Se registran varias experiencias en Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, el Ecuador y México[18]. Los objetivos planteados para esa modalidad bajo el enfoque de salud intercultural han sido los siguientes: i) articular la medicina indígena y la occidental como respuesta a la población indígena y no indígena; ii) brindar servicios de salud acordes a la cosmovisión de los diferentes pueblos, y iii) rescatar y revalorizar la medicina indígena y el papel de sus representantes y portadores.

Bajo dicha modalidad el o la paciente tiene la opción de usar los dos sistemas de salud que comparten la infraestructura sanitaria. La referencia entre sistemas se realiza dentro de la misma unidad de salud de acuerdo al diagnóstico. Una de las áreas más desarrolladas bajo este concepto ha sido la institucionalización del parto tradicional.

Una de las ventajas de integrar los servicios de salud occidental con el sistema tradicional indígena en un mismo edificio es que esta práctica contribuye al reconocimiento y la valoración de la medicina tradicional indígena en forma visible, puesto que las y los terapeutas se desempeñan a la par del personal médico oficial, lo que ayuda a incrementar la autoestima tanto de los portadores y terapeutas tradicionales como de la población que cree en

[16] Por ejemplo, en el Perú, en la Ley de Aprovechamiento Sostenible de las Plantas Medicinales solamente se mencionan las comunidades campesinas y nativas cuando se señala que, si dichas comunidades desean aprovechar la flora medicinal con fines comerciales o industriales, deberán conducirse en el marco de la referida Ley. Véase [en línea] http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1999/ambiente/ley27300.htm.

[17] El corte y el uso de las plantas medicinales en las comunidades se acompañan de ceremonias y de normas vinculadas con otros elementos del entorno, como los astros y los espíritus. En otros casos, cada planta tiene un dueño espiritual al que se le pide permiso para su uso. Estos aspectos son obviados una vez que se valida y se generaliza el uso de las medicinas basadas en plantas medicinales.

[18] En Cuetzalan, Puebla; San Cristóbal de las Casas, Chiapas; Jesús María, Nayarit, y Capulálpam de Méndez, Oaxaca. De igual manera, hay clínicas y casas de salud en Chichicaxtepec, Oaxaca; Hopelchén, Campeche, y Pátzcuaro, Michoacán.

esa medicina y la practica cotidianamente. Dicha práctica también contribuye a la sensibilización del personal de salud occidental sobre la medicina tradicional y permite dar un enfoque más integral a la oferta de servicios de salud, además de mejorar la información y la comunicación entre los sistemas de salud, puesto que se fomentan el bilingüismo y la referencia y contrarreferencia horizontales. Además, la institucionalización del parto tradicional ha contribuido al aumento de la confianza de las mujeres y a la reducción de la mortalidad materna.

La principal desventaja es que, al sacar a los y las terapeutas tradicionales de su contexto sociocultural, se tiende a desvincularlos del entorno de producción y reproducción del conocimiento colectivo y se corre el riesgo de folclorizarlos. A su vez, aunque ambos sistemas de salud se oferten en un mismo establecimiento, la organización del servicio de salud tiende a responder a una lógica occidental, como resultado de lo cual la medicina indígena es puesta en condición de subordinación.

c) La coordinación horizontal entre los sistemas de salud indígena y occidental

Hay una variedad de experiencias en que se establecen mecanismos de coordinación entre los sistemas de salud indígena y occidental sin compartirse las mismas instalaciones. Un caso interesante es el del Hospital Makewe[19], situado en Temuco, Chile, donde se articulan las opciones de salud occidental y Mapuche. Esta también ha sido la modalidad promovida por la Instancia Nacional de Salud en Guatemala y por el modelo de salud autónomo e intercultural en las Regiones Autónomas de Nicaragua. Esta modalidad se diferencia de la anterior por el hecho de que los y las terapeutas tradicionales no están físicamente en la unidad de salud, sino que prestan los servicios en sus propios espacios tradicionales (véase el recuadro IV.14).

La tarea del personal de salud occidental consiste en referir al paciente, de acuerdo con los síntomas, hacia los y las especialistas indígenas, y viceversa. En algunos casos acopian plantas medicinales en el nivel comunal para su venta en el comercio local. El producto de la venta se destina a la sostenibilidad del proyecto de salud complementario. En ciertos casos se ha iniciado el registro de enfermedades culturales indígenas, para cuyo tratamiento se hace la referencia de pacientes a las y los terapeutas tradicionales[20].

Una de las lecciones aprendidas mediante la implementación de esta modalidad es que, como resultado de la valoración de la medicina indígena, aumenta la autoestima de sus portadores y se fortalece la identidad indígena. De igual manera, las enfermedades indígenas son tratadas sin necesidad de esconderse, y los pacientes pueden complementar los tratamientos. Además, aumenta la confianza de los miembros de la comunidad en el sistema de salud oficial, en la medida en que la población ve que se respetan sus creencias, y también se promueve el trato respetuoso del personal de salud oficial, que aprende a conocer y comprender la salud indígena.

Un desafío planteado por esta modalidad es la necesidad de contar con un buen grado de coordinación entre los sistemas, un inventario de terapeutas tradicionales y su anuencia para formar parte del sistema de atención de salud. La ventaja es que el montaje de un modelo de salud complementario y coordinado requiere la participación de todos los sectores, la comprensión del concepto y, por lo tanto, un alto grado de apropiación de dicho modelo por todos los actores una vez que este comienza a funcionar. También permite aplicar un abordaje integral, y definir aspectos tanto de promoción y prevención de la salud, como de atención para enfermedades desde un enfoque de epidemiología sociocultural. Asimismo, el hecho de realizar un diagnóstico comunitario integral facilita la participación comunitaria. Otra de las ventajas de un modelo de salud complementario es que ninguno de los sistemas de salud se subordina al otro, ambos mantienen sus propios ritmos de desarrollo y sus formas organizativas y de reproducción de conocimientos, lo que indica que deben proveerse recursos para que ese desarrollo sea simultáneo y paralelo.

[19] El argumento para considerarlo un caso de provisión de salud de tipo complementario es que la interculturalidad es un proceso político más amplio, que requiere condiciones que aún no están dadas en el ámbito político y legal. Por lo tanto, lo que sí puede hacerse en el área de la salud es reconocer la vigencia de los sistemas de salud occidental y Mapuche, que responden a lógicas diferentes en lo que respecta a determinar tanto el origen como el diagnóstico y la terapia de las enfermedades. En la medida en que la población local cuenta con la posibilidad de optar entre los dos sistemas de salud, tiene más posibilidades de mejorar sus condiciones de vida.

[20] En este caso, el argumento es que se trata de conocimientos tradicionales que deben ser protegidos, puesto que reflejan una forma de vida que también merece protección.

Recuadro IV.14

La salud de los pueblos indígenas y la interculturalidad en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de Guatemala

En el Código de Salud de Guatemala se establece que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de Guatemala (MSPAS) debe definir un modelo de atención integral que promueva la participación de las instituciones sectoriales y de la comunidad organizada. En el diseño de dicho modelo deben priorizarse las acciones orientadas a la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades, y debe garantizarse que dicha atención, en los diferentes niveles, tome en cuenta el contexto nacional, multiétnico, pluricultural y multilingüe, en correspondencia con lo establecido en la Ley Marco de los Acuerdos de Paz (Decreto núm. 52-2005), y en el Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otras leyes nacionales e internacionales (declaraciones, convenios y tratados) aceptadas por el Estado de Guatemala. Asimismo, se reconoce que la tierra y el territorio son parte vital de la cosmovisión indígena y el eje principal de los asuntos de la salud, y que el ser humano es un elemento más del cosmos.

En este marco, en el MSPAS se trabaja en pos del mejoramiento de la salud de los pueblos indígenas y se registran logros significativos, con miras a promover el acceso con pertinencia cultural, lo que incluye la medicina tradicional y otras formas de entender el proceso de salud y enfermedad a partir de las cosmovisiones indígenas. A este respecto, cabe destacar lo siguiente:

i) La creación del Programa Nacional de Medicina Tradicional y Alternativa en 2002.

ii) La creación de la Unidad de Atención de la Salud de los Pueblos Indígenas e Interculturalidad en 2009. Entre las acciones más relevantes de la Unidad registradas hasta 2012 es posible mencionar la implementación de procesos de capacitación, información y sensibilización orientados al personal de salud en temas relacionados con los derechos humanos de los pueblos indígenas y con la interculturalidad en la salud; la conformación de la Asamblea y del Consejo Provisional de la Unidad de Atención de la Salud de los Pueblos Indígenas e Interculturalidad, que reúne a organizaciones indígenas, terapeutas, comadronas, líderes y diversas instancias gubernamentales —la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo (CODISRA), la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI), el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA), la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) y el Instituto Nacional de Estadística (INE)—, y cuenta con asesoría de guías espirituales; la edificación de un altar Maya en el nivel central y en los hospitales departamentales; la realización de consultas a comadronas para la provisión de insumos destinados al desarrollo de una política de comadronas en Guatemala; la actualización de las normas de atención en salud, para garantizar la pertinencia cultural de la atención y el respeto del enfoque intercultural; la institucionalización de los diálogos interculturales en materia de salud; la contribución al fortalecimiento del Sistema de Información Gerencial en Salud (SIGSA) para la desagregación de la información por pueblos y comunidades lingüísticas, con participación en los espacios intersectoriales; el apoyo al diseño de diplomaturas en epidemiología sociocultural; la consulta de terapeutas y líderes indígenas sobre las prácticas de salud indígena, y la formación de enfermeras comunitarias con base en un enfoque intercultural, entre otras iniciativas.

iii) En el *Manual de normas de atención en salud integral* se estableció, en el módulo sobre embarazo, parto y puerperio, que las mujeres usuarias de los servicios de salud tienen derecho a elegir el lugar de atención, el proveedor o la proveedora del servicio, su acompañante y la posición para la atención del parto. Existe, además, un *Manual de adecuación cultural del parto natural vertical*.

iv) La pertinencia cultural de los servicios de salud: considerando que la territorialidad cobra sentido y es un elemento central del proceso de salud y enfermedad y del tratamiento, el MSPAS está adecuando los servicios de salud de acuerdo con las prácticas socioculturales de los pueblos indígenas. A tal fin es preciso considerar los sistemas de salud de estos pueblos, basados en sus cosmovisiones indígenas; las prácticas y lógicas de los terapeutas indígenas; y las especialidades, los elementos terapéuticos, la epidemiología sociocultural, los principios y los valores de la medicina indígena.

Un elemento innovador de la experiencia guatemalteca es el diseño de un sistema de vigilancia epidemiológica de la salud sociocultural en que se incluye la vigilancia de enfermedades Maya y de 53 riesgos individuales, familiares y del medio ambiente. Gracias a la base de datos ha sido posible identificar autodiagnósticos y caminos del enfermo; codificar impresiones clínicas sobre enfermedades populares tradicionales; identificar riesgos familiares vinculados con la autoatención; crear protocolos de vigilancia en salud de las enfermedades populares tradicionales más frecuentes o de alta letalidad, y elaborar metodología y documentos guía para la actividad de vigilancia en salud (seguimiento semanal, de casos especiales y en sala situacional). Entre los indicadores se registran los casos de morbilidad en que se realizó autodiagnóstico, y los casos en que se brindó tratamiento natural exclusivo, complementario y basado en referencias de terapeutas indígenas Maya.

Fuente: Lourdes Xitumul, Directora de la Unidad de Salud Intercultural del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de Guatemala, sobre la base de su presentación realizada en la reunión del Comité de Población y Desarrollo de la CEPAL, Quito, 2012.

B. La situación de la infancia y la niñez indígena

En América Latina se aprecia una creciente preocupación por la situación de los derechos de las niñas y los niños indígenas, puesto que en la información disponible, aunque fragmentaria, se expresan las graves carencias que ellos deben enfrentar, muchas veces en el marco de condiciones de vida caracterizadas por la pobreza material. El Comité de los Derechos del Niño ha enfatizado que "la obligación de no discriminación requiere que los Estados identifiquen activamente a los niños y grupos de niños en relación con los cuales puede ser necesario adoptar medidas especiales para el reconocimiento y la realización de sus derechos" (Naciones Unidas, 2009e, párr. 24). Por lo mismo, instó a los Estados a desagregar datos y elaborar indicadores con el fin de determinar en qué ámbitos sufren o podrían sufrir discriminación las niñas y los niños indígenas, entre otros grupos prioritarios.

En términos generales, y de acuerdo con los antecedentes aportados por un estudio realizado por la CEPAL y el UNICEF, en América Latina los indicadores de pobreza correspondientes a los niños y las niñas indígenas son alarmantes, pues están muy por encima de los registrados respecto de la niñez no indígena, así como de otros grupos de edad. En el estudio se revela que cerca del 63% de los niños y las niñas sufren algún tipo de privaciones, situación que es más acuciante en el caso de la niñez indígena, en que el indicador asciende al 88%. A la luz de los estándares internacionales, este hecho no solo expresa una flagrante violación a los derechos de la niñez a la supervivencia y el desarrollo, sino que supone un alto costo para la sociedad en términos de capital humano e inclusión social. Asimismo, si se considera que los pueblos indígenas tienen estructuras poblacionales aún jóvenes, se comprende que estas profundas brechas conllevan situaciones críticas para su pervivencia física y cultural (CEPAL/UNICEF, 2012).

En este apartado no se pretende efectuar un análisis pormenorizado de la niñez indígena, sino señalar la discriminación y la violencia estructural que la afectan y que limitan sus posibilidades de desarrollo y bienestar, expresadas en indicadores muy directos como la mortalidad infantil[21]. Además se enfatiza la necesidad de hacer visible la situación particular de niñas, niños, adolescentes y jóvenes indígenas mediante la producción de conocimiento y el diseño y la aplicación de políticas, así como la necesidad de que en los programas dirigidos a la infancia en general se incluya la perspectiva intercultural, que se hace imprescindible a la luz de la diversidad cultural y de los estándares de derechos de los pueblos indígenas que rigen en la actualidad. La construcción de herramientas que faciliten tal incorporación es parte de los retos que se registran en la región, aunque se observan algunas iniciativas orientadas a avanzar en esta línea, como Interculturas, un instrumento formulado por el UNICEF en Chile para medir criterios interculturales en los programas que trabajan con la infancia (véase el recuadro IV.15).

Recuadro IV.15
Interculturas: un instrumento para la medición de los criterios de interculturalidad en los programas de infancia de Chile

La Oficina del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en Chile ha venido apoyando desde hace varios años el desarrollo, en la región de la Araucanía, de un trabajo conjunto realizado con diversas organizaciones públicas y de la sociedad civil, orientado al fortalecimiento de capacidades y metodologías para la protección de los derechos de la infancia con un enfoque intercultural. Una de las demandas recurrentes de los múltiples actores que trabajan con la infancia en la región ha sido la de contar con herramientas concretas para el desarrollo de una perspectiva intercultural en los programas y las prácticas profesionales e institucionales, en el marco del cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Con este propósito, el UNICEF, junto a la Universidad Católica de Temuco, publicó en 2012 un documento sobre el instrumento de medición de criterios de interculturalidad Interculturas, cuyo objetivo es contribuir al mejoramiento de la calidad de los programas de promoción y protección de los derechos de la infancia y la adolescencia de la región de la Araucanía, desde la perspectiva de su pertinencia intercultural. A tal fin, en la obra se aportan criterios, orientaciones e indicadores para el fortalecimiento de la interculturalidad en la oferta programática dirigida a niños, niñas y adolescentes. El instrumento, basado en tres grandes dimensiones de la interculturalidad, propone una guía para el análisis y la reflexión sobre los programas y las prácticas desde la perspectiva intercultural, así como para la incorporación progresiva de criterios y estándares de interculturalidad en su diseño y gestión. Es de utilidad para acompañar procesos, sistematizar prácticas y readecuar acciones de los programas de infancia.

Este instrumento es el resultado del trabajo de un grupo interdisciplinario de investigadores regionales Mapuche y no Mapuche, que contaron con la asesoría técnica del UNICEF y con el aporte de múltiples actores —académicos, responsables de programas públicos y de la sociedad civil, líderes indígenas, estudiantes, representantes de municipios y otros—, quienes participaron de su análisis y validación.

Esta herramienta fue elaborada a partir de prácticas interculturales identificadas en algunas de dichas instituciones, como un insumo para la definición de un conjunto de criterios tendientes a orientar el quehacer de los programas que se relacionan permanentemente con personas pertenecientes al pueblo Mapuche, y que cuentan entre sus usuarios a niños, niñas y adolescentes de esa cultura.

Al poner este recurso a disposición de las instituciones, los programas y los actores comprometidos con la construcción de relaciones interculturales en sus prácticas cotidianas con niños, niñas y adolescentes, se espera dar un paso significativo hacia el reconocimiento de la diversidad cultural como un valor, y brindar a los programas sociales de infancia una oportunidad para su inclusión con pleno respeto, en el marco de la garantía del derecho de niños, niñas y adolescentes a su propia identidad cultural.

Fuente: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Interculturas. Región de La Araucanía. Instrumento para la medición de criterios interculturales en los programas que trabajan con infancia*, Santiago de Chile, 2013 [en línea] http://www.unicef.cl/unicef/public/archivos_documento/408/WEB%20Interculturas%20final.pdf.

[21] En apartados posteriores se examinan la situación del derecho a la educación de niñas, niños y jóvenes indígenas, y otras cuestiones relevantes para la juventud, como la maternidad adolescente.

1. La mortalidad infantil y en la niñez

La comunidad internacional reconoce que uno de los principales logros del siglo XX ha sido el aumento de la esperanza de vida, producto de las mejoras implementadas en la salud pública y en el acceso a los servicios de atención primaria de la salud. Sin embargo, se ha mostrado preocupación por la existencia de grandes disparidades entre los diferentes países y en cada uno de ellos, ya que en una gran cantidad de estos se registran altos niveles de mortalidad y de morbilidad, como consecuencia de la exposición a condiciones adversas, como servicios de atención deficientes, nutrición insuficiente y exposición al riesgo de infecciones por hacinamiento o por falta de acceso a agua potable y saneamiento, entre otras causas. El hecho de que las diferencias observadas en los niveles de mortalidad respondan a causas evitables convierte al problema en una cuestión de injusticia social y en una violación a los derechos humanos.

Las niñas y los niños de edades tempranas y las madres son las principales víctimas de la deficiencia de los servicios de salud, más específicamente, los de salud sexual y reproductiva. Por este motivo, en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia de 1990, en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) de 1994 y, posteriormente, en la Cumbre del Milenio del año 2000, en cuyo marco se aprobó la Declaración del Milenio en que se formularon los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), se establecieron metas concretas para reducir la mortalidad infantil, la mortalidad en la niñez y la mortalidad materna (véase el recuadro IV.16).

Recuadro IV.16

La disminución de la mortalidad infantil y en la niñez en los acuerdos internacionales

Los organismos internacionales están de acuerdo respecto de la necesidad de abordar las inequidades relativas a la mortalidad infantil y en la niñez en el mundo. Así, tanto en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) de 1994, como en la formulación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) acordados en 2000, se han planteado metas específicas vinculadas a la reducción de la muerte temprana.

En la CIPD se estableció que en los países en que habitan pueblos indígenas debería lograrse que los niveles de mortalidad de lactantes y de niños menores de 5 años de dichos pueblos fuesen iguales que los observados en la población total (Naciones Unidas, 1995).

Además, en el Plan de Acción Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo sobresalen, entre las metas, los siguientes objetivos: "i) disminuir en una tercera parte las tasas de mortalidad de niños menores de 1 año y las de menores de 5 años —o hasta 50 y 70 defunciones por 1.000 nacidos vivos, respectivamente, si ello representa una tasa de mortalidad menor—, tomando como referencia los valores observados en 1990. […] Reducir, por lo menos en [un] 50%, las diferencias de mortalidad infantil […] que se observan entre distintas zonas de residencia, áreas geográficas y grupos sociales" (CEPAL, 1996).

Por su parte, el cuarto ODM se refiere a la reducción de la mortalidad de los niños menores de 5 años, cuya meta es "reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de cinco años" (meta 4.A).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-División de Población de la CEPAL (CEPAL/CELADE), "Plan de Acción Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo" (LC/G.1920), Santiago de Chile, 1996 [en línea] http://www.cepal.org/celade/publicaciones/xml/2/36792/LC-G1920_esp.pdf; y Naciones Unidas, *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo* (A/CONF.171/13/Rev.1), Nueva York, 1995.

En 2013, la CEPAL publicó un informe sobre el grado de avance en la implementación del Programa de Acción de la CIPD, en que se insta a los países a fortalecer las tareas orientadas a fomentar la salud de las niñas y los niños, mejorar las condiciones de nutrición y reducir las disparidades entre y dentro de los países, y también se plantean metas específicas para reducir los niveles de mortalidad en el primer año de vida. En dicho informe se registran descensos importantes de las tasas de mortalidad infantil en el período comprendido de 1990 a 2011: las reducciones oscilan de un 36% en Panamá a un 74% en el Perú (CEPAL/CELADE, 2013d). A excepción de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Haití, en todos los países latinoamericanos la mortalidad infantil es inferior a 35 por cada 1.000 nacidos vivos, meta general establecida para 2015. De hecho, en la mayoría de los países se registra una mortalidad infantil inferior a 20 por 1.000, cifra que se ubica muy por debajo del promedio mundial. Si se mantiene el ritmo de descenso de los últimos 21 años, en el Estado Plurinacional de Bolivia se alcanzaría esta meta en 2015, pero no así en Haití, donde deberían intensificarse las acciones para lograrla.

La mortalidad infantil y en la niñez se ha convertido en un buen indicador del desarrollo, de manera que las diferencias observadas en este indicador entre regiones o grupos sociales representan una expresión de la inequidad social. Más aún, dichas diferencias estarían significando un ejercicio desigual de los derechos humanos (en este caso en particular, del derecho elemental a la vida). Por otra parte, existe consenso internacional respecto de que, para

lograr las metas, es necesario focalizar las acciones en los grupos que están en condiciones de vulnerabilidad. En este sentido, la CIPD considera especialmente la situación de los pueblos indígenas. Sobre la base del reconocimiento de que la mortalidad infantil es sistemáticamente más alta en dichos pueblos, propone como meta que en estos se alcancen las tasas registradas en la población total (véase el recuadro IV.16).

Los resultados de los censos de la década de 2010 y de las últimas encuestas disponibles permiten observar que la mortalidad infantil indígena continúa siendo sistemáticamente más elevada que la no indígena, y que se dista de alcanzar la meta de igualdad, a excepción del caso de Costa Rica, donde las diferencias relativas son pequeñas (véase el cuadro IV.4). Las mayores desigualdades se presentan en Panamá y el Perú, donde la mortalidad infantil indígena triplica a la no indígena, y en el Estado Plurinacional de Bolivia, donde la duplica con creces. Estas desigualdades se registran tanto en el ámbito urbano como en el rural, y en general son mayores en el campo. En el Estado Plurinacional de Bolivia los niveles de mortalidad infantil están muy por encima de la meta general a ser alcanzada en 2015 (35 por 1.000), pues en el país cerca de 65 niños y niñas indígenas mueren antes de su primer año de vida por cada 1.000 nacidos vivos. Si se considera que estas cifras corresponden aproximadamente al período comprendido de 2003 a 2008, se concluye que deberán redoblarse las acciones realizadas para lograr las reducciones necesarias. Guatemala, donde se registran 40 muertes por cada 1.000 nacidos vivos, y Panamá, donde este indicador asciende casi a 38, siguen en la lista de países con mayores niveles de mortalidad infantil indígena, mientras que los países donde se presentan los niveles más bajos son Costa Rica y el Uruguay.

Cuadro IV.4

América Latina (11 países): mortalidad infantil según condición étnica y zona de residencia, y brechas relativas, alrededor de 2010

(Por 1.000 nacidos vivos)

País y años censales [b]	Mortalidad infantil [a]						Brechas entre población indígena y población no indígena		
	Total país		Zona urbana		Zona rural				
	Población indígena	Población no indígena	Población indígena	Población no indígena	Población indígena	Población no indígena	Total	Zona urbana	Zona rural
Brasil, 2010	21,9	16,7	20,2	15,4	22,9	22,5	1,31	1,31	1,01
Costa Rica, 2011	10,0	8,9	9,4	9,2	10,1	8,3	1,12	1,02	1,22
Ecuador, 2010	33,8	21,0	27,1	19,4	35,9	23,8	1,61	1,40	1,51
México, 2010	19,5	14,5	16,8	13,5	22,3	17,8	1,35	1,25	1,25
Panamá, 2010	37,8	12,0	18,5	11,0	42,7	13,9	3,16	1,68	3,07
Uruguay, 2011	13,8	10,0	13,5	10,2	23,5	7,5	1,38	1,33	3,13
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	24,3	14,0	22,9	13,8	26,4	15,4	1,73	1,66	1,71
País y años de las encuestas [c]	**Total país**		**Zona urbana**		**Zona rural**		**Brechas entre población indígena y población no indígena**		
	Población indígena	Población no indígena	Población indígena	Población no indígena	Población indígena	Población no indígena	Total	Zona urbana	Zona rural
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2008	64,6	26,5	…	…	…	…	2,44	…	…
Colombia, 2010	20,9	15,9	…	…	…	…	1,31	…	…
Guatemala, 2008	40,0	30,0	…	…	…	…	1,33	…	…
Perú, 2012	32,0	10,0	…	…	…	…	3,20	…	…

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de microdatos censales y del procesamiento de datos de las encuestas de demografía y de salud.

[a] Niños menores de 1 año.

[b] Los datos constituyen estimaciones indirectas realizadas mediante el método de Brass. Luego, estas estimaciones se corrigieron con el factor de ajuste a fin de reproducir el total nacional censal con base en las cifras oficiales correspondientes a los Objetivos de Desarrollo del Milenio vigentes en cada país, relativas al período comprendido de 2006 a 2010.

[c] Los datos constituyen estimaciones directas correspondientes a los cinco años previos a la encuesta. Por problemas relativos a los tamaños muestrales y a su impacto en los niveles de confiabilidad, se excluyeron las desagregaciones geográficas y étnicas.

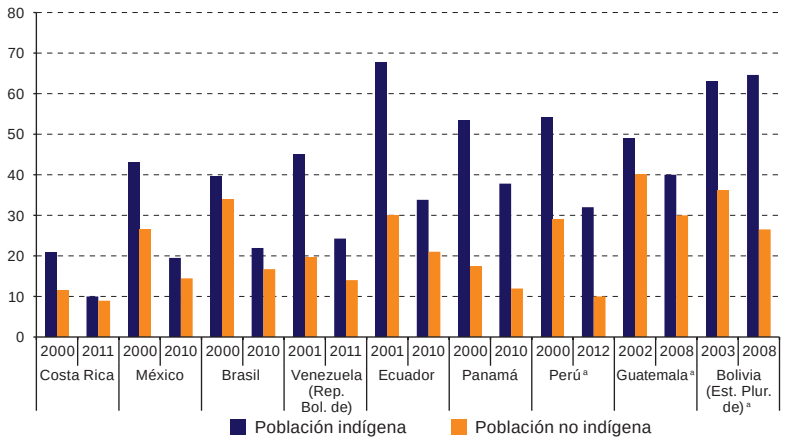
Por otra parte, cabe destacar que en la década de 2000 se produjeron descensos importantes de la mortalidad infantil. A excepción de Panamá, se observa que, en los países sobre los que se dispone de estimaciones derivadas de datos censales, se ha logrado bajar la mortalidad infantil aproximadamente a la mitad en 10 años, destacándose los casos de Costa Rica, el Ecuador y México (véase el gráfico IV.2). En el caso de los países en que las estimaciones se derivan de las encuestas, se comprueba que los descensos fueron menos marcados, aun cuando estos se calculan como promedios anuales. En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, en particular, los niveles registrados en las

encuestas de 2003 y de 2008 prácticamente se mantuvieron (véase el gráfico IV.2). Sin perjuicio de ello, debido a que las reducciones de la mortalidad infantil fueron más intensas en el caso de la infancia no indígena, las brechas relativas se incrementaron en cinco de los nueve países sobre los cuales hay información disponible: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Guatemala, Panamá y Perú.

Gráfico IV.2

América Latina (9 países): mortalidad infantil según condición étnica, alrededor de 2000 y de 2010

(Por 1.000 nacidos vivos)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en el cuadro IV.4 de este trabajo; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2006* (LC/G.2326-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.06.II.G.133, 2007; y Ana María Oyarce, Malva-Marina Pedrero y Bruno Ribotta, "Salud materno-infantil de pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina: Aportes para una relectura desde el derecho a la integridad cultural", *Documentos de proyectos* (LC/W.347), Santiago de Chile, CEPAL, 2010.

[a] Datos consultados en las encuestas de demografía y de salud.

Respecto de la mortalidad en la niñez, el comportamiento resulta similar al de la mortalidad infantil. Por una parte, en Costa Rica y el Uruguay se registran las cifras más bajas de mortalidad en la niñez indígena, con indicadores que ascienden a 11,5 y 15,8 por cada 1.000 nacidos vivos, respectivamente, y en el otro extremo se encuentran Guatemala y Panamá, donde los valores son de 55 y de 46,4 por 1.000, respectivamente. La situación más dramática es la del Estado Plurinacional de Bolivia, donde aproximadamente 77 niñas y niños indígenas por cada 1.000 que nacen fallecen antes de cumplir 5 años (véase el cuadro IV.5). Si bien la situación registrada en las ciudades es algo mejor que la observada en las áreas rurales, las desigualdades étnicas son persistentes, y a excepción del Brasil, dichas desigualdades siempre son relativamente más marcadas en el campo.

Respecto de las tendencias, las reducciones de la mortalidad en la niñez son bastante más pronunciadas que las de la mortalidad infantil. De hecho, si en el Brasil, Costa Rica, el Ecuador, México y Venezuela (República Bolivariana de) se mantiene el mismo nivel de descenso, en esos países se logrará holgadamente la reducción de las dos terceras partes establecida en los ODM, no solo en lo que respecta al nivel nacional sino también en el caso de la niñez indígena. En Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala y Panamá deberán realizarse mayores esfuerzos. En cuanto a las desigualdades étnicas, los datos presentados en el gráfico IV.3 permiten observar que en cinco de los nueve países examinados dichas desigualdades estarían disminuyendo, esto es, en Costa Rica, el Ecuador, México, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de).

Las diferencias observadas en lo que respecta a la mortalidad infantil y en la niñez reflejan las inequidades estructurales que sufren los pueblos indígenas en la región. La situación requiere no solo que se implementen medidas para mejorar las condiciones precarias de vida, se eliminen las dificultades que obstaculizan el acceso a los centros de salud (por motivos vinculados a la distancia y la falta de transporte, entre otras razones), se mejore la mala o insuficiente calidad de los servicios de salud, y se resuelva el acceso desigual a la educación formal, sino también que se profundicen las acciones orientadas a lograr la adecuación cultural de los servicios de salud para disminuir el rechazo del sistema por la falta de confianza, el distanciamiento lingüístico —dado que en la mayoría de los programas se contempla la lengua oficial—, y la falta de empoderamiento y de participación de los pueblos indígenas, y, en particular, de niñas, niños, adolescentes y jóvenes. Al respecto, un ejemplo lo constituyen las acciones realizadas por el Gobierno del Brasil con el apoyo del UNICEF, que beneficiaron a más de 8.000 niños, niñas y adolescentes indígenas (véase el recuadro IV.17).

Cuadro IV.5

América Latina (11 países): mortalidad en la niñez según condición étnica y zona de residencia, y brechas relativas, alrededor de 2010

(Por 1.000 nacidos vivos)

País y años censales [b]	Mortalidad en la niñez [a]						Brechas entre población indígena y población no indígena		
	Total país		Zona urbana		Zona rural				
	Población indígena	Población no indígena	Población indígena	Población no indígena	Población indígena	Población no indígena	Total	Zona urbana	Zona rural
Brasil, 2010	24,3	18,7	22,4	17,3	25,3	25,0	1,30	1,29	1,01
Costa Rica, 2011	11,5	10,3	10,8	10,6	11,6	9,6	1,11	1,02	1,20
Ecuador, 2010	41,5	25,0	32,5	23,1	44,4	28,3	1,66	1,41	1,57
México, 2010	22,7	16,9	19,6	15,8	26,0	20,8	1,34	1,24	1,25
Panamá, 2010	46,4	14,3	21,6	13,2	53,6	16,5	3,25	1,64	3,25
Uruguay, 2011	15,8	11,7	15,4	11,9	26,3	9,0	1,35	1,30	2,93
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	27,6	16,4	26,1	16,2	30,0	17,9	1,69	1,61	1,68
País y años de las encuestas [c]	**Total país**		**Zona urbana**		**Zona rural**		**Brechas entre población indígena y población no indígena**		
	Población indígena	Población no indígena	Población indígena	Población no indígena	Población indígena	Población no indígena	Total	Zona urbana	Zona rural
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2008	76,7	39,7	…	…	…	…	1,93	…	…
Colombia, 2010	30,0	19,0	…	…	…	…	1,58	…	…
Guatemala, 2008	55,0	36,0	…	…	…	…	1,53	…	…
Perú, 2012	38,1	11,6	…	…	…	…	3,28	…	…

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de microdatos censales y del procesamiento de datos de las encuestas de demografía y de salud.

[a] Niños menores de 5 años.

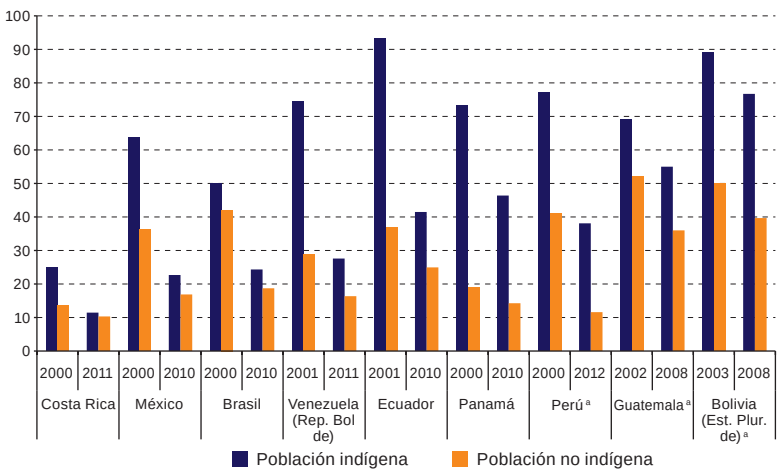
[b] Los datos constituyen estimaciones indirectas realizadas mediante el método de Brass. Luego, estas estimaciones se corrigieron con el factor de ajuste a fin de reproducir el total nacional censal con base en las cifras oficiales correspondientes a los Objetivos de Desarrollo del Milenio vigentes en cada país, relativas al período comprendido de 2006 a 2010.

[c] Los datos constituyen estimaciones directas correspondientes a los cinco años previos a la encuesta. Por problemas relativos a los tamaños muestrales y a su impacto en los niveles de confiabilidad, se excluyeron las desagregaciones geográficas y étnicas.

Gráfico IV.3

América Latina (9 países): mortalidad en la niñez según condición étnica, alrededor de 2000 y de 2010

(Por 1.000 nacidos vivos)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en el cuadro IV.4 de este trabajo; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2006* (LC/G.2326-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.133, 2007; y Ana María Oyarce, Malva-Marina Pedrero y Bruno Ribotta, "Salud materno-infantil de pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina: Aportes para una relectura desde el derecho a la integridad cultural", *Documentos de proyectos* (LC/W.347), Santiago de Chile, CEPAL, 2010.

[a] Datos consultados en las encuestas de demografía y de salud.

Recuadro IV.17

La niñez indígena y las acciones del Gobierno del Brasil realizadas con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Las fuertes inequidades existentes en el Brasil impactan en la vida de niños, niñas y adolescentes, en especial de los pueblos indígenas, que forman parte del grupo poblacional más vulnerable del país. Como ejemplo de lo anterior cabe mencionar que el 55% de las muertes por desnutrición infantil registradas en el Brasil desde 2008 afectaron a personas de los pueblos indígenas, a pesar de que ellas solo representaban el 0,4% de la población, según datos de la Secretaría Especial de Salud Indígena (SESAI), coincidentes con los resultados del censo de población de 2010.

Teniendo en cuenta estos desafíos, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) realizó una serie de acciones orientadas a garantizar los derechos de los niños y las niñas, como parte del Programa Conjunto de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Mujeres e Infancia Indígena, implementado de 2010 a 2013.

El UNICEF, en coordinación con otras instancias del Sistema de las Naciones Unidas —la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)—, contribuyó a la prevención y el combate de la malnutrición en favor de por lo menos 8.401 niños, niñas y adolescentes menores de 5 años de la localidad de Dourados (Mato Grosso do Sul) y de la región del Alto Solimões (Amazonas).

Brasil: acciones realizadas y resultados obtenidos en relación con la niñez indígena

Acciones realizadas	Resultados obtenidos
Coloquios sobre la red de protección a la infancia indígena	Mediante los encuentros se propició la integración de las instancias de protección; el esclarecimiento de las competencias y los límites institucionales; la creación de comisiones municipales para el continuo fortalecimiento de la red, y el monitoreo del flujo de atención y cuidado de la infancia indígena de la región, incluidos el tratamiento de casos de desnutrición y la identificación de riesgos para la salud.
Talleres de comunicación con infancia, adolescentes y jóvenes indígenas (videos, radio, periodismo, fotografía e Internet)	Creación de la primera red de jóvenes indígenas comunicadores. Fortalecimiento de la participación de los jóvenes indígenas a partir de la creación de seis núcleos comunicacionales. Participación directa de más de 100 jóvenes Kaiowá, Guaraní, Terena, Ticuna y Kokama. Fortalecimiento de la participación de los jóvenes indígenas en eventos locales y nacionales. Taller y exposición sobre fotografía con participación de 30 adolescentes indígenas de la triple frontera (Brasil, Colombia y Perú), en la región del Alto Solimões.
Talleres de humanización de los servicios de salud basados en la cultura de los pueblos indígenas	Fue la primera experiencia en que el equipo nacional de humanización trató la temática de interculturalidad en los servicios de salud. Esta práctica se incorporó en la formación de todos los equipos en el nivel nacional.
Cartilla sobre los derechos y los cuidados de la primera infancia, centrada en los pueblos Ticuna, Kaiowá, Guaraní y Terena	La difusión de los derechos de la primera infancia en las lenguas maternas ha sido una estrategia de empoderamiento comunitario para la promoción y garantía de los derechos. Son instrumentos orientados a fortalecer las redes de cuidados de la infancia indígena, y a impactar directamente en la mejora de la calidad de vida de esta población.
Taller de intercambio de saberes sobre los derechos y los cuidados de la primera infancia, con participación de profesionales de la salud, agentes indígenas de salud, líderes y jóvenes indígenas, parteras, sabios y gestores	Los intercambios de saberes contribuyen al empoderamiento de los participantes en relación con sus derechos y a la valorización de los saberes tradicionales, así como al intercambio de conocimientos y de cuidados, y al fortalecimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL.

Fuente: Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2014.

Si bien en el apartado previo se señalaron importantes avances en materia de políticas y programas de salud intercultural, debe tenerse en cuenta el desfase temporal que existe entre la información disponible y la aplicación de los programas. Por otra parte, las desigualdades observadas no se eliminarán si la cuestión de la salud de la niñez indígena no se aborda de manera sinérgica con el resto de las políticas sectoriales, y sin descuidar la dimensión colectiva respecto de la situación de los pueblos indígenas.

En los niveles de mortalidad infantil y en la niñez no solo se expresa la heterogeneidad registrada en la situación de los diferentes países de la región, que puede observarse en los cuadros IV.4 y IV.5, sino que también se evidencia una importante variabilidad dependiendo del pueblo indígena que se considere y de sus contextos territoriales. Según un trabajo realizado por la CEPAL (2007) sobre la base de los censos de 2000, en el Paraguay los rangos de mortalidad infantil oscilaban desde 45 por 1.000 nacidos vivos en el caso del pueblo Enlhet hasta 92,5 por 1.000 en el caso del pueblo Mbyá. En el Estado Plurinacional de Bolivia, la mortalidad infantil de niños y niñas Chiquitano era de 55 por 1.000 nacidos vivos, mientras que en el caso de la comunidad Quechua llegaba a 81 por 1.000. En los pueblos indígenas fragmentados por la creación de los Estados-nación también se observan estas disparidades, según el contexto nacional. Así, por ejemplo, según el censo de 2002, la probabilidad de morir antes del primer año de vida de los Aymara y los Quechua en Chile era de 15 y de 19 por 1.000, respectivamente; en el Perú, según el censo de

2007, la mortalidad infantil Aymara ascendía a 39 niños por cada 1.000 nacidos vivos, y a 48 por 1.000 en el caso del pueblo Quechua, y en el Estado Plurinacional de Bolivia, de acuerdo con datos del censo de 2001, la mortalidad infantil Aymara era de 69 por 1.000 nacidos vivos y la Quechua, de 81 por 1.000. Cuando estén disponibles los datos provenientes de la nueva ronda de censos, en que los países han mejorado la identificación de los pueblos indígenas, se podrá realizar un examen más detallado en cada país, condición necesaria para la focalización de las políticas.

Junto con lo anterior, debe tomarse en cuenta que en los promedios nacionales correspondientes a cada pueblo indígena aún pueden esconderse enormes disparidades, según los contextos territoriales. Así, por ejemplo, como resultado del censo de 2002 de Chile se reveló que en el pueblo Mapuche se registraba la probabilidad más baja de morir antes del primer año de vida, que en aquel momento era de 11 por cada 1.000 nacidos vivos (CEPAL, 2007). Sin embargo, estudios epidemiológicos realizados por el Ministerio de Salud de Chile en áreas de cobertura de los servicios de salud permitieron demostrar que, en las áreas que se corresponden con los territorios ancestrales, la mortalidad infantil Mapuche era sistemáticamente más elevada que la no Mapuche, y estaba muy por encima del promedio: en el período comprendido de 2004 a 2006 este indicador oscilaba de 15 por 1.000 en Arauco hasta 35,8 por 1.000 en el área del Servicio de Salud de Bíobío. En cambio, en el caso de los niños y las niñas no Mapuche las cifras eran inferiores a 10 por 1.000 en todas las áreas analizadas, a excepción de Arauco, donde el indicador llegaba a 11,5 por 1.000 (Oyarce y Pedrero, 2006, 2007, 2009a, 2009b, 2009c y 2009d).

2. La violación de los derechos de las niñas y los niños indígenas en el contexto de los conflictos territoriales

Como se ha detallado en el primer capítulo de este informe, a consecuencia de los procesos sociohistóricos que se iniciaron con la llegada de los europeos a América y que se consolidaron con la conformación de los Estados-nación, se fueron perfilando prácticas discriminatorias que culminaron con la posición subordinada de los pueblos indígenas en las estructuras de las sociedades latinoamericanas, a lo que se suma la apropiación de gran parte de sus territorios y sus riquezas. Por lo tanto, no es posible entender la pobreza material de niños y niñas indígenas sin considerar el empobrecimiento sistemático al que han sido sometidos sus pueblos de pertenencia, quienes, como colectivo, ven limitada la realización de derechos fundamentales como la pervivencia, el bienestar, la identidad y la libertad. De allí que el concepto de violencia estructural sea particularmente útil para comprender estas situaciones, pues se refiere a conflictos sociales que devienen de desigualdades sistemáticas tanto en la distribución del poder político como en el acceso a los recursos materiales y sociales que se originan en los mecanismos de estratificación social, con dinámicas que se reproducen mediante la discriminación institucionalizada y la implementación de normas jurídicas excluyentes (CEPAL/CELADE/ATM, 2012).

En este marco de violencia estructural, y sobre la base de la consideración de los numerosos territorios indígenas en que se experimentan conflictos ligados a la búsqueda de su legítima recuperación y defensa, puede afirmarse que los efectos sobre las niñas y los niños indígenas son devastadores. En numerosas oportunidades se ha registrado el ejercicio de violencia institucional en su contra y han sido víctimas de hostigamiento y represión como resultado de la ocupación del territorio por las fuerzas policiales. Incluso se ha observado la penalización de menores de edad, situación que contraviene a los compromisos internacionales que los Estados han asumido en materia de derechos de la infancia (CEPAL/CELADE/ATM, 2012). Así, es preciso emprender todas las acciones necesarias para evitar estas violaciones a los derechos del niño. En este sentido, por ejemplo, en Chile se promulgó en 2011 una ley que expresamente excluye a los menores de 18 años del alcance de la llamada ley antiterrorista (véase el recuadro IV.18).

En el "Informe sobre violencia institucional contra la niñez Mapuche en Chile", presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), se constata que "desde 2001 a la fecha, la acción de Carabineros de Chile (incluidas sus fuerzas policiales) y Policía de Investigaciones han sido responsables del homicidio de un menor de edad (2002), de heridas producto de balines en diferentes partes del cuerpo a niños y niñas de entre 9 meses y 17 años, asfixia por bombas lacrimógenas, encañonamiento con armas de fuego, golpes y patadas, tortura, amenazas de muerte, trato degradante, allanamientos a establecimientos educacionales, tratos inhumanos durante la detención, rapto, detenciones arbitrarias, interrogatorios que no respetan el debido proceso" (ANIDE, 2011, en CEPAL/CELADE/ATM, 2012). En el período comprendido de 2006 a 2011 se han constatado al menos 16 denuncias que expresan estas graves violaciones a los derechos del niño (CEPAL/CELADE/ATM, 2012).

Recuadro IV.18
Chile: la exclusión de los menores de 18 años de la ley antiterrorista

Hasta 2011, cualquier persona acusada de cometer un delito calificado como terrorista quedaba sujeta a un procedimiento especial (que constaba de una investigación secreta con escasas posibilidades de contradicción y del uso de medios probatorios criticados, como la figura de los testigos protegidos), y a un sistema de penas agravado debido a la importancia y la gravedad de las conductas descritas en la Ley 18314 que "determina conductas terroristas y fija su penalidad".

La aplicación de esta Ley alcanzaba también a los adolescentes imputados por la comisión de un delito. En este sentido, la aplicación directa o indirecta de la legislación antiterrorista, ya sea por la imputación de delitos de naturaleza terrorista o por la utilización de pruebas obtenidas conforme a lo dispuesto en la Ley 18314, supone el incumplimiento grave de las obligaciones asumidas por el Estado de Chile en esta materia. El propio Comité de los Derechos del Niño, en su Observación General núm. 10, ha destacado la importancia de que los Estados cuenten con un estatuto especial de enjuiciamiento penal contra adolescentes infractores de la ley. Así, los Estados deberán aplicar dicho estatuto y no legislaciones especiales contrarias a los fines de la Convención sobre los Derechos del Niño.

A raíz de diversos intentos de juzgar y sancionar a adolescentes Mapuche mediante la aplicación de la ley antiterrorista, debido a la imputación de delitos cometidos en el contexto del denominado "conflicto indígena", en 2011 el Estado de Chile promulgó la Ley 20467, que modificó la Ley 18314 (ley antiterrorista), con objeto de excluir expresa e inequívocamente la aplicación de la legislación antiterrorista en el caso de los menores de 18 años. De este modo, el estatuto normativo que debe aplicarse a los adolescentes acusados de infringir la ley penal está conformado exclusivamente por la Ley 20084, en que se establece un sistema de responsabilidad penal adolescente. Esta modificación fue el resultado de un intenso trabajo realizado por el Ministerio de Justicia, el Congreso Nacional y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL, sobre la base de información proporcionada por la Oficina para Chile del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2014.

En diferentes comités de derechos humanos, incluidos los informes nacionales del Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se ha señalado la urgente necesidad de fortalecer la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, en particular en el marco de los procedimientos policiales. En este sentido, el UNICEF ha realizado un estudio a fin de contribuir al tratamiento de este asunto, en que se incluyen recomendaciones concretas para facilitar la implementación de reformas legales y reglamentarias, la revisión de protocolos policiales vigentes, y el desarrollo de prácticas y estándares de protección jurisdiccional de los derechos de niños, niñas y adolescentes (véase el recuadro IV.19).

Recuadro IV.19
Los procedimientos policiales y los derechos del niño

El Comité de los Derechos del Niño formuló al Estado de Chile una serie de recomendaciones orientadas a fortalecer la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes en el contexto de los procedimientos policiales, entre ellas, velar por que los jóvenes indígenas no sean víctimas de malos tratos a manos de la policía y adoptar medidas preventivas y correctivas en los casos de presuntos malos tratos.

Estas recomendaciones internacionales, que se suman a otras similares formuladas por otros órganos de derechos humanos, han llevado al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) a desarrollar una línea de cooperación técnica con el Estado de Chile, destinada a apoyar y fortalecer las capacidades de las agencias del Estado para cumplir efectivamente con el mandato establecido por la Convención sobre los Derechos del Niño. Entre las iniciativas realizadas destaca el apoyo técnico a Carabineros de Chile, con la finalidad de fortalecer las capacidades de su personal para la correcta implementación de los estándares internacionales de derechos de niños, niñas y adolescentes en su quehacer cotidiano.

En este contexto, el UNICEF realizó el estudio *Procedimientos policiales y derechos del niño*, cuyo objetivo es proveer de una matriz debidamente sistematizada de los diversos desafíos y dificultades observados en la aplicación de los procedimientos policiales, y de su eventual impacto en el goce de los derechos de niños, niñas y adolescentes desde febrero de 2007 hasta junio de 2012. Sobre la base de una revisión exhaustiva de las distintas fuentes nacionales e internacionales disponibles, que han permitido advertir tales dificultades y desafíos, el estudio pretende contribuir al proceso de desarrollo de reformas legales y reglamentarias, y a la revisión de los protocolos policiales vigentes y de las prácticas y los estándares de protección jurisdiccional de los derechos de niños, niñas y adolescentes que resultan afectados por los procedimientos policiales. En el estudio se propone una serie de recomendaciones precisas (en el nivel legal, judicial y administrativo) que puedan contribuir al mejoramiento y el fortalecimiento de las capacidades de las policías, los actores del sistema de justicia y las agencias vinculadas a la infancia, para garantizar efectivamente los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Fuente: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Procedimientos policiales y derechos del niño*, Santiago de Chile, 2012 [en línea] http://www.unicef.cl/unicef/public/archivos_documento/399/Procedimientos_policiales_web.pdf.

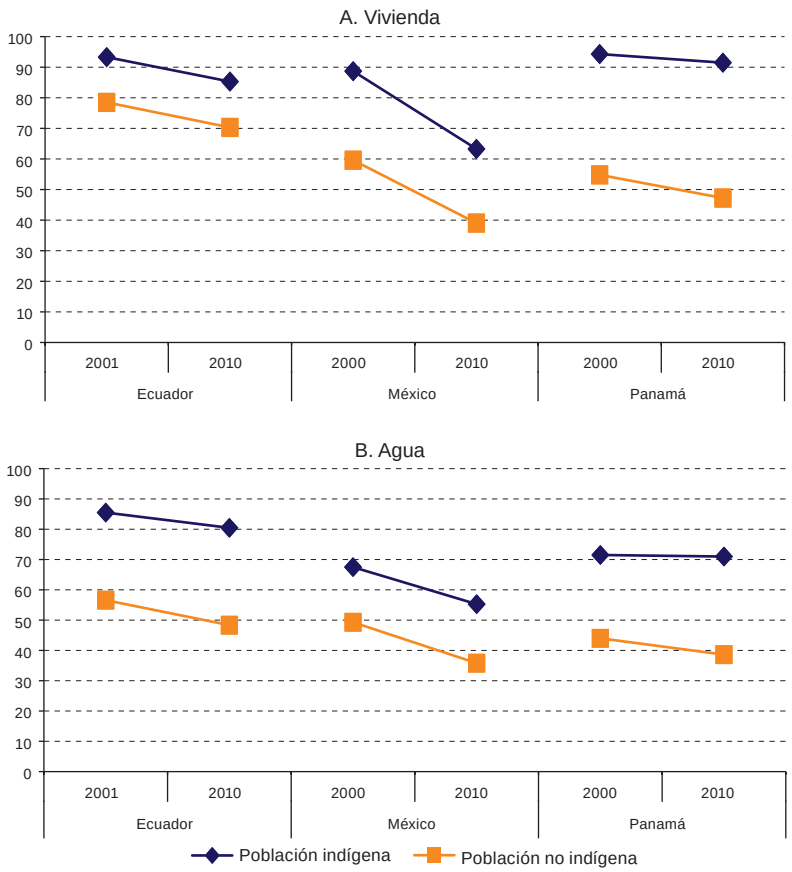
La medición de la pobreza desde una perspectiva de derechos humanos permite advertir otra expresión de la violencia estructural ejercida sobre los pueblos indígenas, y, en particular, sobre niñas, niños y adolescentes de estos pueblos. En este sentido, el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el UNICEF han abordado bajo este enfoque la pobreza infantil en la región, mediante el establecimiento de un conjunto de necesidades básicas que han de ser satisfechas para asegurar el cumplimiento de los derechos básicos de la infancia, y cuya insatisfacción representa una violación de derechos. Así, se han establecido umbrales para cada situación, referidos a los derechos a la educación, a una vivienda digna, a los servicios básicos (agua y saneamiento) y a la información. Gracias a la labor realizada, en los censos de 2000 fue posible constatar que un 88% de los niños y las niñas indígenas sufrían de algún tipo de privación (CEPAL/UNICEF, 2012). Una vez que estén disponibles los resultados de los nuevos censos será posible actualizar una vez más el estado de situación sobre la base de evidencias empíricas concretas y medir progresos, algo que hasta hace poco tiempo no se hacía en la región.

En cuanto a los censos de 2010, los resultados referidos a la vivienda y al agua son preocupantes, al menos en los casos del Ecuador, México y Panamá. Si bien las privaciones que afectan a los niños y las niñas indígenas disminuyeron en el período comprendido de 2000 a 2010, lo hicieron de manera más intensa en el caso de la niñez no indígena, por lo que las desigualdades se han incrementado (véase el gráfico IV.4). Asimismo, los niveles de privación correspondientes a la niñez indígena continúan siendo inaceptables en los tres países sobre los cuales se dispone de información, con valores que van del 60% al 90% en el caso de la vivienda, y del 55% al 80% en lo que respecta al acceso al agua (UNICEF/CEPAL, 2012).

Gráfico IV.4

Ecuador, México y Panamá: población menor de 18 años con privaciones moderadas o graves en materia de vivienda y agua según condición étnica, censos de 2000 y de 2010

(En porcentajes)



Fuente: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (UNICEF/CEPAL), "Los derechos de las niñas y los niños indígenas", *Desafíos. Boletín de la Infancia y Adolescencia sobre el Avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Nº 14, Santiago de Chile, septiembre.

Es preciso señalar que se requiere una revisión conceptual y metodológica de los indicadores convencionales relativos a la vivienda y al acceso al agua potable a fin de comprender y definir mejor los criterios de privación (por ejemplo, qué se entiende por vivienda adecuada), con base en la consideración de los factores culturales, climáticos y ecológicos que configuran la acción social de habitar en el caso de los pueblos indígenas, así como de la dimensión colectiva, que atañe a la propiedad y al control sobre la tierra y los recursos naturales. Sin perjuicio de ello, dichos indicadores constituyen buenos instrumentos para medir las brechas en la implementación de los derechos del niño, puesto que, por ejemplo la falta de acceso al agua potable está en directa relación con la mortalidad infantil. Al respecto, la sistemática sobremortalidad indígena referida en el punto previo pone de manifiesto que los progresos son aún insuficientes.

C. Las mujeres indígenas

A fin de avanzar en la titularidad efectiva de los derechos humanos sobre la base de la consideración de los estándares mínimos de derechos que rigen en el nivel mundial, que en el caso de los pueblos indígenas se sintetizan en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, es preciso visibilizar la situación particular de las mujeres indígenas, pues el camino hacia la igualdad no puede recorrerse sin la visibilidad y la participación efectiva de aquellos grupos y personas que secularmente han sido excluidos y discriminados, tal como ocurre en el caso de este grupo de la población. Si bien en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se incorporan disposiciones específicas relativas a las mujeres indígenas, en su artículo 44 se establece que todos "los derechos y las libertades reconocidos en la presente Declaración se garantizan por igual al hombre y a la mujer indígenas" (Naciones Unidas, 2007a).

Mediante sus organizaciones, las mujeres indígenas han sido protagonistas indiscutidas de los procesos de cambio relativos a la relación de sus pueblos con los Estados, al posicionar sus demandas en las agendas nacionales, regionales e internacionales. En la actualidad, estas demandas se centran en las situaciones particulares que las afectan, que se manifiestan en las profundas desigualdades étnicas y de género que experimentan, y cuyo carácter es polifacético.

En el nivel regional, las mujeres indígenas han logrado posicionar sus requerimientos de manera creciente en diferentes procesos políticos, tales como la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe y la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo. Los acuerdos que los Estados han asumido en las sucesivas ediciones de la Conferencia Regional sobre la Mujer han jugado un rol relevante en la creación de consensos en torno a los derechos humanos de las mujeres, incluidos los derechos sexuales y reproductivos, y en la adopción de políticas y de leyes destinadas a protegerlos. A partir de la Conferencia que tuvo lugar en Santiago en 1997 se enfatizó la importancia de formular y perfeccionar programas encaminados a proteger la salud y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, en conformidad con las disposiciones adoptadas en las conferencias de El Cairo y de Beijing, así como de promover la información, la educación y los servicios adecuados de prevención y ayuda sobre salud sexual reproductiva para adolescentes.

En los acuerdos alcanzados en el Consenso de Brasilia, surgido en el marco de la XI Conferencia Regional sobre la Mujer realizada en Brasilia en julio de 2010, se reconocieron la persistencia del racismo en la región y la consecuente desventaja que afecta a las mujeres indígenas en los distintos ámbitos de desarrollo, y se valorizó y reconoció su contribución a la economía, la sociedad y la cultura (CEPAL, 2011c). Además, en la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo, efectuada en Montevideo en agosto de 2013, la incidencia de las mujeres indígenas quedó manifiesta no solo debido al reconocimiento de asuntos de particular interés, como los derechos reproductivos, sino también por la inclusión de medidas tendientes a la implementación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas[22].

La capacidad de las mujeres indígenas para la conformación de alianzas nacionales, regionales e internacionales es extraordinaria, y mediante sus mecanismos han logrado desplegar de manera creciente un protagonismo político basado en propuestas y caracterizado por su contenido. Un caso ilustrativo en el nivel regional es el del Enlace Continental de Mujeres Indígenas, que constituye una articulación de organizaciones indígenas de toda América que

[22] Véase el *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CEPAL, 2013a)*.

desde 1995 fomenta la participación y la visibilidad de las mujeres y de las y los jóvenes indígenas como actores protagónicos en la defensa y el ejercicio pleno de sus derechos. Asimismo, participa en las diferentes instancias internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas. Es importante reiterar que las organizaciones de mujeres indígenas, y por ende el propio Enlace Continental de Mujeres Indígenas, consideran a los derechos de las mujeres indígenas "como parte sustancial de las luchas por los territorios, recursos naturales, identidad y cosmovisión indígena y demás derechos de nuestros pueblos, entendiéndose los mismos como derechos colectivos e individuales de carácter indivisible e irrenunciable"[23]. Esto queda demostrado cuando se examina la agenda temática de estas organizaciones.

A lo largo de este estudio se ha hecho referencia a la situación particular de la mujer. En este apartado se presta especial atención a la salud sexual y reproductiva y a la erradicación de la violencia, puesto que, en el marco de los determinantes sociales de la salud, el cruce de las desigualdades étnicas y de género se expresa de manera más elocuente en detrimento de las mujeres indígenas precisamente en estos ámbitos, e impacta en el derecho fundamental a la vida. De allí que este sea un asunto prioritario no solo para las organizaciones de mujeres indígenas, incluidas niñas y jóvenes, sino también para los Estados y la comunidad internacional, situación que se plasma en los diversos acuerdos regionales e internacionales vigentes.

1. Los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres indígenas: enfrentar la desigualdad en el marco del respeto de la integridad cultural

Como ya se señalara, en varias declaraciones y acuerdos internacionales se hace hincapié en la necesidad de abordar las cuestiones relativas a la salud desde una perspectiva holística, sobre la base de la consideración del bienestar emocional, físico y social, y del reconocimiento de los vínculos existentes entre la salud y otras prioridades como la educación, la paz, el medio ambiente y la productividad económica. Asimismo, se advierte que los Estados deben considerar la salud de las jóvenes y las mujeres indígenas como uno de sus ámbitos de acción más relevantes. Entre dichos acuerdos y declaraciones, cabe mencionar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Declaración y el Programa de Acción de la CIPD, la Declaración del Milenio, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y la Plataforma de Acción de Beijing y sus revisiones quinquenales. El tema también se incluye en los consensos de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, y recientemente se ha incorporado en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, acordado en la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe (véase el recuadro IV.6).

La salud es el derecho de una persona o un pueblo a realizar sus aspiraciones y satisfacer sus necesidades orientadas a lograr el bienestar o el buen vivir. Cuando se trata de la salud de las mujeres indígenas, no puede obviarse su dimensión colectiva. En este sentido, la salud debe ser considerada como una cuestión integral y holística, que incumbe a todos los miembros de la comunidad e incluye dimensiones físicas, sociales, mentales, ambientales y espirituales (CEPAL, 2008).

Actualmente, en muchas zonas del mundo, pueblos y mujeres indígenas están sufriendo debido al alarmante deterioro de las condiciones de salud de sus comunidades. El acceso insuficiente y limitado a los servicios sanitarios, la falta de servicios de atención de la salud culturalmente adecuados, la carencia de clínicas que ofrezcan servicios de extensión en zonas apartadas y el empeoramiento de la calidad del aire, el agua y la tierra a causa del desarrollo industrial descontrolado son solo unos pocos de los factores que contribuyen a este deterioro (UNPFII, 2004b, párr. 88).

A su vez, los cambios de las instituciones sociales, culturales y políticas tradicionales han conllevado, en muchas ocasiones, la pérdida de prácticas y de conocimientos médicos —incluido el uso de plantas y animales con fines terapéuticos— que eran esenciales para garantizar la salud de estos pueblos, y que hoy resienten su efectividad en las generaciones más jóvenes.

Recientemente, algunas agencias de las Naciones Unidas han impulsado varias iniciativas para comprender la particularidad cultural de las prácticas relacionadas con la salud sexual y reproductiva de los pueblos y las mujeres indígenas. El UNFPA ha liderado estas acciones, y ha apoyado procesos de aplicación de modelos, programas y

[23] Véase el sitio web del Enlace Continental de Mujeres Indígenas [en línea] http://ecmia.org/nosotros.

estrategias de salud reproductiva con una perspectiva intercultural, para hacer frente a problemas como la elevada tasa de mortalidad materna, las prácticas nocivas y la propagación del VIH/SIDA entre las mujeres indígenas (UNPFII, 2008d).

El movimiento de mujeres indígenas de América Latina, por su parte, ha planteado la necesidad de construir mecanismos de participación e inclusión de las mujeres y de los pueblos indígenas en que se garanticen servicios pertinentes y óptimos, en particular para las y los jóvenes, y que hagan posible encarar los problemas de acceso y de calidad de los servicios de salud integral y reproductiva para disminuir, desde un enfoque intercultural, la falta de consideración de las diferencias lingüísticas, el trato discriminatorio, el desconocimiento de los recursos y de los valores humanos y culturales de las familias indígenas, y la carencia de calidad humana del personal de los establecimientos (Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú, 2004). Desde la Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en Beijing en 1995 hasta la Conferencia Global de Mujeres Indígenas celebrada en Lima en 2013, las mujeres indígenas han abordado el tema del derecho a la salud, y han incluido las cuestiones relativas a la salud sexual y reproductiva. Sus principales planteamientos, que se resumen en el cuadro IV.6, se han reafirmado consistentemente. En el IV Encuentro del Enlace Continental de Mujeres Indígenas, celebrado en 2004, las participantes señalaron la importancia de prevenir la maternidad temprana. En el Plan de Acción del Enlace de Mujeres Indígenas de la Subregión Sur 2005-2010 se incorporaron los derechos sexuales y reproductivos como un eje transversal, y la Alianza de Mujeres Indígenas de Centroamérica y México, junto con el Foro Internacional de Mujeres Indígenas, han establecido el Observatorio de Mujeres Indígenas contra la Violencia. Recientemente, en la mencionada Conferencia Global de Mujeres Indígenas de 2013 se expresó nuevamente la preocupación por las violaciones de los derechos sexuales y reproductivos.

Cuadro IV.6

Los planteamientos de las mujeres indígenas sobre la salud: desde Beijing hasta Lima

Declaración de las Mujeres Indígenas en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995)	IV Encuentro Continental de Mujeres Indígenas (Lima, 2004)	Conferencia Global de Mujeres Indígenas (Lima, 2013)
La relación de la salud sexual y reproductiva con el modelo económico.	La necesidad de implementar mecanismos de participación para promover la salud sexual y reproductiva.	La discriminación, la exclusión y la criminalización de las facilitadoras de prácticas de salud tradicionales.
La pérdida o el cambio del uso del territorio, la militarización, la contaminación, la urbanización y los pueblos transfronterizos.	Los problemas de acceso y de calidad, el trato discriminatorio, y la falta de presupuesto.	El VIH/SIDA como tema tabú a causa de los prejuicios y la discriminación en las comunidades indígenas.
La violencia contra niñas y mujeres.	La necesidad de formar a miembros de las comunidades con base en un enfoque intercultural.	La violencia de género, incluyendo la violencia ejercida en nombre de la tradición, como la mutilación genital femenina y los casamientos forzosos.
	La importancia del respeto a las diferencias intergeneracionales; de la difusión de información con énfasis en la juventud, y de la prevención de la maternidad temprana.	Las violencias institucionales y ambientales.
		La militarización, el tráfico, el uso de pesticidas y las violaciones sexuales de mujeres y niñas indígenas resultantes del desarrollo de las industrias extractivas.
		La necesidad de garantizar modelos de salud intercultural en que se respeten e implementen los sistemas y conocimientos tradicionales de salud de los pueblos indígenas.

Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL sobre la base de Centro de Culturas Indígenas del Perú (CHIRAPAQ), "Declaración de las Mujeres Indígenas en Beijing-Huairou, 1995", Lima, 2013; Enlace Indígena, "Encuentro Continental de Mujeres Indígenas", Lima, 2004 [en línea] http://www.movimientos.org/show_text.php3?key=2599; y Foro Internacional de Mujeres Indígenas (FIMI), "Documento de posicionamiento político y plan de acción de las mujeres indígenas del mundo. Adoptado en la Conferencia Global de Mujeres Indígenas", Lima [en línea] http://www.fimi-iiwf.org/archivos/af227adb8fb6361af7048ebe29c8c90b.pdf.

El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas también ha sumado su voz a este andamiaje del derecho internacional para la protección de la salud —en particular, de la salud sexual y reproductiva—, y en su tercer período de sesiones ha recomendado que todas las entidades competentes de las Naciones Unidas —en especial, la OMS, el UNICEF y el UNFPA—, las organizaciones regionales de salud y los gobiernos incorporen en forma plena "el principio de que la salud es un derecho humano fundamental en todas las políticas y programas sobre salud, fomenten los enfoques de la salud basados en los derechos, incluidos los derechos consagrados en tratados, el derecho a recibir servicios culturalmente aceptables y adecuados y los derechos reproductivos de las mujeres indígenas, y pongan fin a los programas de esterilización y abortos forzosos, que pueden constituir un genocidio étnico" (UNPFII, 2004b, párr. 89).

Recientemente, en enero de 2014, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas organizó la reunión de expertos sobre "Salud sexual y derechos reproductivos: artículos 21, 22 1), 23 y 24 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas", en que se pidió dedicar más atención a la "prestación de servicios de salud interculturales que respondan a los criterios de los pueblos indígenas relativos a la salud y las

enfermedades, y a los conocimientos y prácticas de la medicina tradicional, dentro de un marco conceptual que vincule los aspectos biológicos, espirituales y emocionales de su vida" (UNPFII, 2014b). En el informe se incluye una serie de recomendaciones a ser consideradas en los países de la región.

En el siguiente apartado se abordan algunos aspectos relativos a la salud sexual y los derechos reproductivos, pues se considera que se trata de una dimensión clave para avanzar hacia la igualdad de las mujeres indígenas en un marco fundado en el respeto de las diferencias.

2. La planificación familiar y los significados culturales

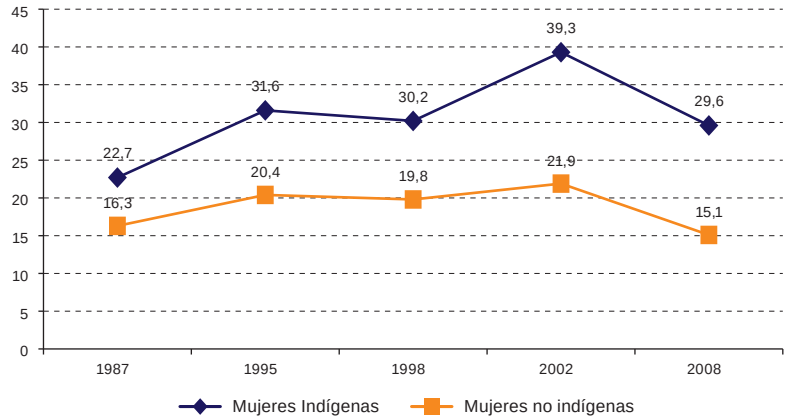
Existe consenso respecto del hecho, basado en una amplia evidencia, de que la planificación familiar beneficia la salud de las mujeres, los hijos y las familias, principalmente porque ofrece la posibilidad de espaciar los nacimientos y de optar por métodos anticonceptivos variados, una práctica que históricamente también ha estado presente en los pueblos indígenas. Además, la utilización de anticonceptivos contribuye a la reducción de la mortalidad materna y al mejoramiento de la salud de las mujeres, al prevenir embarazos no deseados de alto riesgo y reducir la práctica de los abortos inseguros. Asimismo, algunos anticonceptivos mejoran la salud de las mujeres porque disminuyen las probabilidades de transmisión de enfermedades y las protegen contra algunas formas de cáncer y otros problemas de salud (OPS, 2004; CEPAL/CELADE, 2013c). Se argumenta también que el uso de estos métodos puede contribuir al mejoramiento de la calidad de vida, pues facilita la posibilidad de tener familias más pequeñas y más sanas, con más recursos, y mejor alimentación y educación. Por lo tanto, la incapacidad de satisfacer las demandas de la población en materia de anticoncepción significa privar a las mujeres del ejercicio del derecho a la salud y, directa o indirectamente, limita el ejercicio de otros derechos económicos y sociales.

En los objetivos del Programa de Acción de la CIPD, adoptado en El Cairo en 1994, se estableció que todos los países "deberían adoptar medidas para satisfacer las necesidades de planificación de la familia de su población lo antes posible, en todo caso para el año 2015, y deberían tratar de proporcionar acceso universal a una gama completa de métodos seguros y fiables de planificación de la familia y a servicios conexos de salud reproductiva que estén legalmente permitidos" (Naciones Unidas, 1995b). Uno de los indicadores clave para dar seguimiento al cumplimiento de este objetivo es el que mide la demanda insatisfecha de servicios de planificación familiar. Como resultado de la última evaluación del Programa de Acción de la citada Conferencia, realizada en 2013, se evidenció que en la mayoría de los países de la región ha disminuido la proporción de demanda insatisfecha de planificación familiar, cuyos valores oscilaron del 4,7% al 12%, y en todos los países se registraron cifras por debajo del promedio mundial, que es del 12,4% (CEPAL/CELADE, 2013d). Sin embargo, en cuatro países de la región aún se observan valores elevados, entre ellos, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala, en que la demanda insatisfecha ronda el 20%. Se trata de países donde la población es mayoritariamente indígena.

Lamentablemente, no se cuenta con datos sobre la demanda insatisfecha de servicios de planificación familiar de las mujeres indígenas, excepto en Guatemala[24], donde es posible constatar un descenso destacado en solo cinco años. En efecto, tal como se muestra en el gráfico IV.5, el indicador aumentó desde 1987 hasta 2002, cuando llegó a su máximo, con una demanda insatisfecha que alcanzó el 39,3% de las mujeres indígenas en unión, pero en 2008 experimentó un descenso hasta llegar al 29,6%. Sin embargo, dado que la reducción fue aún mayor en el caso de las mujeres no indígenas, las desigualdades étnicas se incrementaron, a tal punto que en 2008 el indicador correspondiente a las mujeres indígenas prácticamente duplicó el referido a las mujeres no indígenas. En el caso de México, en un estudio realizado por el Instituto Nacional de las Mujeres se reveló que el 28,7% de las mujeres hablantes de lenguas indígenas tenían una demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos, porcentaje que triplicó con creces el registrado en el caso de las mujeres no hablantes de estas lenguas (8,2%), según la Encuesta Nacional de Salud Reproductiva de 2003 (INMUJERES, 2009). Además, en estas cifras se esconden desigualdades más profundas asociadas a la dimensión territorial; a modo ilustrativo cabe mencionar que, según datos de esa misma encuesta, en el estado de Guerrero la demanda insatisfecha de las mujeres indígenas en esta materia ascendió a un 36,3%, un valor que casi triplicó el correspondiente a las mujeres no indígenas, que fue del 13% (Barroso y Sandoval, 2009).

[24] Guatemala es el único país de la región en que, sistemáticamente, en la publicación de los informes de resultados de las encuestas de demografía y de salud, los indicadores correspondientes a las mujeres indígenas y no indígenas se presentan en forma desagregada. En lo que respecta al resto de los países, es posible consultar algunas cifras en investigaciones específicas en que se procesan los microdatos.

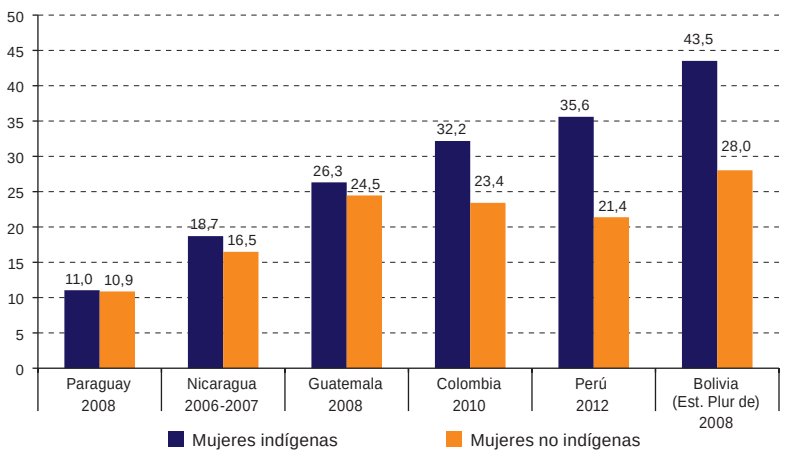
Gráfico IV.5
Guatemala: mujeres con demanda insatisfecha de servicios de planificación familiar según condición étnica, 1987-2008
(En porcentajes)



Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL sobre la base de datos consultados en Instituto Nacional de Estadística (INE) de Guatemala, "Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil de Guatemala", 1987, 1995, 1998, 2002 y 2008-2009.

Otra arista de la demanda insatisfecha puede apreciarse al analizar el porcentaje de fecundidad no deseada. En las encuestas demográficas de seis países se brindó información relativa a este indicador (véase el gráfico IV.6). En el caso de las mujeres indígenas, en el Estado Plurinacional de Bolivia se observa un alto porcentaje de fecundidad no deseada (más del 43%), seguidas de las mujeres indígenas peruanas y colombianas, en cuyo caso la fecundidad no deseada asciende aproximadamente a un tercio. En términos de brechas, se observa que en la mayoría de estos países el porcentaje de fecundidad no deseada es mayor en el caso de las mujeres indígenas en comparación con las no indígenas. Esta brecha es particularmente amplia en Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Perú, donde el porcentaje de fecundidad no deseada es más de 1,5 veces superior en el caso de las mujeres indígenas respecto de las no indígenas. Por otra parte, en el Paraguay este indicador es prácticamente igual, independientemente de la condición étnica de las mujeres.

Gráfico IV.6
América Latina (6 países): fecundidad no deseada según condición étnica de las mujeres, varios años
(En porcentajes)



Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL, sobre la base del procesamiento de datos de las encuestas de demografía y de salud de los países considerados.

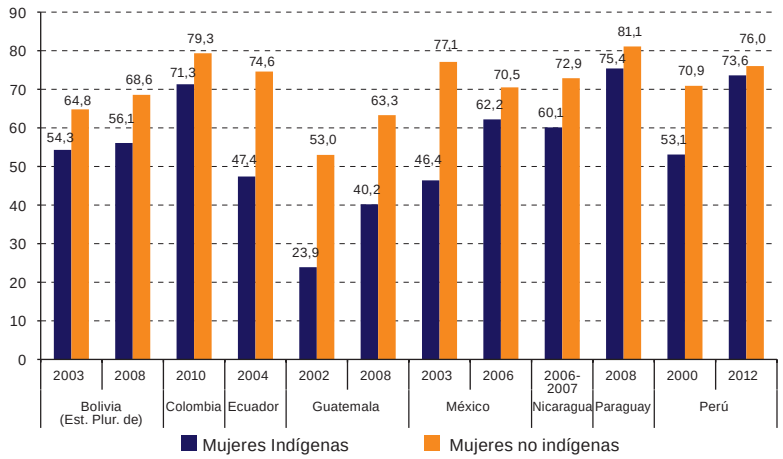
En algunos países de la región es posible realizar una aproximación con base en la consideración de la prevalencia del uso de métodos anticonceptivos, indicador que guarda una relación inversa significativa con la demanda insatisfecha de planificación familiar. Al respecto, el panorama regional es heterogéneo. Si se examinan las cifras derivadas de las últimas encuestas disponibles, se observa que en Guatemala, donde un 40% de las mujeres indígenas utilizan algún

método anticonceptivo, se registra la menor prevalencia. En el otro extremo, en Colombia, el Paraguay y el Perú la prevalencia supera el 70% (véase el gráfico IV.7). En todos los países persisten las desigualdades en detrimento de la mujer indígena, y en Guatemala y el Ecuador dichas desigualdades son notorias (aunque en este último país la cifra data de 2004). No obstante, los resultados de las encuestas más recientes permiten observar menos diferencias según la condición étnica, e incluso en aquellos países donde pueden analizarse tendencias se comprueba que las brechas han disminuido, a excepción del Estado Plurinacional de Bolivia, donde las diferencias prácticamente se mantienen. En efecto, en Guatemala, en México y en el Perú se registra un aumento importante del uso de métodos de planificación familiar en el caso de las mujeres indígenas (véase el gráfico IV.7).

Gráfico IV.7

América Latina (8 países): prevalencia del uso de anticonceptivos en mujeres según condición étnica, varios años

(En porcentajes)



Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL, sobre la base del procesamiento de datos de las encuestas de demografía y de salud de los países considerados, y de datos sobre México consultados en Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), *Fecundidad y preferencias reproductivas en las mujeres indígenas mexicanas. Panorama actual con base en los resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica Demográfica 2006*, México, D.F., Gobierno Federal, 2009.

En un estudio previo se observa, además, la presencia de un patrón distintivo respecto del tipo de métodos utilizados: las mujeres indígenas emplean proporcionalmente más métodos anticonceptivos tradicionales como la abstinencia periódica o los métodos del ritmo, del retiro, Billings, del collar y otras técnicas de conocimiento popular no especificadas (Oyarce, Pedrero y Ribotta, 2010). Los resultados de las encuestas de salud de Guatemala ponen de manifiesto que este comportamiento no ha cambiado en ese país, al menos en el período comprendido de 2002 a 2008. Un 29,4% de las mujeres indígenas usuarias de anticonceptivos empleaban un método tradicional en 2008, cifra que había sido del 29,7% en 2002. En cambio, en el caso de las mujeres no indígenas se observa un aumento del uso de métodos modernos (del 81,7% al 85,6% en el mismo período) y una disminución del uso de los métodos tradicionales (del 18,3% al 14,4%). En México, los resultados de un estudio específico sobre la fecundidad y las preferencias reproductivas de las mujeres indígenas realizado por el Instituto Nacional de las Mujeres permitieron constatar que un 91,6% de las usuarias de algún método anticonceptivo utilizaban uno de tipo moderno en 2006, con diferencias poco significativas respecto de las mujeres no indígenas (92,2%) (INMUJERES, 2009). En el caso de los países donde se realizaron encuestas más recientes (cuyos resultados fueron procesados por el CELADE-División de Población de la CEPAL para la elaboración de este estudio), se observa que, si bien el porcentaje de uso de métodos modernos es más bajo en el caso de las mujeres indígenas, las diferencias no son marcadas, a excepción del Ecuador y el Perú. En efecto, en Colombia (2010), del total de mujeres usuarias, un 86,5% de las mujeres indígenas y un 92,5% de las mujeres no indígenas usaban métodos modernos; en Nicaragua (2006-2007), un 95% de las mujeres usuarias de métodos anticonceptivos escogían métodos modernos; y en el Paraguay (2008), en ambos grupos étnicos de usuarias, un 89% optaba por estos métodos. Por otra parte, en el Ecuador (2004), del total de mujeres indígenas usuarias de métodos anticonceptivos, un 54% usaba uno moderno, cifra que llegaba al 81% en el caso de las mujeres no indígenas, y en el Perú (2012), un 55,6% de las mujeres indígenas y un 72,1% de las mujeres no indígenas usuarias de métodos anticonceptivos escogían un método de tipo moderno.

La introducción de métodos anticonceptivos ha sido el principal determinante del descenso de la fecundidad en el mundo y ha contribuido a la autonomía de las mujeres. No obstante, dichos métodos no siempre ha sido bien recibidos por las poblaciones en que se ha implementado su incorporación. En la literatura internacional hay muchos documentos en que se tiende a presentar la baja demanda de métodos anticonceptivos y la limitada efectividad de los programas de planificación familiar como resultado del temor a los efectos secundarios y de problemas asociados con un uso inadecuado. A menudo, en esas explicaciones se responsabiliza a las mujeres, y esos temores son categorizados como "no científicos" (Oyarce, Pedrero y Ribotta, 2010). En cambio, un camino más fructífero consistiría en conocer la lógica sobre la que se basan las concepciones locales, que a su vez se derivan de matrices culturales más amplias. La aceptación de los métodos y los programas de contracepción en una cultura es parte de un proceso complejo que, en gran medida, depende del sistema de significados culturales previo que tienen los pueblos respecto de la menstruación, las relaciones sexuales, la concepción, la gestación, el embarazo, el parto, la infertilidad, el aborto y la menopausia, entre otros aspectos.

En este sentido, en las etnografías se señala que la introducción de métodos anticonceptivos modernos se inserta en matrices culturales más amplias sobre la forma de entender el funcionamiento del cuerpo de la mujer y de la salud en general. Así, por ejemplo, las percepciones más frecuentes respecto de la píldora sostienen que es un remedio muy fuerte, que al ser ingerido por un período largo de tiempo se vuelve tóxico; que aumenta la temperatura del cuerpo, lo que es considerado dañino, y que bloquea procesos naturales, como la menstruación, y produce enfermedades y locura (CEPAL/CELADE/OPS, 2010). Desde un punto de vista occidental, y también en las organizaciones de derechos sexuales y reproductivos, se ha argumentado que un beneficio secundario de los métodos anticonceptivos es que liberan a la mujer del riesgo de quedar embarazada. No obstante, esta idea no necesariamente se corresponde con el sistema de significados de las culturas locales, indígenas o tradicionales, en que el embarazo no es considerado un peligro, sino, al contrario, muchas veces es un estado deseado y buscado. Las percepciones de las mujeres, las familias y las comunidades están constantemente influenciadas por los mensajes culturales dominantes, las propias creencias culturales, que se van modificando, y las condiciones socioeconómicas de un mundo cada vez más globalizado. Si bien las ideas antiguas y las nuevas pueden mezclarse, es muy improbable que, a consecuencia de ese proceso, se produzcan los cambios que los promotores de la anticoncepción esperan, ya que una práctica tradicional nunca es simplemente reemplazada por una moderna, sino que adquiere nuevos significados como resultado de la acomodación a la matriz cultural y a la base de conocimientos existentes (CEPAL/CELADE/OPS, 2010).

A diferencia de lo que señalan los estereotipos, los resultados de algunos estudios locales realizados en Guatemala y el Ecuador permiten comprobar que las mujeres indígenas no rechazan la planificación familiar —de hecho, existe un campo de conocimiento tradicional sobre anticoncepción, asociado principalmente a las hierbas medicinales—, sino la ideología y la forma en que es presentada en los programas estatales y biomédicos. En varios estudios y diagnósticos, algunos impulsados por las propias organizaciones de mujeres indígenas, se ha constatado la baja calidad de los servicios, además de las prácticas discriminatorias y la falta de adecuación cultural. Al respecto cabe mencionar los diagnósticos realizados en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador y el Perú en el marco del proyecto Mujer Indígena: Salud y Derechos, en que las mujeres indígenas de estos tres países han identificado los principales retos y oportunidades, y han consensuado las líneas prioritarias de acción en cuanto a su salud y sus derechos, incluidos los derechos sexuales y reproductivos[25].

Por otra parte, no debe desconocerse que algunas comunidades aún muestran bastante reticencia al tema, posición que a veces va acompañada de una inequidad de género manifiesta en la discriminación y el papel subordinado que sufren las mujeres indígenas en sus comunidades (Del Popolo y Oyarce, 2006). Asimismo, como consecuencia de las prolongadas políticas de asimilación e integración de los pueblos indígenas, se han perdido prácticas, conocimientos y saberes que han sido reemplazados por los de la formación social hegemónica, pero sin posibilidades de acceder en igualdad de condiciones a los bienes y servicios que esta sociedad ofrece. Las más perjudicadas en este proceso han sido las propias mujeres, lo que se refleja, por ejemplo, en las altas tasas de mortalidad materna. Esta constituye otro indicador crucial y categórico respecto de la autonomía física de las mujeres, y es un flagelo que afecta especialmente a las mujeres indígenas.

[25] El proyecto Mujer Indígena: Salud y Derechos fue financiado por el UNFPA y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). En el nivel regional participó el Enlace Continental de Mujeres Indígenas-Región Sudamérica, en colaboración con Family Care International. Además, en cada país participaron varias organizaciones de mujeres indígenas, los ministerios de salud y las oficinas nacionales del UNFPA. Más detalles sobre el proyecto pueden consultarse en el sitio web de Family Care International [en línea] www.familycareintl.org/en/resources/publications/75.

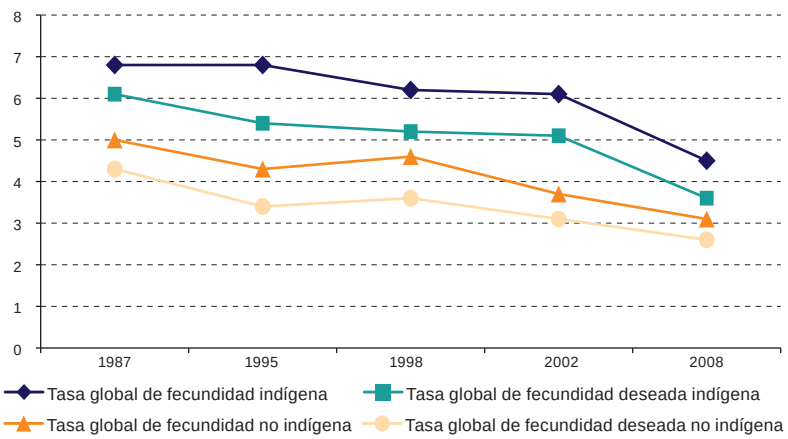
Si bien estos son asuntos complejos, hay experiencias positivas en la región que demuestran que los temas de salud reproductiva, así como el enfoque de equidad de género, pueden incorporarse en las políticas indígenas, siempre que se formulen programas participativos orientados a promover simultáneamente el fortalecimiento de las particularidades étnico-culturales, es decir, a favorecer el acceso a la modernidad sin que ello signifique la pérdida de la identidad y del sentido de pertenencia de los pueblos indígenas (Hernández y Calcagno, 2003).

Se trata entonces de diseñar programas de planificación familiar —y, en general, políticas de salud sexual y reproductiva— en que se incorporen los requerimientos, las necesidades y los ideales reproductivos de las mujeres indígenas, sobre la base de lecturas contextualizadas de los indicadores relativos a estos asuntos. En este sentido cabe mencionar, a modo ilustrativo, que en Guatemala la fecundidad de las mujeres indígenas es más elevada que la de las mujeres no indígenas, pero también lo es la demanda insatisfecha de servicios de planificación familiar, lo que indica la existencia de desigualdades y una brecha en la implementación de sus derechos. A su vez, también se constata que el número ideal de hijos (o la fecundidad deseada) de las mujeres indígenas es sostenidamente mayor que el expresado por las mujeres no indígenas: en 2008, dicho indicador fue de 3,6 hijos en el caso de las primeras y de 2,6 en el caso de las segundas (véase el gráfico IV.8). En lo que respecta a México, el número ideal de hijos estimado en 2006 fue en promedio de 3 en el caso de las mujeres indígenas y de 2,6 en el caso de las mujeres no indígenas[26]. En síntesis, el enfoque de interculturalidad, tal como ha señalado el Foro Internacional de Mujeres Indígenas, "es estratégico para la atención de la salud sexual y reproductiva de las mujeres indígenas, ya que la sexualidad se encuentra atravesada por la cultura de cada pueblo, por las relaciones tradicionales y por los usos y costumbres" (FIMI, 2009).

Gráfico IV.8

Guatemala: tasas globales de fecundidad observadas y deseadas según condición étnica, 1987-2008

(En número de hijos e hijas)



Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL, sobre la base de las encuestas de demografía y salud de Guatemala.

3. Las jóvenes indígenas y la maternidad a edades tempranas

Los datos presentados en algunos estudios previos permiten observar que en América Latina las y los jóvenes comienzan su vida sexual a edades cada vez más tempranas, y que, por otra parte, se postergan las uniones y la llegada del primer hijo (CEPAL/OIJ, 2004), esto último en pro de la acumulación de capital educativo y laboral. Sin embargo, estos comportamientos varían en los diferentes grupos sociales, como ocurre en el caso de las jóvenes indígenas. En estudios anteriores, basados en la ronda de censos de 2000, se observó que el porcentaje de jóvenes de 15 a 19 años que ya habían sido madres era sistemáticamente más elevado en el grupo de las adolescentes indígenas en comparación con el grupo de las adolescentes no indígenas (Del Popolo, Oyarce y Ribotta, 2009). Si bien es cierto que el inicio de la maternidad a edades más tempranas no necesariamente se traduce en una prole más numerosa, hay evidencia de que, pese a un descenso generalizado y destacado del nivel de fecundidad en los países de la región,

[26] Se trata de una estimación propia realizada sobre la base de información consultada en INMUJERES (2009).

persisten diferencias significativas entre los grupos étnicos, ya que en el caso de los pueblos y las mujeres indígenas se mantiene un promedio de hijos superior al registrado en el resto de la población. Por lo tanto, no solamente hay una mayor proporción de jóvenes indígenas que son madres, sino que también es de esperar que, al final de sus vidas reproductivas, ellas tengan más cantidad de hijos.

En América Latina, la reproducción a edades tempranas constituye un foco particular de interés en lo que respecta a las políticas públicas, por varias razones. En primer lugar, porque pese a los importantes descensos del nivel de fecundidad general, la fecundidad adolescente no ha seguido la misma tendencia, sino que, en casi todos los países de la región, los niveles se han mantenido o incluso han aumentado en el período comprendido de 1990 a 2000 (CEPAL/CELADE, 2004; Rodríguez, 2008). Si bien en el período comprendido de 2000 a 2010 se ha registrado un punto de inflexión en varios países de la región, con una tendencia a la baja, los porcentajes de adolescentes que son madres siguen siendo superiores a los observados en 1990 (CEPAL/CELADE, 2013d).

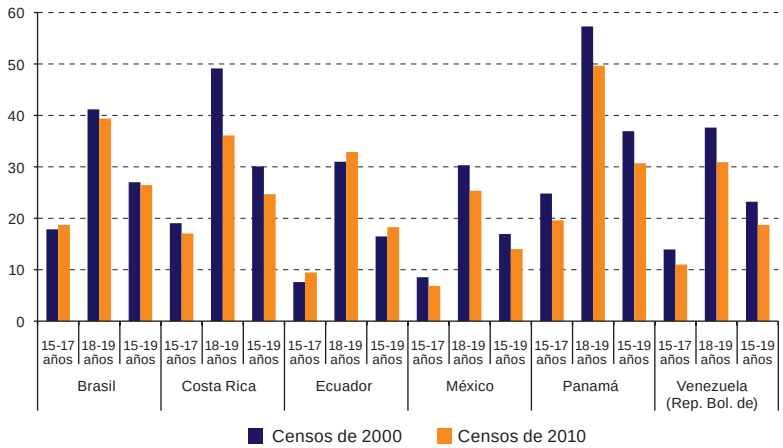
En segundo lugar, se considera que la reproducción a edades tempranas está asociada con la inequidad socioeconómica, ya que su frecuencia es mucho mayor en los grupos pobres y que presentan un menor nivel de educación formal —entre los que se encuentran los pueblos indígenas—, a tal punto que ha sido considerada uno de los componentes que disminuyen las probabilidades de salir de la pobreza de una generación a otra (CEPAL/CELADE, 2004; Rodríguez, 2008). También se relaciona con la desigualdad de género, al menos de dos maneras: por un lado, porque las responsabilidades de la crianza recaen principalmente en las jóvenes, sus madres y sus abuelas; por otro lado, por la ausencia de las parejas y la consecuente responsabilidad exclusiva de las mujeres cuando la maternidad temprana ocurre fuera del matrimonio o de las uniones (Rodríguez, 2008).

Sin embargo, las argumentaciones mencionadas deben examinarse en detalle cuando se considera el caso de los pueblos indígenas. En principio, algunas de estas situaciones —por ejemplo, tener hijos fuera de una unión o en ausencia de la pareja— no necesariamente ocurren en el grupo de las adolescentes y las jóvenes indígenas. Si bien no puede negarse la relación entre exclusión social y reproducción temprana, este impacto negativo puede no producirse en las jóvenes que residen en contextos indígenas más tradicionales, por el rol central que ocupa la familia, base de su estructura social. Por otra parte, en algunos pueblos indígenas las pautas ligadas a una nupcialidad a edades tempranas y el valor que se da a los hijos conllevan significados muy diferentes a los de la denominada "reproducción en la adolescencia" (Del Popolo, López y Acuña, 2009; Pagliaro y Azevedo, 2008). Por lo tanto, los problemas asociados a la maternidad a edades tempranas deben examinarse también con base en la dimensión cultural, de ninguna manera para justificar situaciones que atenten contra la integridad de las jóvenes indígenas, sino para lograr una comprensión del fenómeno que contribuya al diseño de políticas efectivas y acordes a los derechos individuales y colectivos de las mujeres indígenas.

En el gráfico IV.9 puede observarse que, en la última década, la maternidad a edades tempranas de las jóvenes indígenas de 15 a 19 años ha disminuido en los países considerados, a excepción del Ecuador. Los mayores descensos se registraron en Costa Rica, México, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de), tanto en el grupo de edad de 15 a 17 años como en el grupo de jóvenes de 18 a 19 años. No obstante, si esta información se complementa con la presentada en el cuadro IV.7, se evidencia que la maternidad temprana es sostenidamente más alta en el caso de las muchachas indígenas de todos los países examinados. El rango de jóvenes indígenas que son madres antes de los 20 años oscila desde aproximadamente un 12% en el Uruguay hasta casi un 31% en Panamá, es decir, prácticamente una de cada tres jóvenes indígenas de 15 a 19 años es madre en este último país. Las mayores diferencias étnicas se registran, en orden de importancia, en Panamá, Costa Rica, el Brasil y el Paraguay, países en que la maternidad adolescente indígena duplica con creces la no indígena. Nótese que en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador y el Perú las diferencias étnicas no son tan acentuadas.

Los factores socioterritoriales y étnicos subyacentes a los comportamientos reproductivos pueden visualizarse también mediante el análisis de los datos del cuadro IV.7. Así, por ejemplo, se observa una asociación con la zona de residencia, puesto que la probabilidad de ser madres de las jóvenes de cualquier grupo étnico es sistemáticamente más elevada en el medio rural en comparación con el urbano. Sin embargo, aun en las ciudades, la maternidad indígena resulta superior que la no indígena, lo que confirma el entrecruzamiento de las desigualdades. En el caso de las jóvenes indígenas, las brechas entre las zonas de residencia urbana y rural son contundentes, especialmente en el Brasil, Costa Rica y el Perú. La maternidad de las jóvenes indígenas en el campo llega aproximadamente al 32% en el Brasil y Panamá. En estos países, así como en Costa Rica, dos de cada diez jóvenes de 15 a 17 años son madres.

Gráfico IV.9
América Latina (6 países): jóvenes indígenas de 15 a 19 años que son madres según grupo de edad, censos de 2000 y de 2010
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas (SISPPI) y de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Estos resultados se tornan más diversos según los pueblos indígenas de pertenencia de las jóvenes. En algunos estudios previos se muestra que la intensidad de la maternidad a edades tempranas en el Estado Plurinacional de Bolivia es mucho más elevada en el caso de las jóvenes de los pueblos Mojeño y Guaraní que en el caso de las jóvenes Aymara y Quechua. En Panamá, es más intensa en el caso de las Ngäbe, Embera y Teribe, en comparación con las Kuna (Del Popolo, López y Acuña, 2009). Estas diferencias se extienden a los ámbitos tanto urbanos como rurales, aunque se advierte nuevamente la incidencia de la zona de residencia, entre otros factores.

Las particularidades culturales de cada pueblo también pueden suponer una menor intensidad de la reproducción a edades tempranas en comparación con los niveles registrados en la población no indígena, tal como sucede en el caso de las Aymara y las Quechua del Estado Plurinacional de Bolivia, o en el caso de las jóvenes Rapa Nui de Chile (Del Popolo, López y Acuña, 2009). Al respecto, en un estudio previo se muestra que las mujeres Aymara tienen una trayectoria reproductiva más tardía y menos intensa que la de las mujeres no indígenas, aun cuando se controlen factores económicos y educativos, mientras que las mujeres del pueblo Guaraní sobresalen justamente por lo contrario, es decir, por presentar una maternidad intensa y temprana (Rodríguez, 2003).

También Pagliaro y Azevedo (2008) aportan evidencias contundentes acerca de la forma en que diversos aspectos culturales como la organización social de determinados pueblos indígenas del Brasil, sus sistemas familiares y de parentesco, las reglas de casamiento y de residencia, y las normas relativas a la concepción y la contracepción, entre otros, influyen sobre los regímenes demográficos y las trayectorias reproductivas. Así, en el pueblo Xavante, con reglas de residencia matrilocal y de descendencia patrilineal, donde el casamiento y la maternidad son prácticamente hechos universales, las mujeres inician su período reproductivo a los 11 o 12 años. Por el contrario, en pueblos con patrones de residencia patrilocal se registra un inicio de la maternidad más tardío.

Los resultados expuestos permitirían identificar una brecha en la implementación de los derechos de las jóvenes indígenas, y, específicamente, del derecho a la salud reproductiva, puesto que estas cifras resultan en buena medida de factores estructurales como la pobreza y el menor acceso a la educación formal. Debido a la falta de adecuación cultural de los servicios de salud, el acceso de estas jóvenes a los servicios de planificación familiar se dificulta aún más. Todo esto limita las decisiones reproductivas, lo que impacta en el bienestar de las jóvenes madres y de sus hijos, y en determinadas situaciones se expresa en mayores niveles de mortalidad infantil y materna.

Cuadro IV.7

América Latina (14 países): jóvenes de 15 a 19 años que son madres según condición étnica, zona de residencia y grupo de edad, varios años

(En porcentajes)

País y años censales	Grupos de edad	Población indígena			Población no indígena		
		Zona urbana	Zona rural	Total	Zona urbana	Zona rural	Total
Brasil, 2010	De 15 a 17 años	10,6	22,9	18,7	6,4	8,6	6,8
	De 18 a 19 años	26,8	46,9	39,4	18,2	26,6	19,5
	De 15 a 19 años	17,0	31,6	26,4	11,1	15,2	11,8
Costa Rica, 2011	De 15 a 17 años	8,5	20,3	17,0	5,3	6,7	5,7
	De 18 a 19 años	23,6	42,1	36,1	17,0	22,2	18,4
	De 15 a 19 años	15,2	28,7	24,7	10,0	12,6	10,8
Ecuador, 2010	De 15 a 17 años	9,0	9,6	9,5	8,3	11,9	9,6
	De 18 a 19 años	28,9	34,2	32,9	25,2	34,1	28,1
	De 15 a 19 años	17,4	18,5	18,3	15,0	20,3	16,8
México, 2010	De 15 a 17 años	6,3	7,4	6,9	5,7	7,1	6,0
	De 18 a 19 años	23,4	27,4	25,3	20,6	25,8	21,6
	De 15 a 19 años	13,2	14,8	14,0	11,6	14,2	12,2
Nicaragua, 2005	De 15 a 17 años	10,9	15,1	13,4	8,5	14,7	11,2
	De 18 a 19 años	29,7	45,3	38,4	27,7	42,5	33,5
	De 15 a 19 años	18,2	25,6	22,5	16,2	25,1	19,9
Panamá, 2010	De 15 a 17 años	16,9	20,5	19,6	5,7	8,9	6,7
	De 18 a 19 años	38,8	54,2	49,7	19,1	28,6	21,7
	De 15 a 19 años	26,0	32,4	30,7	11,3	16,2	12,7
Uruguay, 2011	De 15 a 17 años	6,0	4,1	6,0	4,6	4,9	4,6
	De 18 a 19 años	20,2	25,8	20,4	16,9	21,9	17,1
	De 15 a 19 años	11,6	12,5	11,6	9,3	11,3	9,4
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	De 15 a 17 años	8,6	15,5	11,0	7,6	11,8	8,1
	De 18 a 19 años	27,8	37,4	30,9	23,1	34,2	24,2
	De 15 a 19 años	16,1	23,7	18,7	13,9	20,2	14,6
País y años de las encuestas	**Grupos de edad**	**Población indígena**			**Población no indígena**		
		Zona urbana	Zona rural	Total	Zona urbana	Zona rural	Total
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2008	De 15 a 17 años	6,6	8,4	7,5	6,8	15,3	8,6
	De 18 a 19 años	18,4	36,4	26,4	17,7	45,5	22,6
	De 15 a 19 años	11,6	18,7	15,0	10,8	25,5	13,7
Colombia, 2010	De 15 a 17 años	10,8	13,5	12,6	7,0	10,4	7,8
	De 18 a 19 años	22,4	41,0	32,4	24,4	42,8	28,2
	De 15 a 19 años	15,3	23,2	20,1	13,8	22,0	15,6
Guatemala, 2008	De 15 a 17 años	7,6	10,8	9,8	6,3	9,2	7,8
	De 18 a 19 años	20,4	28,6	25,8	26,6	41,6	33,2
	De 15 a 19 años	12,9	17,7	16,1	15,0	20,7	17,8
Nicaragua, 2006-2007	De 15 a 17 años	8,3	20,7	14,6	6,6	13,8	9,9
	De 18 a 19 años	37,3	42,6	40,0	28,4	44,4	34,9
	De 15 a 19 años	20,3	29,7	25,1	15,1	24,2	19,1
Paraguay, 2008	De 15 a 17 años	12,7	6,0	7,1	2,8	6,3	3,3
	De 18 a 19 años	23,3	30,0	28,5	8,8	20,0	10,1
	De 15 a 19 años	16,7	13,1	13,8	5,5	11,0	6,2
Perú, 2012	De 15 a 17 años	3,8	9,3	7,8	4,1	7,6	4,9
	De 18 a 19 años	13,3	38,3	28,7	14,6	34,8	18,4
	De 15 a 19 años	9,0	19,9	16,5	8,3	17,1	10,1

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales con Redatam de los microdatos censales.

Sin perjuicio de lo anterior, no es menos cierto que estas diferencias también se deben, en parte, a factores inherentes a las pautas culturales de los pueblos indígenas a los que pertenecen estas jóvenes, que determinan, entre otras cosas, la edad de las uniones y el momento de la llegada de los hijos. De hecho, en términos generales, es más frecuente la nupcialidad a edades más tempranas en el caso de las mujeres indígenas. Esta costumbre, sumada al valor asociado a la reproducción y a las necesidades de sobrevivencia física y cultural, conduce a que la transición al primer hijo sea más intensa comparada con la del resto de las jóvenes, y se traduce en una descendencia final más numerosa. Asimismo, las pautas culturales de algunos pueblos también pueden redundar en la situación contraria, es decir, en una trayectoria reproductiva menos intensa e incluso más tardía que la de las mujeres no indígenas, como puede observarse en los valores registrados en el caso de las adolescentes de pueblos indígenas andinos y de la sierra de Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Ecuador (Del Popolo, López y Acuña, 2009). Esta situación se refleja también en el Perú, donde el promedio indígena está determinado por los pueblos mayoritarios, es decir, Quechua y Aymara (véase el cuadro IV.7). Sin embargo, si se desagrega la información por pueblos, se observa que las jóvenes amazónicas presentan indicadores de maternidad temprana mucho más elevados, igual que las jóvenes Asháninka, en que esta asciende a un 44% (UNICEF/INEI, 2010).

La educación formal también tiene su impacto en el comportamiento reproductivo, y supone diferencias mucho más contundentes que la zona de residencia. La información presentada en el cuadro IV.8 es contundente al respecto: en algunos países, la maternidad de las jóvenes indígenas con baja escolaridad llega a ser 10 y hasta 25 veces más alta que la de las jóvenes de la misma condición étnica que poseen al menos el nivel de secundario completo (13 años de estudios o más). Asimismo, las cifras muestran la interacción entre el factor étnico y el educativo, que permite identificar dos patrones: uno según el cual, al controlar por el nivel de escolaridad, la maternidad de las jóvenes indígenas resulta similar o incluso inferior a la alcanzada por las jóvenes no indígenas —es el caso de Colombia, el Ecuador, México, Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de)—, es decir que el factor étnico desaparece o incluso favorece a las jóvenes de los pueblos indígenas. El otro patrón muestra que, con independencia del nivel educativo, los indicadores de maternidad de las jóvenes indígenas resultan sistemáticamente superiores a los de las jóvenes no indígenas (esto se observa en el Brasil, Costa Rica, Panamá y el Uruguay).

Cuadro IV.8

América Latina (10 países): jóvenes de 15 a 19 años que son madres según condición étnica y años de estudios, y brechas relativas, varios años

(En porcentajes)

País y años censales	Condición étnica	Años de estudios				Brechas entre mujeres con 0 a 3 años de estudios y mujeres con 13 años o más de estudios [a]
		De 0 a 3 años	De 4 a 6 años	De 7 a 12 años	13 años y más	
Brasil, 2010	Población indígena	40,0	36,6	16,4	5,2	7,7
	Población no indígena	23,1	32,3	8,2	2,1	10,8
Colombia, 2005	Población indígena	25,7	24,0	10,7	3,8	6,8
	Población no indígena	32,0	29,6	11,0	4,0	8,0
Costa Rica, 2011	Población indígena	39,9	38,4	14,6	14,8	2,7
	Población no indígena	22,8	25,2	7,7	4,2	5,4
Ecuador, 2010	Población indígena	23,3	26,9	13,1	10,2	2,3
	Población no indígena	22,6	35,3	13,8	8,5	2,7
México, 2010	Población indígena	28,0	24,3	11,0	3,9	7,2
	Población no indígena	25,6	27,6	10,8	3,4	7,5
Nicaragua, 2005	Población indígena	35,5	26,9	14,1	3,6	9,7
	Población no indígena	37,2	27,2	11,7	5,2	7,1
Panamá, 2010	Población indígena	44,4	40,2	19,8	14,8	3,0
	Población no indígena	25,6	30,2	10,9	5,1	5,0
Perú, 2007	Población indígena	27,2	23,8	8,8	4,7	5,8
	Población no indígena	22,2	24,0	10,2	5,4	4,1
Uruguay, 2011	Población indígena	...	35,8	10,0	1,7	21,1
	Población no indígena	...	29,6	8,2	1,1	25,8
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	Población indígena	31,2	27,5	13,3	6,8	4,6
	Población no indígena	24,3	33,3	13,2	7,2	3,4

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales con Redatam de los microdatos censales.

[a] En el caso del Uruguay, se calculó el cociente entre el número de mujeres que poseen de 4 a 6 años de estudios y el número de mujeres que tienen 13 años de estudios o más.

Con todo, la evidencia empírica apoya la hipótesis ya mencionada según la cual la presencia de una maternidad más intensa en el caso de las jóvenes indígenas no es un resultado exclusivo de la existencia de brechas en la implementación de sus derechos, sino que también es el resultado de trayectorias reproductivas diferentes ligadas a sus contextos culturales.

4. La maternidad sin riesgos: condición *sine qua non* para garantizar los derechos reproductivos

En la actualidad, la mortalidad materna es uno de los problemas de salud más urgentes, que pone en riesgo la salud y la vida de la madre, del recién nacido y de los otros hijos e hijas. En este sentido, "reducir las tasas de mortalidad y morbilidad derivadas de la maternidad es un imperativo moral y de derechos humanos, así como una prioridad de importancia crucial para el desarrollo internacional" (UNFPA, 2004). En este marco, en el Programa de Acción de la CIPD se propuso la reducción tanto del nivel de mortalidad materna de cada país como de la brecha existente entre sectores sociales.

La evidencia empírica permite comprobar que la situación es aún muy preocupante en la región. Antes de examinar los datos, cabe reconocer que esta es una meta difícil de evaluar, ya que en las estadísticas vitales de la mayoría de los países se registran serias limitaciones, y más aún en la declaración de las causas de muerte. Por ende, en varios países la información proviene de estimaciones indirectas y puede conllevar altos márgenes de incertidumbre. Por este motivo, las tendencias deben analizarse con cautela. Las serias limitaciones que afectan a estos datos se profundizan aún más en el caso de las mujeres indígenas, puesto que en la mayoría de los países de la región ni siquiera se incluye la identificación de los pueblos indígenas en los registros (tema que se aborda en detalle en el capítulo sobre el derecho a la información).

En términos generales, la mortalidad materna en la región es muy inferior al promedio mundial. A excepción de Haití, en todos los países se registran menos de 210 muertes maternas por cada 100.000 nacimientos. Sin embargo, hasta 2010 persistía una importante heterogeneidad intrarregional, con un rango que oscilaba desde 17,7 muertes maternas por cada 100.000 nacimientos en el Uruguay hasta 190 en el Estado Plurinacional de Bolivia y 350 en Haití (CEPAL, 2012). Asimismo, se percibe una tendencia general a la disminución de la mortalidad materna. En caso de mantenerse las tendencias observadas, en Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras y el Perú se alcanzaría la meta establecida en el Programa de Acción de la CIPD, que consiste en lograr una reducción del 50% de la mortalidad materna en el período comprendido de 2000 a 2015. En los 14 países restantes de América, es decir, en la mayoría de ellos, deberán redoblarse las acciones realizadas para dar cumplimiento a los acuerdos (CEPAL-CELADE, 2013d). Esta situación crítica que se constata en el nivel nacional puede ser aún peor en el caso de las mujeres indígenas, si se toman en cuenta los factores estructurales que las ponen en clara situación de desventaja, así como también los factores directos, como las dificultades de acceso y de accesibilidad cultural a los servicios. A pesar de la falta de información sistemática sobre las diferencias étnicas, en algunos estudios locales se registra la sobremortalidad que afecta a las mujeres indígenas, tal como se ilustra en recuadro IV.20.

La mortalidad materna refleja el estado de salud de las mujeres en edad reproductiva, así como la oferta y las condiciones de los servicios de salud, y la calidad de la atención a que tienen acceso (UNPFII, 2008d). La CIPD reconoce que las principales causas se relacionan con complicaciones en el embarazo y el parto, y que la mayoría de las muertes podrían evitarse si los servicios de salud reproductiva fueran adecuados, tanto durante el embarazo y el nacimiento como después del alumbramiento. Por ello, se pide a los gobiernos que no solo amplíen los servicios a fin de lograr un mayor acceso de las mujeres, sino que además mejoren su calidad.

De allí que, para monitorear los avances en materia del logro de las metas establecidas tanto en la CIPD como en los ODM, se recomienda considerar la proporción de partos atendidos por personal calificado como un indicador de referencia. En particular, en la evaluación de la CIPD+5 se acordó lo siguiente: "Para el año 2005, en los lugares en donde la tasa de mortalidad materna sea muy elevada, al menos el 40% de los nacimientos deben ser atendidos por personal calificado; el 50% de los nacimientos para el año 2010 y el 60% de los nacimientos para el año 2015. Todos los países deben redoblar sus esfuerzos a fin de que para 2005, a nivel mundial, el 80% de todos los partos sean asistidos por personas calificadas; para 2010, el 85%; y para 2015, el 90%" (Naciones Unidas, 1999b).

Recuadro IV.20
La mortalidad materna, un asunto prioritario en la región

"Paradójicamente, pese al reconocimiento de la urgencia [de reducir la mortalidad materna expresada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)], esta es una meta difícil de evaluar, ya que la mayoría de los países presentan serias limitaciones en las estadísticas vitales y más aún en la declaración de las causas de muerte. Además, no se dispone de datos sistemáticos para las mujeres indígenas. Sin embargo, algunas aproximaciones desde un enfoque territorial muestran una sobremortalidad alarmante en desmedro de ellas.

En México, por ejemplo, se constata que en los municipios predominantemente indígenas con alto y muy alto índice de marginación y aislamiento geográfico-social, el riesgo de muerte materna indígena es hasta nueve veces mayor que en los municipios mejor comunicados (CDI, 2010c). En Panamá, en tanto, se estimaba una razón de mortalidad materna de 71 defunciones por cada 100.000 nacimientos en 2008, mientras que en la Comarca Ngöbe-Buglé llegaba a las 344 muertes maternas por cada 100.000 nacimientos. Según la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en Honduras, específicamente en los departamentos que concentran la mayor población indígena (Colón, Copán, Intibuca, Lempira y La Paz), la tasa de mortalidad materna oscilaba en 2004 entre 190 y 255 defunciones por cada 100.000 nacidos vivos, mientras que el promedio nacional era de 147.

El informe anual circunstanciado 2011 que presentó al Congreso la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) de Guatemala indica que 'mientras las madres mayas mueren a razón de 211 por cada 100.000 nacidos vivos, entre las no indígenas el indicador es de 70 por 100 mil'. En el Perú, la razón de muertes maternas en 2009 fue de 103 por cada 100.000 nacimientos; en 2011, según datos del Ministerio de Salud, en el departamento de Puno (con población predominantemente Aymara y Quechua) la mortalidad materna se incrementó en un 47%. Además, en casi todos los departamentos con población indígena amazónica, excepto Ucayali y San Martín, las cifras se encuentran por encima del promedio nacional. Los cinco departamentos del Perú que concentran el mayor número de muertes maternas notificadas en 2010 (Cajamarca, Puno, La Libertad, Loreto y Piura) evidencian también poco avance en el acceso a métodos modernos de planificación familiar.

En estas enormes desigualdades intervienen diversos factores relativos a la salud pública y la justicia social, que se asocian con la pobreza, la exclusión y la marginación de las mujeres y los pueblos indígenas".

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Mujeres indígenas en América Latina. Dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos* (LC/W.558), Santiago de Chile, 2013.

En términos generales, en la mitad de los países de América Latina se ha alcanzado y superado la meta general establecida para 2015, que consiste en que el 90% de los partos sean atendidos por personal calificado, y en Panamá casi se había alcanzado este porcentaje en 2009. Por otra parte, de continuar el ritmo de crecimiento observado en la década de 2000, en cuatro países de la región se llegaría a cumplir la meta establecida en la CIPD+5 (El Salvador, Honduras, Paraguay y Perú); en dos países se estaría cerca de lograrlo (Ecuador y Nicaragua), y en otros dos países deberían intensificarse las acciones (Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala) (CEPAL-CELADE, 2013d). Cabe señalar que este indicador muestra una alta asociación inversa con la razón de mortalidad materna.

Las cifras presentadas en el cuadro IV.9 permiten constatar que la atención profesional del parto es sistemáticamente más baja en el caso de las mujeres indígenas. Además, se observa que, de los países sobre los cuales se dispone de información cercana a 2010, en Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala se registran las menores coberturas (un 66,1% y un 29,6%, respectivamente). Las profundas desigualdades se reflejan en el hecho de que, en el caso de las mujeres no indígenas del Estado Plurinacional de Bolivia, ya en 2008 se había superado la meta del 90% establecida para el año 2015. Sin embargo, cabe destacar los progresos observados en todos los países respecto de los cuales se dispone de datos que permiten estimar los logros registrados en el tiempo. En efecto, tanto en el cuadro IV.9 como en el gráfico IV.10 se observan avances significativos en lo que respecta a la atención profesional del parto en mujeres indígenas, sobre todo en Colombia, México, el Paraguay y el Perú, países donde el indicador ronda el 80%. Asimismo, si se presta atención a los países en cuyo caso se cuenta con datos relativos a dos momentos diferentes, puede verificarse que los aumentos del porcentaje de partos atendidos por personal profesional son siempre mayores en el caso de las mujeres indígenas en comparación con el de las mujeres no indígenas, y esto señala que las desigualdades étnicas disminuyeron, en especial en el Perú.

Con independencia del debate respecto de lo que se entiende por una atención profesional y por una especializada, que teóricamente podría incluir la participación de la partera tradicional, los datos presentados en el cuadro IV.9 también permiten notar el rol significativo que estas tienen en varios países de la región en la atención de los partos de mujeres indígenas. En Guatemala, poco más del 60% de los partos de mujeres indígenas son atendidos por parteras o comadronas, práctica que casi no varió en el período comprendido de 2002 a 2008. Aunque en menor medida, la atención brindada por parteras o comadronas sigue siendo importante en Colombia (alrededor del 11% del total de los partos cuentan con este tipo de asistencia), México (17%), Nicaragua (cerca del 36%) y el Paraguay (casi un 20%). En el caso de Colombia, también es significativo el porcentaje de partos atendidos por

algún miembro de la familia u otra persona (alrededor del 11%), y este tipo de atención definitivamente es relevante en el Estado Plurinacional de Bolivia, donde alrededor del 28% de los partos de las mujeres indígenas y cerca del 6% de los partos de las mujeres no indígenas se practican con este tipo de asistencia. Sin embargo, en todos los países se advierte un descenso sistemático del porcentaje de partos atendidos ya sea por parteras o comadronas o por algún familiar, y nuevamente el caso más notorio es el del Perú. En 2000, las parteras o comadronas atendieron un 25,4% de los partos de las mujeres indígenas, y poco más la mitad de los partos fueron atendidos por algún familiar (50,8%). En 2012, solo un 5,2% de los partos de mujeres indígenas fueron atendidos por parteras o comadronas, y un 11,8%, por algún familiar.

Cuadro IV.9

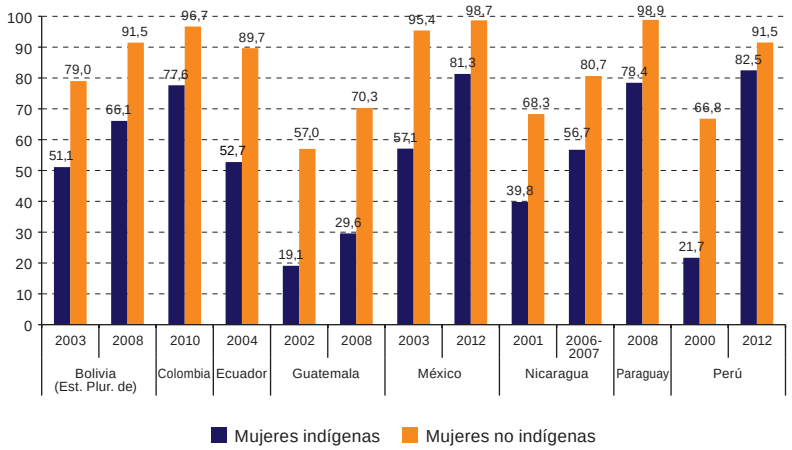
América Latina (8 países): partos según condición étnica y tipo de atención, y brechas relativas, varios años

(En porcentajes)

País	Años de las encuestas	Condición étnica y brechas relativas[a]	Tipo de atención del parto					Total
			Profesional	No profesional	Atención no profesional			
					Partera comadrona	Familiar, amiga u otra	Sin atención	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2003	Población indígena	51,1	48,9	6,5	40,4	2,0	100,0
		Población no indígena	79,0	21,0	5,3	15,2	0,6	100,0
		Brechas relativas	0,6	2,3	1,2	2,7	3,3	
	2008	Población indígena	66,1	33,9	4,5	28,1	1,3	100,0
		Población no indígena	91,5	8,5	2,0	6,2	0,3	100,0
		Brechas relativas	0,7	4,0	2,2	4,5	4,5	
Colombia	2010	Población indígena	77,6	22,4	10,7	10,9	0,8	100,0
		Población no indígena	96,7	3,3	1,9	1,2	0,2	100,0
		Brechas relativas	0,8	6,8	5,7	8,8	4,2	
Ecuador	2004	Población indígena	52,7	47,3	6,3	34,6	6,4	100,0
		Población no indígena	89,7	10,3	2,7	6,3	1,3	100,0
		Brechas relativas	0,6	4,6	2,3	5,5	4,8	
Guatemala	2002	Población indígena	19,1	80,9	63,7	16,4	0,8	100,0
		Población no indígena	57,0	43,0	36,2	5,9	0,8	100,0
		Brechas relativas	0,3	1,9	1,8	2,8	1,0	
	2008	Población indígena	29,6	70,4	62,3	7,7	0,5	100,0
		Población no indígena	70,3	29,7	25,4	3,9	0,4	100,0
		Brechas relativas	0,4	2,4	2,5	2,0	1,3	
México	2003	Población indígena	57,1	42,9	36,6	4,9	1,4	100,0
		Población no indígena	95,4	4,6	4,2	0,3	0,1	100,0
		Brechas relativas	0,6	9,3	8,7	16,3	14,0	
	2012	Población indígena	81,3	18,7	17,0	0,0	1,7	100,0
		Población no indígena	98,7	1,3	0,7	0,4	0,2	100,0
		Brechas relativas	0,8	14,3	22,9	0,0	8,1	
Nicaragua	2001	Población indígena	39,8	60,2	53,4	5,5	1,3	100,0
		Población no indígena	68,3	31,7	21,7	8,5	1,5	100,0
		Brechas relativas	0,6	1,9	2,5	0,6	0,9	
	2006-2007	Población indígena	56,7	43,3	35,8	6,7	0,8	100,0
		Población no indígena	80,7	19,3	13,8	4,7	0,9	100,0
		Brechas relativas	0,7	2,2	2,6	1,4	0,9	
Paraguay	2008	Población indígena	78,4	21,6	19,7	1,4	0,4	100,0
		Población no indígena	98,9	1,1	0,9	0,1	0,1	100,0
		Brechas relativas	0,8	18,8	21,0	13,7	3,9	
Perú	2000	Población indígena	21,7	78,3	25,4	50,8	2,1	100,0
		Población no indígena	66,8	33,2	20,3	12,2	0,7	100,0
		Brechas relativas	0,3	2,4	1,3	4,2	3,0	
	2012	Población indígena	82,5	17,5	5,2	11,8	0,5	100,0
		Población no indígena	91,5	8,5	6,0	2,2	0,3	100,0
		Brechas relativas	0,9	2,1	0,9	5,3	1,8	

Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL, sobre la base del procesamiento de datos de las encuestas de demografía y salud de los países considerados.
[a] Cociente entre el porcentaje indígena y no indígena en cada tipo de atención.

Gráfico IV.10
América Latina (8 países): partos atendidos por personal calificado según condición étnica, varios años
(En porcentajes)



Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL, sobre la base de datos consultados en el cuadro IV.9 de este trabajo.

La información presentada podría estar indicando progresos en términos de la accesibilidad cultural de los servicios de salud. Tal como ha señalado el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas (UNPFII), con el tiempo han ido surgiendo buenas prácticas en que los servicios de salud pública se complementan con prácticas tradicionales. En el desarrollo de esas prácticas se hace hincapié en el diálogo intercultural y en el intercambio de opiniones para asegurar que se tengan en cuenta las particularidades culturales en la prestación de los servicios de salud, de conformidad con lo establecido en los artículos 23 y 24 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (a modo ilustrativo, véase el recuadro IV.21). En Lima, las mujeres indígenas expresaron que la salud indígena e intercultural garantiza el bienestar espiritual, físico, psíquico, personal y comunitario en relación con todos los aspectos de la sexualidad humana, las funciones y los procesos del sistema reproductivo, y una vida sexual coherente con la dignidad tanto de la mujer como del hombre. Por otra parte, en varios países de la región se han implementado programas de transferencias condicionadas que promueven el parto institucional. En el Estado Plurinacional de Bolivia, por ejemplo, se asigna un bono cuya entrega está condicionada a que la asistencia de los controles prenatales y del parto se realice en un centro de salud, y por Decreto Supremo núm. 066 de 2009 se garantiza, en estos casos, la inscripción gratuita del recién nacido. Además, mediante la Resolución Ministerial núm. 1329 de 2011 se establece un pago para las mujeres cuyo parto haya sido atendido por una partera tradicional acreditada por el personal de salud.

En América Latina, una de las áreas en que se ha promovido ampliamente la incorporación de agentes y prácticas de la medicina tradicional indígena ha sido la atención del parto. En las últimas dos décadas se han implementado numerosas experiencias para impulsar la participación de comadronas o parteras en el alumbramiento, basadas en un amplio rango de modalidades, entre las que se incluye su capacitación para que puedan atender el parto en las comunidades, acompañar y dar seguimiento a las mujeres indígenas en los períodos de alumbramiento, e incluso atender y acompañar partos institucionales (véase el recuadro IV.22). Estas experiencias, de indudable valor, fueron promovidas principalmente para disminuir las muertes maternas en las comunidades indígenas de Guatemala y México, y actualmente se llevan adelante en varios países de la región, en el marco de la implementación de las políticas y los programas de salud, y de la aplicación de modelos interculturales desarrollados para y con los pueblos indígenas (CEPAL/CELADE, 2013d; CEPAL, 2013b).

Lo anterior permite explicar, en cierta medida, los cambios significativos expresados en las cifras de atención del parto presentadas en el gráfico IV.10. Sin embargo, la contracara de estas experiencias es que en algunos casos se ha limitado el rol de la partera, que ha sido subordinado al del equipo de salud. Además, varias de estas iniciativas se reducen a incorporar la participación de la comadrona o partera en el contexto de lo permitido

en un determinado tipo de atención hospitalaria, sin considerar el modelo ideológico y cultural en que se da el parto indígena, por lo que se reduce el papel de los aspectos simbólicos y sociales. Por ejemplo, en el caso de las personas Quechua del Perú se ha observado que, si bien se han realizado acciones para incorporar algunos de estos aspectos en la atención hospitalaria, como la posición del parto y la presencia de la partera y de familiares durante este, sus roles y sus propiedades terapéuticas se ven reducidos debido a las condiciones de infraestructura de los centros hospitalarios.

Recuadro IV.21

Experiencias para ampliar el acceso y mejorar la calidad de la salud sexual y reproductiva intercultural en la región

Entre las experiencias realizadas en América Latina y el Caribe para ampliar el acceso y mejorar la calidad de la salud sexual y reproductiva cabe mencionar la elaboración de la propuesta de estándares básicos para servicios de salud materna con pertinencia cultural en la región andina. El objetivo es contar con instrumentos para evaluar los componentes técnicos y humanos de los servicios de salud materna en el marco de los derechos humanos. De este modo se pretende no solo evaluar el parto institucional y lograr la reducción de las muertes maternas, sino también considerar el contexto y el desarrollo del proceso en que se implementa la intervención. Las normas mínimas fueron elaboradas por los ministerios de salud de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador y el Perú con el Enlace Continental de Mujeres Indígenas, en el marco de la iniciativa Mujer Indígena: Salud y Derechos del Fondo de Cooperación para América Latina y el Caribe, integrado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), con la colaboración de Family Care International.

La experiencia tiene como antecedente una serie de procesos implementados en los países y las agencias involucradas, a saber:

i) En el Perú se elaboraron estándares de calidad para el primer nivel de atención en 2002, y en 2009 se definió un total de 43 criterios para evaluar el avance en la implementación de la interculturalidad.

ii) En el Ecuador se formuló en 2008 el *Manual de estándares, indicadores e instrumentos para medir la calidad de la atención materno-neonatal*.

iii) En el Estado Plurinacional de Bolivia se elaboró en 2005 una "Guía para el desarrollo de un enfoque intercultural en la atención de la salud materna".

iv) Como parte del proyecto de Calidad Humana, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) sistematizó en 2010 estudios de género e interculturalidad, y definió 52 elementos facilitadores y barreras.

v) La Oficina del UNFPA en el Perú elaboró en 2010 una lista de chequeo de 69 actividades para evaluar la pertinencia cultural. Cabe señalar que el Enlace Continental de Mujeres Indígenas también profundizó la discusión sobre los temas a lo largo de ese período, y organizó, entre otras actividades, talleres de capacitación junto con el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), para la lectura de indicadores sobre salud sexual y reproductiva y el análisis de su incidencia en las políticas.

La experiencia consiste en la definición de herramientas básicas para evaluar la calidad humana desde la perspectiva de las usuarias, en el marco de la diversidad cultural y del enfoque de género. Así, se definió un conjunto de indicadores y de estándares básicos para poder identificar, priorizar e intervenir en procesos críticos. Para elaborar las normas se consideraron diferentes abordajes de la pertinencia intercultural según los niveles de decisión, la complejidad y la operatividad. Cuanto más operativo es el nivel, resulta más fácil evaluar el nivel de intervención. Además, es importante la interdependencia entre la medicina académica y la tradicional indígena, y la participación de los actores en los distintos niveles. También se requiere inversión básica en infraestructura, y es necesario asegurar el enfoque de género y contar con estadísticas diferenciadas.

En la formulación de los estándares debe reflejarse el entendimiento intercultural entre el personal de salud pública, las personas con saberes locales, las usuarias, las familias y las comunidades en el marco del derecho a la salud. A fin de medir el nivel de pertinencia cultural, se diseñaron herramientas correspondientes a dos niveles, a saber: el micro o local, y el macro. En el nivel local o micro se utilizan tres instrumentos:

i) Una lista de cotejos sobre los servicios de salud materna con pertinencia intercultural. Se evalúa la pertinencia cultural de los 23 estándares y las 43 actividades, y se proporcionan ideas para el desarrollo de actividades orientadas a promover el respeto de la cultura de las usuarias en relación con la interacción, la organización de los servicios y la capacidad de los proveedores.

ii) Un formato de encuesta para evaluar la satisfacción de la usuaria o la familia con el servicio de salud materna.

iii) Una encuesta de satisfacción de la usuaria respecto de la atención del parto. Se evalúan la pertinencia cultural y la calidad de los servicios. Esta práctica se orienta a la certificación de los recursos humanos y del servicio en el marco de la diversidad cultural.

En cuanto al nivel macro se definieron indicadores cuantitativos estructurales, de proceso y de resultado a fin de medir el nivel de extensión con que se implementan los estándares en el nivel micro, y los logros en la organización de los servicios de salud sexual y reproductiva. Los indicadores miden los cuatro aspectos del derecho a la salud definidos de acuerdo con las Naciones Unidas (disponibilidad, accesibilidad, calidad e impacto).

Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL, sobre la base de Centro de Culturas Indígenas del Perú/Fondo de Población de las Naciones Unidas/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo/Family Care International (CHIRAPAQ/UNFPA/AECID/FCI), *Propuesta de estándares básicos para servicios de salud materna con pertinencia intercultural en la Región Andina*, 2011 [en línea] http://bolivia.unfpa.org/sites/default/files/Propuesta-de-estandares-basicos-para-servicios-de-salud-materna-con-pertinencia-intercultural-en-la-region-andina.pdf.

Recuadro IV.22
Las parteras tradicionales en México

En México, la labor de las parteras tradicionales se reconoce cada vez más como un aporte a la garantía del derecho a la salud de las mujeres y los pueblos indígenas. La formulación de la Ley General de Salud ha conllevado diversas modificaciones para incorporar la labor de las parteras tradicionales de acuerdo con estándares de conocimiento, higiene y salud adecuados. Al respecto, en el artículo 64 de la Ley se dispone lo siguiente: "En la organización y operación de los servicios de salud destinados a la atención materno-infantil, las autoridades sanitarias competentes establecerán [...] acciones de capacitación para fortalecer la competencia técnica de las parteras tradicionales, para la atención del embarazo, parto y puerperio".

En este escenario, y sobre la base de la evaluación de los avances registrados en el período comprendido de 2000 a 2006, mediante el Programa de Acción Específico 2007-2012 Arranque Parejo en la Vida se reforzó la participación comunitaria, y se incluyeron acciones de capacitación y certificación de parteras tradicionales. En 2004, en el marco de este Programa, se elaboró la Norma de Competencia Laboral, y se instrumentó una estrategia que incluyó como elemento central la vinculación de las parteras tradicionales con las unidades de salud para la detección oportuna de mujeres con complicaciones obstétricas. En el período comprendido de 2004 a 2006 se certificó la capacitación de 1.247 parteras tradicionales. En 2012 se contabilizaron 9.457 parteras tradicionales activas a lo largo de todo el país, de las cuales 6.990 habían recibido capacitación.

Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL, sobre la base de Secretaría de Salud de México, "Programa de Acción Específico 2007-2012 Arranque Parejo en la Vida", México, D.F., 2008; y Mónica Ocampo, "Parteras: respuesta ante la muerte materna", *SinEmbargo.mx*, 22 de noviembre de 2012 [en línea] http://www.sinembargo.mx/22-11-2012/436214.

En esta tradición andina, la dimensión espiritual es de vital importancia en el momento del alumbramiento, ya que el acompañamiento de los espíritus de la montaña que dan fuerza a la mujer en esa circunstancia, así como la presencia del sol como elemento masculino, de la luna como elemento femenino y de la pachamama (madre tierra universal), constituyen elementos fundamentales durante el parto. Además, estas dimensiones se expresan en la utilización de plantas y de los espíritus de las plantas medicinales que dan fuerza y tranquilidad a la mujer, que pasa a ser el centro de la atención y la unión familiar (véase el recuadro IV.23). El hecho de que todos estos elementos terapéuticos no puedan ser utilizados en su propio contexto, y las limitaciones que afectan el trabajo de la partera —cuya función a veces solo se reduce a la de consejera—, también reducen la eficacia de sus acciones (Castañeda, 2006; Arnold y Yapita, 2004). De allí que habría que evaluar en qué medida este aumento de la atención del parto por personal calificado realmente constituye una contribución para evitar la mortalidad materna en el caso de las mujeres indígenas.

Recuadro IV.23
Relatos sobre el parto en comunidades indígenas Quechua y Aymara de tierras altas del Estado Plurinacional de Bolivia

El ciclo reproductivo de la mujer y del hombre indígena se desarrolla en relación con el tiempo y el espacio del movimiento lunar, y coincide con los tiempos de la siembra, la cosecha y la reproducción de los animales. En algunos pueblos está determinado por las relaciones con los espíritus.

Los pasos de la preparación para el parto consisten en la limpieza de la habitación con sahumerio y la elaboración de sopa blanca y de mates calientes que producen transpiración. Para preparar los mates se usan hojas de higo u orégano, que ayudan a tener un parto fácil y a expulsar la sangre.

En cuanto a la posición de parto, generalmente la mujer se coloca en cuclillas, encima de cueros de alpaca y de oveja, utilizados para evitar el frío.

El corte del cordón umbilical se realiza en el instante del nacimiento y la placenta es amarrada al dedo pulgar del pie de la madre con un hilo grueso, para sostenerla y no correr el peligro de que regrese al vientre, porque puede producir la muerte. El corte del ombligo debe realizarse con cerámica, no se aconseja utilizar otros metales, como tijeras, porque representan un mal augurio para el niño o la niña recién nacidos.

La placenta generalmente es enterrada después de haber sido lavada, no se puede enterrar con sangre porque la madre podría presentar malestares durante la lactancia. Además, tiene que salir completa, pues la retención de placenta podría causar hemorragia. Posteriormente la placenta es enterrada en el piso, en una esquina del patio cuando el recién nacido es varón y dentro de la habitación cuando nace una mujer, según la idea de que la niña corresponde al hogar y el niño corresponde a la calle.

Al recién nacido suele ponérsele una pizca de sal en la boca para que pueda endurecer el estómago y aguantar el hambre. El tratamiento de la placenta es especial, porque se tiene la creencia de que esta es como el gemelo del recién nacido.

Las niñas y los niños recién nacidos son bañados con agua tibia de manzanilla y agua de romero, para endurecer su piel y alejar a los malos espíritus.

Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL, sobre la base de entrevistas realizadas a mujeres Quechua y Aymara en el Estado Plurinacional de Bolivia.

Una evaluación de dos experiencias pioneras que se han implementado en los servicios de obstetricia de Chile (Hospital de Iquique) y del Ecuador (Hospital de Otavalo) permite observar que dichas experiencias han demostrado ser beneficiosas en términos de humanización del parto y de reducción de las cesáreas (Gavilán, 2008; Rodríguez, Lily, 2008). No obstante, al no existir una verdadera complementariedad entre el rol de los profesionales obstetras y

el de las parteras, estas se han transformado en asistentes subordinadas, cuya tarea se limita a desempeñar labores de preparación del parto, que finalmente es atendido por el equipo profesional. De este modo, el verdadero sentido de la incorporación de este agente en la atención del parto resulta limitado.

Así, cuando se incorpore la medicina tradicional en los programas de atención del parto y en la práctica de la atención obstétrica, deberían considerarse seis aspectos fundamentales: i) el acompañamiento constante durante el alumbramiento y el parto; ii) la verticalidad (posición supina); iii) el calor y la oscuridad; iv) la privacidad y la intimidad; v) la presencia del esposo, y vi) y el manejo de la placenta (OMS, 2003; CEPAL/CELADE, 2010; Castañeda, 2006; Arnold y Yapita, 2004). Sin perjuicio de lo anterior, las experiencias son muy diversas y cada una de ellas amerita un análisis en profundidad para evaluar su impacto, sobre la base, simultáneamente, de los derechos individuales de las mujeres indígenas y de los derechos colectivos, en particular, los relativos a la integridad cultural.

5. La violencia contra las mujeres y los pueblos indígenas

Los pueblos indígenas han sido y son particularmente afectados por la violencia, en que se incluyen los conflictos armados, la militarización de sus territorios, el desarraigo, la prohibición de sus prácticas culturales, la violencia cometida por las instituciones estatales, la criminalización, el desplazamiento forzoso, el racismo y la discriminación estructural. Estos fenómenos tienen un impacto particularmente intenso en la población indígena de mujeres, niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

El tema de la violencia fue una de las prioridades establecidas por las mujeres indígenas que participaron en la cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de las Naciones Unidas, celebrada en Beijing, China. Esto se considera un hito en el movimiento de mujeres indígenas, ya que se logró la articulación de las redes y las organizaciones de diversas regiones y el posicionamiento de sus demandas como mujeres y como indígenas. En la Declaración de las Mujeres Indígenas del Mundo en Beijing se demanda detener las violaciones de los derechos humanos y la violencia contra las mujeres indígenas, y específicamente se exige "considerar y penalizar, en calidad de crimen, a todos los actos de discriminación contra las mujeres indígenas" (art. 34), así como que "los gobiernos creen instrumentos jurídicos y sociales adecuados para la protección contra la violencia doméstica y del Estado" (art. 35), y que "las leyes indígenas consuetudinarias y sistemas judiciales que son respetuosos de las mujeres víctimas de la violencia sean reconocidos y reforzados. Que se erradiquen las leyes, costumbres y tradiciones indígenas discriminatorias hacia la mujer" (art. 36).

El tema central de la tercera sesión del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, celebrada en mayo de 2004, fue el de las mujeres indígenas, y se adoptaron recomendaciones muy relevantes al respecto. El Foro reconoció que las mujeres indígenas de todo el mundo constituyen uno de los grupos más marginados, y sufren discriminación no solo por razones de género, sino también a causa de la raza, la cultura y la clase social. La interacción de factores derivados de los procesos de colonización, exacerbados por el capitalismo occidental en expansión, "la globalización, el nacionalismo, y enfoques paternalistas y verticalistas sobre desarrollo proveen un ambiente económico y social que ha contribuido al empobrecimiento de las mujeres indígenas, la ruptura de las instituciones y mecanismos sociales tradicionales, violencia y militarización, desplazamiento y migración y la degradación de sus recursos naturales" (UNPFII, 2004b).

El Foro Permanente expresó su preocupación por el impacto de los conflictos violentos y la militarización de las vidas de las mujeres indígenas y de sus familias y comunidades, que conllevan violaciones de sus derechos humanos y provocan el desplazamiento de las poblaciones de sus tierras ancestrales. Sin embargo, también hizo hincapié en que las mujeres indígenas no deben considerarse víctimas pasivas, pues han asumido funciones de mediadoras y agentes de la paz.

Una de las organizaciones que ha liderado el proceso de reflexión y conceptualización en relación al tema de la violencia contra las mujeres indígenas es el Foro Internacional de Mujeres Indígenas, una red global en que se articulan organizaciones de diversas regiones. En 2007, este Foro publicó el documento "Mairin Iwanka Raya. Mujeres indígenas confrontan la violencia" (FIMI, 2007), un informe complementario al estudio del entonces secretario general de las Naciones Unidas sobre la situación de violencia contra las mujeres en general. En el documento, en que se aborda la temática desde una óptica integral y desde la propia perspectiva de las mujeres indígenas, se analizan las manifestaciones de violencia, las estrategias y las lecciones aprendidas en el nivel comunitario, y se elaboran recomendaciones para erradicarla.

En este documento se plantea que, para abordar de manera efectiva la violencia contra las mujeres, esta no debe ser entendida como una patología de los individuos y de las víctimas, sino como una violación de los derechos humanos de alcance universal, que es mediada en cada caso por aspectos de la identidad que van más allá del género, como la raza, la clase, la casta, la religión, la orientación sexual, la situación geográfica y el grupo étnico.

Mediante este proceso se logró consensuar estrategias para el abordaje de la violencia desde el enfoque de las mujeres indígenas, realizar un análisis de los problemas, y definir conceptos y acciones para su erradicación y prevención. Las mujeres indígenas también trabajaron en la construcción de indicadores para medir la violencia desde su propia percepción, sobre la base de varios aspectos relacionados como la identidad, el conocimiento tradicional, la discriminación y el buen vivir. De este modo surgió la necesidad de crear una instancia propia de las mujeres indígenas, cuyo objetivo sea articular las iniciativas y lograr una mayor visibilidad e incidencia en el nivel internacional. Así comenzó a construirse el Observatorio de Mujeres Indígenas contra la Violencia[27].

En este contexto, el Foro Permanente auspició una reunión del grupo internacional de expertos sobre el tema "Combatir la violencia contra las mujeres y las niñas indígenas: Artículo 22 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas", llevada a cabo en Nueva York del 18 al 20 de mayo de 2012[28]. En el informe final, los expertos solicitan a los organismos de las Naciones Unidas que apoyen las iniciativas de las organizaciones y las redes de mujeres indígenas, con el propósito de hacer un seguimiento de las recomendaciones de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, del Foro Permanente y de otras entidades del nivel nacional. Del mismo modo, se les pide que apoyen los procesos de elaboración de informes complementarios realizados por las organizaciones de mujeres indígenas (UNPFII, 2012a).

Durante la quincuagésima séptima sesión de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, celebrada del 4 al 15 de marzo de 2013 en la ciudad de Nueva York, el tema prioritario fue la "eliminación y prevención de todas las formas de violencia en contra de mujeres y niñas". En dicho encuentro, las mujeres indígenas lograron un reconocimiento en los acuerdos finales adoptados por la Comisión. Más recientemente, en el Consenso de Montevideo surgido de la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, los países la región acordaron la adopción de "las medidas necesarias, en conjunto con los pueblos indígenas, para garantizar que mujeres, niños, niñas y adolescentes y jóvenes indígenas gocen de protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación, y tomar medidas para asegurar la restitución de derechos" (CEPAL, 2013a).

a) La (in)visibilidad de las mujeres indígenas en las cifras sobre violencia y la necesidad de un enfoque intercultural

En este siglo se han intensificado en el mundo las acciones orientadas a disponer de información sistemática acerca de la prevalencia de la violencia contra las mujeres, y se han realizado estudios sobre los factores de riesgo y las consecuencias de este fenómeno sobre sus vidas (OPS, 2012). Si bien estos esfuerzos también alcanzan a América Latina, los desafíos continúan siendo importantes en lo que respecta a la armonización de las definiciones sobre la violencia contra las mujeres, así como en lo que refiere a la inclusión de las diferentes dimensiones que permiten considerar el fenómeno en toda su magnitud y amplitud, sobre la base de las recomendaciones internacionales acerca de estos asuntos (Fríes y Hurtado, 2010). Las dificultades para obtener información confiable y oportuna se agudizan cuando se analiza la situación de las mujeres indígenas, por una parte, debido a la ausencia de preguntas de identificación étnica en los registros continuos y en las encuestas, y, por la otra, por la falta de adecuación cultural de los instrumentos estadísticos.

En particular, en las encuestas demográficas y de salud se ha incorporado un módulo relativo a la violencia, y a su vez en algunas de estas encuestas se incluyen preguntas que permiten una aproximación a la identificación de las mujeres indígenas, aunque no de una manera que haga posible la comparación de los datos obtenidos. En los casos de Guatemala, el Paraguay y el Perú se incluyeron preguntas sobre la lengua hablada en el hogar, mientras

[27] Véase información sobre el Observatorio de Mujeres Indígenas contra la Violencia en el sitio web del Foro Internacional de Mujeres Indígenas [en línea] http://www.fimi-iiwf.org/observatorio.php.

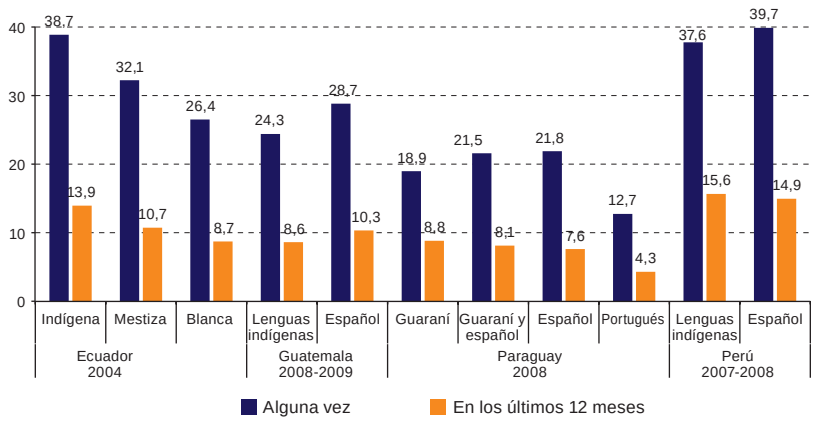
[28] Véase más información sobre la reunión del grupo internacional de expertos en el sitio web de las Naciones Unidas [en línea] http://social.un.org/index/IndigenousPeoples/MeetingsandWorkshops/2012.aspx.

que en el Ecuador se incorporó una pregunta de autoidentificación. Más allá del criterio utilizado en cada caso, las cifras presentadas en el gráfico IV.11 permiten constatar que, en el Ecuador y en el Perú, alrededor del 38% de las mujeres indígenas han sufrido alguna vez violencia física o sexual ejercida por la pareja. Los porcentajes ascienden aproximadamente al 24% en el caso de las mujeres indígenas de Guatemala, y alcanzan cerca del 20% en el Paraguay[29]. Además, a excepción del Ecuador, la prevalencia resulta algo menor en el caso de las mujeres indígenas en comparación con aquellas que no hablan el idioma indígena, pero cuando se considera la violencia sufrida en el último año se observa que los porcentajes de situaciones de violencia son menores en el grupo de mujeres indígenas en el Ecuador, el Paraguay y el Perú. Sin embargo, no es posible dilucidar los sesgos étnicos y de género que pueden subyacer tras estas cifras, y menos aún brindar una visión comprehensiva de los diferentes ámbitos y expresiones de las violencias contra las mujeres indígenas.

Gráfico IV.11

América Latina (4 países): frecuencia de violencia física o sexual ejercida por la pareja íntima contra mujeres casadas o en unión de 15 a 49 años según lengua hablada en el hogar, alrededor de 2008 [a]

(En porcentajes)



Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL, sobre la base de Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe: Análisis comparativo de datos poblacionales de 12 países*, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud-Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades, 2012.

[a] En el caso del Ecuador, los datos corresponden a 2004.

Por otra parte, la invisibilidad de la situación de violencia que viven las mujeres indígenas muchas veces también se debe a que ellas enfrentan múltiples obstáculos en el momento de reportar y denunciar los hechos. En general, las víctimas son discriminadas, estigmatizadas y repetidamente violentadas en el camino que recorren para denunciar. A esto se suman otros elementos como la lejanía, las creencias y los valores, que provocan el silencio de las mujeres en las comunidades.

Si se considera la escasa información disponible, resulta claro que no solamente es preciso incluir en forma urgente preguntas de autoidentificación étnica en todas las fuentes de datos sobre violencia, sino también considerar un enfoque intercultural para su abordaje, además de comprender la forma en que interactúan varios aspectos de la identidad y los sistemas de dominación asociados.

Para las mujeres indígenas, la violencia de género se define no solo por la discriminación de género que se registra en las comunidades, sino también por un escenario caracterizado por la colonización y el militarismo, el racismo y la exclusión social, así como por políticas económicas y de "desarrollo" que conducen al aumento de la pobreza. Estos fenómenos interactúan entre sí y son mutuamente influyentes, al igual que los distintos aspectos de la identidad que definen las experiencias de violencia que viven las mujeres, y sus estrategias de resistencia.

Es fundamental comprender que, para poder combatir la violencia contra las mujeres indígenas, es necesario ubicarse en la intersección de tres ámbitos interrelacionados: los derechos humanos, los derechos de los pueblos indígenas y los derechos humanos de las mujeres. Asegurar los derechos humanos de las mujeres indígenas es una

[29] Dado que el guaraní es el idioma oficial del Paraguay, resulta difícil determinar la magnitud de la violencia en el caso de las mujeres indígenas de este país a partir de dicho criterio.

condición integral para garantizar los derechos de los pueblos indígenas como grupo y, al mismo tiempo, la sistemática violación de los derechos colectivos de los pueblos es el factor de mayor riesgo para la violencia de género, en que se incluye la violencia perpetrada en las propias comunidades.

En el paradigma tradicional de los derechos humanos no se reconoce que las mujeres indígenas comúnmente sufren violaciones de sus derechos en la intersección de sus identidades individuales y colectivas. Por ejemplo, grandes accidentes vinculados con el manejo de desechos tóxicos acontecidos en los territorios de los pueblos indígenas han causado un aumento del número de abortos espontáneos, así como de los casos de cáncer y de otras enfermedades en el grupo de las mujeres indígenas. En estos casos, los derechos humanos individuales de estas mujeres están siendo violados, pero también se violentan sus derechos colectivos, porque el manejo de desechos tóxicos causa el deterioro de los territorios de sus pueblos[30].

La protección de los derechos individuales es esencial para garantizar el goce de todos los derechos humanos y, en este caso en particular, para defender el derecho de las mujeres a una vida sin violencia. Por lo tanto, es necesario superar la dicotomía entre los derechos individuales y los colectivos, en favor del reconocimiento de los derechos colectivos como un complemento necesario de los individuales.

La identidad de género de las mujeres indígenas está muchas veces relacionada con sus roles como líderes espirituales de sus pueblos, y por ello padecen sufrimientos y formas particulares de abuso en ámbitos que van más allá del corporal. De la misma manera, dado que las mujeres indígenas participan de la identidad colectiva de sus pueblos, reconocen el daño o sufrimiento producido por la violencia no solo en el marco de los parámetros del pensamiento individual.

b) Las estrategias impulsadas por las mujeres indígenas para enfrentar la violencia que las afecta

Las mujeres indígenas han formulado diversas estrategias para afrontar la violencia (véase el recuadro IV.24). Frente a la falta de información y de estudios culturalmente apropiados, están impulsando el desarrollo de procesos de reflexión y de documentación de casos, la promoción de buenas prácticas y la identificación de las rutas de acceso a la justicia. En este sentido, el Foro Internacional de Mujeres Indígenas, junto con PATH/Alianza InterCambios, la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense, las organizaciones Wangki Tangni, el Centro para la Autonomía y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y el Movimiento de Mujeres Nidia White, organizaron el curso "Investigación intercultural sobre violencia contra mujeres indígenas", con el objetivo de fortalecer las capacidades de investigación de las mujeres indígenas para abordar el tema de la violencia. El curso se llevó a cabo del 20 al 24 de agosto de 2012 en la ciudad de Bilwi, en la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) de Nicaragua[31].

Mediante estas iniciativas, las mujeres indígenas realizaron avances en la conceptualización de la investigación intercultural como una forma de contribuir a la teorización del conocimiento ancestral que les permite analizar la realidad que viven. También han rescatado valores para la formulación de estrategias contra la violencia y de sanación espiritual, y han cuestionado las prácticas y creencias que no las favorecen. Este proceso supuso la revalorización de prácticas y de creencias, y también la elaboración de propuestas de cambio. De esta forma se ha impulsado un proceso integral en que se vincula el enfoque de los derechos humanos con el empoderamiento de las mujeres indígenas y la formulación de estrategias políticas de incidencia. Al respecto, las propias mujeres han afirmado lo siguiente: "La investigación que realizamos no tiene como propósito aumentar nuestro conocimiento personal sobre las cosas que investigamos. La investigación busca dar respuestas a las mujeres. Desarrollar los diagnósticos fue muy importante porque después de esta experiencia ya sabemos que conociendo mejor esa realidad podemos contribuir a hacer los cambios que se requieren, en alianza y acompañando a mujeres que trabajan directamente con otras mujeres indígenas. Creo que eso nos motivó en este gran tema de la investigación intercultural" (FIMI, 2013a).

30 Véanse ejemplos de esta situación en FIMI (2007).

31 Las organizaciones e instituciones que han participado en este proceso son las siguientes: la Asociación Mujer Tejedora del Desarrollo de Guatemala, la Alianza de Mujeres Indígenas de Centroamérica y México, la Secretaría de los Pueblos Indígenas y Afrohondureños de Honduras, CIARENA A.C. (Conservación, Investigación y Aprovechamiento de los Recursos Naturales) de México, la Coordinadora General de Mujeres de la Comarca Ngöbe-Buglé de Panamá, el Foro Internacional de Mujeres Indígenas, la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense, las organizaciones Wangki Tangni, el Centro para la Autonomía y Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el Movimiento de Mujeres Nidia White, el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres).

Recuadro IV.24

Las iniciativas de las mujeres indígenas en el marco de la lucha contra la violencia

Las mujeres indígenas, mediante sus organizaciones y acciones, están incidiendo cada vez más en la formulación de la política pública destinada a poner fin a la violencia que las afecta. Así, en el Ecuador, por ejemplo, la entidad responsable de la reestructuración del sistema de administración de justicia ha incluido las prioridades de la agenda de la organización de mujeres indígenas en su proceso de reforma formal. En el Estado Plurinacional de Bolivia, las mujeres indígenas han conseguido celebrar acuerdos para garantizar su participación en los derechos y en los comités de supervisión de justicia en el nivel municipal. Las mujeres de los pueblos indígenas Guaraní y Ayoreo, en la frontera entre el Brasil y el Paraguay, se han capacitado para registrar y denunciar los casos de violación de sus derechos, incluido el tráfico. Todas estas iniciativas han contado con el apoyo de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), organismo que también ha contribuido al fortalecimiento de las Casas de la Mujer Indígena (CAMI) de México.

Las CAMI surgieron de la iniciativa de las propias mujeres indígenas como una estrategia para avanzar en la construcción de una política pública culturalmente pertinente que promueva el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres indígenas, especialmente del derecho a una vida libre de violencia y de los derechos sexuales y reproductivos. La característica más relevante de este proyecto es que son mujeres indígenas organizadas las dueñas y las responsables de coordinar las actividades de las Casas, entre las que se incluyen la consejería, la asesoría, la canalización, la promoción, la prevención, la difusión y el acompañamiento. La atención realizada por mujeres indígenas conlleva la pertinencia cultural. Además, tener códigos, costumbres y tradiciones compartidos, e incluso experiencias de vida semejantes, genera confianza, apertura y sensibilidad en el trato entre iguales. Las CAMI pioneras se crearon en 2003 y 2004 en Cuetzalan, Ometepec, Matías Romero, San Mateo del Mar y Chalchihuitán. En 2012, el número de CAMI aumentó a 19 casas que operaban en 12 estados y además contaban con financiamiento del gobierno. Las CAMI han sido reconocidas como una de las mejores prácticas por el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas.

Fuente: CELADE-Dvisión de Población de la CEPAL, sobre la base de Oficina Regional de las Américas y el Caribe de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), y Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) de México.

En toda metodología utilizada para abordar la violencia de género deben considerarse las intersecciones entre los contextos del racismo y del patriarcado en que las mujeres indígenas viven a diario. Las formas de violencia que se registran en las comunidades —física, sexual, psicológica, moral, mental, intrafamiliar, económica, espiritual— se expresan principalmente en los cuerpos de las mujeres indígenas. Los usos y las costumbres de los pueblos indígenas son los conjuntos de reglas, principios y procedimientos que regulan el control social comunitario y definen los sistemas de funcionamiento de cada una de sus estructuras. Sin embargo, en estas costumbres y normas indígenas de control social también prevalecen valores patriarcales. En este sentido, las metodologías desplegadas por las propias mujeres indígenas permiten visibilizar las relaciones de poder dentro y fuera de las comunidades, sobre la base de los principios de su cosmovisión, pero también con base en el cuestionamiento de los elementos de esa cosmovisión que generan la violencia, y de los factores externos que operan en ese sentido. Esto permite alcanzar una mayor sensibilidad, así como un conocimiento y una apropiación más completos, respecto de los temas sobre los que se pretende profundizar. Las metodologías a utilizar son muy eficaces para compilar evidencias, ya que se apoyan en conocimientos clave del contexto local.

A fin de enfrentar la violencia contra las mujeres indígenas, las organizaciones plantean una mirada holística que conlleva revisar la violencia estructural y espiritual, así como la ejercida contra la madre tierra. Para las mujeres indígenas la violencia estructural comprende todo tipo de violencia manifestada desde las instituciones y en el nivel estatal, así como las actitudes de la sociedad en general que suponen racismo y discriminación. Este tipo de violencia es la que sufren las mujeres, por ejemplo, por no contar en sus países con servicios de salud culturalmente adecuados, con una educación intercultural o con servicios de traducción en las instancias judiciales. En este tipo de violencia también pueden incluirse los estereotipos y mensajes discriminatorios reproducidos por los medios de comunicación locales y masivos en los distintos países[32].

En cuanto a la violencia espiritual, entienden que esta comprende las manifestaciones que atentan contra sus roles espirituales y su conexión con su cosmovisión indígena. A modo de ejemplo pueden mencionarse la prohibición o desvalorización de ciertas prácticas rituales y ceremoniales —o ambas—, así como la destrucción de sitios sagrados y de recursos utilizados en los procesos espirituales de los pueblos.

[32] Más información puede consultarse en ECMIA/CHIRAPAQ (2013).

En lo que respecta a la violencia contra la madre tierra, las mujeres indígenas consideran que está constituida por las acciones que afectan sus territorios, tierras y recursos naturales, y que tienen un impacto negativo en sus vidas, como los desplazamientos forzados, la contaminación del agua y la destrucción de las plantas medicinales. Estos procesos no solo afectan principalmente a las mujeres en lo que refiere a cuestiones relacionadas con su salud física y mental, sino que también rompen sus redes sociales de apoyo y erosionan su vínculo con la madre tierra, que es esencial para ellas. Tal como señalan el Enlace Continental de Mujeres Indígenas y el Centro de Culturas Indígenas del Perú: "La degradación de parcelas, ríos, montes, aire, flora y fauna, entre otros recursos naturales, y la destrucción del patrimonio ancestral, es otra forma de violencia, que si bien también afecta a los hombres, su efecto en las mujeres, por los roles que desempeñan para la familia y la comunidad, es de mayor proporción. Las condiciones muchas veces inhóspitas de su entorno de vida cotidiana y actividades como el acarreo de leña y agua, alimentación de la familia mediante la pesca, siembra y demás actividades afines, hacen que el impacto de la devastación natural y patrimonial en las mujeres indígenas sea mayor" (ECMIA/CHIRAPAQ, 2013). Otro de los aspectos de la violencia que las mujeres indígenas han abordado es el vínculo con el militarismo y los conflictos armados[33].

Finalmente, las organizaciones de mujeres indígenas plantean la necesidad de valorar, visibilizar y fortalecer las prácticas ancestrales que contribuyen a afrontar las situaciones de violencia[34]. Estas tienen la función de mantener y restaurar el equilibrio y la armonía del ser individual y colectivo, así como de restituir la integralidad; prevenir los daños y efectos a corto, medio y largo plazo; liberar la impotencia, el dolor, el miedo, el susto, el enojo y la culpa; desinstalar la opresión que viven las mujeres, y ayudarlas a volver en sí, a reconocerse con su luz y con su sombra.

El Foro Internacional de Mujeres Indígenas y la Alianza de Mujeres Indígenas de Centroamérica y México han trabajado en la elaboración de diagnósticos participativos y comunitarios para el análisis de la situación de la violencia contra las mujeres indígenas. En estos trabajos pueden apreciarse varios ejemplos de sanación valorizados por las propias organizaciones de mujeres indígenas (FIMI, 2012).

c) Algunos desafíos

La falta crónica de información acerca de la violencia contra las mujeres indígenas es uno de los principales retos que tienen que afrontarse en la región. Asimismo, dicha información debe generarse sobre la base de la consideración de sus diferentes ámbitos de manifestación y de sus formas de expresión.

En las comunidades, las mujeres indígenas se enfrentan a una estructura cultural caracterizada por la resistencia de las autoridades tradicionales para abordar ciertos temas que les competen, y también deben afrontar obstáculos para el acceso a la justicia ancestral. Las mujeres indígenas reconocen que en sus comunidades prevalecen relaciones patriarcales y una situación de desigualdad, lo que conduce a la reproducción de prácticas y de creencias que tienen un impacto negativo en su salud y su desarrollo integral.

La situación de las mujeres indígenas muchas veces es invisible, tanto dentro de las comunidades, por la naturalización de ciertas condiciones, como fuera de ellas, para la sociedad en general. Ante este escenario, como se ha mencionado anteriormente, las mujeres indígenas han comenzado a alzar su voz y a llevar adelante procesos propios de recolección de datos y de documentación de evidencias. Enfrentan el desafío de aprender a utilizar la investigación para construir teoría como una estrategia política de lucha, pero también buscan desarrollar mecanismos de seguimiento de los estudios, así como impulsar acciones articuladas concretas, tal como ocurre en el caso de Nicaragua o en el de México (véanse los recuadros IV.25 y IV.26).

Otro de los grandes retos es la convivencia de dos sistemas de justicia, y la necesidad de profundizar el conocimiento sobre la situación específica de las mujeres. Se han producido avances en la legislación nacional de algunos países, pero estos logros muchas veces no se traducen en la resolución de las tensiones y los conflictos cotidianos. Por eso es preciso avanzar en la generación de capacidades de las instituciones y de los titulares de derechos.

[33] Más información puede consultarse en Martínez Pérez (2012).
[34] Más información sobre este concepto puede consultarse en FIMI (2013a).

Recuadro IV.25

"Comunidades trabajando por la vida de la mujer": el caso de Waspam, Nicaragua [a]

La situación de violencia contra las mujeres indígenas en el municipio de Waspam, en la costa atlántica de Nicaragua, es un problema que las propias mujeres indígenas relacionan con el avance de la frontera agrícola, el incremento del narcotráfico en la zona y la situación de pobreza. En este marco, el Centro de Mujeres Wangki Tangni (Centro de Mujeres Flores del Río, en Miskito), una organización de mujeres indígenas que viene trabajando hace varios años para lograr la eliminación, la prevención y la sanación de la violencia, lleva adelante una iniciativa llamada "Comunidades trabajando por la vida de la mujer". A su vez, la Organización Wangki Tangni preside la Red Indígena de Mujeres en Waspam y la Red de Mujeres Indígenas del Wangki. Las dos iniciativas son parte de un programa que tiene como objetivo reducir la violencia contra las mujeres indígenas, y que consta de varios componentes:

i) Investigación: para conocer la situación de violencia y darle visibilidad, han realizado un diagnóstico participativo en que se incluyó la elaboración de una línea de base. El estudio de caso se llevó a cabo en Waspam y en 73 comunidades de los territorios WangkiTwi, WangkiLihAubra, Wangki li Lamni y WangkiMaia. En ese proceso, las propias mujeres indígenas realizaron una revisión documental, llenaron 158 formularios de denuncias del Observatorio de Mujeres Indígenas contra la Violencia, recogieron 14 historias de vida de mujeres afectadas por la violencia, y organizaron 73 conversatorios con autoridades comunitarias y territoriales y con miembros de organizaciones de mujeres, así como dos grupos focales en Waspam: uno con jóvenes y otro con mujeres. Además realizaron entrevistas a dirigentes relevantes de la Red de Mujeres Indígenas del Wangki contra la violencia.

ii) Proceso de formación sobre violencia de género, legislación nacional, elementos pedagógicos y metodológicos, para fungir como facilitadoras y multiplicadoras, enfocado en cuatro comunidades (Waspam, Ulwa, Kisalaya y Kururia). También se impulsa la capacitación de mujeres lideresas de las 114 comunidades mediante la realización de encuentros presenciales y el uso de la radioemisora.

iii) Apoyo a la Comisaría de la Mujer en la formación y el acompañamiento de las 80 promotoras voluntarias contra la violencia, que tienen la función de visitar a las familias que viven en esa situación.

iv) Alianzas entre mujeres, hombres y pueblos: se han realizado los Foros de Mujeres Indígenas del Wangki, llevados a cabo anualmente desde 2008 hasta 2010. En ellos han participado representantes de cada una de las 114 comunidades, Wihtas comunitarios e instituciones del Estado, incluidos el Tribunal de Apelaciones de la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN), el Consejo Regional Autónomo de la Costa Caribe Norte (CRAAN), el Gobierno Regional de la RAAN (GRAAN) y el Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM), entre otros. Para su organización se articulan las acciones de las mujeres de todas las comunidades y de distintos actores que trabajan en la zona.

v) La Defensoría Pública, que forma parte de la red contra la violencia coordinada por Wangki Tangni. Tienen un convenio con la Alcaldía Municipal para la divulgación de los avances jurídicos relativos al tema de la mujer, que se materializa en un programa radial que difunden varias veces por semana.

vi) La Comisión de la Niñez, Adolescencia, Juventud, Mujer y Familia del CRAAN y el GRAAN están promoviendo la implementación de la Resolución Regional para que entre en efecto en la región la ley sobre violencia contra las mujeres. Además se articula el accionar con instituciones comunitarias: 54 Wihtas han firmado cartas de compromiso para aunar esfuerzos en la lucha contra la violencia con la Organización Wangki Tangni y la Red de Mujeres Indígenas del Wangki contra la violencia.

En las comunidades del Wangki, uno de los principios del Laman Laka es el equilibrio entre hombres y mujeres, que se complementan, entendiendo por ello que todas y todos son iguales en la comunidad. Sin embargo, en la vida diaria de los hogares y las comunidades, las mujeres experimentan muchas barreras, problemas y violencia. Para enfrentar esta situación, las mujeres de Wangki Tangni combinan estrategias de investigación propias, formación, empoderamiento, apoyos económicos, alianzas con actores clave, visibilidad y acompañamiento espiritual, y muestran que las alternativas comunitarias lideradas por las propias mujeres indígenas son eficaces para la eliminación, prevención y sanación de la violencia.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos brindados por la Organización Wangki Tangni.
[a] Véase más información en el sitio web del Foro Internacional de Mujeres Indígenas (FIMI) [en línea] http://www.fimi-iiwf.org/listado_observatorio.php.

Recuadro IV.26

Protocolos de atención interinstitucional en el nivel estatal basados en el enfoque de género, los derechos de la infancia y la interculturalidad

De 2011 a 2013 se desarrolló en Oaxaca y en Chiapas el proyecto interinstitucional de las Naciones Unidas para erradicar la violencia contra las mujeres "Construcción y evaluación de un modelo integral para prevenir la violencia de género en poblaciones indígenas en México desde un enfoque intercultural". En este programa participaron la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

La Oficina de México del UNICEF lideró la estrategia 3 del programa, referida al "desarrollo de protocolos de atención institucional a nivel estatal con enfoque de género, derechos de la infancia e interculturalidad". El objetivo de esta estrategia fue diseñar, instalar y operar sistemas de protección especial de los derechos de niños, niñas y adolescentes indígenas en municipios de Chiapas y de Oaxaca con alta marginación —que cuentan con más de un 70% de hablantes de lengua indígena y con autoridades tradicionales—, mediante la metodología de protocolos municipales de atención interinstitucional y comunitaria para garantizar la restitución de los derechos vulnerados de niños, niñas y adolescentes indígenas.

La implementación de esta estrategia conllevó varios resultados: i) se instalaron y operaron sistemas de protección especial de los derechos de niños, niñas y adolescentes en cuatro

Recuadro IV.26 (conclusión)

municipios de Oaxaca y en siete municipios de Chiapas; ii) se sistematizó la experiencia realizada en estos municipios; iii) se desarrolló la guía de instauración de un sistema de protección especial de los derechos de la infancia y la adolescencia en contextos rurales indígenas (que incluye manuales de operación y de capacitación), y iv) se realizó un costeo presupuestal para expandir la experiencia a otros municipios.

La estrategia liderada por el UNICEF fue evaluada por la CEPAL como una buena práctica, y se recomendó su expansión a todos los municipios del país con las mismas características.

Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL, sobre la base de información de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

D. El derecho a la educación

El derecho a la educación es una herramienta fundamental para lograr un cambio social orientado hacia el desarrollo equitativo y la conformación de una sociedad solidaria y respetuosa de la diversidad cultural, y el Estado es el garante directo y responsable de implementar políticas públicas que aseguren su cumplimiento.

En el caso de los pueblos indígenas, el derecho a la educación es clave no solo como un medio para salir de la exclusión y la discriminación que dichos pueblos han sufrido históricamente, sino también como un medio para garantizar el pleno goce de los derechos humanos y colectivos (Naciones Unidas, 2005b). Además, es fundamental para la construcción de las democracias plurinacionales del siglo XXI, dado que tiene la doble misión de enseñar la diversidad de la especie humana y de contribuir a una toma de conciencia respecto de las semejanzas y la interdependencia de todos los seres humanos (CEPAL, 2007 y 2013b).

En los artículos 26 al 31 del Convenio núm. 169 de la OIT se plantea el derecho a la educación. Específicamente, en el artículo 26 se señala que "deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional". Y en el artículo 27 se agrega lo siguiente: i) debe contarse con la participación activa de estos pueblos en el diseño y la implementación de programas y servicios de educación, con la finalidad de responder a sus necesidades particulares; ii) en tales programas deben incluirse su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales; iii) los Estados deben tomar medidas que permitan transferirles progresivamente la responsabilidad de la realización de los programas educacionales, y iv) los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación (OIT, 2006).

En síntesis, en este instrumento se insta a los Estados a adoptar medidas para garantizar a los pueblos indígenas una educación de calidad en todos los niveles, y asegurar su participación en la formulación y ejecución de los programas educativos. A su vez, se resalta la importancia de la utilización de la propia lengua en el proceso de enseñanza y aprendizaje.

Además, en el artículo 14 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se afirma: "1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje. 2. Los indígenas, en particular los niños, tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado sin discriminación. 3. Los Estados adoptarán medidas eficaces, junto con los pueblos indígenas, para que las personas indígenas, en particular los niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tengan acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma" (Naciones Unidas, 2007a).

Asimismo, como ya se señaló anteriormente, en el artículo 44 de la Declaración se establece que todos los derechos y las libertades reconocidos en ese instrumento deben garantizarse por igual al hombre y a la mujer indígena. En apoyo de esta disposición, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas ha recomendado que los gobiernos incorporen una perspectiva de género que abarque todos los ámbitos, y que se diseñen políticas en que se considere directamente a las mujeres indígenas. Concretamente, ha señalado que debe mejorarse el acceso de las mujeres indígenas a la educación y debe promoverse el desarrollo de sus capacidades, y que los sistemas educativos deben ser reformados para que puedan aprovechar las oportunidades de capacitación y empleo (CEPAL, 2013b).

Específicamente, se recomienda a los Estados realizar las siguientes acciones: i) elaborar programas basados en la lengua materna (primera lengua del niño o la niña) como fundamento para aprender y apoyar la preservación y

el uso de los idiomas indígenas; ii) instruir a todos los estudiantes tanto indígenas como no indígenas de todos los niveles de enseñanza para que aprecien, comprendan y respeten la historia, la cultura y la identidad tradicional y contemporánea, y iii) asegurar que en particular las mujeres, los niños y las niñas de los pueblos indígenas puedan ejercer sus derechos de conformidad con las normas internacionales[35].

Finalmente, el entonces Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Rodolfo Stavenhagen, en su cuarto informe anual, declaró que la educación "es un instrumento indispensable para que la humanidad pueda progresar hacia los ideales de paz, libertad y justicia social, que está al servicio de un desarrollo humano más armonioso, más genuino, para hacer retroceder la pobreza, la exclusión, las incomprensiones, las opresiones y las guerras" (Naciones Unidas, 2005b).

En este marco, en el presente capítulo se ofrece una breve sistematización acerca del derecho a la educación de los pueblos indígenas de América Latina, en que se incluye un análisis de las principales tendencias, oportunidades de acceso a la educación y brechas de equidad, así como del estado actual de algunas políticas y programas enfocados en este grupo social. Este análisis se basa, entre otras fuentes, en la información disponible sobre los últimos censos nacionales, y se contextualiza a partir de la consideración del derecho a la educación de los pueblos indígenas en diversos instrumentos y mecanismos del sistema internacional de derechos humanos, y en declaraciones surgidas de instancias decisorias de los propios pueblos.

Si bien las primeras conclusiones indican que el ejercicio de este derecho ha sido un ámbito en que se gestaron profundas desigualdades durante mucho tiempo, como consecuencia de las disparidades existentes entre la población indígena y la no indígena —y entre los propios pueblos indígenas—, se ha ido conformando un sistema complejo en que las capacidades y oportunidades se han distribuido muy desigualmente entre la ciudad y el campo, entre indígenas y no indígenas, y entre hombres y mujeres. Para superar esta situación, en los más diversos foros se ha planteado la necesidad de actuar sobre la heterogeneidad productiva, el sistema educativo, la brecha entre las zonas rurales y las urbanas, así como sobre las desigualdades étnicas y de género. Este conjunto de inequidades tiene diversos rostros, y uno de ellos es la falta de acceso a la educación y a las oportunidades que esta puede originar.

1. El derecho a la educación de los pueblos indígenas y los estándares internacionales

En 2009 se conoció el estudio preparado por el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, referido a la plena aplicación del derecho de los pueblos indígenas a la educación, a la experiencia que se ha adquirido sobre la materia, y a las dificultades que se enfrentan en este ámbito. En dicho estudio se establece que los pueblos indígenas se encuentran entre los sectores más pobres, marginados y desfavorecidos de la sociedad. Un factor importante que contribuye a esa situación es la falta de una educación de calidad (Naciones Unidas, 2009f)[36]. Así, puede establecerse que el problema respecto de la garantía del derecho a la educación de los pueblos indígenas no es de cobertura, sino de pertinencia y de calidad.

El Mecanismo de Expertos recordó que en los instrumentos internacionales de derechos humanos, el derecho a la educación se reconoce como un derecho humano básico de toda persona y todo pueblo. El organismo sostuvo que "cuando se analiza el derecho de los pueblos indígenas a la educación, es necesario tener en cuenta dos categorías de disposiciones relacionadas con los derechos humanos: a) las disposiciones de carácter general en materia de derechos humanos en las que se reconoce y define el contenido del derecho individual a la educación; y b) las normas internacionales en las que se reconocen específicamente los derechos de los pueblos indígenas, incluidas las disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas" (Naciones Unidas, 2009f)[37]. Sobre esto, el Relator Especial señaló que "el derecho a la educación se revela clave para millones

[35] Véase un folleto en que se resumen las recomendaciones del Foro Permanente con respecto a las mujeres indígenas [en línea] http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/brochure_women_es.pdf.

[36] Según el Mecanismo de Expertos, la educación de calidad es aquella que cuenta con recursos suficientes, es sensible desde el punto de vista cultural, respeta el patrimonio histórico, considera la seguridad y la integridad culturales, contempla el desarrollo individual y comunitario, y está diseñada de manera que su implementación sea viable.

[37] En la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se refleja el consenso internacional existente acerca de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas de una forma que es compatible y amplía las normas internacionales de derechos humanos, incluida la interpretación de los instrumentos de derechos humanos correspondiente a los órganos y los mecanismos internacionales.

de indígenas en todo el mundo, no solo como un medio para salir de la exclusión y la discriminación que han sufrido históricamente, sino también para el disfrute, mantenimiento y respeto de sus culturas, idiomas, tradiciones y conocimientos" (Stavenhagen, 2007).

El Mecanismo de Expertos también estableció que "la educación se considera a la vez un derecho humano intrínseco y un instrumento indispensable para lograr el disfrute de otros derechos humanos y libertades fundamentales, la principal vía para que los pueblos marginados económica y socialmente puedan salir de la pobreza y conseguir los medios para participar plenamente en sus comunidades. Cada vez está más generalizada la opinión de que la educación es una de las mejores inversiones financieras a largo plazo que pueden hacer los Estados" (Naciones Unidas, 2009f).

Entre algunos de los aspectos importantes de la educación desde el punto de vista de los derechos humanos pueden citarse el derecho a tener acceso a una educación de calidad, y la educación como un derecho que facilita el disfrute de otros derechos. Hoy se entiende que una educación de calidad debe reconocer el pasado, ser de interés para el presente y tener una visión de futuro. La educación de calidad debe reflejar la naturaleza dinámica de las culturas y las lenguas y el valor de los pueblos de una forma en que se promueva la igualdad y se conduzca a un futuro sostenible (Ross y Jürgens Genevois, 2006).

En consecuencia, el Mecanismo de Expertos concluyó que la educación debe ser accesible a todos, de hecho y de derecho, sin discriminación de ninguna clase. Eliminar la discriminación y suprimir las condiciones que la causan constituye una condición para que los indígenas no sean excluidos de la educación. Con ese fin, es necesario que los Estados adopten medidas para detectar motivos reales y potenciales de discriminación hacia los indígenas en el sistema educativo, incluidos los obstáculos de carácter jurídico, político, administrativo y fiscal (Naciones Unidas, 2009f).

Cuadro IV.10

El derecho a la educación de los pueblos indígenas en los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos

Instrumentos internacionales	
Declaración Universal de Derechos Humanos	En el artículo 26 se establece que toda persona tiene derecho a la educación.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	En los artículos 13 y 14 se reafirma, se contextualiza y se detalla lo establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	En el párrafo 4 del artículo 18 se reafirma, se contextualiza y se detalla lo establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos.
Convención sobre los Derechos del Niño	En los artículos 28 al 31 se establece que en los Estados en que existan personas de origen indígena no se negará a un niño indígena su derecho a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a usar su propio idioma.
Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial	En el apartado V del párrafo e) del artículo 5 se refiere al derecho a la educación y la formación profesional en el marco del goce de los derechos económicos, sociales y culturales, en el contexto del compromiso de los Estados partes relativo a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico.
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)	En el artículo 10 se establece que "los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación, y en particular para asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres: Las mismas condiciones de orientación en materia de carreras y capacitación profesional, acceso a los estudios y obtención de diplomas en las instituciones de enseñanza de todas las categorías, tanto en zonas rurales como urbanas; esta igualdad deberá asegurarse en la enseñanza preescolar, general, técnica y profesional, incluida la educación técnica superior, así como en todos los tipos de capacitación profesional. Acceso a los mismos programas de estudios y los mismos exámenes, personal docente del mismo nivel profesional, y locales y equipos escolares de la misma calidad. La eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y todas las formas de enseñanza, mediante el estímulo de la educación mixta y de otros tipos de educación que contribuyan al logro de este objetivo y, en particular, mediante la modificación de los libros y programas escolares y la adaptación de los métodos de enseñanza. Las mismas oportunidades para la obtención de becas y otras subvenciones para cursar estudios. Las mismas oportunidades de acceso a los programas de educación complementaria, incluidos los programas de alfabetización funcional de adultos, con miras en particular a reducir lo antes posible la diferencia de conocimientos existentes entre el hombre y la mujer. La reducción de la tasa de abandono femenino de los estudios y la organización de programas para aquellas jóvenes y mujeres que hayan dejado los estudios prematuramente. Las mismas oportunidades para participar activamente en el deporte y la educación física. El acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia".
Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación)	En su artículos 3 se establece la obligación de los Estados que han ratificado el Convenio de: "a) tratar de obtener la cooperación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y de otros organismos apropiados en la tarea de fomentar la aceptación y cumplimiento de esa política; b) promulgar leyes y promover programas educativos que por su índole puedan garantizar la aceptación y cumplimiento de esa política; [y] e) asegurar la aplicación de esta política en las actividades de orientación profesional, de formación profesional y de colocación que dependan de una autoridad nacional".

Cuadro IV.10 (conclusión)

Instrumentos internacionales	
Convenio núm. 117 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Política Social (Normas y Objetivos Básicos)	En su parte VI se hace referencia a la educación y la formación profesional. "1. Se deberán dictar disposiciones adecuadas, siempre que lo permitan las condiciones locales, para desarrollar progresivamente un amplio sistema de educación, formación profesional y aprendizaje que tenga por objeto lograr la preparación eficaz de menores de uno u otro sexo para cualquier empleo útil. 2. La legislación nacional prescribirá la edad en que terminará la enseñanza escolar obligatoria, así como la edad mínima para el empleo y las condiciones de trabajo. 3. Para que la población infantil pueda disfrutar de las facilidades de instrucción existentes y para que la extensión de dichas facilidades no sea obstaculizada por la demanda de mano de obra infantil, se deberá prohibir el empleo de niños en edad escolar, durante las horas de escuela, en las regiones donde haya suficientes facilidades de instrucción para la mayoría de dichos niños" (art. 15). "1. A fin de obtener una productividad elevada mediante el desarrollo del trabajo especializado se deberán enseñar nuevas técnicas de producción, cuando ello sea adecuado. 2. Las autoridades competentes se deberán encargar de la organización o de la vigilancia de esta formación profesional, previa consulta a las organizaciones de empleadores y de trabajadores del país de donde provengan los candidatos y del país donde se proporcione la formación" (art. 16).
Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza	En los artículos 1 al 6 se establece explícitamente que los Estados miembros no podrán: i) excluir a una persona o a un grupo del acceso a los diversos grados y tipos de enseñanza; ii) limitar a un nivel inferior la educación de una persona o de un grupo; iii) instituir o mantener sistemas o establecimientos de enseñanza separados para personas o grupos, o iv) colocar a una persona o a un grupo en una situación incompatible con la dignidad humana. En el marco de esta Convención, la palabra enseñanza se refiere a la enseñanza en sus diversos tipos y grados, y comprende el acceso a la enseñanza, el nivel y la calidad de esta, y las condiciones en que se brinda.
Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural	Se establece que la defensa de la diversidad cultural es un imperativo ético inseparable del respeto a la dignidad de cada persona, que supone el compromiso de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular, los derechos de las personas que pertenecen a minorías y los de los pueblos autóctonos (sic).
Declaración Mundial sobre Educación para Todos (UNESCO)	En la Declaración se propone como meta el logro de la educación primaria universal para todos los niños y las niñas.
Declaración y Programa de Acción de Viena	En el párrafo 33 de la parte I se reitera el deber de los Estados de encauzar la educación de manera que se fortalezcan el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Se señala la necesidad de incorporar los derechos humanos en los programas de educación y se pide a los Estados que procedan en consecuencia. La educación debe fomentar la comprensión, la tolerancia, la paz y las relaciones de amistad entre las naciones y entre los grupos raciales o religiosos, y apoyar el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas encaminadas al logro de esos objetivos. En consecuencia, la educación en materia de derechos humanos y la difusión de información adecuada, sea de carácter teórico o práctico, desempeñan un papel importante en la promoción y el respeto de los derechos humanos de todas las personas sin distinción alguna, y deben integrarse en las políticas educativas en los planos nacional e internacional. En el párrafo 80 de la parte II se establece que la educación en materia de derechos humanos debe abarcar la paz, la democracia, el desarrollo y la justicia social, tal como se dispone en los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, a fin de lograr la comprensión y sensibilización de todos acerca de estas cuestiones, para afianzar la voluntad de lograr su aplicación universal.
Declaración Universal de Derechos Lingüísticos Preliminares (UNESCO)	En la Declaración se establecen, entre otros, el derecho personal a ser reconocido como miembro de una comunidad lingüística, el derecho al uso de la lengua en privado y en público, el derecho al uso del propio nombre, así como los derechos colectivos de los grupos lingüísticos a la enseñanza de la lengua y la cultura propias.
Conferencia de Examen de Durban: Plan de Acción para el Decenio de las Naciones Unidas para la Educación en la Esfera de los Derechos Humanos (1995-2004)	En su párrafo 26 se celebra "la aprobación de legislación, en los planos nacional y regional, para luchar contra la discriminación y la victimización, como se definen en la Declaración y el Programa de Acción de Durban, en el empleo y la capacitación, el suministro de bienes, instalaciones y servicios, la educación, la vivienda y el acceso a la administración pública". En su párrafo 72 se "insta a los Estados a orientar sus medidas especiales, en particular las medidas afirmativas o positivas, y sus estrategias o actividades, así como sus inversiones nuevas en atención de la salud, salud pública, educación, empleo, suministro de electricidad y de agua potable y control ambiental, hacia las comunidades de ascendencia africana y los pueblos indígenas".
Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales	En los artículos 26 al 31 se establece que deben adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación en todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional. Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deben desarrollarse y aplicarse en cooperación con estos, a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales. Además, los gobiernos deben reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación.
Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	En su artículo 14 se establece lo siguiente: "1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje. 2. Los indígenas, en particular los niños, tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado sin discriminación. 3. Los Estados adoptarán medidas eficaces, conjuntamente con los pueblos indígenas, para que las personas indígenas, en particular los niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tengan acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma".
Instrumentos regionales	
Protocolo núm. 1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales	En su artículo 2 se establece que a ninguna persona se le negará el derecho a la educación, obligando a los Estados a respetar el derecho de los padres de asegurar la educación y enseñanza de conformidad con sus propias convicciones religiosas y filosóficas.
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	En el artículo 13 se establece el reconocimiento de los Estados partes del derecho a la educación que tiene toda persona, y se dispone que "la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz".
Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos	En el artículo 17 se reconoce el derecho de todo individuo a la educación y a la participación libre en la vida cultural de su comunidad. Además se establece que la promoción y la protección de la moral y de los valores tradicionales reconocidos por la comunidad constituyen deberes del Estado.
Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño	En el artículo 11 se reconoce el derecho a la educación de todo niño y se establece que la educación del niño estará encaminada, entre otros fines, a "preservar y reforzar las costumbres, los valores tradicionales y las culturas africanas", así como a "preparar al niño para una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, tolerancia, diálogo, respeto mutuo y amistad entre todos los grupos étnicos, tribales y religiosos".

Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL, sobre la base de Rodolfo Stavenhagen, "Los pueblos indígenas y sus derechos", Informe temático del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, México, D.F.; y Naciones Unidas, "Estudio sobre la experiencia adquirida y las dificultades con que se tropieza para la plena aplicación del derecho de los pueblos indígenas a la educación. Informe del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas" (A/HRC/EMRIP/2009/2), Consejo de Derechos Humanos, 2009.

Como se señalara en la introducción, los dos instrumentos centrales del derecho internacional para la protección del derecho a la educación de los pueblos indígenas son la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Además de estos instrumentos —que constituyen un piso sobre el cual seguir construyendo el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas—, son numerosas las declaraciones mediante las cuales los propios pueblos indígenas han puesto de manifiesto el largo trayecto por recorrer en el campo del derecho a la educación. En la Declaración del Foro Indígena de Abya Yala, por ejemplo, demandaron a los Estados que garantizasen "la participación plena y efectiva de la niñez, juventud y mujeres indígenas en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas, en especial para la revitalización y fortalecimiento de la identidad cultural y lingüística, acceso a la educación indígena e intercultural".

Asimismo, en el "Documento final de Alta" de la reunión preparatoria de la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas recomendaron "que los Estados, con la participación plena, equitativa y efectiva de los Pueblos Indígenas, proporcionen recursos suficientes que permitan el empoderamiento de los Pueblos Indígenas en la entrega y el acceso a la educación, a la salud, incluida la salud mental y a la vivienda de alta calidad y culturalmente apropiadas para mejorar el bienestar de los Pueblos Indígenas; y que las personas Indígenas reciban atención de salud adecuada en condiciones de igualdad" (Naciones Unidas, 2014b).

Mientras que en la Declaración de la Conferencia Global de Mujeres Indígenas, celebrada en Lima, se alertó sobre las múltiples formas de discriminación y la falta de acceso a la educación que enfrentan las mujeres y las niñas indígenas[38], en la Declaración de la II Cumbre Continental de Mujeres Indígenas del Abya Yala también se exigió "fortalecer los programas de educación propia" (Enlace Indígena, 2014). En igual sentido, los pueblos indígenas reunidos en La María, Piendamó, Colombia, se comprometieron a "revitalizar un sistema de educación propia con sabiduría de nuestros mayores desde nuestros territorios para evitar que la niñez y juventud se desvinculen de su identidad y el territorio, y defender el sistema de educación intercultural en los países del Abya Yala" (CAOI, 2013).

2. La educación en América Latina: un panorama general de las brechas étnicas

En las últimas décadas, en América Latina se ha avanzado en la consecución de logros en materia de educación, aunque aún quedan cuestiones pendientes. Hoy los niños de la región ingresan más temprano al sistema educativo y permanecen más tiempo en él, y un mayor porcentaje de ellos finalizan los ciclos escolares. Sin embargo, este avance en la cobertura se contrapone a la existencia de importantes brechas entre el acceso de estudiantes ricos y pobres, o de estudiantes indígenas y no indígenas, e incluso se registran brechas en los propios pueblos indígenas. Algo semejante puede decirse acerca de la calidad de la educación, que, de acuerdo con los estándares internacionales, aún debe experimentar muchas mejoras. Los indicadores educativos de las últimas dos décadas permiten identificar el bajo nivel de aprendizaje como el principal desafío que se enfrenta en la región para la promoción de la equidad.

En líneas generales, en los estudios previos se ha mostrado que en las últimas décadas la educación básica se ha expandido y generalizado en la región, debido a lo cual se ha logrado una mayor cobertura social y geográfica. También ha disminuido el analfabetismo y se ha reducido la brecha entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria (CEPAL, 2007 y 2013a; SITEAL, 2011). Como señalan Cabrol y Székely (2012), los progresos registrados en materia de asistencia escolar en la región han tenido su correlato en un aumento de los años promedio de escolaridad de la población. Una prueba de ello es que los adultos nacidos en 1945 lograron un promedio de solo 6 años de escolaridad, mientras que los nacidos en 1965 alcanzaron un promedio de 8,7 años, y los nacidos en 1985 lograron completar 10 años de escolaridad. Es decir que, en cada generación, la escolaridad promedio aumentó 1,3 años o más (Cabrol y Székely, 2012).

Los mismos autores destacan entre los logros de la región la consolidación del acceso al nivel primario, con una participación prácticamente universal de los niños de 6 a 12 años en la educación de este nivel. En virtud de ello, en la mayoría de los países de América Latina se habría alcanzado el ODM referido al acceso universal a la educación primaria. La participación en el sistema educativo de los jóvenes en edad de asistir a la escuela secundaria (es decir, la población de 13 a 17 años) también aumentó considerablemente, con valores que van del 69% al 80% entre el inicio de los años noventa y el final de la década de 2000 (Cabrol y Székely, 2012).

[38] Declaración de la Conferencia Global de Mujeres Indígenas, realizada en Lima del 28 al 30 de octubre de 2013 [en línea] http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/news/2013/11/182171084-Declaracion-de-Lima_web_0.pdf.

No obstante los avances señalados, los datos de los censos de la década de 2000 ya permitían identificar profundas desigualdades en detrimento de los pueblos indígenas, especialmente de las niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres, que se traducen en las consecuentes brechas en el ejercicio del derecho a la educación (Del Popolo, López y Acuña, 2009).

También la UNESCO había advertido sobre los bajos niveles de aprendizaje de los niños residentes en zonas rurales, especialmente en el caso de la población indígena. Según esta organización, en el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá y el Perú, la brecha de aprendizaje entre los estudiantes indígenas y los no indígenas superaba los 15 puntos porcentuales en tercer grado y en sexto en lenguaje y matemáticas, y en sexto grado, en ciencias (UNESCO/LLECE, 2010).

En relación con tales brechas de aprendizaje, Paxson y Schady (2007) explican que, en gran medida, los niños que nacen en una comunidad indígena y se incorporan a la escuela poseen conocimientos y habilidades propias que no necesariamente conjugan con el ordenamiento cultural de la educación occidental convencional. En virtud de ello, cabe advertir que cuando se habla de calidad de la educación en contextos en que predomina la presencia de estudiantes indígenas, es decir, de niños y jóvenes que pertenecen a una cultura diferente, se plantea de inmediato la cuestión de la pertinencia cultural a partir de la cual se estructura dicha educación. Tal como se explicita más adelante, son conocidos los problemas que surgen para un estudiante indígena que, proveniente de su comunidad de origen, debe insertarse en una escuela que no ha sido pensada necesariamente para atender las especificidades culturales o para responder de manera adecuada a los patrones de aprendizaje propios de los pueblos indígenas.

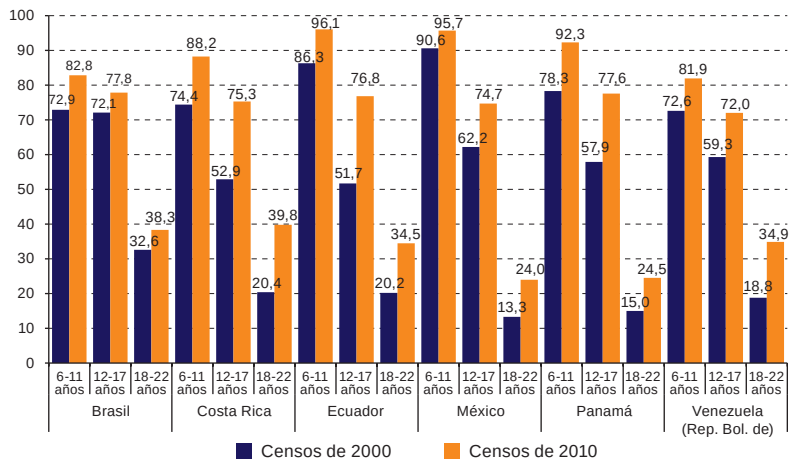
De todos modos, los avances legislativos en materia de reconocimiento de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, junto con las acciones generales de los países para incrementar la educación en América Latina, principalmente en el nivel primario, parecen haber contribuido significativamente al ingreso de una mayor proporción de niños y niñas indígenas en el sistema escolar.

En una primera aproximación general al panorama educativo de los pueblos indígenas de la región, en el gráfico IV.12, elaborado a partir de datos de los censos nacionales de las décadas de 2000 y de 2010, puede apreciarse un aumento significativo del porcentaje de asistencia de todos los grupos etarios[39]. Dicha información se presenta con mayor grado de desagregación en el próximo apartado.

Gráfico IV.12

América Latina (6 países): población indígena de 6 a 22 años que asiste a un establecimiento educativo según grupo de edad, censos de 2000 y de 2010

(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas (SISPPI) y de procesamientos especiales de los microdatos censales.

39 El grupo etario de 6 a 11 años corresponde aproximadamente a las edades oficiales establecidas para la educación primaria; el grupo etario de 12 a 17 años corresponde a las edades definidas para la educación secundaria, y el de 18 a 22 años, a las edades relativas a la educación superior o universitaria. Sin embargo, los porcentajes aquí presentados se refieren únicamente a la asistencia a algún establecimiento educativo, sin identificarse el nivel.

Hoy día, las niñas y los niños indígenas de 6 a 11 años, en particular, ingresan antes al sistema educativo y permanecen más tiempo en dicho sistema, y un mayor porcentaje de ellos finalizan los ciclos escolares. En lo que respecta a los ocho países sobre los que se dispone de datos para 2010, se observa un porcentaje de asistencia que oscila del 82% al 99% (cifras que corresponden a Venezuela (República Bolivariana de) y el Uruguay, respectivamente). Los casos más notorios son los de Costa Rica y Panamá, donde la asistencia a algún establecimiento educativo aumentó unos 14 puntos porcentuales en el período intercensal, seguidos por México y el Ecuador, donde si bien se registró un incremento menor (alrededor de un 5% y un 10%, respectivamente), ya se había alcanzado un porcentaje de inserción escolar cercano al 90% en los censos de la década de 2000, por lo que en 2010 los valores se ubicaron alrededor del 95%. Estas cifras permiten comprobar que el aumento del acceso a la enseñanza primaria también se está experimentando en la población indígena.

Si bien al considerar la inserción escolar de la población de 12 a 17 años se observan porcentajes bastante más bajos que los correspondientes al grupo anterior, con un rango que oscila del 72% al 80% en el mismo grupo de países, el aumento registrado en los últimos 10 años no deja de ser alentador. En Costa Rica, el Ecuador y Panamá, el porcentaje de adolescentes que asisten a un establecimiento educativo se incrementó 20 puntos porcentuales o más respecto del censo anterior. En México y Venezuela (República Bolivariana de), la diferencia entre los porcentajes registrados a inicios de este siglo y los estimados alrededor de 2010 fue de aproximadamente 12 puntos porcentuales. Y si bien el aumento de la asistencia escolar de este grupo etario en el Brasil fue menor (5,7 puntos porcentuales), ya en el año 2000 unos 7 de cada 10 adolescentes indígenas asistían a un establecimiento educativo en ese país. En suma, en todos los países considerados, más del 70% de la población indígena de 12 a 17 años está inserta en el sistema escolar.

El grupo más rezagado en términos de escolarización es el de los jóvenes de 18 a 22 años, que presentan bajos porcentajes de asistencia a instituciones educativas, que no superan el 40% en ningún país de la región (el rango oscila del 24% en México a casi un 40% en Costa Rica).

Hacia el año 2000, solo uno de cada cinco jóvenes indígenas asistía a un establecimiento educativo en Costa Rica, el Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de), proporción que se duplicó alrededor de 2010 en el primer país, y ascendió a casi un 35% en los otros dos países. En México y en Panamá este incremento fue de alrededor de 10 puntos porcentuales. En estos dos países se registran los menores porcentajes de jóvenes indígenas que acceden a la educación superior (uno de cada diez en 2010). En el Brasil, donde ya en el año 2000 más de un 30% estaba inserto en el sistema educativo formal, nuevamente se observa una variación menor en el período intercensal.

Si bien se constatan avances significativos en la región respecto de las oportunidades de acceso de niños, niñas y jóvenes indígenas al sistema educativo, las desigualdades étnicas, generacionales y de género persisten. Además, tras las cifras presentadas subyacen las inequidades geográficas y las que se registran entre los diferentes pueblos. Las áreas más desfavorecidas en lo que respecta a los indicadores educativos suelen coincidir con los territorios indígenas. En el Perú, por ejemplo, si bien la escolaridad general de los niños y las niñas indígenas es de poco más del 93%, en la región de la selva disminuye a un 79%. En esta región se presentan situaciones preocupantes, tales como las registradas en varios distritos del departamento de Loreto: en Urarinas y Andoas, un 60% de las niñas y los niños indígenas de 6 a 11 años no van a la escuela; en Pastaza, este porcentaje alcanza a la mitad de la niñez indígena, y en Balsapuerto, un 40% de los niños y las niñas de esta condición étnica están fuera del sistema educativo (CEPAL, 2011b).

De todos modos, el acceso al sistema educativo no garantiza ni la calidad ni la pertinencia cultural del proceso de enseñanza y aprendizaje de niñas, niños y jóvenes indígenas. En este sentido, el respeto y la promoción de los idiomas indígenas es un aspecto central de una educación apropiada en el marco de los derechos de los pueblos, incluidos los derechos lingüísticos y a la integridad cultural, ya que por su intermedio se transmiten la cultura, los valores y la cosmovisión indígena.

La Relatora Especial sobre el Derecho a la Educación, Katarina Tomaševski, ha planteado que la enseñanza en el idioma dominante condiciona el acceso y la permanencia educativa, debido a las limitaciones lingüísticas, pedagógicas y psicológicas que crea (Naciones Unidas, 2003). Además, en los estudios se señala la importancia de que la educación se realice en la lengua materna: "la duración de la enseñanza en la lengua materna es más importante que cualquier otro factor (incluido el nivel socioeconómico) para predecir el éxito de los estudiantes bilingües. Los peores resultados, incluidas altas tasas de exclusión, se dan entre los estudiantes que cursan programas en que sus lenguas maternas no reciben ningún tipo de apoyo o únicamente se enseñan como asignaturas" (Naciones Unidas, 2005c).

Los datos relativos al promedio de años de estudios de los grupos de 15 a 19 años y de 20 a 29 años permiten comprobar la brecha que existe entre los jóvenes indígenas y los no indígenas, siempre en detrimento de los primeros. Esta diferencia es claramente observable en Panamá y Venezuela (República Bolivariana de), países en que los jóvenes indígenas de ambos grupos etarios tienen aproximadamente de 2 a 4 años de estudios menos, en promedio, que los jóvenes no indígenas (véase el cuadro IV.11). No obstante, la brecha siempre es menor en el caso de los jóvenes del primer grupo de edad[40] en comparación con los del segundo grupo etario, en que se observan claras diferencias (en el caso de Panamá, la brecha sobrepasa los 4 años de estudios en el grupo de población de 20 a 29 años). En Nicaragua, si bien la brecha étnica es muy baja, la situación escolar es la más deficiente del grupo de países analizados (el promedio correspondiente a los jóvenes indígenas de ambos grupos etarios es de apenas unos 6 años de estudios).

Cuadro IV.11

América Latina (7 países): promedio de años de estudios de la población de 15 a 29 años según condición étnica, sexo y grupo de edad, varios años

País	Grupos de edad	Población indígena			Población no indígena		
		Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Costa Rica, 2011	De 15 a 19 años	7,40	7,61	7,50	8,46	8,88	8,67
	De 20 a 29 años	8,09	8,43	8,26	9,61	10,25	9,93
Ecuador, 2010	De 15 a 19 años	7,83	7,55	7,69	8,82	9,11	8,96
	De 20 a 29 años	7,81	6,96	7,37	9,97	10,40	10,19
México, 2010	De 15 a 19 años	8,44	8,62	8,53	9,11	9,41	9,26
	De 20 a 29 años	9,19	9,07	9,12	10,68	10,86	10,77
Nicaragua, 2005	De 15 a 19 años	5,77	6,22	5,99	6,15	6,94	6,55
	De 20 a 29 años	5,91	6,20	6,06	6,52	7,23	6,88
Panamá, 2010	De 15 a 19 años	7,07	6,61	6,84	9,13	9,69	9,41
	De 20 a 29 años	7,17	5,95	6,56	10,53	11,66	11,09
Perú, 2007	De 15 a 19 años	9,01	8,69	8,86	9,38	9,37	9,37
	De 20 a 29 años	10,07	9,04	9,55	10,85	10,66	10,76
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	De 15 a 19 años	6,55	7,22	6,88	8,86	9,52	9,19
	De 20 a 29 años	6,51	7,34	6,92	9,87	11,14	10,51

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

La información también permite identificar las brechas de género que afectan a las mujeres indígenas: a diferencia de lo que ocurre en el caso de los jóvenes no indígenas, se observa una mayor permanencia de los hombres indígenas en los establecimientos educativos. Solo en Costa Rica, Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de) las jóvenes indígenas poseen un promedio de años de estudios un poco mayor que el de los hombres.

En relación con la información consultada en las encuestas de hogares de los países de la región sobre el acceso a la educación de la población indígena, Cabrol y Székely (2012) advirtieron que en muy pocas de ellas se pregunta cuál es la pertenencia indígena. A su vez, los resultados de aquellas encuestas en que se incluye este dato permitieron observar que, en la población indígena, las tasas de asistencia y de finalización por nivel, así como los años promedio de escolarización, fueron menores que en el resto de la población.

Con respecto a la tasa de asistencia, los mismos autores comprobaron que en algunos países se había logrado la asistencia universal a la escuela primaria tanto de las poblaciones indígenas como del resto de la población —es el caso de Chile y México, por ejemplo—, mientras que en Panamá la brecha aún era amplia en el momento de elaboración del estudio (Cabrol y Székely, 2012). La misma situación fue observada en lo que refiere a la escuela secundaria. Al respecto, en Chile no se registraron grandes brechas en cuanto a la tasa de asistencia de la población indígena y no indígena, a diferencia de lo observado en Guatemala, México y Panamá, donde la brecha resultó mucho más marcada (Cabrol y Székely, 2012).

[40] Pese a que el promedio de años de estudios no se estima a partir de los niveles educativos alcanzados, sobre la base de los criterios de la Clasificación Internacional Normalizada de Educación (CINE) es posible contabilizar 6 años de estudios o más como la finalización del nivel primario.

En relación con la tasa de finalización, Cabrol y Székely (2012) pusieron de manifiesto que las diferencias entre unos y otros también tendían a ser más notorias en la educación secundaria, y señalaron que la situación era heterogénea en los diferentes países. En efecto, en Chile se registraron altas tasas de finalización de toda la población, y muy pocas diferencias con la población indígena, mientras que en Panamá las tasas de finalización de esta última fueron equivalentes a la mitad de las tasas correspondientes al resto de la población (Cabrol y Székely, 2012).

Los autores citados también constataron que la población indígena adulta presentaba un menor promedio de años de estudios. Se observó una diferencia importante en Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, México y Panamá, donde los indígenas alcanzaron la mitad de años de escolaridad que el resto de la población, mientras que en Chile y Nicaragua dicha diferencia fue inferior a dos años. También se observó que en todos los países, excepto en Chile, la población indígena contaba, en promedio, con menos de seis años de estudios, dato que equivalía al nivel de la educación primaria incompleta (Cabrol y Székely, 2012).

Si bien contar con buenos maestros es fundamental, el logro de mejores aprendizajes requiere, además, de otros insumos educativos. Los estudiantes de la región tienen un acceso limitado a insumos que pueden ser críticos, como los contenidos educativos, la infraestructura, el equipamiento escolar y la calidad del personal directivo. La distribución de estos insumos limitados y la calidad de la infraestructura educativa son muy desiguales entre los alumnos de diferentes niveles socioeconómicos, según el país de la región que se considere. Este es un elemento de gran relevancia, porque existiría una correlación positiva entre la calidad de la infraestructura y el acceso a los servicios básicos, por un lado, y los aprendizajes de los alumnos, por el otro (Duarte, Bos y Moreno, 2010).

Por ejemplo, la calidad de la infraestructura y el acceso a servicios básicos como el agua, la electricidad, las telecomunicaciones y el alcantarillado son deficientes en buena parte de las escuelas latinoamericanas, según advierten Cabrol y Székely (2012). De acuerdo con datos del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) de 2008 citados por los mismos autores (Chile, Ministerio de Educación, 2008), en el 21% de las escuelas se carece de acceso al agua potable; en el 40% no se dispone de desagüe; en el 53% no se cuenta con línea telefónica; en el 32% el número de baños resulta insuficiente, y en el 11% no hay acceso a electricidad. Paralelamente, en cerca del 40% de los establecimientos no se dispone de una biblioteca; en un 88% no hay laboratorios de ciencias; en el 63% se carece de espacios de reuniones para los docentes; en el 65% no hay salas de computación, y en el 35% no se cuenta con ningún espacio para practicar deportes (Cabrol y Székely, 2012). Debido a este conjunto de deficiencias, se minimizan las posibilidades de la escuela de mitigar las condiciones de desigualdad que afectan a los niños.

En el cuadro IV.12, referido a las razones que motivan la inasistencia de los estudiantes latinoamericanos al nivel secundario, puede observarse que, según los países, los más altos porcentajes corresponden a la falta de interés, los problemas de dinero y los factores vinculados con el trabajo. En el Estado Plurinacional de Bolivia es determinante el trabajo como causal de inasistencia; en Chile, el principal motivo se relaciona con las labores de la casa; en Costa Rica la causa principal es la falta de interés, al igual que en El Salvador y en Honduras; y en el Paraguay y Guatemala, por último, prevalecen los problemas de dinero.

Cuadro IV.12

América Latina (7 países): razones de la inasistencia a la escuela secundaria, alrededor de 2010

(En porcentajes)

Razones de inasistencia a la escuela [a]	País							Promedios ponderados
	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Chile	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Paraguay	
Falta de interés	24,5	31,9	41,3	33,8	36,4	32,0	14,4	30,6
Problemas de dinero	19,6	12,4	15,7	26,1	38,0	29,5	41,0	26,0
Labores del hogar, embarazo o cuidado de niños	10,6	32,0	9,5	17,5	8,6	17,0	9,3	14,9
Trabajo	37,7	11,2	12,8	11,2	2,1	15,5	20,3	15,8
Problemas de acceso	2,5	0,9	4,7	4,6	9,4	2,5	9,0	4,8
Otras	5,1	11,7	16,1	6,8	5,5	3,5	5,6	7,8

Fuente: Marcelo Cabrol y Miguel Székely (eds.), *Educación para la transformación*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2012 [en línea] http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/11771.pdf, sobre la base de datos consultados en encuestas de hogares.

[a] Las razones de la inasistencia han sido computadas para jóvenes de 13 a 17 años que completaron al menos 6 años de educación y que, en el momento de realizarse la encuesta de hogares, manifestaron no asistir a la escuela. En la categoría "otras" se incluyen motivos relativos a violencia, enfermedades o discapacidades, edad insuficiente y decisiones de los padres.

El alto porcentaje de jóvenes que señalan la falta de interés como motivo para abandonar los estudios secundarios podría estar sugiriendo que el currículo no es relevante para sus inquietudes. Es decir, el desarrollo tecnológico de los últimos tiempos ha modificado sustancialmente la manera en que se produce y se difunde el conocimiento, la forma en que se organizan los mercados laborales, tanto en el ámbito local como global, y los modos de comunicación y de participación social. En consecuencia, también han cambiado las habilidades y competencias que se espera que los estudiantes adquieran en los sistemas escolares, a fin de que puedan transformarse en trabajadores, profesionales y ciudadanos activos y responsables. El sistema educativo en la región responde de manera creciente a la competitividad futura de los estudiantes en el mercado de trabajo y no necesariamente a sus motivaciones. Este punto es especialmente sensible si se trata de jóvenes indígenas incorporados a una escuela crecientemente digitalizada, que cuenta con nuevos lenguajes y sistemas de comunicación y de construcción de conocimiento.

En síntesis, en América Latina se constata la existencia de un largo listado de asignaturas pendientes que afectan a la educación. El disfrute del derecho a la educación de niños y jóvenes, indígenas o no, ya sea que residan en el campo o en la ciudad, plantea dificultades. Si bien en algunos países se realizan acciones para mejorar los logros en materia educativa, subsisten numerosos obstáculos: una instrucción formal que no necesariamente responde a los intereses de los educandos; una educación que solo apuesta a lograr mayor cobertura, probablemente en desmedro de la calidad; la existencia de modelos de escuela que no logran ofrecer sus contenidos con pertinencia cultural cuando reciben a estudiantes indígenas, y una educación que funciona sobre la base de una infraestructura claramente deficitaria.

Es probable que las consecuencias se hagan sentir con el tiempo sobre las personas indígenas que acceden a la educación que hoy se imparte en los países de América Latina. Se trata de una formación mediante la que se impone un modelo rígido de asimilación educativa, lingüística y cultural en las comunidades indígenas. Como respuesta, muchas organizaciones indígenas están tratando de revertir este modelo de educación mediante la valoración de sus formas tradicionales de producción de conocimiento, y por medio del recurso a la sabiduría de sus abuelos, quienes, como advierte Rodolfo Stavenhagen (2007), ahora son nuevamente apreciados después de haber sido menospreciados por los educadores formales.

3. Niñas, niños y jóvenes indígenas, y su derecho a la educación

En los Estados latinoamericanos se han adoptado de manera gradual y diferenciada las definiciones y orientaciones de los organismos internacionales para enriquecer sus políticas educativas. En la región se reconoce un panorama alentador en este ámbito, que se hace evidente en el ánimo de avanzar en la consecución de las metas establecidas y de cubrir las brechas de acceso registradas en cada país. Así, los países de América Latina han suscrito importantes convenios en que se refleja el interés por lograr una educación para todos. En la Declaración del Milenio o en el Foro Mundial de Educación celebrado en Dakar (UNESCO, 2000) se incorporaron objetivos claros tendientes a contar con una educación universal en el año 2015.

Aun en el marco de un panorama positivo en términos de indicadores, se reconocen trabas que frenan la consecución de los objetivos de una educación universal. Las cifras y los estudios elaborados tanto por los organismos de las Naciones Unidas como por instancias académicas siguen haciendo referencia a los contextos de pobreza, la ruralidad y el origen étnico. Cada uno de estos elementos representa un obstáculo que es necesario atender. En el caso de los pueblos indígenas, las comunidades viven en contextos de pobreza y ruralidad, donde se reúnen todas las variables que inciden negativamente en el cumplimiento del derecho a una educación para todos, con base en un acceso universal real.

Cabe señalar, además, que el trabajo infantil indígena, así como el trabajo forzoso para realizar quehaceres domésticos, ventas y trabajo agrícola, entre otros, son elementos que obstaculizan el ejercicio del pleno derecho a la educación, y reducen las posibilidades de acceso y permanencia en el sistema educativo (Naciones Unidas, 2010c). Además, la vulneración de derechos se agudiza en situaciones de trata de niñas, niños, adolescentes y mujeres indígenas, que constituye un tema a ser considerado de primera relevancia (UNPFII, 2011c).

En este contexto, las desigualdades relativas al acceso y la permanencia en el sistema educativo permiten identificar algunos obstáculos para el ejercicio pleno del derecho a la educación de niñas, niños y jóvenes indígenas, entre los que cabe mencionar las políticas públicas implementadas en el ámbito de la educación, que suelen no ser pertinentes culturalmente, o el desconocimiento de los docentes respecto de las lenguas y las culturas de las que

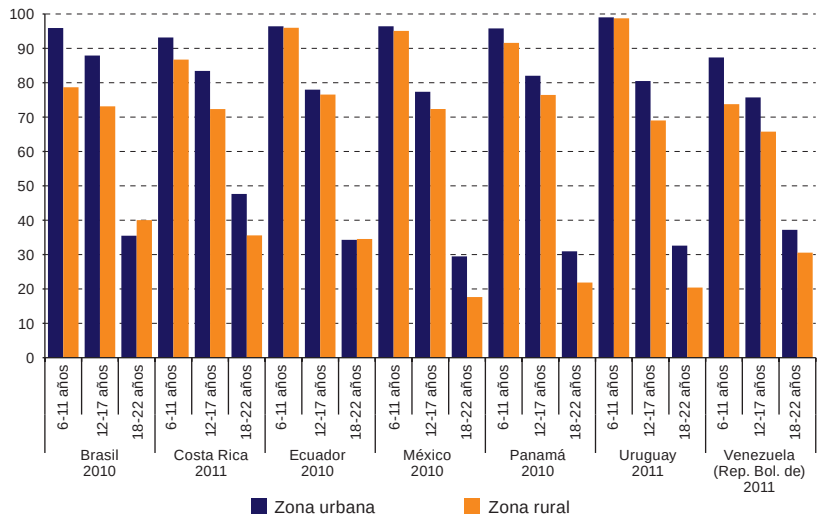
proceden sus alumnos. Esto último ha impactado en el abandono del sistema escolar o en el bajo rendimiento, sobre todo en el caso de los adolescentes indígenas. Junto a lo anterior, cabe destacar que en el grupo de niñas, niños, adolescentes y jóvenes indígenas se registra un mayor rezago escolar que en el grupo de los no indígenas, que en promedio ronda los dos años (véase [en línea] www.iipe-buenosaires.org.ar).

También se constata la existencia de brechas entre las áreas de residencia urbana y rural (véase el gráfico IV.13). En todos los países sobre los cuales se dispone de datos censales, el porcentaje de inserción escolar de la población indígena urbana es mayor que el correspondiente a la población que reside en áreas rurales.

Gráfico IV.13

América Latina (7 países): población indígena de 6 a 22 años que asiste a un establecimiento educativo según zona de residencia y grupo de edad, alrededor de 2010

(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

En el grupo de las niñas y los niños indígenas se advierte que la brecha de género es escasa, y que en algunos países la asistencia escolar de las niñas supera la de los niños, tal como se observa en el cuadro IV.13. Sin embargo, las brechas resultantes de la condición étnica son amplias[41]. Solo en los casos de Nicaragua y del Uruguay resultan menos marcadas, aun cuando las coberturas en ambos países son bien disímiles entre sí (casi un 100% en el Uruguay y un poco más del 80% en Nicaragua). En el Brasil, Colombia y Venezuela (República Bolivariana de), en cambio, las distancias son más notorias (casi un 83% de la población indígena de 6 a 11 años y alrededor de un 97% de la población no indígena del mismo grupo etario asisten a la escuela en el primer país, mientras que esos valores ascienden aproximadamente al 73% y al 92% en el segundo, y a cerca del 82% y del 95% en el tercero).

En términos generales, en el grupo de población de adolescentes indígenas de 12 a 17 años, las brechas de género no son tan pronunciadas (véase el cuadro IV.14), aunque sí son más elevadas que en el grupo etario anterior. En relación con las brechas étnicas, solamente en Nicaragua y el Perú se advierte un panorama más favorable en el caso de la población indígena. En cambio, se evidencia una situación mucho más desfavorable en Colombia, donde casi el 59% de los adolescentes indígenas asistían a la escuela en 2005, en comparación con aproximadamente un 78% de los adolescentes no indígenas[42].

41 La brecha por condición étnica resulta de calcular el cociente entre los porcentajes de asistencia escolar de la población indígena y de la población no indígena. La brecha de género se ha definido como el cociente entre los porcentajes de asistencia escolar de las mujeres indígenas y de los hombres indígenas.

42 Cabe señalar que la información censal de Colombia, Nicaragua y el Perú cuenta con siete años o más de antigüedad, por lo que la situación de niñas, niños y jóvenes podría haber variado.

Cuadro IV.13
América Latina (10 países): población de 6 a 11 años que asiste a la escuela según condición étnica y sexo, y brechas relativas, varios años
(En porcentajes)

País y años censales	Asistencia escolar						Brechas relativas	
	Población indígena			Población no indígena			Entre población indígena y población no indígena	Entre mujeres indígenas y hombres indígenas
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total		
Brasil, 2010	82,6	83,1	82,8	97,1	97,5	97,3	0,85	1,01
Colombia, 2005	72,0	73,4	72,7	90,9	92,4	91,7	0,79	1,02
Costa Rica, 2011	88,8	87,7	88,2	94,6	94,7	94,6	0,93	0,99
Ecuador, 2010	96,1	96,1	96,1	96,4	96,8	96,6	0,99	1,00
México, 2010	95,7	95,7	95,7	96,7	97,1	96,9	0,99	1,00
Nicaragua, 2005	83,4	85,5	84,4	80,5	83,4	81,9	1,03	1,03
Panamá, 2010	92,6	92,0	92,3	98,5	98,6	98,6	0,94	0,99
Perú, 2007	93,4	93,3	93,4	95,4	95,5	95,4	0,98	1,00
Uruguay, 2011	98,8	99,3	99,0	99,0	99,2	99,1	1,00	1,01
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	80,7	83,2	81,9	95,0	95,7	95,4	0,86	1,03

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Cuadro IV.14
América Latina (10 países): población de 12 a 17 años que asiste a la escuela según condición étnica y sexo, y brechas relativas, varios años
(En porcentajes)

País y años censales	Asistencia escolar						Brechas relativas	
	Población indígena			Población no indígena			Entre población indígena y población no indígena	Entre mujeres indígenas y hombres indígenas
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total		
Brasil, 2010	79,4	76,3	77,8	89,4	89,8	89,6	0,87	0,96
Colombia, 2005	59,3	58,2	58,8	76,9	79,9	78,4	0,75	0,98
Costa Rica, 2011	76,7	73,8	75,3	83,2	85,1	84,2	0,89	0,96
Ecuador, 2010	79,7	73,9	76,8	83,3	83,5	83,4	0,92	0,93
México, 2010	75,1	74,3	74,7	79,2	80,6	79,9	0,94	0,99
Nicaragua, 2005	69,8	71,3	70,5	66,9	71,2	69,0	1,02	1,02
Panamá, 2010	82,5	72,5	77,6	88,9	91,4	90,1	0,86	0,88
Perú, 2007	87,2	84,1	85,7	84,7	83,2	84,0	1,02	0,96
Uruguay, 2011	77,0	83,2	80,0	80,9	86,6	83,7	0,96	1,08
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	70,6	73,5	72,0	83,1	86,0	84,5	0,85	1,04

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

En el grupo etario de 18 a 22 años se observa un incremento de las brechas de género en la población de jóvenes indígenas en varios de los países analizados (véase el cuadro IV.15). En Panamá se registra la brecha más notoria: casi el 30% de los jóvenes asisten a un establecimiento educativo, frente a tan solo el 20% de las mujeres. No obstante, en algunos países se observan brechas favorables para las mujeres —este es el caso de Nicaragua, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Las brechas étnicas vuelven a hacerse más notorias en este grupo etario. Colombia (donde menos de un 20% de los jóvenes indígenas asisten a un establecimiento educativo), México, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de) son los países en que se registran las brechas más altas. Nuevamente, en el Brasil se observa una situación levemente más favorable en el caso de los jóvenes indígenas respecto de los jóvenes no indígenas del mismo grupo etario.

A pesar de los avances observados en la cobertura del sistema educativo en la mayoría de los países de la región, en las cifras presentadas se evidencia la persistencia de marcadas desigualdades, relacionadas tanto con la condición étnica como con el género. Asimismo, es preciso tener en cuenta que mediante un examen más exhaustivo —en que, por ejemplo, se consideren distintos niveles geográficos o pueblos de un país— podrían identificarse brechas más profundas, que la información presentada no permite visualizar.

Cuadro IV.15

América Latina (10 países): población de 18 a 22 años que asiste a un establecimiento educativo, según condición étnica y sexo, y brechas relativas, varios años

(En porcentajes)

País y años censales	Asistencia escolar						Brechas relativas	
	Población indígena			Población no indígena			Entre población indígena y población no indígena	Entre mujeres indígenas y hombres indígenas
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total		
Brasil, 2010	40,1	36,5	38,3	33,8	36,3	35,0	1,09	0,91
Colombia, 2005	20,1	18,8	19,4	29,8	32,7	31,3	0,62	0,94
Costa Rica, 2011	39,8	39,8	39,8	46,3	52,5	49,4	0,81	1,00
Ecuador, 2010	37,4	31,7	34,5	40,2	44,0	42,1	0,82	0,85
México, 2010	24,9	23,1	24,0	35,4	35,3	35,4	0,68	0,93
Nicaragua, 2005	28,8	29,9	29,4	28,7	32,6	30,7	0,96	1,04
Panamá, 2010	29,1	20,0	24,5	35,5	44,4	39,9	0,61	0,69
Perú, 2007	38,9	34,7	36,8	40,9	40,5	40,7	0,90	0,89
Uruguay, 2011	26,9	37,4	32,3	32,9	44,4	38,7	0,83	1,39
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	30,9	38,9	34,9	44,2	54,2	49,2	0,71	1,26

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Con todo, cabe destacar que se están realizando acciones en favor de la inserción escolar de la población indígena de la región, lo que aún no se refleja en la situación de los jóvenes, que son los más rezagados en materia educativa. Pese a ello, no está de más recordar que una mayor cobertura escolar no necesariamente significa una mejor calidad, ni contenidos pertinentes a la realidad de los pueblos indígenas (CEPAL, 2013d).

En los estudios de monitoreo de los objetivos y las metas relativos al logro de la educación universal se registran progresos diversos en el nivel de los Estados. Estos datos permiten notar diferencias marcadas entre grupos de países como resultado de la vulneración del derecho a la educación, que puede comprender diferentes aspectos (CEPAL/UNICEF, 2012).

En relación con la incidencia de la zona de residencia (urbanidad y ruralidad), se observa que en la mayor parte de los países de América Latina las brechas se acortan en las ciudades, a excepción del Paraguay, donde la diferencia es mayor en las áreas urbanas. Cabe señalar que en el Estado Plurinacional de Bolivia el porcentaje de niños, niñas y adolescentes indígenas que asisten a escuelas rurales es superior al de los no indígenas (SITEAL, 2011).

Los datos del Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) permiten advertir que la situación de la niñez y la juventud de la población indígena en América Latina conlleva elementos que frenan la implementación de un proceso educativo universal, particularmente debido al contexto de pobreza y ruralidad (SITEAL, 2011). Este diagnóstico es compartido por las organizaciones indígenas y también se presenta en diversos estudios académicos. Para los pueblos indígenas, la educación en la niñez y la juventud constituye, además, un elemento central para la subsistencia de los propios pueblos, para su desarrollo y para la consecución de una mejor calidad de vida (Chile, Ministerio de Desarrollo Social/CONADI, 2007). Así, las demandas educacionales se enmarcan dentro de demandas mayores al Estado, pero siempre como un aspecto relevante en directa relación con el territorio y con la posibilidad de pensar sus propios horizontes de futuro, su libre determinación (SITEAL, 2011). Por su parte, los jóvenes indígenas destacan la urgencia de incorporar las lenguas indígenas en el aprendizaje escolar, así como los conocimientos de sus pueblos y no solo los de las culturas dominantes (Naciones Unidas, 2013b).

De acuerdo con lo expresado por el Mecanismo de Expertos (Naciones Unidas, 2010c), la educación de niños y jóvenes indígenas contribuye al desarrollo tanto individual como comunitario, así como a la participación en la sociedad en su sentido más amplio. Gracias a la educación, pueden ejercer y disfrutar de sus derechos económicos, sociales y culturales, y fortalecer su capacidad de ejercer sus derechos civiles, a fin de influir en los procesos políticos tendientes a mejorar la protección de los derechos humanos. El ejercicio del derecho de los pueblos indígenas a la educación es un medio esencial para conseguir el poder y la libre determinación (Naciones Unidas, 2009e). La educación es también un importante medio para el disfrute, el mantenimiento y el respeto de las culturas, las lenguas y las tradiciones indígenas, así como de los conocimientos tradicionales (Naciones Unidas, 2005b).

El Mecanismo de Expertos recordó además que "los Estados están obligados a velar por que todos los niños indígenas en edad escolar tengan acceso a la enseñanza gratuita, incluso en escuelas indígenas instaladas en sus vecindades o comunidades que impartan educación en sus propios idiomas en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje. A fin de garantizar que la enseñanza sea segura y apropiada desde el punto de vista cultural para los alumnos indígenas, los planes de estudio deben estar basados en las creencias y los valores culturales de los pueblos indígenas o reflejarlos suficientemente. También es necesario que las asignaciones presupuestarias se ajusten a las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos para garantizar la realización del derecho de los pueblos indígenas a la educación, incluidos los programas específicos financiados por el Estado orientados a la formación y contratación de personal docente de origen indígena" (Naciones Unidas, 2010c).

Con todo, el derecho de niños, niñas y jóvenes indígenas a la educación no se relaciona solamente con el acceso a la enseñanza y su disponibilidad, sino también con su contenido. La forma y el fondo de la educación, incluidos los programas de estudios y los métodos pedagógicos, han de ser culturalmente apropiados y aceptables para los pueblos indígenas. En otros términos, la enseñanza debe ser de interés y de buena calidad, apropiada y segura desde el punto de vista cultural.

4. La educación indígena ante los Objetivos de Desarrollo del Milenio

En la Declaración del Milenio se reafirman los propósitos generales de las Naciones Unidas y, de cierta manera, se sintetizan y resumen las metas mínimas consensuadas en conferencias anteriores, planteándose como tarea general el aprovechamiento de los beneficios del proceso de globalización, de modo que estos se distribuyan en forma equitativa entre todas las personas.

En esta Declaración se determinaron ocho objetivos, conocidos como ODM. Para su seguimiento se definió un conjunto de 48 indicadores básicos en el nivel mundial, que han permitido monitorear el cumplimiento de las metas correspondientes a cada uno de los ODM. Además, en la región se dispone de un set de 12 indicadores adicionales, diseñados por la CEPAL para estudiar la realidad latinoamericana[43].

Los objetivos segundo y tercero de la Declaración del Milenio se relacionan con el tema de la educación. El segundo ODM se refiere a la necesidad de "lograr la enseñanza primaria universal", y en su meta 2.A se establece que los niños de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria en el año 2015. A su vez, en el tercer ODM se hace referencia a "promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer", y en su meta 3.A se determina la necesidad de "eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de finales de 2015"[44].

En el caso de los estudiantes indígenas de la región, ha resultado más difícil alcanzar la meta relativa a la culminación del ciclo primario, en comparación con la población no indígena. Esta inequidad se acentúa si se considera la condición de ser mujer. Es decir, para una mujer indígena, la brecha a superar es aún más acentuada. Cuanto más se avanza en los niveles superiores de la educación formal, se observa que es menor la posibilidad de acceso de los jóvenes indígenas. Este estado de situación se complica en las áreas rurales, contexto en que la oferta educativa disminuye, y en los territorios indígenas dicha oferta es prácticamente inexistente.

Al analizar las cifras sobre los pueblos indígenas y su acceso a la educación, a la información y a los medios, es constante la presencia de inequidades en relación con la población no indígena. Como resultado de lo anterior se vulneran las capacidades de los pueblos de tomar decisiones propias, y también los rangos de autonomía mínima que requieren: "Esto plantea el desafío no solo de universalizar el acceso a la enseñanza y la permanencia en ésta, para lograr niveles similares entre indígenas y no indígenas, sino también de pensar el tipo de educación y de escuela que se requiere para responder a condiciones socioculturales y lingüísticas de los distintos pueblos indígenas, de manera que sea relevante y con sentido para ellos" (Del Popolo y Oyarce, 2006).

Al no ser equitativa la formación escolar para los estudiantes indígenas en América Latina, se genera un sesgo evidente en la capacidad que hoy tienen estos pueblos para crear su propio capital humano, lo que impacta finalmente en el tiempo que les demanda su inserción en el mercado de trabajo, en su permanencia en este y en los ingresos que perciben.

[43] Véase el listado completo de indicadores en el sitio web de la CEPAL [en línea] www.eclac.cl/mdg/ind_of_es.html.
[44] Véase el sitio web de las Naciones Unidas sobre los ODM [en línea] http://www.un.org/es/millenniumgoals/.

Debido al acceso deficiente al sistema escolar se produce una asimetría cuando los indígenas, hombres o mujeres, compiten por un empleo con otros postulantes no indígenas que cuentan con mejores vías de acceso a los diversos niveles de educación formal. En consecuencia, tener acceso a la escolaridad es el punto de partida no solo para asegurar más educación, sino también para acceder a mejores empleos y, por lo tanto, a mejores salarios. Por último, no solo el nivel de acceso de las personas indígenas a la escolaridad es menor, sino que también lo es el acceso a recursos tales como la información, a los medios que manejan dicha información, y al conocimiento en general.

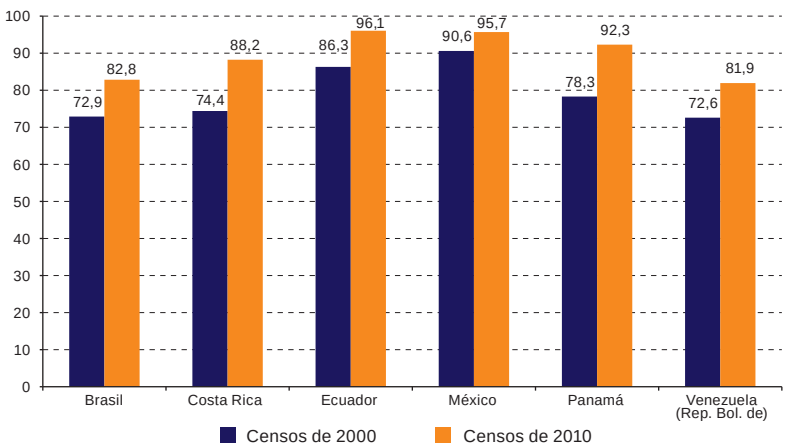
El segundo ODM, orientado a lograr la enseñanza primaria universal, y su respectiva meta, que consiste en velar por que los niños de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria, conlleva tres indicadores para su monitoreo: i) la tasa neta de matrícula en la escuela primaria; ii) la proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de la educación primaria, y iii) la tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años. A continuación se analizan estos indicadores a partir de la información disponible como resultado de las rondas censales de 2000 y de 2010.

a) La asistencia a la escuela primaria

A fin de considerar el primer indicador relativo al segundo ODM se considera nuevamente, pero de manera más desagregada, la asistencia escolar de la población indígena de 6 a 11 años[45], puesto que se trata de la mejor variable sustitutiva (proxy) que puede lograrse, a partir de la información disponible de los últimos censos nacionales, para medir la tasa neta de matrícula en la escuela primaria[46].

Cuando se comparan los datos de las rondas censales de 2000 y de 2010[47] relativos a seis países de América Latina, se observa que en Costa Rica y Panamá se registra el aumento más significativo de la inserción escolar, que se incrementó unos 14 puntos porcentuales de una medición a otra (véase el gráfico IV.14).

Gráfico IV.14
América Latina (6 países): población indígena de 6 a 11 años que asiste a un establecimiento educativo, censos de 2000 y de 2010
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

45 Es el resultado del cociente entre la población de 6 a 11 años que asiste a la escuela y el total de la población del mismo grupo etario.

46 Pese a que la asistencia escolar no mide el nivel educativo alcanzado, se optó por analizar el grupo etario de 6 a 11 años dado que en la región, en general, las niñas y los niños de estas edades cursan la enseñanza primaria. Con todo, se trata de datos aproximados obtenidos de los microdatos de los censos para reflejar el avance logrado en lo que respecta al primer indicador correspondiente al segundo ODM.

47 Esto es, se considera el período comprendido desde la Declaración del Milenio, acordada en 2000, hasta la recolección de los datos censales más recientes.

Si bien el porcentaje de asistencia escolar correspondiente a las niñas y los niños indígenas que residen en áreas rurales es claramente más bajo que el alcanzado por quienes residen en zonas urbanas, en todos los países se registra, de un censo a otro, una mejora importante en la asistencia de la población rural infantil, tal como se refleja en el cuadro IV.16. Salvo en el caso de Costa Rica, también se observan progresos en el mismo sentido en la asistencia de los niños y las niñas que residen en zonas urbanas.

Además, en todos los países se registran avances en lo que se refiere a la superación de las brechas de género, ya que en la década de 2010 la distancia de la inserción escolar de las niñas indígenas respecto de la inserción de los niños casi se ha equiparado. En las áreas rurales, la situación es un poco más diversa, aunque igualmente las brechas no son tan amplias (en Costa Rica y Panamá el porcentaje de asistencia escolar de los niños es algo mayor que el de las niñas) (véase el cuadro IV.16).

Cuadro IV.16
América Latina (6 países): población de 6 a 11 años que asiste a la escuela según sexo y zona de residencia, censos de 2000 y de 2010
(En porcentajes)

País	Años censales	Asistencia escolar					
		Zona urbana			Zona rural		
		Hombres	Mujeres	Total urbano	Hombres	Mujeres	Total rural
Brasil	2000	91,5	92,4	91,9	62,3	63,1	62,7
	2010	95,3	96,6	95,9	78,5	78,9	78,7
Costa Rica	2000	94,3	93,4	93,8	71,3	70,6	71,0
	2011	92,8	93,5	93,2	87,6	85,9	86,7
Ecuador	2001	90,0	89,3	89,7	86,2	85,3	85,8
	2010	96,3	96,5	96,4	96,0	96,0	96,0
México	2000	91,7	90,7	91,2	90,6	90,0	90,3
	2010	96,4	96,5	96,4	95,1	95,1	95,1
Panamá	2000	87,6	88,8	88,2	77,7	76,0	76,9
	2010	95,5	96,1	95,8	92,0	91,1	91,6
Venezuela (República Bolivariana de)	2001	75,4	78,1	76,7	67,7	68,3	68,0
	2011	86,1	88,7	87,4	72,7	74,9	73,8

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas (SISPPI) y de procesamientos especiales de los microdatos censales.

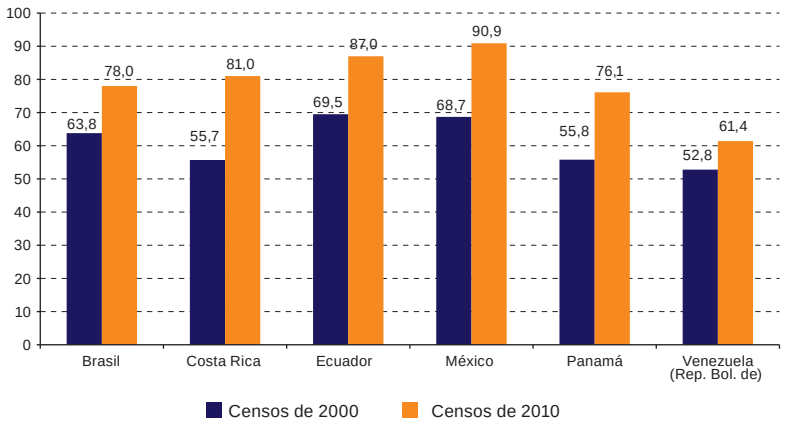
b) La finalización del ciclo primario

En su formulación original, el segundo indicador relativo al segundo ODM se refiere a la proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de la educación primaria. Para mostrar el avance de este indicador, se presentan los porcentajes de jóvenes indígenas y no indígenas de 15 a 19 años que han finalizado la educación primaria[48].

La información disponible permite evidenciar que, además del aumento paulatino de la cobertura observado de un censo a otro, en la región también se registran avances notables en relación con la finalización del nivel primario en el caso de los jóvenes indígenas. Los progresos más notorios se produjeron en Costa Rica, México y Panamá, donde el porcentaje de finalización de la enseñanza primaria de este grupo etario se incrementó alrededor de 20 puntos porcentuales. Este indicador aumentó de casi un 56% al 81% en el primer país, de aproximadamente un 69% a casi un 91% en el segundo, y de casi un 56% a alrededor de un 76% en el tercero. Sin embargo, los resultados del último censo realizado en la República Bolivariana de Venezuela permiten notar que solamente 6 de cada 10 jóvenes han finalizado la educación primaria, dato en que se expresa un aumento de menos de 10 puntos porcentuales de un censo a otro (véase el gráfico IV.15).

[48] El nivel educativo primario completo se operacionalizó según los criterios de la Clasificación Internacional Normalizada de Educación (CINE 1997) [en línea]http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001470/147002s.pdf.

Gráfico IV.15
América Latina (6 países): población indígena de 15 a 19 años con educación primaria completa, censos de 2000 y de 2010
(En porcentajes)

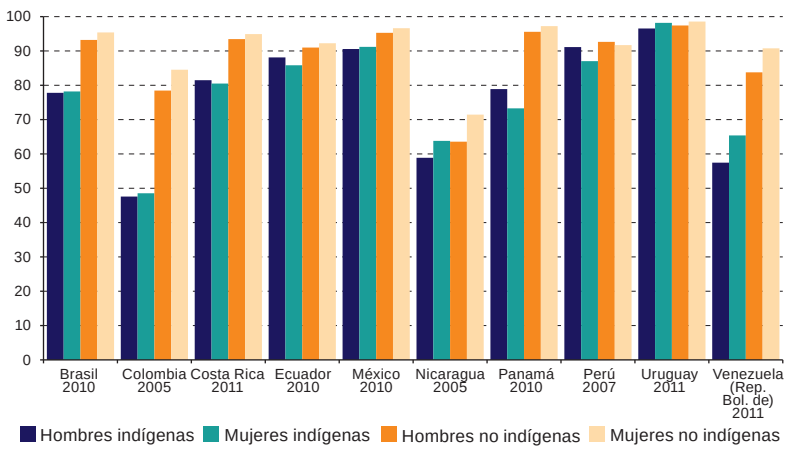


Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas (SISPPI) y de procesamientos especiales de los microdatos censales.

No obstante los avances logrados en la última década, entre los que figura la disminución de las brechas de género, persisten las desigualdades relacionadas con la condición étnica. En el gráfico IV.16 se muestra que el nivel de finalización de la educación primaria es más bajo en el caso de los jóvenes indígenas en casi todos los países. Las diferencias más marcadas se observan en Colombia, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de), donde la diferencia fluctúa de 20 a 30 puntos porcentuales entre indígenas y no indígenas. Si bien cabe recordar que la información censal disponible en el caso de Colombia es de años anteriores, según los datos del censo de este país menos del 50% de las y los jóvenes indígenas finalizaban el nivel primario.

Las brechas se reducen en los casos del Brasil y de Costa Rica (hay alrededor de 15 puntos porcentuales de diferencia entre los jóvenes indígenas y no indígenas), y se hacen más estrechas en el Ecuador, México y el Uruguay. En el caso de Nicaragua, si bien las diferencia registradas entre jóvenes indígenas y no indígenas son menores que las observadas en algunos otros países, la proporción de jóvenes de 15 a 19 años (sin distinción de condición étnica) que finalizan la educación primaria es muy baja, y apenas sobrepasa el 70% (véase el gráfico IV.16).

Gráfico IV.16
América Latina (10 países): jóvenes de 15 a 19 años con educación primaria completa según condición étnica y sexo, varios años
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Como ya se ha explicado, la residencia urbana o rural es una variable que afecta visiblemente el acceso al sistema educacional, así como las posibilidades de permanecer en este. La información censal desagregada por área de residencia permite identificar la situación desfavorable que enfrentan las y los jóvenes residentes en áreas rurales en relación con los que habitan en áreas urbanas (véase el cuadro IV.17). Salvo en los casos del Perú y de Nicaragua, las desventajas se hacen más visibles en el grupo de los jóvenes indígenas de zonas rurales, en cuyo caso el porcentaje de conclusión de la educación primaria es inferior al alcanzado por sus pares no indígenas.

Cuadro IV.17
América Latina (10 países): jóvenes de 15 a 19 años con educación primaria completa según condición étnica, sexo y zona de residencia, varios años
(En porcentajes)

País y años censales	Zona urbana				Zona rural			
	Población indígena		Población no indígena		Población indígena		Población no indígena	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Brasil, 2010	92,6	94,0	94,3	96,0	70,5	69,6	88,4	92,0
Colombia, 2005	79,1	77,4	86,5	90,1	38,9	39,3	52,9	62,9
Costa Rica, 2011	92,6	92,4	94,7	95,9	77,2	75,5	90,5	92,3
Ecuador, 2010	87,9	87,4	92,0	93,1	88,2	85,4	89,3	90,6
México, 2000	92,7	93,6	96,2	97,3	88,6	88,9	91,9	94,1
Nicaragua, 2005	77,4	82,2	81,4	86,3	46,4	50,3	41,8	50,5
Panamá, 2010	89,9	87,7	97,2	98,1	75,7	68,2	92,2	95,1
Perú, 2007	95,3	94,1	95,0	94,5	85,5	76,8	82,6	77,7
Uruguay, 2011	96,7	98,2	97,5	98,6	91,9	98,7	96,8	98,4
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	62,6	71,9	86,5	92,2	48,7	52,9	63,8	79,2

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

También en el medio rural se observan brechas étnicas y de género considerables en casi todos los países. En cuanto a las brechas de género, tanto en el Brasil como en Costa Rica, el Ecuador, Panamá y el Perú el porcentaje de mujeres indígenas jóvenes que finalizan el nivel primario es inferior al de los hombres, a diferencia de lo observado en el área urbana, donde la brecha tiende a favorecer a las mujeres, o bien hay una distancia más cercana entre ambos géneros. Solo en el Uruguay se advierte una situación igualitaria, país donde se registran las menores diferencias a causa de la etnia, del área de residencia y del género.

En promedio, la mujer urbana —indígena y no indígena— es la que en mayor medida logra completar su ciclo de primaria. El caso del Brasil constituye un ejemplo de lo anterior: en este país, las mujeres indígenas del ámbito rural logran completar su ciclo en un 69,6% de los casos, porcentaje que asciende al 94% en el medio urbano.

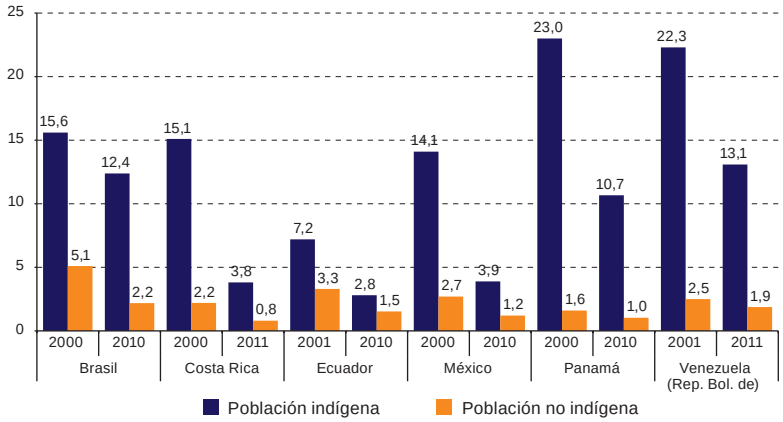
Estos resultados permiten comprobar que el logro de la meta del ODM relativa a alcanzar la enseñanza primaria universal en 2015 es improbable si se mantiene este nivel de desigualdad en las áreas rurales, y, en particular, entre los niños y los jóvenes indígenas. Por ello sería adecuado que se implementen nuevos formatos educativos, integradores e interculturales, que guarden relación con la perspectiva indígena. Como resultado de un planteamiento educativo inadecuado para los pueblos indígenas, y en particular para las mujeres indígenas, la permanencia de niñas, niños y jóvenes en el sistema educativo resulta afectada. Como se ha señalado recientemente (CEPAL, 2013b), aspectos como la maternidad temprana, la seguridad de las niñas, la dedicación a los quehaceres domésticos, la violencia, los traslados y la poca valoración de la formación escolar femenina vuelven más compleja la situación de la educación de las niñas y jóvenes indígenas que residen en entornos rurales.

c) La alfabetización de adolescentes y jóvenes

En lo referido al tercer indicador del segundo ODM, en el gráfico IV.17 se muestran avances alentadores en lo que respecta a la reducción del analfabetismo en el grupo etario de 15 a 24 años. En un rango que va de poco menos del 3% a aproximadamente el 13% de analfabetismo (valores correspondientes al Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de), respectivamente) alrededor de 2010, en Costa Rica, México y Panamá se registró una disminución superior a 10 puntos porcentuales en el último decenio, mientras que en el Brasil, el Ecuador y Venezuela (República

Bolivariana de) también se experimentó un decrecimiento del analfabetismo, aunque de menor magnitud, en el grupo de los jóvenes indígenas respecto de la década de 2000.

Gráfico IV.17
América Latina (6 países): tasa de analfabetismo de jóvenes de 15 a 24 años según condición étnica, censos de 2000 y de 2010
(En porcentajes)

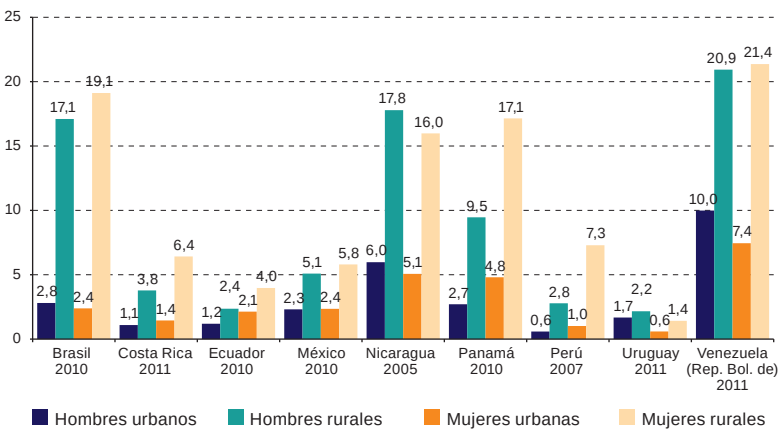


Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas (SISPPI) y de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Sin embargo, la brecha entre la población indígena y la población no indígena en materia de alfabetización es ostensiblemente amplia. Si ya a inicios del siglo XXI la tasa de analfabetismo de los jóvenes no indígenas apenas alcanzaba el 5% en algún país, en el primer decenio del siglo esta tasa no superaba el 3%, mientras que en el caso de los jóvenes indígenas el nivel de analfabetismo continuaba siendo elevado en 2010 a pesar de su disminución, especialmente en el Brasil, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de) (con tasas superiores al 10%). En el grupo de países analizados, el Ecuador es aquel donde se registra la menor brecha étnica en relación con este indicador.

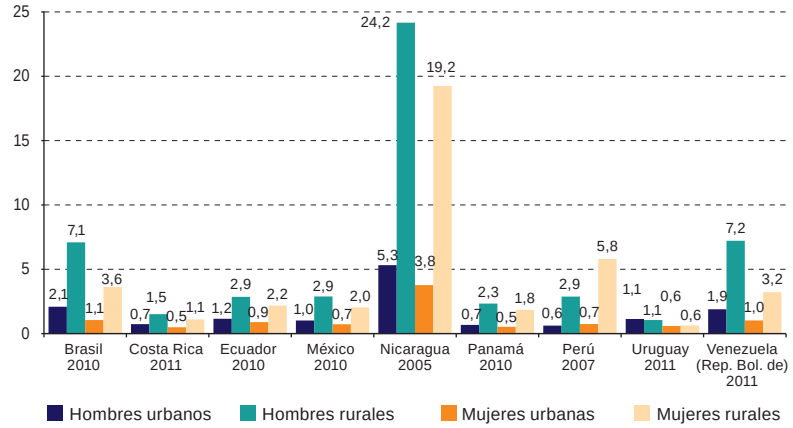
Al desagregar la información sobre analfabetismo según sexo y área de residencia, se evidencian las profundas brechas étnicas existentes (véanse los gráficos IV.18 y IV.19). Solo en Nicaragua la situación parece ser igualmente desfavorable en ambas poblaciones, mientras que en el resto de los países las tasas de analfabetismo siempre son más altas en el caso de los jóvenes indígenas. En el Ecuador y el Uruguay se registran las tasas más bajas de los países analizados, inferiores al 5%.

Gráfico IV.18
América Latina (9 países): tasa de analfabetismo de jóvenes indígenas de 15 a 24 años según sexo y zona de residencia, varios años
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Gráfico IV.19
América Latina (9 países): tasa de analfabetismo de jóvenes no indígenas de 15 a 24 años según sexo y zona de residencia, varios años
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

También se aprecian diferencias notables según el área de residencia. Aunque en el grupo de los jóvenes no indígenas la tasa de analfabetismo también es más alta en las zonas rurales que en las ciudades, en el caso de los jóvenes indígenas estas diferencias son más marcadas. En el Brasil, Nicaragua, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de), las tasas de analfabetismo de hombres y mujeres indígenas de 15 a 24 años de las áreas rurales fluctúan del 15% al 20%, en contraste con las tasas correspondientes a la población rural no indígena, que oscilan alrededor del 7%.

Otro factor que incide en el aumento de las disparidades y se relaciona con las dificultades que tienen los pueblos indígenas para el cumplimiento del segundo Objetivo de Desarrollo del Milenio se refleja, una vez más, en las brechas de género. Por una parte, en el grupo de los jóvenes no indígenas se observa que las mujeres tienden a estar más alfabetizadas que los hombres, tanto en las áreas urbanas como en las rurales (a excepción del Perú). En el caso de los jóvenes indígenas, en cambio, esta situación varía según el área de residencia: las mujeres que viven en zonas urbanas de Costa Rica, el Ecuador, México, Panamá y el Perú presentan menores tasas de alfabetización que los hombres, pero en las zonas rurales la brecha de género se hace aún más notoria (excepto en Nicaragua y el Uruguay), lo que constituye una clara demostración de que vivir en áreas rurales y ser mujer son las condiciones que más impactan en los grados de alfabetización de los pueblos indígenas. Esta condición queda expuesta claramente en el caso de Panamá, donde la brecha entre la tasa de analfabetismo de hombres y mujeres indígenas supera los 7 puntos porcentuales en las áreas rurales.

Los indicadores analizados permiten demostrar que en la última década se han logrado importantes progresos que favorecen el cumplimiento del segundo ODM relativo a la educación. Sin embargo, aún resta mucho por avanzar, y las personas indígenas todavía enfrentan dificultades para acceder al sistema educativo.

En este sentido, según la información aportada por los censos, las mayores deficiencias se encuentran en las zonas rurales, donde el acceso al sistema escolar y la permanencia en dicho sistema son más restringidos, en particular en el caso de las niñas y jóvenes indígenas, que se encuentran en un estado de vulnerabilidad más evidente.

5. Los pueblos indígenas en la educación superior y técnica

De acuerdo con la información disponible, en América Latina hay pocos estudiantes indígenas en la educación postsecundaria y superior. Según información del SITEAL (2011), la brecha de acceso y permanencia de los jóvenes indígenas en este nivel educativo es alta. El Uruguay es el país donde se registra la menor brecha entre la población indígena y la población no indígena, en contraposición con Guatemala y Panamá, donde se presentan las brechas más altas.

Si bien se han logrado algunos avances respecto del acceso, la permanencia y la finalización de los estudios superiores, Mato y otros (2012) advierten que esos logros todavía resultan marcadamente insuficientes. Menos significativos aún serían dichos avances si se considerase la pertinencia del sistema de educación superior de los países de la región respecto de la diversidad cultural propia de cada uno de ellos.

Los principales motivos de la mala incorporación en la educación postsecundaria son, entre otros, la pobreza, el trabajo, la distancia entre las instituciones superiores y los lugares de residencia, y la mala calidad de la educación primaria y secundaria. Además, en dichas instituciones se incorporan escasamente los elementos culturales propios y las modificaciones tendientes al bilingüismo o la interculturalidad, a diferencia de lo que ocurre en los niveles primario y secundario (Banco Mundial, 2006). La maternidad y la migración son otras causales que podrían explicar los menores porcentajes de participación de los estudiantes indígenas en la educación superior, en relación con los estudiantes no indígenas.

Según el Banco Mundial (2006), a mediados de la década de 2000 también se constataba la ausencia de políticas estatales específicas para pueblos indígenas en el ámbito de la educación superior, que sí existían en otros niveles educacionales. Así, muchos estudiantes no continuaban sus estudios debido a los costos económicos y familiares de trasladarse desde sus lugares de residencia (Banco Mundial, 2006).

Además, en la mayor parte de las universidades convencionales —es decir, que no son interculturales o no incluyen planes de incorporación de la diversidad cultural— se perpetúa una práctica que invisibiliza a los pueblos indígenas y valoriza la producción de un conocimiento de raíz occidental que se orienta a la competitividad entre los futuros profesionales. Hay una carencia de diálogo intercultural, requisito necesario para elaborar políticas adecuadas, y además existen inercias y prácticas corporativas debido a las cuales se reduce aún más esta posibilidad (UNESCO, 2013b).

Otros problemas que se identifican en el ámbito de la educación superior se refieren a la insuficiencia o la precariedad presupuestaria de los institutos, las dificultades derivadas de la rigidez de los criterios aplicados por las agencias estatales encargadas de otorgar reconocimiento o acreditación, y las dificultades para conseguir docentes y personal con adecuada sensibilidad y con recursos técnicos para el trabajo intercultural (Mato y otros, 2012).

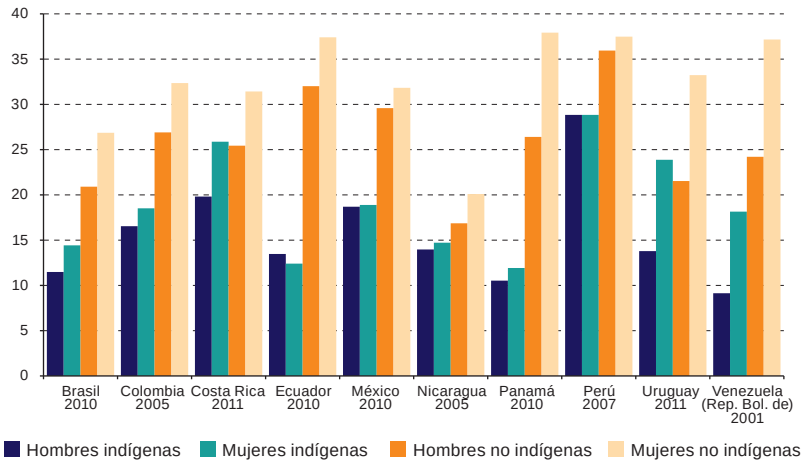
Por otra parte, el cambio de las formas del trabajo en el mundo globalizado, relacionado tanto con la rotación de los empleos como con los nuevos requerimientos de especialización observados en América Latina, no ha sido acompañado de cambios igualmente veloces orientados a implementar una educación técnica adecuada a los nuevos tiempos (Velasco, 2007). La participación de las personas indígenas en el sistema es menor que la de la población no indígena, y suele darse en instituciones convencionales de educación técnica o profesional, basadas en mecanismos estandarizados de acceso (postulaciones y becas, entre otros) que contribuyen a la disminución de sus posibilidades de ingreso y de permanencia (Casillas Alvarado, Badillo Guzmán y Ortiz Méndez, 2012).

Es importante señalar que, para los jóvenes indígenas, la formación postsecundaria y universitaria forma parte, en general, de proyectos colectivos de cambio implementados en sus comunidades y del deseo de superar la situación de pobreza y de vulnerabilidad social, concepciones alejadas de la meta de mejora individual que prima en la educación superior. Junto con lo anterior, la educación postsecundaria y universitaria constituye una oportunidad para contribuir al desarrollo en los espacios locales, y no necesariamente en las urbes (Casillas Alvarado, Badillo Guzmán y Ortiz Méndez, 2012).

En los gráficos IV.20 y IV.21 es posible observar que, en el grupo de jóvenes de 20 a 29 años con 13 años de estudios o más, existen brechas por zona de residencia, condición étnica y género. La primera de esas brechas se identifica claramente al comparar ambos gráficos, de lo que se deduce la desventaja evidente de los jóvenes —indígenas y no indígenas— residentes en zonas rurales respecto de los que viven en ciudades. Tal condición desfavorable se agudiza aún más en el caso de los jóvenes indígenas rurales, sobre todo en el Brasil, Colombia, Nicaragua y Panamá, países donde el porcentaje de quienes tienen 13 años de estudios o más no llega al 5%.

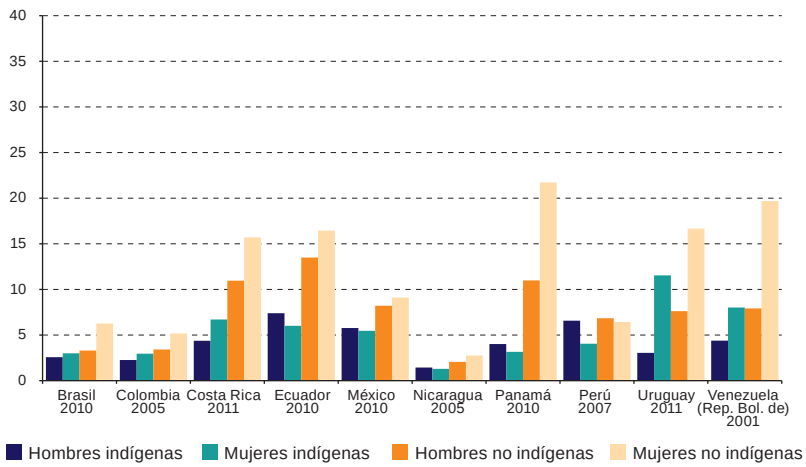
En relación con las brechas de género en el grupo de los jóvenes indígenas, estas no son significativas en las zonas urbanas ni en las rurales, salvo en el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) —y, en menor medida, también en Costa Rica—, donde la brecha es notoriamente favorable para las jóvenes indígenas. Con todo, el entrecruzamiento de las desigualdades étnicas, territoriales y de género es claro, aunque prevalecen con mayor intensidad las dos primeras.

Gráfico IV.20
América Latina (10 países): población urbana de 20 a 29 años con 13 años de estudios o más según condición étnica y sexo, varios años
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Gráfico IV.21
América Latina (10 países): población rural de 20 a 29 años con 13 años de estudios o más según condición étnica y sexo, varios años
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

En varios países de América Latina se han implementado medidas para solucionar las situaciones de discriminación y de exclusión registradas en este nivel educacional. En dicho contexto han surgido las instituciones de educación superior interculturales, cuyos orígenes son diversos: algunas son el resultado de iniciativas estatales —como la red de universidades interculturales dependientes de la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe de la Secretaría de Educación Pública de México— y otras se han originado en los propios pueblos o movimientos indígenas —como la Universidad Intercultural Indígena Originaria Kawsay del Estado Plurinacional de Bolivia, o la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense—. En aquellos países que poseen universidades interculturales o que han transversalizado la perspectiva intercultural, como Bolivia (Estado Plurinacional de) o México, se registra una mayor participación de la población indígena en la formación postsecundaria (Casillas Alvarado, Badillo Guzmán y Ortiz Méndez, 2012). En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, por Decreto Supremo núm. 29664 de agosto de 2008 se crearon la Universidad Indígena Boliviana Aymara "Tupak Katari", la Universidad

Indígena Intercultural "Apiaguaiki Tumpa" (Guaraní y de pueblos de tierras bajas), y la Universidad Indígena de Bolivia Quechua "Casimiro Huanca", con el objetivo de fortalecer la formación de los pueblos indígenas con una visión intra e intercultural, y de revalorización y recuperación cultural. En el cuadro IV.18 se listan las instituciones universitarias interculturales e indígenas existentes en los países de la región.

Cuadro IV.18
América Latina: universidades interculturales e indígenas, 2014

País	Instituciones
Argentina	Centro de Investigación y Formación para la Modalidad Aborigen
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Universidad Indígena Intercultural "Apiaguaiki Tumpa"
	Universidad Indígena de Bolivia Quechua "Casimiro Huanca"
	Universidad Indígena Boliviana Aymara "Tupak Katari"
	Universidad Intercultural Indígena Originaria Kawsay
	Universidad Pública de El Alto
Brasil	Centro Amazónico de Formación Indígena
Colombia	Instituto de Educación e Investigación Manuel Zapata Olivella
	Universidad Autónoma Indígena Intercultural
Ecuador	Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas "Amawtay Wasi"
Guatemala	Universidad Maya "Mayab´ Nimatijob´al"
México	Universidad Veracruzana Intercultural
	Universidad Autónoma Indígena de México
	Universidad Intercultural de Chiapas
	Universidad Intercultural del Estado de Tabasco
	Universidad Intercultural Indígena de Michoacán
	Instituto Superior Intercultural Ayuuk
Nicaragua	Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense
	Universidades Comunitarias de la Costa de Nicaragua Bluefields Indian y Caribbean University
Perú	Universidad Nacional Intercultural de la Amazonía
Regional (Fondo Indígena)	Universidad Indígena Intercultural

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

No obstante estos avances, Stavenhagen advertía que "el acceso de los indígenas a las universidades ha sido característicamente difícil, debido a factores como la lejanía geográfica, el costo, los prejuicios culturales y el reducido número de estudiantes indígenas que logran completar los ciclos escolares preuniversitarios. Cuando por fin logran obtener un grado universitario, la mayoría de los indígenas [suelen] quedarse en los medios urbanos, buscar trabajo en la economía moderna y adaptarse a los modos de vida de una cultura distinta a la suya, con la consecuente pérdida para sus comunidades y pueblos de origen" (Stavenhagen, 2007).

Desde la perspectiva indígena, tanto la transversalización de la perspectiva intercultural en las instituciones de educación superior convencionales como la creación de instituciones interculturales de educación superior son elementos centrales para la concreción de un cambio en las relaciones sociales, culturales, económicas y políticas en los países, pues constituyen un espacio para la edificación de un diálogo entre iguales, simétrico, de mutuo aporte y en un marco de respeto (Hernández, 2007).

Paralelamente, organizaciones como la Fundación Ford han entregado incentivos a fin de impulsar el acceso de los indígenas a la educación superior en América Latina, ya sea mediante el otorgamiento de aportes directos para el pago de los costes, o por medio de la acción de organizaciones de la sociedad civil que los acompañan en el proceso para evitar la deserción y mejorar su rendimiento (Hernández, 2007).

En este contexto —y desde la perspectiva de Mato y otros (2012)—, interculturalizar la educación superior constituye un tema que debería interesar no solo a los pueblos indígenas, sino a todos los sectores de la sociedad. Es una condición necesaria para lograr una mejor calidad de la educación superior de los países de la región y para ampliar sus posibilidades de aprovechar mejor las potencialidades de la diversidad de sus poblaciones nacionales (Mato y otros, 2012).

La escasa atención que las instituciones de educación superior brindan a los estudiantes indígenas se relaciona con una concepción limitada de su inserción laboral, vinculada con la concepción que en este tipo de instituciones suele tenerse acerca del sector productivo, que queda reducido a las grandes empresas. De este modo, no se consideran otros actores que forman parte de las cadenas productivas en que, por ejemplo, se incluyen las comunidades indígenas de las que muchos jóvenes proceden (Mato, 2012). Además, tampoco existen incentivos especiales para la investigación en ciencias sociales relativa a dichos pueblos, ni interés en producir conocimientos desde las llamadas ciencias duras que afecten a las comunidades indígenas o se desarrollen conforme a sus características (Mato, 2012).

En síntesis, en América Latina persiste un gran déficit de acceso de los estudiantes indígenas a la educación superior, lo que impacta en la proporción de profesionales indígenas que hay en la región. En el contexto de la "educación para la equidad y la competitividad" (CEPAL, 2000), se ha señalado que cuanta más población cuente con suficientes años de escolaridad, mayores serán sus posibilidades de movilidad ocupacional y de generación de ingresos, y más alto será el bienestar social en el futuro (CEPAL, 2000). Desde el punto de vista de los pueblos indígenas y de sus demandas relacionadas con la educación, es importante tener presentes los siguientes elementos. En primer lugar, asegurar la llamada "continuidad educativa" en el sistema educacional, desde los primeros niveles hasta los de la formación universitaria y la posespecialización. En segundo lugar, garantizar la calidad de la oferta educativa dirigida a las poblaciones indígenas, en especial en lo concerniente a la pertinencia de los contenidos respecto de las características culturales de los estudiantes. En tercer lugar, evitar que los logros obtenidos por un estudiante indígena, especialmente si llega a convertirse en un profesional, se vean afectados por lo que podría llamarse una "devaluación educativa", es decir, dado que el promedio de años de escolaridad del conjunto de la sociedad es cada vez mayor —de acuerdo con la mayor competitividad de los recursos humanos—, mayores son las exigencias de capacitación que debe enfrentar un estudiante indígena para acceder a un empleo (CEPAL, 2000).

Actualmente, para desempeñarse en muchas disciplinas no basta con obtener una licenciatura en la universidad, sino que en muchos empleos se exige contar con estudios doctorales. Específicamente, debido a esta devaluación educativa podría aumentar aún más la brecha entre los estudiantes y profesionales indígenas y sus pares no indígenas. El incremento del promedio de años de escolaridad de los jóvenes durante las décadas recientes, en comparación con el alcanzado por sus padres, ha sido insuficiente para mejorar las oportunidades relativas de los jóvenes de estratos sociales pobres, en particular, los indígenas. Los jóvenes que provienen de familias de ingresos bajos perciben ingresos que son inferiores a los obtenidos por los jóvenes del mismo nivel educativo, pero provenientes de hogares cuyos padres tienen mayores ingresos. En consecuencia, el aumento del nivel educativo es una condición necesaria pero no suficiente para lograr una mayor igualdad de oportunidades (CEPAL, 2000).

6. La importancia de los idiomas indígenas

La posesión de una lengua propia es un derecho y constituye la parte medular de la identidad étnica de todo pueblo. La lengua es una creación compleja que expresa y sistematiza lo más ancestral de una cultura, es decir, es la cultura en sí misma. La lengua contiene la filosofía, la cosmovisión, la historia, las políticas y un sinnúmero de elementos medulares para la reproducción de los pueblos. La función comunicativa y cognitiva de la lengua define, por lo tanto, la construcción del individuo y de la sociedad, y genera un proceso de autoafirmación y de pertenencia sociocultural (Naciones Unidas, 2010c).

No obstante la importancia de la lengua en el ámbito de los pueblos indígenas, esta ha sido despreciada y perseguida de manera sistemática hasta la actualidad, y solo en los últimos años se han implementado políticas de protección y promoción del plurilingüismo, a pesar de que en el caso de muchos pueblos indígenas ya parece ser demasiado tarde (Mosonyi, 1998). Durante el largo período en que se buscaba la asimilación de los pueblos indígenas en América Latina, era estéril hacer alguna referencia a cualquier derecho lingüístico, dado que las lenguas vernáculas eran consideradas como dialectos inferiores, inviables e inservibles en el mundo moderno. Si el objetivo era asimilar a los indígenas en la modernidad e integrarlos a la sociedad oficialmente legitimada, mal podía un pueblo indígena optar por mantener su cultura y su lengua.

Durante siglos, la lengua de cada pueblo indígena se ha debatido entre ser considerada un elemento típico del folclore nacional o constituir un derecho y un elemento central de la conservación de la costumbre. El panorama cambió radicalmente a partir del surgimiento del movimiento social indígena en la región, que se caracterizó por plantear la autogestión y la defensa de los derechos colectivos, y esto pudo materializarse a partir de la conformación del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas y de la formulación de la Primera Declaración de Barbados en 1971. Estos hitos dieron paso a una nueva concepción según la cual los pueblos indígenas tienen pleno derecho a su identidad y a la consolidación de su patrimonio material y espiritual. Es importante consignar el advenimiento, hacia fines de la década de 1970 e inicios de los años ochenta, "del concepto de 'interculturación' en reemplazo del de 'aculturación', siendo la diferencia fundamental el carácter libre, democrático y multilateral del primero, frente a la naturaleza impositiva, vertical y unilateral del segundo" (Mosonyi, 1998).

Desde mediados del siglo XX se plantea la necesidad de una educación indígena bilingüe en relación con las lenguas indígenas, concebida bajo diversos formatos y con distintos matices y propósitos. En un primer momento, tal como explica Mosonyi (1998), solo se aspiraba a un bilingüismo de transición, mediante el cual se planteaba que el uso de una lengua indígena era un peldaño para la adquisición del idioma oficial y mayoritario como herramienta única para acceder a una educación occidental y urbana. Luego surgió un bilingüismo de etnodesarrollo, que constituye la base de la tesis más actualizada y compartida por las organizaciones indígenas. Poco a poco, el Estado y sus políticas públicas, en los casos en que estas existen, han ido reconociendo oficialmente las lenguas indígenas como una forma de reconocimiento de los pueblos. De esta manera, debido a la conservación, la supervivencia y la expansión creativa de muchas lenguas indígenas en la región, en la actualidad es posible hablar de la existencia de muchas lenguas autóctonas en América Latina (Mosonyi, 1998).

Hoy existe consenso respecto de que la lengua es el elemento central para el desarrollo colectivo de un pueblo. Se trata de un complejo sistema de signos que permite la construcción de interrelaciones mutuas que dinamizan a una sociedad, y en cuyo seno cada individuo atesora en forma simbólica la totalidad de la cultura a la que pertenece. Por ello, no existe ni un solo elemento en la vida de un pueblo que no tenga su contraparte en el sistema lingüístico: "la organización familiar, las actividades económicas, todos los elementos materiales y no materiales colectivamente representados, los mitos y símbolos de índole variada, la cosmovisión de un conglomerado humano, son algunos de los renglones principales que se transmutan en pensamiento y lenguaje cada vez que está en juego la necesidad de formular significados y experiencias comunicables a los demás o a uno mismo" (Mosonyi, 1998). De allí el consenso generalizado en torno a la idea de que un pueblo que no practique su lengua —por imposición o por decisión, para evitar ser discriminado— desaparece como cultura.

Por lo tanto, el derecho a practicarla es consistente con el deseo de mantener viva la cultura a la que se pertenece. En muchos países de América Latina, tras la constitución de los Estados-nación, se prohibió la práctica de muchas lenguas indígenas dada la necesidad de "castellanizar" a la población nacional.

En la actualidad ya no se discute que hablar y transmitir la lengua es un derecho de los pueblos indígenas, y la mayor parte de los países de la región ya han consagrado, en sus sistemas jurídicos y constitucionales, lo establecido por las Naciones Unidas, destacando la relevancia del rol de la mujer en la transmisión de la cultura y, por lo tanto, de la lengua (Naciones Unidas, 2011n).

Existe en América Latina un total de 826 pueblos indígenas, y cada uno cuenta con manifestaciones locales de su condición étnica en términos políticos, económicos, sociales y culturales. Ejemplo de ello es el cambio del nombre de una misma lengua usada en dos territorios distintos. La diversidad de pueblos indígenas y de comunidades se expresa también el plano sociolingüístico (UNICEF, 2009).

En el marco de una mayor incorporación de los pueblos indígenas en el quehacer de los países y en el mundo global, los traslados forzosos (debido a situaciones de violencia en sus territorios o a la búsqueda de mejores oportunidades laborales) han conducido a una realidad multilingüística de los pueblos, las comunidades y las familias. Esta realidad no solo comprende a las diversas lenguas indígenas, sino que además incluye la presencia del castellano e incluso del inglés (UNICEF, 2009).

También resulta relevante la existencia de lenguas transnacionales o transfronterizas, utilizadas en más de un país, como, por ejemplo, el aymara o el quechua. Según el UNICEF (2009), las lenguas más habladas en América Latina eran, a fines de la década de 2000, el náhuatl, el quechua, el guaraní, el aymara, el maya y el mapuche (ordenadas según el número de hablantes en la región).

Con todo, la realidad de las lenguas y de los idiomas indígenas en la región es compleja y diversa, con un total de lenguas que, según el UNICEF (2009), llegaba a 557 sumando los totales por país, y a 427 restando las lenguas transnacionales, lo que representaba de un 7% a un 11% del total de los idiomas hablados en el mundo. De hecho, América Latina es la región con mayor cantidad de familias lingüísticas del mundo, sin considerar las lenguas aisladas o no contactadas (UNICEF, 2009).

También según el UNICEF (2009), 44 pueblos indígenas usaban a inicios de este siglo el castellano como único idioma, y 55 empleaban solamente el portugués. Junto con lo anterior, un dato importante aportado por este estudio es que un 26% de las lenguas indígenas de la región se encuentran en peligro de desaparecer.

Recuadro IV.27

Las nuevas leyes educativas y relativas a las lenguas indígenas en el Estado Plurinacional de Bolivia

Junto con los cambios constitucionales que posicionaron al Estado Plurinacional de Bolivia como el primer país de la región en reconocer la coexistencia de los pueblos indígenas, se han dictado diversas leyes en pro de asegurar una educación adecuada y pertinente. Entre ellas cabe mencionar la Ley de Educación Avelino Siñani-Elizardo Pérez de 2010, destinada a niñas, niños, adolescentes y jóvenes menores de 19 años, que establece el carácter intracultural, intercultural y plurilingüe de la educación, que es obligatoria hasta el bachillerato. Su objetivo es reconocer la diversidad cultural y lingüística, y fortalecer la identidad.

Además se han promulgado la Política de Recuperación, Desarrollo y Normalización de las Lenguas, Naciones y Pueblos Indígenas (2012), dependiente del Ministerio de Educación, y la Ley General de Derechos y Políticas Lingüísticas (Ley 269), vinculada al mismo Ministerio y destinada a reconocer, proteger, promover, difundir, desarrollar y regular los derechos lingüísticos individuales y colectivos de los habitantes del Estado Plurinacional de Bolivia, así como a generar políticas públicas y obligaciones institucionales para su implementación de acuerdo con lo establecido en la Constitución política, los convenios internacionales y las disposiciones legales.

Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL, sobre la base de *Infoleyes Bolivia* [en línea] http://bolivia.infoleyes.com.

Las condiciones de la integración de los pueblos indígenas latinoamericanos a la modernidad y la globalización han contribuido a una paulatina pérdida de las lenguas y los dialectos indígenas, o a la pérdida de su carácter de lenguas maternas. Asimismo, y tal como señalaba el Relator Especial, en la enseñanza escolar de nivel primario, secundario y postsecundario se observa un desconocimiento de los docentes —y hasta desprecio, en algunos casos— respecto de las culturas y las lenguas indígenas, y se registra una baja proporción de alumnos que hablan su lengua de origen en sus hogares (Stavenhagen, 2007). Esto último se incrementa en la medida en que se avanza en los niveles educativos y, por lo tanto, es un elemento obstaculizador del ejercicio pleno de los derechos de los pueblos indígenas (SITEAL, 2011).

En este sentido, en un estudio reciente elaborado por el SITEAL se señala que en 11 países de la región hay una baja proporción de niños y niñas que hablan el idioma indígena en sus casas y que reciben educación en su lengua, a excepción de Guatemala y el Paraguay (63,6% y 55,6%, respectivamente), lo que los pone en desventaja frente a la población no indígena (SITEAL, 2011). En el mismo estudio se revela que estas desventajas se expresan, por ejemplo, en el rendimiento escolar, puesto que los niños y las niñas de tercero y sexto grado que hablan idioma indígena en sus casas no llegan a aprobar los contenidos mínimos de matemática y lengua en una proporción significativa, y sus niveles de reprobación son mucho más elevados que los de las niñas y los niños no indígenas.

Surge entonces la problemática asociada a la revitalización de las lenguas indígenas, sobre todo en el nivel de los procesos educativos y de aprendizaje en edad escolar. La recomendación de las agencias de las Naciones Unidas al respecto es promover la interculturalidad y el bilingüismo en todos los niveles educacionales (Banco Mundial, 2006). Es así que las acciones de los gobiernos han estado orientadas a la implementación de planes y programas de educación intercultural bilingüe. Sin embargo, para algunos autores esto constituye un problema, pues la escuela se arroga la responsabilidad completa de este proceso, y se dejan de lado todos los otros procesos comunicativos, en especial los provenientes del Estado (mayoritariamente monolingües) (Vergara y Saavedra, 2002).

No se trata, por lo tanto, únicamente de la traducción a idiomas indígenas de los contenidos occidentales, sino de ampliar los enfoques educativos a fin de incorporar las experiencias de las personas y los pueblos indígenas, y descolonizar sus contenidos con enfoques sobre la espiritualidad, la ciudadanía, el género, la interculturalidad y el diálogo intergeneracional (Cunnigham, en SITEAL, 2011). Dado que mediante la lengua se conoce la cultura y la identidad de los pueblos indígenas, la clave pasa por la interculturalidad, por la educación intercultural bilingüe. De esto modo, tanto las personas pertenecientes a los pueblos indígenas como quienes no pertenecen a dichos pueblos aprenden aspectos fundamentales de sus culturas y sus cosmovisiones (Barnach-Calbó, 1997).

Recuadro IV.28

Estudio comparativo de la vitalidad lingüística de 14 pueblos de Colombia realizado mediante una encuesta (autodiagnóstico sociolingüístico)

En Colombia hay cuatro grupos étnicos: los pueblos indígenas, el pueblo afrocolombiano, el pueblo Rom y los Raizales del Archipiélago de San Andrés. Se hablan 65 lenguas indígenas, dos criollas —una de base lexical hispánica y otra inglesa— y una indoeuropea, lo que representa un total de 68 lenguas.

Pese a que quienes hablan sus lenguas de origen no constituyen una mayoría, la lucha reivindicatoria y por el reconocimiento de estos pueblos reveló la gran trascendencia de su rescate y conservación como elemento fundamental para la reproducción y transmisión de la identidad (primero de los pueblos indígenas y luego de los demás grupos étnicos). En consecuencia, el Estado se vio paulatinamente impulsado a dar una respuesta mediante la formulación de una política pública pertinente.

El Ministerio de Cultura promovió la implementación de un autodiagnóstico sociolingüístico mediante la realización de una encuesta, para elaborar, con los datos recogidos, una propuesta participativa e intercultural tendiente a revitalizar las lenguas, su legado y su valoración. En una primera campaña se trabajó con 15 pueblos, y luego, en una segunda, se trabajó con 6, y se abarcó así un 40% del total de pueblos que hablan su lengua en Colombia. En el proceso participó el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), con el apoyo del Ministerio de Cultura y de la experiencia del País Vasco (Euskadi).

Dada la relevancia de la lengua para la construcción identitaria, la transmisión de la memoria y la cohesión social, y con base en los datos recogidos mediante el Censo General 2005, el Ministerio de Cultura identificó como línea de acción el proceso de recuperación de la memoria cultural de los pueblos indígenas y, en virtud de ello, se creó en 2007 la unidad operativa del Programa de Protección a la Diversidad Etnolingüística (PPDE).

En el marco del PPDE se diseñó una política pública de revitalización de la lengua a partir de los procesos propios de cada grupo étnico y de cada pueblo. El objetivo de la política no solo era conservar las lenguas, sino también recrearlas y promover su uso en ámbitos cotidianos y actuales, en un marco igualitario de bilingüismo.

En 2008, la denominada Política de Protección de las Lenguas Nativas de Colombia fue asumida por el Ministerio de Cultura, que se encargó de su diseño en 2010. Ese mismo año, en el marco del mismo proceso, se elaboró y promulgó la Ley 1381 (ley de lenguas).

El autodiagnóstico, iniciado en 2008, debía hacerse cada cinco años, por lo que, mediante capacitaciones y acciones orientadas al fortalecimiento de líderes, dirigentes, autoridades y representantes, se apoyó a las comunidades y los grupos étnicos para que lo realizaran. Dicho autodiagnóstico se llevó a cabo mediante una encuesta, que fue diseñada de manera participativa con autoridades y representantes de organizaciones de corte étnico.

Como esta política no se instaló como un quehacer del Estado, su implementación dependió de las voluntades de los gobiernos, y por lo tanto no se alcanzó la incorporación de los demás pueblos en este proceso. Pese a ello, parte del éxito de esta iniciativa se debió a que el primer acercamiento al proceso se realizó con autoridades tradicionales, y luego con representantes y dirigentes, lo que relevó las instituciones propias. Dichos líderes se reunieron con representantes del País Vasco, lingüistas y otros especialistas afines para elaborar el instrumento, analizar datos, procesarlos, presentarlos a sus representados, y formular conclusiones y propuestas. El proceso estuvo a cargo mayoritariamente de la Universidad Externado de Colombia. Junto con el conocimiento sobre la vitalidad de cada lengua, se produjo la apropiación del tema por los pueblos, así como la toma de conciencia sobre la urgencia de su revaloración y su rescate, y sobre la necesidad de su propia acción para llevar esto a cabo.

Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL, sobre la base de Yolanda Bodnar, "Estudio comparativo de la vitalidad lingüística de 14 pueblos de Colombia a través de una encuesta. Auto diagnóstico sociolingüístico", documento presentado en la V Conferencia de la ALAP, Montevideo, 2012.

Recuadro IV.29

La preservación de los idiomas indígenas: el uso potencial de los censos

La pérdida de los idiomas indígenas ha sido bastante documentada y se ha vinculado con la enseñanza impartida desde modelos educativos hegemónicos y castellanizantes. Varios países de la región incorporaron preguntas sobre este tópico en el último censo, lo que ofrece una excelente oportunidad para la realización de estudios pormenorizados sobre esta materia. Una mirada inicial de los datos permite observar la heterogeneidad de situaciones que se registran de un país a otro y dentro de cada uno de estos. En el gráfico presentado en este recuadro se observa que, en el Brasil, Costa Rica, Colombia y el Perú, menos de la mitad de la población indígena de 6 a 19 años habla su idioma. En el caso del Ecuador el indicador alcanza un 60%, y en el de Nicaragua, un 97%. Sin embargo, en el censo nicaragüense de 2005 el idioma solo se indagó en los pueblos indígenas Rama, Garífuna, Mayagna-Sumu, Miskitu y Ulwa, que representan un 60% de la población indígena del país y cuyos territorios ancestrales se corresponden con las Regiones Autónomas del Atlántico. La pregunta excluyó a los pueblos del Pacífico, Xiu-Sutiaba, Nahoas-Nicarao, Chorotega-Nahua-Mange y Cacaopera-Matagalpa, que constituyen un 40%, porque se asumió que perdieron su idioma.

El censo también permite evaluar la situación según pueblos de pertenencia y áreas geográficas de interés. A modo ilustrativo, en el Brasil, de las niñas y jóvenes indígenas de 5 a 19 años que residen en territorios indígenas, un 63,7% hablan su idioma, mientras que entre aquellas que están fuera del territorio lo habla apenas un 15,5%; una situación similar se presenta en el caso de los hombres de estas edades (IBGE, 2012). En Costa Rica, un 87,2% de las niñas y jóvenes del pueblo Cabécar hablan el idioma indígena cuando residen en sus territorios, pero cuando están fuera de este solamente lo habla un 38,4%; en el caso de las Ngäbe, un 78,4% habla su idioma en el territorio y un 57% lo habla fuera de él; en el caso de las niñas y jóvenes del pueblo Maleku, un 56% mantiene su idioma, pero solo un 5,8% lo hace cuando vive fuera de su tierra; en el caso de las Bribrí, un 49,5% habla su idioma dentro de los territorios y un 20,5%, fuera de estos; en el caso de las Bruna o Borucca, apenas un 6% habla el idioma indígena, con independencia del lugar en que

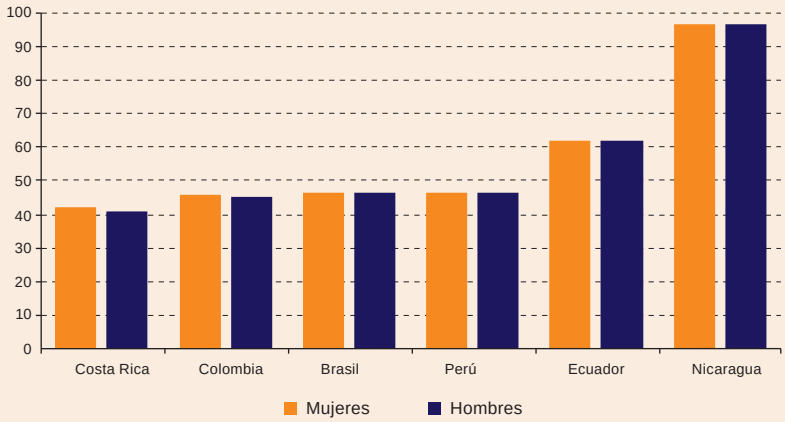
Recuadro IV.29 (conclusión)

residan; un 10% de las Teribe hablan su idioma en los territorios y solo un 3% lo hace fuera de estos, y, finalmente, Chorotega y Huetar prácticamente han perdido el idioma. En México, sobre la base del Conteo de Población de 2005, la CDI calculó un índice de reemplazo etnolingüístico: se trata de una medición que se realiza para apreciar la transmisión intergeneracional de los idiomas de los 62 grupos etnolingüísticos identificados, y así estimar la fortaleza o debilidad de cada idioma indígena. Los resultados del análisis del índice en el nivel nacional fueron poco alentadores, ya que el grado de reemplazo etnolingüístico correspondiente al país se ubicó en la categoría de extinción lenta, a lo que debe agregarse que 34 grupos etnolingüísticos están en situación de extinción (CDI, s/f).

Ahondar en la información que suministran los censos de esta década constituye sin dudas un aporte importante para afrontar los desafíos de las políticas educativas del siglo XXI tendientes a respetar y garantizar los derechos de los pueblos indígenas.

América Latina (6 países): población indígena de 6 a 19 años que habla idioma indígena según sexo, alrededor de 2010

(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Fuente: CELADE-División de Población de la CEPAL, sobre la base de Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), *Censo demográfico 2010. Características gerais dos indígenas. Resultados do universo,* Río de Janeiro, 2012; y Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), "Índice de reemplazo etnolingüístico", s/f.

7. Los avances en materia de políticas y programas

Las políticas y los programas que se han implementado en la región con objeto de asegurar el acceso de las niñas y los niños indígenas a la educación en forma universal e igualitaria son diversos.

Como se ha visto a lo largo de este capítulo, gracias a las recomendaciones de las Naciones Unidas referidas a la incorporación de las lenguas y las culturas indígenas en las políticas y los programas, así como a las propias acciones de los pueblos en pos de una interculturalidad real, se ha propiciado un cambio en el abordaje de la educación primaria y secundaria en casi todos los países de América Latina. En este marco, se comprueba una tendencia a incluir una perspectiva intercultural en la formación, con diversos grados de profundidad, alcances y niveles. Junto con lo anterior, es relevante la existencia de programas de educación intercultural bilingüe como parte fundamental de dichas acciones, mediante los que se busca asegurar el derecho a la educación de los miembros de los pueblos indígenas y promover el reconocimiento de sus derechos (Mato, 2009).

Pese a que dichos programas se desarrollan en realidades nacionales e incluso locales particulares, según sus contenidos u objetivos es posible agruparlos en cuatro categorías: i) programas de rescate y uso de las lenguas; ii) programas de formación de profesionales bilingües y de fortalecimiento de los docentes especializados en interculturalidad; iii) programas dirigidos a formular adaptaciones curriculares orientadas al fortalecimiento de las políticas educacionales nacionales en el marco de una perspectiva intercultural, y iv) programas para promover la incorporación de tecnologías de comunicación y de evaluación a fin de disminuir la brecha existente entre la población indígena y la no indígena en lo que respecta al acceso a los canales de comunicación globalizados.

Se destaca el hecho de que las políticas y los programas se orienten mayoritariamente a la educación primaria y secundaria, y también resalta el hecho de que un número significativo de dichos programas y políticas se

dirijan a las personas indígenas y no a toda la población, un elemento que no expresa la profundización de la perspectiva intercultural.

En el cuadro IV.19 se mencionan en forma resumida las políticas y los programas implementados en los países de América Latina, orientados a asegurar el ejercicio de los derechos lingüísticos, así como del derecho a la educación de las niñas y los niños de los pueblos indígenas del continente.

Cuadro IV.19

América Latina (16 países): políticas, programas y planes de educación indígena, 2014

País	Políticas, programas y planes	Beneficiarios	Dependencias	Cobertura o ejecución	Niveles
Argentina	Programa de Apoyo a la Educación Intercultural Aborigen	Pueblos indígenas	Ministerio de Desarrollo Social	Territorial y nacional	Todos
	Modalidad de Educación Intercultural Bilingüe en el Sistema Educativo Nacional	Pueblos indígenas	Ministerio de Educación	Nacional	Preescolar, primario y secundario
	Instituto Nacional de Asuntos Indígenas	Pueblos indígenas	Ministerio de Desarrollo Social	Nacional	No se especifica
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Políticas de Desarrollo Infantil	Niños, adolescentes y jóvenes menores de 19 años	Ministerio de Planificación del Desarrollo	Nacional	Preescolar, primario y secundario
	Plan Plurinacional de Protección y Desarrollo Integral de la Infancia, Niñez y Adolescencia	Niños, adolescentes y jóvenes menores de 19 años	Ministerio de Justicia	Nacional	Preescolar, primario y secundario
	Consejos Educativos de Pueblos Originarios de Bolivia	Pueblos indígenas	Ministerio de Educación	Nacional, con distinción por pueblo indígena	Todos
	Instituto Normal Superior Pluriétnico del Oriente y Chaco	Pueblos indígenas	Secretaría Nacional de Educación y Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales	Oriente y Chaco	Superior
	Universidad Indígena y Originaria	Pueblos indígenas	Ministerio de Educación	Departamentos de La Paz, Cochabamba y Chuquisaca	Superior
	Unidad de Políticas Intraculturales, Interculturales y Plurilingüismo	Pueblos indígenas	Ministerio de Educación	Nacional	Todos
	Instituto Pluricultural de Estudio de Lenguas y Culturas	Pueblos indígenas	Ministerio de Educación	Nacional	Investigación
	Consejo de Participación Social Comunitario	Pueblos indígenas	Ministerio de Educación	Comunidades indígenas	No se especifica
Brasil	Programa de Diversidad en la Universidad creado mediante la Ley 10558	Poblaciones vulnerables	Ministerio de Educación	Nacional	Superior
	Programa de Apoyo a la Formación Superior y de Licenciaturas Interculturales Indígenas	Población total	Ministerio de Educación	Nacional	Superior
	Programa Conexiones y Saberes: Diálogos entre la Universidad y las Comunidades Populares	Universitarios y poblaciones vulnerables	Ministerio de Educación	Nacional	Superior
	Programa de Formación Continua de Profesores en Educación Escolar Indígena	Población total	Ministerio de Educación	Municipal y nacional	Superior
	Comisión Especial para Formación Superior Indígena	Pueblos indígenas	Ministerio de Educación	Nacional	Superior
	Comisión Nacional de Educación Escolar Indígena	Pueblos indígenas	Ministerio de Educación	Nacional	Primario y Secundario
Chile	Experiencias Educativas Significativas en la Perspectiva Intercultural	Alumnos de jardines de infantes	Ministerio de Educación	Nacional	Preescolar
	Programa de Educación Intercultural Bilingüe	Pueblos indígenas	Ministerio de Educación	Nacional	Primario
	Unidad de Cultura y Educación	Pueblos indígenas	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Ministerio de Desarrollo Social	Nacional	Superior
Colombia	Programa Especial para la Admisión de Bachilleres Miembros de las Comunidades Indígenas	Estudiantes indígenas	Ministerio de Educación Nacional	Nacional	Superior
	Comisión Nacional de Trabajo y Concertación de la Educación para los Pueblos Indígenas	Pueblos indígenas	Ministerio de Educación Nacional	Nacional	Todos
Costa Rica	Programa Entreculturas	Población étnica	Ministerio de Educación Pública	Nacional	No se especifica
	Programa Etnoeducación en el Plan Nacional de Desarrollo	Población étnica	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas, Ministerio de Educación Pública, y Ministerio de Cultura y Juventud	Comunidades indígenas	No se especifica
	Subsistema de Educación Indígena	Pueblos indígenas	Ministerio de Educación Pública	Territorios indígenas reconocidos	Todos
	Unidad de Coordinación del Subsistema de Educación Indígena	Pueblos indígenas	Ministerio de Educación Pública	Territorios indígenas reconocidos	Todos
	Departamento de Educación Intercultural	Pueblos indígenas	Dirección de Desarrollo Curricular del Ministerio de Educación Pública	Territorios indígenas reconocidos	Todos

Cuadro IV.19 (conclusión)

País	Políticas, programas y planes	Beneficiarios	Dependencias	Cobertura o ejecución	Niveles
Ecuador	Sistema de Educación Intercultural Bilingüe	Población total	Ministerio de Educación	Nacional	Todos
	Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe	Pueblos indígenas	Ministerio de Educación	Nacional	Todos
	Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas "Amawtay Wasi"	Pueblos indígenas	Ministerio de Educación	Distrito Metropolitano	
	Subsecretaría para el Diálogo Intercultural Bilingüe	Pueblos indígenas	Ministerio de Educación	Nacional	No se especifica
	Coordinación de Saberes Ancestrales	Población total	Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación	Nacional	Investigación
El Salvador	Evaluación Social y Plan para los Pueblos Indígenas, Proyecto Mejoramiento de la Calidad Educativa en El Salvador	Pueblos indígenas	Ministerio de Educación	Municipio de Izalco	No se especifica
	Gerencia de Arte y Cultura, Recreación y Deporte	Población total	Ministerio de Educación	Municipio de Izalco	No se especifica
Guatemala	Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe	Pueblos indígenas	Ministerio de Educación	Nacional	Todos
	Viceministerio de Educación Bilingüe e Intercultural	Pueblos indígenas	Ministerio de Educación	Nacional	Todos
Honduras	Plan para los Pueblos Indígenas y Afrohondureños	Pueblos indígenas y afrodescendientes	Secretaría de Educación	Comunidades indígenas	Todos
	Dirección General de Desarrollo Cultural y Académico	Pueblos indígenas y afrodescendientes	Secretaría de los Pueblos Indígenas y Afrohondureños	Nacional	No se especifica
México	Proyecto Uantakua	Profesores y alumnos indígenas	Secretaría de Educación Pública	Nacional	No se especifica
	Bachillerato Intercultural	Estudiantes indígenas	Secretaría de Educación Pública	Tabasco, Chiapas y Tlaxcala	Secundario
	Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la Diversidad Social, Lingüística y Cultural	Niños indígenas de 6 a 14 años	Secretaría de Educación Pública	Nacional	Primario
	Estrategia de Fortalecimiento de la Gestión para la Calidad de la Educación Indígena	Alumnos indígenas de educación básica	Secretaría de Educación Pública	Nacional	Primario
	Programa Nacional de Población, Estrategia orientada a fortalecer los esfuerzos de información, educación y comunicación en la población	Población total	Secretaría General del Consejo de Población	Nacional	Todos
	Programa de Revitalización, Fortalecimiento y Desarrollo de las Lenguas Indígenas	Pueblos indígenas	Secretaría de Educación Pública	Nacional	Todos
	Instituto Nacional de Lenguas Indígenas	Pueblos indígenas	Secretaría de Educación Pública	Nacional	Primario
	Dirección General de Educación Indígena	Pueblos indígenas	Secretaría de Educación Pública	Nacional	Primario
	Universidad Intercultural	Alumnos universitarios	Secretaría de Educación Pública	Nacional	Superior
Nicaragua	Subsistema Educativo Autonómico Regional	Comunidades étnicas de la Costa del Caribe	Ministerio de Educación	Regiones Autónomas de la Costa del Caribe	Todos
Panamá	Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe	Pueblos indígenas	Ministerio de Educación	Nacional	No se especifica
	Hacia una Educación Enfocada en la Diversidad e Interculturalidad para Vivir en Armonía	Pueblos indígenas	Ministerio de Educación	Nacional	Todos
	Unidad de Coordinación Técnica para la Ejecución de los Programas Especiales en las Áreas Indígenas	Pueblos indígenas	Ministerio de Educación	Comunidades indígenas	No se especifica
	Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe	Pueblos indígenas	Ministerio de Educación	Nacional	Primario y secundario
Paraguay	Dirección General de Educación Escolar Indígena	Pueblos indígenas	Ministerio de Educación y Cultura	Nacional	Primario y secundario
Perú	Hacia una Educación Intercultural Bilingüe de Calidad	Población total	Ministerio de Educación	Nacional	Primario
	Dirección de Educación Intercultural Bilingüe	Pueblos indígenas	Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural	Nacional	Todos
	Comisión Nacional de Educación Intercultural Bilingüe	Pueblos indígenas	Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural	Nacional	No se especifica
Venezuela (República Bolivariana de)	Consejo Nacional de Educación, Cultura e Idiomas Indígenas	Pueblos indígenas	Ministerio de Educación, Cultura y Deportes	Nacional	No se especifica
	Dirección General de Educación Intercultural	Pueblos indígenas	Ministerio del Poder Popular para la Educación	Nacional	Todos

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

8. La educación intercultural bilingüe

De las 3.000 lenguas habladas en el mundo, una sexta parte de ellas se practican en América Latina, y la mayor diversidad corresponde a la región de la Amazonía (Moya y Moya, 2004). Se registra una población de 40.000.000 de personas hablantes de lenguas originarias (Chile, MINEDUC/UNICEF/UDP, 2012). En este marco, debido a la asimetría que caracteriza a la relación entre las sociedades indígenas y las sociedades nacionales de los diferentes países de la región se configura una situación de desigualdad entre pueblos y culturas, y entre sus respectivas lenguas, que ilustra la dominación de unas sobre otras. Esto afecta los derechos de los pueblos originarios, y se traduce en una falta de reconocimiento de sus culturas en los sistemas educacionales de los distintos países.

Es en este contexto político que surge la interculturalidad en la educación como una estrategia de abordaje de la diversidad cultural existente. La educación intercultural es concebida como un enfoque en que se considera el reconocimiento del valor de la diversidad como un elemento indispensable y enriquecedor para un aprendizaje integral y de calidad (Baronnet, 2013).

Según Moya y Moya (2004), la mayoría de los movimientos indígenas enmarcan la interculturalidad en el campo de los derechos humanos universales, y es en esta línea que se refuerza la demanda de los pueblos indígenas sobre la necesidad de implementar políticas de interculturalidad en relación con el derecho internacional y sus distintos instrumentos, tales como el Convenio núm. 169 de la OIT y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en lo que respecta al derecho a tener su propia vida cultural y emplear su propio idioma (art. 27 del citado Convenio núm. 169 de la OIT). Por medio del enfoque intercultural se apuesta a un cambio social mediante el cual todas las culturas sean valoradas por igual (Hirmas y otros, 2005), y se superen la discriminación de los pueblos indígenas y la situación de diglosia lingüística existente.

Existirían en América Latina dos enfoques en lo que respecta a las políticas de educación intercultural. Uno modernista, que promueve el acceso de los indígenas al manejo de los códigos de la cultura dominante para, de esta manera, defender sus derechos, y un enfoque posmodernista, que buscaría un trato igualitario de las distintas culturas y lenguas en contacto. Es decir, se trata de abordar las consecuencias de la colonización en el ámbito de las competencias lingüísticas, pero, más allá de ello, de redefinir las relaciones hasta ahora desiguales entre los pueblos originarios y las sociedades de los Estados en que dichos pueblos se encuentran. De allí que las políticas de interculturalidad en educación se relacionen con las demandas políticas en el campo de los derechos humanos y sean impulsadas, finalmente, por las propias organizaciones indígenas. Consecuentemente, las respuestas en materia de educación intercultural desde la política pública en la región son diversas y difíciles de homologar, en cuanto responden a una diversidad de contextos socioculturales específicos de acuerdo con la realidad de cada pueblo originario y, también, según las realidades y los condicionantes de cada país, y según las circunstancias socioeconómicas y políticas de cada uno de ellos. En un continente en que hay países caracterizados por una gran presencia del Estado y otros en que este tiene una menor incidencia, las políticas de educación intercultural se ven finalmente afectadas por esta misma dicotomía.

De hecho, en la literatura revisada se pueden identificar notorias diferencias entre lo que se declara en el nivel de las políticas públicas de educación intercultural —en referencia a los compromisos internacionales como el Convenio núm. 169 de la OIT— y lo que finalmente se aplica.

El carácter multifacético de la interculturalidad en América Latina está en el trasfondo de la diversidad de respuestas educativas interculturales desplegadas en los distintos países, y se entrecruza con diferentes estatutos normativos, concepciones teóricas y metodológicas, y marcos institucionales, así como con una diversidad de contextos sociopolíticos que determinan finalmente la forma, la intensidad y la profundidad de las políticas educativas interculturales, tanto en el nivel declarativo como en el de la práctica observable. De allí, entonces, se derivan las dificultades que conlleva ofrecer un análisis global de la situación de la educación intercultural en la región, así como también el carácter inconducente de exponer la situación de cada país por separado sobre la base de la especificidad de cada contexto particular.

Si se considera el ámbito de la educación superior y de la formación de especialistas en educación intercultural —uno de los mayores déficits observados en la región—, se comprueba que solo en 11 países existen programas de formación superior en esta materia. En un estudio del Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

(UNESCO), se identificaron 50 experiencias, que no constituyen un conjunto homogéneo y presentan diferencias entre sí, aunque comparten algunos rasgos (Mato, 2012). En el mismo estudio se señala que muchos de los avances resultan ser más significativos en el nivel normativo que en el de las realizaciones prácticas (Mato, 2012). Si bien se observa un aumento de los programas de becas y el establecimiento de cupos especiales de acceso a la educación superior para indígenas y afrodescendientes, proporcionados ya sea por universidades públicas o por agencias privadas y de cooperación, las posibilidades de que quienes acceden a estos programas culminen sus estudios en instituciones de educación superior convencionales son todavía desiguales. El paso siguiente, que supone incorporar los saberes indígenas en programas de formación culturalmente pertinentes e incluir al conjunto de la sociedad en una perspectiva de interculturalidad, es todavía un objetivo que está lejos de ser alcanzado. De hecho, "la mayoría de las [instituciones de educación superior] de la región operan como si los pueblos indígenas y afrodescendientes no existieran, o en algunos casos como si ellos fueran los únicos que necesitan formación intercultural, y no así los restantes sectores de estas sociedades" (Mato, 2012).

El tema es muy relevante y tiene varios niveles de implicancia, por cuanto el establecimiento sistemático y permanente de la educación intercultural bilingüe en las comunidades indígenas requiere de maestros capacitados para ello, que dispongan de las herramientas teóricas y metodológicas para alcanzar un buen desempeño, y precisamente la formación de docentes es una de las dificultades que se enfrentan en el marco de las políticas de interculturalidad en los distintos países a la hora de implementar los programas, cuando estos existen. Por otra parte, si la educación intercultural se entiende como una necesidad del conjunto de la sociedad y no solo de los pueblos indígenas, es de suma importancia que esta perspectiva permee toda la institucionalidad educacional de cada país de la región, en concordancia con las obligaciones que emanan de los acuerdos internacionales que la mayoría de los países ha suscrito sobre la materia, y que en muchas de las constituciones políticas de los Estados de la región se han declarado.

En este plano, son pocos los países en que se exhiben avances evidentes en materia de interculturalidad. Uno de ellos es el Estado Plurinacional de Bolivia, que cuenta con varios programas de educación superior que, además de ampliar la cobertura y el acceso de los pueblos indígenas a la educación superior, han abordado con voluntad política el desafío de la interculturalidad. Prueba de ello es la existencia de la Universidad Intercultural Indígena Originaria Kawsay (1998), que es el resultado de la colaboración entre organizaciones indígenas de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador y el Perú, y de la Universidad Pública de El Alto (2000). Asimismo, la fundación de la Universidad Indígena Intercultural (2005) y la creación, como resultado de la política pública, de tres universidades indígenas interculturales: "Tupak Katari", "Casimiro Huanca" y "Apiaguaiki Tumpa" a partir de agosto de 2008 (Mato, 2012), constituyen un paso importante que debe ser acompañado del aseguramiento de la calidad de los procesos formativos.

En el Ecuador se registran avances significativos, sobre todo en el nivel del reconocimiento constitucional y normativo de la interculturalidad, por lo que este país presenta una de las constituciones más avanzadas de la región. En varias universidades tradicionales se ha focalizado, de manera significativa, en la formación de profesionales indígenas, al tiempo que se ha incorporado la formación intercultural de los maestros. Entre dichas instituciones se cuentan la Universidad de Cuenca, la Universidad Politécnica Salesiana, la Universidad Andina Simón Bolívar y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

En el Brasil, por su parte, se registran avances promisorios en el acceso a la educación superior como consecuencia de la implementación de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (Ley 9394/96), que ha posibilitado el acceso de estudiantes indígenas a alrededor de 20 universidades en que se imparte la Licenciatura Intercultural. No obstante, el Estado no entrega el respaldo ni el financiamiento suficientes para el desarrollo de estas iniciativas, por lo que este país constituye un ejemplo de avance relativo en la materia, pues aun cuando se han realizado acciones tendientes a la implementación de políticas de acción afirmativa para indígenas y afrodescendientes en las universidades, gran parte de estas instituciones no están abiertas al diálogo intercultural (Oliveira-Pankararu, en Mato, 2012).

Respecto del sistema en general, el Estado Plurinacional de Bolivia es el país en que se observa una mayor presencia de la temática de la educación intercultural en el conjunto del sistema educativo y en las políticas públicas. La educación intercultural bilingüe ha adquirido estatus constitucional, al ser considerada en la Carta Magna promulgada en 2009 bajo la denominación de educación intracultural, intercultural y plurilingüe, con el objetivo de aplicarla en todo el sistema educativo, con las implicancias políticas que ello conlleva. El carácter constitucional

de esta política pública está en consonancia con la declaración del país como Estado Plurinacional, en que un 62% de su población mayor de 15 años se autodefine como indígena (Machaca, 2010).

En Guatemala, la política pública respectiva se implementa desde la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural (DIGEBI) del Ministerio de Educación[49], y comprende un contexto sociolingüístico conformado por 22 comunidades Maya, entre las cuales las comunidades lingüísticas mayoritarias (K'iche', Q'eqchi', Kaqchikel y Mam) representan el 81% de la población indígena del país[50].

Según información presentada en la página web oficial del Ministerio de Educación de Guatemala, "el sistema educativo, en consonancia con la política, promueve la educación intercultural para el desarrollo equitativo de cada una de las culturas del país y la formación de ciudadanos interculturales", lo que indica que la educación intercultural bilingüe es una política de Estado. El organismo señala, a su vez, que la política de educación intercultural se dirige a todos los guatemaltecos y se fundamenta en la "Constitución Política de la República, en los acuerdos internacionales ratificados por Guatemala, como el Convenio [núm.] 169 de la OIT, e incorpora los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz y las recomendaciones de la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa"[51].

En un estudio evaluativo realizado en la región del altiplano occidental de Guatemala se señala que el 70% de los docentes que trabajan en educación intercultural bilingüe han contribuido al mejoramiento de su relación con los demás docentes y con la dirección de la escuela, y un 76% destaca que la aplicación de la educación intercultural bilingüe ha redundado en una relación más abierta y respetuosa con la comunidad (Lu´K´at Pedro Us Soc, 2012), lo que no deja de ser significativo.

En el caso del Perú, la Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural (DIGEIBIR) ha promovido recientemente una serie de cambios, como la creación del Registro Nacional de Instituciones Educativas de Educación Intercultural Bilingüe, que ha permitido identificar 19.962 instituciones de este tipo en el nivel nacional. Se han elaborado un Plan Estratégico y la Propuesta Pedagógica de Educación Intercultural Bilingüe, junto con la creación de un registro de docentes de educación intercultural bilingüe. Al mismo tiempo se ha avanzado en la elaboración de nuevos materiales para las escuelas que aplican este tipo de educación y se ha incrementado el presupuesto destinado a este fin de 5.000.000 de soles en 2011 a 63.000.000 de soles en 2013 (Perú, Defensoría del Pueblo, 2013).

En el Ecuador, un país multilingüe y plurinacional con 14 nacionalidades indígenas, el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas está orientado a lograr la consolidación de un Estado plurinacional y pluricultural, de acuerdo con los propósitos declarados en la Constitución de 2008[52].

En este país, como consecuencia del estatuto constitucional de este tipo de educación, se creó la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB) como instancia encargada de llevar adelante la tarea educativa para regular, estandarizar y desarrollar las lenguas indígenas. En 2012, la cobertura de la DINEIB llegó a 2.499 alumnos de educación infantil, 100.951 estudiantes de educación básica, 12.301 estudiantes del nivel medio, 5.290 educadores, 46 centros de educación infantil, 1.966 planteles de educación básica, 112 colegios, 1.744 docentes, 6 institutos pedagógicos, 7 institutos tecnológicos, 13 centros de desarrollo curricular de educación superior, 18 direcciones provinciales y 6 direcciones de nacionalidades indígenas, cifras que permiten estimar el alcance de la educación intercultural bilingüe (Tipán Barrera, 2006).

En la Argentina, la educación en interculturalidad es entendida como una modalidad del sistema educativo en los niveles de la educación inicial, primaria y secundaria, mediante la que se garantiza el derecho constitucional de los pueblos indígenas a recibir una educación que preserve y fortalezca sus pautas culturales, con miras a promover la interculturalidad entre las distintas formas de conocer y abordar el mundo (Argentina, CFE, 2010).

En Nicaragua, un importante avance en la educación intercultural lo constituyó la creación del Sistema Educativo Autonómico Regional (SEAR), que está incluido en la Ley General de Educación[53]. Otros logros en este campo consisten en la creación de material didáctico y de programas curriculares consistentes con la educación intercultural.

49 Véase el sitio web de la DIGEBI [en línea] http://www.mineduc.gob.gt/DIGEBI.
50 Véase "Educación Intercultural Bilingüe. Educar de acuerdo con la diversidad de Guatemala" [en línea] www.mineduc.gob.gt/portal/contenido/menu_lateral/modelo_de_gestion/educacion_intercultural_bilingue/documents/Educ_Intercult_Bilingue.pdf.
51 Ibid.
52 Véase el sitio web del Ministerio de Educación del Ecuador [en línea] www.educacion.gob.ec.
53 Véase el texto de la Ley General de Educación (Ley 582) [en línea] http://www.oei.es/quipu/nicaragua/Ley_Educ_582.pdf.

En 1993 se creó en Costa Rica el Subsistema de Educación Indígena[54], un paso significativo en el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a darse su propia educación y a disponer de recursos propios para financiar la educación intercultural y desarrollar un sistema pertinente en todos los niveles educacionales.

En lo que respecta a México, en su Constitución Política se reconoce la composición pluricultural de la nación mexicana, y en el artículo 2 de dicha Constitución se garantiza el derecho de los pueblos indígenas a preservar y enriquecer sus lenguas y su cultura. Además se establece que es un deber del Estado promover el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades mediante la participación de los propios indígenas (México, SEP, 2004). No obstante, la educación intercultural está dirigida a los pueblos indígenas y no al conjunto de la población, y enfrenta dificultades importantes asociadas con la falta de infraestructura y de equipamiento adecuado, el ausentismo de los docentes, las deficiencias en la formación de docentes indígenas, la falta de participación de las propias comunidades y la concentración de esta en el nivel primario (Schmelkes, 2005).

[54] Véase el texto del Decreto Ejecutivo núm. 22072 que crea el Subsistema de Educación Indígena [en línea] http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/biblioteca/Centro_Dudas/Lists/Formule%20su%20pregunta/Attachments/161/Decreto%20Ejecutivo.%2022072,Crea%20Subsistema%20Educaci%C3%B3n%20Ind%C3%ADgena.doc.

Capítulo V

El derecho de los pueblos indígenas a la información y a la comunicación

A. Libertad de expresión, libre determinación y derecho a la información y a la comunicación

El derecho a la información es un derecho esencial, básico y fundamental del ser humano, que ha sido reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948, art. 19); la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA, 1948, art. IV); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Naciones Unidas, 1966a, art. 19) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica, 1969, art. 13). Por lo tanto, es deber de los Estados garantizarlo, con independencia de su consagración en las normas internas, y ponerlo al alcance de todos los ciudadanos, sin distinción de raza, credo, nacionalidad o condición social (CEPAL, UNICEF y UNFPA, 2011; Fuenmayor, 2004).

Este derecho abarca todos los temas necesarios para la construcción de una auténtica democracia, y su respeto contribuye a que se haga efectivo el pluralismo político e ideológico, mientras que se descartan todos aquellos que no se ajustan a ese criterio objetivo (Pan, 2003). Además, incluye tanto el derecho de comunicar y difundir información como los de buscarla y recibirla. En los convenios de derechos humanos, las legislaciones nacionales y la doctrina jurídica, teniendo en cuenta la integralidad de los derechos humanos, el derecho a la información se ha tratado de manera conjunta con el derecho a la libertad de expresión. Así, esta última es vista no solo en su dimensión individual, sino de forma colectiva y social, y se exigen garantías ciudadanas para su ejercicio, tales como el derecho del público a la información (Fuenmayor, 2004).

A partir de la década de 1990, la libertad de expresión se redefinió, más allá de la libertad de información, como la libertad de comunicación o derecho a la comunicación, lo que obedeció a la constante y creciente penetración de la prensa, la radio y la televisión, y al surgimiento y la proliferación de tecnologías de la información y la comunicación como Internet (CEPAL, UNICEF y UNFPA, 2011; Fuenmayor, 2004). Asimismo, se incorporaron otros elementos, como el control ciudadano de la gestión pública, la rendición de cuentas por parte del Estado o la interrelación entre el derecho a la información y a la participación en la adopción de decisiones. En efecto, la participación democrática depende de la capacidad de la ciudadanía de acceder a la información que necesita con el propósito de ejercer su control, ya sea de manera individual o colectiva. La información pertenece a toda la sociedad. El Estado es solamente su custodio y debe garantizar la existencia de una multiplicidad de medios, así como la diversidad y pluralidad, con plena accesibilidad para los diferentes públicos.

En el caso de los pueblos indígenas, el derecho a la información y a la comunicación conlleva además el conocimiento de sus condiciones de vida y la libre disposición de datos relevantes, confiables y oportunos, como una herramienta técnica y política que les permita ser agentes de su propio desarrollo y participar en la adopción de decisiones estatales (CEPAL, 2007). Por la misma razón, el acceso a la información relativa a los presupuestos

públicos y su ejecución en los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal, comunal) se hace indispensable con esos fines. Además, para evaluar los derechos se requieren datos que revelen los incumplimientos (o progresos) de los deberes. En ese sentido, la información constituye una herramienta fundamental para la evaluación y promoción de los derechos humanos.

El derecho de los pueblos indígenas a la información y a la comunicación implica que las estadísticas o los medios masivos reflejen sus realidades, además de la necesidad de que los Estados promuevan y garanticen su pleno acceso y aseguren la participación efectiva de los pueblos indígenas en la generación y difusión de información y comunicación. Esto forma parte de los estándares actuales de derechos de los pueblos indígenas, de obligatorio cumplimiento para los Estados de la región, sintetizados en el Convenio Núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En ambos instrumentos se consagra el derecho de consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas sobre los intereses que los afectan, así como el de participar en las políticas del Estado que les incumben. Por lo tanto, establecen el deber estatal de la consulta como un mecanismo que permita garantizar ese derecho. En ese marco, la información constituye un requisito fundamental para el ejercicio del derecho al consentimiento y la participación.

El Convenio Núm. 169 también prevé la participación de los pueblos indígenas en la elaboración de la información referida a ellos, pues define su derecho a que todo estudio se realice con su cooperación y consulta. Además, se establece que se deberán realizar estudios que tengan en cuenta las necesidades de los pueblos indígenas en materia de formación profesional, lo que implica otra faceta del derecho a la información.

Por su parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece expresamente el derecho a la información y a la comunicación en dos de sus artículos, a saber: "Los pueblos indígenas tienen derecho a que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas en la educación y la información pública. Los Estados adoptarán medidas eficaces, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas interesados, para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad" (artículo 15). En el artículo 16 se sostiene que: "Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación. Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que los medios de información públicos reflejen debidamente la diversidad cultural indígena. Los Estados, sin perjuicio de la obligación de asegurar plenamente la libertad de expresión, deberán alentar a los medios de información privados a reflejar debidamente la diversidad cultural indígena" (Naciones Unidas, 2007a).

En las diversas cumbres y conferencias internacionales y en sus revisiones periódicas se ha insistido en la necesidad de disponer de información desagregada sobre los pueblos indígenas y, paulatinamente, se ha ido considerando su inclusión en la llamada sociedad de la información, en que el acceso a Internet es un requisito básico con tal fin. En particular, en la primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo (Montevideo, 2013), los Estados de América Latina y el Caribe acordaron: "Garantizar el derecho a la comunicación e información de los pueblos indígenas, asegurando que las estadísticas nacionales respeten el principio de autoidentificación, así como la generación de conocimiento e información confiable y oportuna sobre los pueblos indígenas, a través de procesos participativos, atendiendo a sus requerimientos y a las recomendaciones internacionales relativas a estos asuntos" (CEPAL, 2013a, párr. 90).

En el ámbito de las organizaciones indígenas, al principio, las reivindicaciones y demandas se dirigieron al derecho a la información y a la comunicación en relación con el papel de los medios de comunicación masivos (como la prensa escrita y, sobre todo, la radio y la televisión). Posteriormente, y de manera creciente, se comenzó a reclamar su inclusión en los sistemas estadísticos oficiales y, en los últimos años, la construcción de instrumentos estadísticos acordes a los requerimientos y modos de vida indígena, el acceso a las nuevas tecnologías de la información y el desarrollo de medios de comunicación propios.

En esa línea, las intervenciones de los participantes en el Congreso Nacional de Comunicación Indígena de México (2007) giraron en torno a las reformas legales necesarias para modificar el rol de los medios de comunicación (INALI, 2007). En la tercera Cumbre Continental de Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Abya Yala, celebrada en 2007 en Iximché (Guatemala), se exigió el derecho de acceso a la información de los pueblos indígenas, conscientes

de su falta de ejercicio. Ese mismo año, en el Encuentro Mundial por la victoria histórica de los pueblos indígenas del mundo, que tuvo lugar en Cochabamba (Estado Plurinacional de Bolivia) con motivo de la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, las delegaciones asumieron como mandato exigir a los Estados las transformaciones legales necesarias para construir sistemas y medios de comunicación e información basados en las cosmovisiones indígenas y garantizar el reconocimiento de su derecho a la comunicación e información.

En la Conferencia Global de Mujeres Indígenas, realizada en Lima en 2013, las representantes de numerosas organizaciones de mujeres indígenas del planeta resaltaron la necesidad imperiosa de contar con datos desagregados, con identificación de la diversidad social y cultural, y con datos específicos según edad y sexo, incluida la perspectiva de género y generacional.

En el documento de Alta, emanado de la reunión preparatoria global indígena de la Conferencia Mundial de Pueblos Indígenas de 2013, se destaca entre las prioridades la responsabilidad estatal de la desagregación étnica en el análisis de datos, respetando los principios de consentimiento libre, previo e informado, propiedad, control y acceso, y esta información se considera necesaria para la implementación de políticas y la revisión y formulación de legislaciones apropiadas y acordes a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (véase el recuadro V.1). También se priorizó la disponibilidad de información en el ámbito de la seguridad pública y el acceso a la justicia.

Recuadro V.1
La Conferencia Preparatoria Global Indígena para la Conferencia Mundial de Pueblos Indígenas (Alta, 2013) y el derecho a la información y a la comunicación

En el documento de Alta (2013), los pueblos indígenas a nivel global establecieron una serie de recomendaciones dirigidas a los Estados y al sistema de las Naciones Unidas, entre las cuales se señalan a continuación las referidas explícitamente a la información:

Tema 3: Implementación de los derechos de los pueblos indígenas (…)

3. *Recomendamos* que los Estados, utilizando los principios indígenas de consentimiento, propiedad, control y acceso, recopilen, analicen y desglosen los datos sobre los pueblos indígenas, incluidos los ancianos, mujeres, jóvenes, niños y personas con discapacidad, para ayudar a redactar y poner en práctica la política pública y la legislación que se ocupe de mejorar la situación de los ancianos, las mujeres, jóvenes, niños y personas con discapacidad indígenas.

4. *Recomendamos* que los Estados reconozcan que la implementación de los derechos de los pueblos indígenas incluye la revisión, formulación, modificación y aplicación de leyes, políticas y estrategias y que estos procesos deben llevarse a cabo con el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas, y deben ser informados por evidencia basada en la recopilación, el análisis y el uso de datos desglosados de forma ética.

Tema 4: Prioridades de los pueblos indígenas en materia de desarrollo con consentimiento libre, previo e informado (…)

4. *Recomendamos* que los Estados adopten un enfoque basado en los derechos y que sea culturalmente apropiado en la seguridad pública y el acceso a la justicia, guiado por los ordenamientos jurídicos y los sistemas tradicionales de justicia de los pueblos indígenas y por la recolección estandarizada y desglosada de datos, centrada en la prevención y la justicia restaurativa, así como en la protección y la rehabilitación.

Fuente: Documento final de Alta, adoptado en la Conferencia Preparatoria Global Indígena para la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 10 a 12 de junio de 2013, [en línea] http://wcip2014.org/wp-content/uploads/2013/06/Adopted-Alta-Outcome-Document-Sp.pdf.

Respecto de la comunicación, en octubre de 2013 se llevó a cabo la segunda Cumbre Continental de Comunicación Indígena del Abya Yala, en el territorio Ayuujk de Santa María Tlahuitoltepec de Mixe, Oaxaca, como seguimiento a la primera Cumbre Continental de Comunicación Indígena, que se celebró en 2010 en La María de Piendamó (Colombia), en la que participaron comunicadores indígenas con sus autoridades, pertenecientes a las comunidades de base de los pueblos indígenas. En la declaración de esa cumbre se exige a los Estados y a los organismos internacionales "reconocer y respetar el derecho a la comunicación de los pueblos indígenas, mediante reformas legislativas y reglamentación de normas y diseño de políticas públicas emanadas desde los pueblos, que nos garanticen la sostenibilidad, la posesión y dirección propia de nuestros medios de comunicación y el acceso a las nuevas tecnologías y a los medios masivos, destinando presupuestos suficientes para el ejercicio de este derecho".

Es importante señalar que en esa cumbre se abordó el tema de las políticas de distribución de las frecuencias para la transmisión digital, asunto de gran relevancia en la actualidad. Al respecto, en la declaración se solicita que los Estados reconozcan los derechos territoriales de los pueblos indígenas, lo que incluye el espectro electromagnético

como bien común, y se exige un 33% del espectro radioeléctrico y la garantía de la asignación de frecuencias derivadas de la transmisión digital. La declaración también incluye los temas siguientes: i) la consulta previa, libre e informada; ii) la adopción de medidas para erradicar la criminalización de periodistas y medios de comunicación indígenas o no indígenas que colaboran con los pueblos indígenas; iii) el fomento del respeto a la diversidad de creencias, saberes y costumbres, así como el fortalecimiento del desarrollo, la cultura y la identidad de los pueblos indígenas, en coherencia con la diversidad existente en cada país; iv) la preservación de las lenguas originarias; v) el financiamiento para desarrollar estudios sobre el derecho a la comunicación, y vi) la incorporación en medios públicos y privados de producciones elaboradas por los pueblos indígenas. Asimismo, se incluyó una serie de medidas que los medios, tanto públicos como privados, deberían aplicar con el propósito de visibilizar a los pueblos indígenas, sus derechos y la reivindicación de su memoria histórica, haciendo uso de un lenguaje respetuoso, no sexista y sin estereotipos, y permitir que los pueblos indígenas incorporen sus producciones con el fin de contribuir a la pluralización de los medios.

De todo lo anterior se desprende que el derecho a la información y a la comunicación de los pueblos indígenas tiene implicancias en varias dimensiones. Además de lo expuesto, por ejemplo, adquiere especial relevancia desde el punto de vista de la interlegalidad resultante de la vigencia de la justicia comunitaria en países como Bolivia (Estado Plurinacional de) o México, ya que existe un entramado complejo y no siempre claro, que hace necesario el acceso a la información correspondiente. Esta faceta amerita estudios especializados que ya han empezado a realizarse, sobre todo desde la perspectiva de género y en el marco de la antropología jurídica.

En cuanto a las brechas de implementación, la CEPAL analizó las observaciones del Comité de Derechos Humanos desde el año 2000, referidas directamente al derecho a la información y comunicación o aquellas que, siendo genéricas, le resultaran aplicables. En ese sentido, recibieron observaciones la Argentina (2000 y 2010), el Brasil (2005), Chile (2007), Colombia (2004), el Ecuador (2008), México (2010), Guatemala (2001), Nicaragua (2008), Panamá (2008) y Venezuela (República Bolivariana de) (2001). Estas observaciones se centraban en la falta de datos desagregados sobre la situación de los pueblos indígenas, o en los procedimientos inexistentes o limitados para llevar adelante la consulta previa e informada (CEPAL, UNICEF y UNFPA, 2011).

En el mismo sentido, en los informes del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, referidos a Bolivia (Estado Plurinacional de) (2007), Colombia (2004), Chile (2003), el Ecuador (2006), Guatemala (2002) y México (2003), se expresa preocupación por la falta de consulta informada en situaciones específicas, sobre todo las vinculadas a grandes proyectos con impactos medioambientales o a temas más generales de desarrollo económico. Concretamente, en el caso de Chile, los indígenas de Iquique y San Pedro de Atacama denunciaron la falta de información sobre las normativas que se aplicarían en su territorio, al tiempo que los Mapuche denunciaron al Relator Especial que los medios de comunicación violaban su derecho a la información, pues no prestaban atención a las cuestiones de su interés ni los representaban objetivamente. Por ello, la recomendación del Relator Especial apuntó a que los medios de comunicación lograran una visión más equilibrada, así como a la realización de campañas de información para revertir los prejuicios y el racismo (CEPAL, UNICEF y UNFPA, 2011). Respecto de la situación de Guatemala, también se recomendó procurar el acceso a la información para permitir una mayor participación indígena en los consejos de desarrollo y se denunció la falta de mecanismos para asegurar el derecho a la consulta informada.

La consagración del derecho a la información y comunicación en las constituciones y legislaciones nacionales es bastante heterogénea. Las leyes que se ocupan de los pueblos indígenas no suelen identificar ese derecho, aunque sí los de consulta y participación, que se presuponen. A su vez, en la legislación sobre información no se individualizan los pueblos indígenas, con la excepción de la vigente en Nicaragua. Las normas en esta materia son diversas, pero aun en las más básicas se destacan disposiciones sobre la publicación y difusión proactiva de la información. Es más, ante la ausencia de una legislación específica sobre el tema, los Estados están obligados a garantizar ese derecho en virtud de los instrumentos internacionales señalados. Ese es el caso de la Argentina, el Brasil y Costa Rica, que no tienen leyes especiales al respecto, aunque sí algunas normas sectoriales que indirectamente contemplan el derecho a la información. Bolivia (Estado Plurinacional de), el Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de) tampoco tienen leyes específicas, pero sí reconocen el derecho constitucionalmente (CEPAL, UNICEF y UNFPA, 2011). Por otra parte, se puede observar que en las agendas digitales de los últimos años, algunos países ya han comenzado a dar visibilidad específica a los pueblos indígenas. Sucede así en la Argentina, Guatemala, México, el Paraguay y el Perú, como se verá más adelante.

B. El derecho a la información, con énfasis en los ámbitos demográficos y socioeconómicos

1. Derecho a la información, deber de consulta y obligaciones conexas en el campo sociodemográfico

El derecho a la información es tan fundamental para el ejercicio de otros derechos que, junto con los de acceso a la participación, a la justicia y a la igualdad, se ha transformado en un indicador transversal del progreso en el cumplimiento de los Estados en materia de derechos sociales, económicos y culturales, siguiendo en buena parte los lineamientos del trabajo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CEPAL, UNICEF y UNFPA, 2011). Ese planteamiento tiene como uno de sus antecedentes el dictamen del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que obliga a los Estados a elaborar bases de datos que permitan la validación de indicadores y el acceso a muchas de las garantías cubiertas por cada derecho social, ya que esa información es fundamental para la exigibilidad de tales derechos (Abramovich, 2008).

Por lo tanto, en virtud de ese derecho, los Estados tienen la obligación no solo de facilitar la información solicitada por personas o grupos (a no ser que se trate de asuntos de seguridad nacional u otras excepciones de índole similar), sino de difundir y publicar todos los datos relevantes para el desarrollo de la sociedad y hacer todos los esfuerzos razonables por facilitar el acceso. En ese sentido, se destaca el principio de la transparencia máxima que rige ese derecho, pues implica que su alcance debe ser tan amplio como la gama de información disponible, de entidades a su cargo y de personas que puedan reclamarlo (Mendel, 2009).

El derecho a la información subyace y es requisito del deber estatal de consultar a los pueblos indígenas en las acciones y decisiones que les afecten, así como el respeto al consentimiento libre, previo e informado. Este implica no solo la obligación estatal de respetarlo, permitiendo el acceso a los datos de que se disponga (sean registros administrativos, bases de datos u otros), sino la obligación positiva de generar información y difundirla. A su vez, la información no abarca solamente lo relativo al tema concreto de que se trate en una coyuntura determinada (por ejemplo, sobre los niveles educativos ante una propuesta de reforma en ese ámbito), sino el acceso a información general y actualizada sobre la composición demográfica de los pueblos indígenas y sus condiciones de vida.

En el mismo sentido, el derecho a participar en la adopción de decisiones y en el poder político entraña la observancia del derecho a la información, como una manifestación más de la integralidad de los derechos humanos. Además, el derecho a mejores condiciones económicas y sociales, y la consecuente obligación de los Estados de adoptar medidas eficaces para ese mejoramiento continuo, requiere información básica, al menos sobre las carencias que experimentan los pueblos indígenas y una caracterización de sus condiciones de vida.

Por todo lo anterior, las políticas públicas de información no pueden considerarse en forma aislada, sino que deben formar parte de un régimen que relacione unas con otras, atendiendo al "ciclo de la información". Dicho ciclo comprende cuatro elementos: la recolección, el procesamiento, la divulgación y la gestión. El primer y segundo elementos remiten a los contenidos de fondo de la información, mientras que la divulgación se refiere a los mecanismos, a la forma. Por su parte, la gestión alude al ordenamiento de los flujos (sus entradas y salidas, en qué sentido circulan y entre quiénes) y los criterios de calidad. De la coherencia entre los componentes del ciclo dependerá la existencia, el tipo y la calidad de las salidas de los datos a que tiene acceso la sociedad civil. En ese sentido, sería útil contar con una ley sobre la información, siempre que existan criterios para su producción y procesamiento. De poco le sirve a la sociedad que las instituciones generen información si no se sabe que existe o no se dispone de mecanismos para su divulgación (Martínez, 2003).

Frente a la realidad de la falta de ejercicio del derecho a la información y de la comprensión insuficiente de sus alcances, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, en su quinto período de sesiones, recomendó a la CEPAL prestar asistencia técnica a los funcionarios gubernamentales y las organizaciones indígenas en la producción, análisis y empleo de información sociodemográfica para la formulación de políticas públicas, teniendo en cuenta en particular la ronda de censos de 2010 (UNPFII, 2006b, párr. 99 c). También recomendó que los Estados, las Naciones Unidas y las organizaciones de los pueblos indígenas reforzaran la infraestructura de comunicación e información, así como el apoyo a los pueblos indígenas, a fin de eliminar las disparidades en materia tecnológica y de información (ibíd., párr. 137). En los países de la región, los institutos nacionales de estadística, entes rectores

de la producción de información sociodemográfica, han comenzado a responder a estas obligaciones estatales que van de la mano de los reclamos intensos y crecientes de las propias organizaciones indígenas. Si bien se constatan avances significativos, persisten importantes desafíos, que se detallan en los siguientes apartados.

2. Una mirada a las fuentes de datos convencionales: censos, encuestas y registros administrativos

En este punto se presta atención a las principales fuentes de información disponibles en América Latina, a partir de las que se pueden obtener indicadores demográficos y sociales, con el objetivo de examinar el cuantioso potencial de información existente en la región, si todas las fuentes incluyeran la identificación de los pueblos indígenas de manera adecuada y comparable. Además de los censos de población y vivienda, las encuestas de hogares y los registros de estadísticas vitales y de salud, se tienen en cuenta los censos agrícolas porque revisten una gran relevancia para los pueblos indígenas y sus territorios. Se trata de fuentes de datos convencionales y oficiales que nutren los sistemas estadísticos nacionales.

La inclusión del enfoque de los pueblos indígenas en las fuentes de datos no solo implica la incorporación de preguntas que permitan determinar quién es indígena y quién no, sino prestar atención, entre otros aspectos, a la adecuación cultural de los instrumentos estadísticos, a la lectura e interpretación contextual de los indicadores que se derivan de esas fuentes, a las formas en que se difunde la información, y a los procesos de democratización y participación de los pueblos indígenas en la generación, análisis y difusión de esa información.

En ese sentido, y con miras a la realización de la ronda de censos de población y vivienda de 2010, el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL ha realizado un sinnúmero de actividades en la región para apoyar la preparación de esos censos, entre las que se cuenta la asistencia técnica a los países, la organización y participación en diversas reuniones para debatir con los institutos de estadística, las organizaciones indígenas y otros actores relevantes, y la elaboración de manuales y recomendaciones relativas a esos asuntos (véase el recuadro V.2).

Recuadro V.2

Manuales y recomendaciones para la inclusión de los pueblos indígenas en los censos de población y vivienda

Dando seguimiento a los resultados del seminario-taller "Censos 2010 y la Inclusión del Enfoque Étnico: hacia una Construcción Participativa con Pueblos Indígenas y Afrodescendientes de América Latina", realizado en Santiago en noviembre de 2008, el CELADE elaboró una serie de recomendaciones tendientes a mejorar la calidad de la información sobre los pueblos indígenas, considerando los requerimientos de los propios pueblos y validando las recomendaciones con los directores de censos de los institutos de estadística de la región. Tales recomendaciones se presentaron después en la quinta Conferencia Estadística de las Américas, realizada en agosto de 2009 en Bogotá (Colombia), y posteriormente se publicaron en las *Recomendaciones para los censos de la década de 2010 en América Latina*, documento que abarca diferentes aspectos del censo, como la cartografía, los temas de migración y las condiciones de vida y, por supuesto, la inclusión del enfoque de los pueblos indígenas.

Además, el CELADE, en conjunto con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), elaboró el documento *Contar con todos. Caja de herramientas para la inclusión de pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos*, con el objetivo de generar conocimientos sistemáticos y actualizados en los distintos aspectos conceptuales y operativos de un censo de población y vivienda y su relación con el enfoque étnico, realizando sugerencias tendientes a mejorar la calidad de la información. Esa caja de herramientas se compone de cinco módulos, que van desde los marcos jurídicos hasta la difusión y el análisis de los datos censales. Concretamente, el primer módulo aborda el derecho a la información de los pueblos indígenas y sistematizan lo estipulado sobre este asunto en acuerdos internacionales y sistemas legislativos nacionales. El segundo módulo trata sobre la participación indígena en los censos de población, recorriendo todas las etapas del proceso censal y, en cada una de ellas, se detiene específicamente en la participación de estos pueblos y en el aporte relevante que supone. El tercer módulo aborda los aspectos conceptuales y metodológicos de la identificación étnica en los censos. El cuarto módulo se refiere a las pruebas piloto para incluir a los pueblos indígenas, así como las experiencias y lecciones aprendidas, y pasa revista a los procesos desarrollados en esa materia, tomando en cuenta no solo los que llevan a cabo los institutos nacionales de estadística, sino los realizados por la sociedad civil, y hace propuestas para una adecuada articulación entre dichos procesos. Por último, el quinto módulo trata sobre la difusión como una expresión del derecho a la información, pasando revista a las diferentes estrategias que utilizan los institutos de estadística para difundir resultados censales relativos a los grupos étnicos, entre las que se incluye la capacitación como un elemento fundamental para hacer efectivo el uso de la información.

Se puede acceder a ambos documentos [en línea] en http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/45013/P45013.xml&xsl=/celade/tpl/p9f.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom_2010.xslt> y <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/45609/P45609.xml&xsl=/celade/tpl/p9f.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom_ind.xslt.

Fuente: Elaboración propia.

En el capítulo II del presente informe se desarrolló con bastante detalle la experiencia regional en términos de la inclusión de las preguntas para la identificación de los pueblos indígenas y se observó que la mayoría de los países ha respetado el criterio de autoidentificación, aun cuando persisten diferencias semánticas derivadas de la formulación de estas preguntas y de las categorías de respuesta utilizadas. Además, se examinaron otros aspectos del proceso censal incluidos en las recomendaciones regionales e internacionales. Por lo tanto, aquí se hará énfasis en la inclusión de preguntas en otras fuentes de datos, así como en los avances respecto a la adecuación cultural de esos instrumentos.

a) La inclusión de preguntas de identificación de los pueblos indígenas en encuestas de hogares, registros administrativos de salud y censos agrícolas

i) Encuestas de demografía y salud

Desde la aplicación a fines de la década de 1970 del primer programa de encuestas de fecundidad que, a partir de una muestra de mujeres en edad reproductiva, demostró las posibilidades de obtener información sobre la fecundidad, la salud reproductiva y la dinámica demográfica, en la mayoría de los países de América Latina se han llevado a cabo encuestas de ese tipo en forma periódica. La cantidad de información disponible en esas encuestas permite explorar una gran variedad de temas relativos al proceso de formación de la familia, la salud reproductiva y sexual, la salud materna y la morbilidad y mortalidad de los niños. La inclusión de módulos especiales ha permitido investigar en profundidad algunos otros temas, como la cobertura de las inmunizaciones, el uso de la terapia de rehidratación oral, el conocimiento de las vías de transmisión del VIH/SIDA, la nutrición de los niños y de las madres y la violencia intrafamiliar. Desafortunadamente, los países que poseen registros relativamente buenos, como la Argentina, Chile, Costa Rica o el Uruguay, no han aplicado esas encuestas. Además, si bien con ellas es posible investigar en detalle una gran diversidad de temas, en la región existen pocas posibilidades de desagregar la información según la condición étnica de manera sistemática y generalizada, y la inclusión de preguntas al respecto es de reciente aparición. Al menos en la última década, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia, el Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, el Paraguay y el Perú han incluido la identificación de los pueblos indígenas.

Entre las principales limitaciones puede mencionarse que, a veces, el criterio de clasificación para la identificación de los pueblos indígenas no coincide con el criterio censal, ni con las categorías de clasificación; en algunos casos la pregunta que se utiliza no es la mejor (por ejemplo, se pregunta cuál es el idioma más hablado en el hogar), y se tiende a subestimar sensiblemente el número de mujeres indígenas. A ello se suma el hecho de que se trata de una muestra con representatividad nacional y regional de mujeres en edad reproductiva (de 15 a 49 años). Esto significa que el tamaño de las muestras no siempre resulta suficiente para desagregar la información, simultáneamente, según la identificación indígena y otras variables de interés (por ejemplo, jóvenes indígenas, mujeres indígenas rurales, mujeres indígenas según pueblos de pertenencia, entre otras), y tampoco permiten estimaciones de unidades geográficas menores, como para realizar aproximaciones a partir de la ubicación territorial de los pueblos indígenas. Sin perjuicio de lo anterior, es preciso, por una parte, mejorar los diseños muestrales hasta donde sea posible y, por otra, revisar las preguntas de identificación para hacerlas comparables con el censo de población y otras fuentes de datos. Sobre todo, es necesario comenzar a hacer un uso intensivo de esa valiosa información, disponible en relación con diez países de la región, que contribuye al seguimiento de los derechos sexuales y reproductivos, los derechos de la mujer y de los niños y jóvenes indígenas.

ii) Encuestas de hogares y de nivel de vida

La mayoría de los países cuenta con un programa de encuestas de hogares. A pesar de que la periodicidad de las encuestas varía de un país a otro, se realizan en forma sistemática y, por lo tanto, son una fuente de información que proporciona medidas repetidas. Esas encuestas se elaboran para medir la participación económica, el empleo y las características de la inserción laboral, teniendo en cuenta los niveles de ingreso (con la posibilidad de calcular la pobreza y la desigualdad en el ingreso), y suelen incluir variables sobre características de la vivienda, la educación y la salud. Paulatinamente, los países han ido incorporando otros aspectos y dimensiones sociales, ya sea en rondas específicas o de manera continua en los últimos años, como sucede con el tema del acceso y el uso de las tecnologías de la información.

Un ejemplo de lo anterior es la Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENAHO) del Perú, que incluye desde hace varios años un módulo sobre "Gobernabilidad, democracia y transparencia", con diversas preguntas, entre ellas sobre percepción de discriminación y sentido de pertenencia, además de la autoidentificación étnica del jefe y cónyuge del hogar. Asimismo, en la ENAHO de 2001 se incluyó copiosa información acerca de la percepción de la pobreza, la participación y los pueblos indígenas.

Estas encuestas tienen una serie de ventajas que hasta ahora han sido poco aprovechadas. La primera es su aspecto institucional. A diferencia del censo de población o de las encuestas de fecundidad y salud, en muchos países las encuestas de hogares forman parte de las actividades regulares de determinadas instituciones. Por lo general, son las oficinas de estadística, que cuentan con personal y presupuesto permanente. Las encuestas tienen también la ventaja de que son medidas repetidas de la composición y, muchas veces, de las características de los miembros del hogar. Esto permite monitorear cambios en la composición de los hogares, que son importantes en la planificación de programas y proyectos sociales.

Como se observa en el cuadro V.1, en la región hay 12 países que han incorporado al menos una vez en las encuestas de hogares preguntas relativas a los pueblos indígenas en el período 2000-2011. En 11 de ellos se utilizó el criterio de autoidentificación y en 1, el del idioma (Paraguay). Sin embargo, existe una diversidad de situaciones respecto a la periodicidad, desde países como el Brasil y Bolivia (Estado Plurinacional de), que incluyen esas preguntas anualmente en todas las encuestas, hasta países que no lo hacen de manera sistemática o, incluso, que en las últimas encuestas no han considerado la identificación étnica. Tal es el caso de Honduras, cuya última encuesta en que se registró la autoidentificación fue la Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida (ENCOVI) de 2004.

Cuadro V.1

América Latina: países que incorporaron al menos una vez en las encuestas de hogares preguntas relativas a los pueblos indígenas, según criterios usados, 2000-2011

Criterios utilizados		
Autoidentificación	**Idioma en que aprendió a hablar**	**Habla idioma indígena**
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bolivia (Estado Plurinacional de)
Brasil	Ecuador	Chile
Chile	Guatemala	Ecuador
Colombia	Perú	Guatemala
Ecuador		México
Honduras		Nicaragua
Guatemala		Paraguay
México		
Nicaragua		
Perú		
Uruguay		

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la revisión de cuestionarios de las encuestas.

Junto con lo anterior, la operacionalización del criterio de autoidentificación, es decir, la forma en que se pregunta, no siempre es comparable con la de los censos de población y vivienda. O las preguntas coincidían en el pasado, pero ya no lo hacen, a causa de la revisión que todos los institutos de estadística han realizado de sus cuestionarios censales en esta década, lo que amerita una mirada a la situación de dichas encuestas. Además, como sucede con las encuestas de demografía y salud, los tamaños muestrales condicionan o limitan las posibilidades de desagregación de la información. Por otra parte, en algunos países las encuestas abarcan únicamente el área urbana o las principales ciudades del país.

La factibilidad de incrementar los tamaños muestrales, en países donde el volumen poblacional indígena es pequeño y la cantidad de pueblos es significativa, no es tarea fácil y puede resultar costosa, sobre todo si existe dispersión en el territorio nacional. De ahí que cada país deba examinar el alcance que se puede tener con estas encuestas y la necesidad de disponer de herramientas complementarias para analizar la situación particular de los

pueblos indígenas, como hizo la Argentina en 2004 con la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas, que se diseñó especialmente para esos pueblos. Con todo, el aprovechamiento que se ha hecho de esa rica fuente de información es escaso y solo algunos países brindan información relativamente sistemática derivada de las encuestas con publicaciones específicas sobre los pueblos indígenas, tal como lo hacen Bolivia (Estado Plurinacional de) o Chile.

iii) Estadísticas vitales y registros de salud

El registro de nacimientos y defunciones constituye la fuente primaria para medir indicadores de salud básica, como los niveles de mortalidad y natalidad de una población. El registro de nacimientos, a su vez, es un derecho humano fundamental y tiene dos propósitos, el estadístico y el legal. Por otra parte, en el caso particular de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los registros vitales constituyen la fuente "natural" para medir el avance hacia el cumplimiento de la reducción de la mortalidad en la infancia y en la niñez, así como la mortalidad materna. Se trata de un registro continuo y sostenido en el tiempo que, en teoría, permite mediciones anuales. Sin embargo, en varios países de América Latina persisten serios problemas de cobertura y calidad de esta información.

Otra fuente continua de información que nutre al sistema estadístico en cuanto a salud son los registros hospitalarios, que recogen, entre otros aspectos, datos que permiten medir la prevalencia de ciertas enfermedades, perfiles epidemiológicos y consultas de atención. Esos datos son fundamentales para la definición de objetivos sanitarios y para el diseño, la aplicación y el seguimiento de los programas de salud. Las limitaciones en materia de oportunidad y calidad de estos registros también varían de un país a otro. No obstante, en los últimos años se registran esfuerzos importantes en la región en lo que se refiere al fortalecimiento tanto de las estadísticas vitales como de los registros de salud.

Más allá de la situación general, el principal problema para conocer las condiciones de salud de los pueblos indígenas de manera sistemática es que los registros vitales y de salud no incluyen preguntas que permitan identificar a esos pueblos en la gran mayoría de los países de la región, o en algunos casos se hace, pero de manera parcial. Así por ejemplo, un diagnóstico reciente realizado por la CEPAL y la OPS muestra que el Brasil es uno de los pocos países que incluye a nivel nacional la identificación indígena en el banco de datos del Sistema Único de Salud y el único que, de manera sistemática, procesa y difunde información desagregada a nivel nacional (CEPAL, OPS y UNFPA, 2013).

En los últimos años, la mayoría de los países de la región han comenzado a avanzar, con grados dispares, en la inclusión de los pueblos indígenas en las estadísticas de salud. Así lo han hecho la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, el Ecuador, Guatemala, Honduras, el Paraguay, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de) (CEPAL, OPS y UNFPA, 2013). Por ejemplo, Chile incorporó la identificación de los pueblos indígenas en los egresos hospitalarios a nivel nacional; mientras que Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, Guatemala, el Paraguay y el Perú la incorporaron en la historia clínica. Por su parte, la República Bolivariana de Venezuela lo hizo en los instrumentos de recolección de datos para la atención primaria, en las inmunizaciones y fichas epidemiológicas y en los registros de consultas médicas. Asimismo, existen algunas experiencias locales interesantes, como la de la región de la Araucanía, en Chile (CEPAL, OPS y UNFPA, 2013).

No obstante, si bien el primer paso es incluir en los cuestionarios estadísticos las preguntas que permitan decir "quién es indígena", no es suficiente para tener datos de calidad e información desagregada, sistemática y oportuna. En relación con esto, entre 2007 y 2012 se han llevado adelante diversas iniciativas para evaluar la integridad y calidad de la información sobre los pueblos indígenas en Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, el Ecuador, Guatemala, el Paraguay y el Perú, en el marco de un proyecto conjunto desarrollado entre la CEPAL y la OPS, con el apoyo del UNFPA. Un primer balance de esas experiencias muestra que los logros son aún insuficientes, ya que en general la "variable" de diferenciación étnica o bien no se llena o bien suele completarla quien registra, de acuerdo a su propia percepción, muchas veces equivocada (CEPAL, OPS y UNFPA, 2013).

Esa evaluación ha permitido identificar áreas críticas, entre las que se destaca la ausencia de procesos de inducción y capacitación sistemáticos acerca del por qué y para qué es importante la visibilidad estadística de los pueblos indígenas en el sistema de información de salud; la ausencia de normativas claras y orientaciones o manuales al respecto o, cuando las hay, el desconocimiento de su existencia y contenido por parte de la mayoría

de los funcionarios, y la falta de inclusión de los propios pueblos en los procesos de definición y producción de esa información, lo que transgrede los principios básicos de participación y consulta previa.

Sobre la base de esas evaluaciones, los ministerios de salud del Ecuador y Guatemala, por conducto de sus unidades de salud intercultural, están realizando importantes esfuerzos para mejorar la integridad y calidad de esa información, siguiendo una propuesta metodológica desarrollada conjuntamente por la CEPAL, la OPS y el UNFPA. Las experiencias de esos países permitieron ajustar y arribar a una serie de lineamientos con miras a la inclusión de los pueblos indígenas en los sistemas de información de salud, que se sintetizan en el recuadro V.3, válidos para la región, pero que los países pueden adaptar a sus propias realidades nacionales y locales. La elaboración de lineamientos de alcance regional surge a la luz de los retos que implica la visibilidad estadística de los pueblos indígenas según la naturaleza de cada fuente de datos y, por ende, de las estrategias y acciones que se derivan. En ese sentido, si bien las experiencias en materia de censos de población y vivienda sirven como aporte y deberían tomarse en cuenta para el trabajo que se vaya a realizar con otras fuentes de datos, la producción de estadísticas provenientes de registros continuos tiene sus propias particularidades y, por lo tanto, se requiere considerar sus especificidades y características para avanzar en la inclusión de los pueblos indígenas.

Recuadro V.3

Lineamientos para incluir la identificación de los pueblos indígenas en los registros de salud

Con el fin de apoyar a las oficinas de estadística y los organismos del Estado responsables de los sistemas de información en materia de salud, la CEPAL y la OPS, con el apoyo del UNFPA, desarrollaron una serie de lineamientos para incluir la identificación de los pueblos indígenas en los registros de salud en la región, tomando en consideración las experiencias iniciadas por algunos países, en particular las que se están llevando a cabo en el Ecuador y Guatemala.

La guía señala que un eje fundamental para emprender esa tarea es la coordinación interinstitucional y la conformación de un grupo de trabajo sostenible, en el que participen todos los actores sociales relevantes y todas las instituciones productoras de datos. La función de ese equipo de trabajo permanente, de carácter interinstitucional e intercultural, será definir colectivamente las formas específicas que se adoptarán en el proceso en cada país, la metodología para su implementación y los mecanismos de evaluación. Asimismo, los mecanismos de participación deberán ser aceptados mutuamente por la institucionalidad estatal y los pueblos indígenas en todo el proceso, de conformidad con el principio del consentimiento libre, previo e informado, y según las necesidades específicas de las distintas etapas. Se recomienda que la participación sea deliberativa, es decir, que permita la adopción de decisiones y no sea solo un ejercicio consultivo.

Se considera que la incorporación de variables de identificación de los pueblos indígenas en los registros de salud involucra al menos cuatro etapas, a saber: i) el diseño de las preguntas y de las normas y manuales para la recolección, el procesamiento y el uso de la información; ii) la inclusión en los sistemas de registro; iii) la prueba piloto y el monitoreo del proceso, y iv) la implementación y producción de información epidemiológica diferenciada por pueblo de pertenencia. En cada una de estas etapas se especifican los objetivos y las accesiones que se deben seguir de manera operativa.

Dada la diversidad cultural de los países de la región y la heterogeneidad de situaciones en que se encuentra la inclusión del enfoque étnico, las orientaciones metodológicas presentadas no representan necesariamente un proceso lineal ni exclusivo. Las etapas y actividades deben ser adecuadas, contrastadas y reformuladas de acuerdo a las diferentes realidades sociopolíticas y epidemiológicas de cada país.

El documento completo de estos lineamientos puede consultarse [en línea] en http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/51997/P51997.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom_ind.xslt.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), 2013.

Por su parte, Colombia ha iniciado un intenso trabajo, mediante el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), que busca mejorar la cobertura, calidad y oportunidad de los registros vitales en la zona amazónica del país, mediante una metodología novedosa, altamente participativa y con perspectiva intercultural, como se sintetiza en el recuadro V.4. Un aspecto fundamental para mejorar esos registros es el de la pertinencia cultural. Es preciso considerar los diferentes contextos socioculturales de los pueblos indígenas y realizar las adaptaciones necesarias al sistema. Un ejemplo de ello en el registro de nacimientos es permitir que los pueblos indígenas utilicen sus nombres tradicionales, como ocurre en algunos países de la región (véase el recuadro V.5).

Cabe evaluar el grado de institucionalidad e implementación de tales experiencias. En el caso del Brasil, por ejemplo, existe un proyecto de ley por el que se aseguraría el registro público de los nombres indígenas (PL 5855/2013), que ya fue aprobado por la Cámara de Diputados *(Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania)* en 2014, y aguarda la aprobación por parte del Senado Federal.

Recuadro V.4

El mejoramiento de la recolección de los hechos vitales de los pueblos indígenas de la Amazonía colombiana

Históricamente, el proceso de recolección de los hechos vitales de los pueblos indígenas de los cinco departamentos del Grupo Amazonas (Amazonas, Vichada, Vaupés, Guainía y Guaviare) ha sido difícil y complejo, lo que ha implicado que muchos de esos hechos no se reflejen en los informes oficiales. Según un estudio del DANE (2011), el porcentaje de no cobertura en esos departamentos entre 2006 y 2008 presentaba valores de entre un 12,3% y un 65,1% respecto de los nacimientos, y de entre un 22,8% y un 70,5% respecto de las defunciones.

Estos problemas de cobertura, oportunidad y calidad de los hechos vitales se deben principalmente a cuatro factores:

i) se trata de regiones con grandes territorios y de difícil acceso y, en algunos casos, bajas densidades de población;

ii) los pueblos indígenas no han sido sujetos de procesos de sensibilización desde la institucionalidad nacional;

iii) existen problemas derivados del conflicto armado y el hostigamiento por parte de grupos que invaden sus territorios, desplazándolos y afectando sus formas tradicionales de vida, y

iv) hay dificultades de orden financiero y administrativo del propio sistema, que impiden lograr una cobertura nacional total.

Para subsanar esa situación, y dada la importancia de la información estadística (teniendo en cuenta la necesidad de datos de buena calidad para vigilar y cumplir los indicadores y metas planteadas en los ODM y en la Conferencia de El Cairo y la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia), el Sistema de Registro Civil y Estadísticas Vitales (SRCEV) elaboró una propuesta para mejorar la captura de los hechos vitales.

Esa propuesta utiliza la metodología investigativa de acción participativa (IAP) e incorpora en cada una de sus fases (alistamiento y diagnóstico; planeación; diseño y seguimiento y evaluación) a todos los involucrados, en especial a los pueblos indígenas. Al tener en cuenta y entender su cosmovisión, la captura de los hechos vitales puede realizarse de manera más segura y de forma recíproca con las comunidades. De esa forma, el SRCEV obtiene la información y las comunidades se benefician de las medidas y acciones que pueda tomar el Estado para mejorar su calidad de vida.

La importancia de trabajar con las comunidades radica en el diálogo que se genera entre dos cosmovisiones de vida distintas. A partir del resultado de ese proceso es que se pueden entregar las herramientas necesarias para la construcción de estadísticas vitales completas y fiables.

Se tiene previsto implementar una prueba piloto de la propuesta entre mayo y octubre de 2014, que se evaluaría entre mayo y junio de 2015, lo que permitirá conocer los alcances de esa iniciativa pionera en la región.

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Colombia, "Propuesta para la construcción de estrategias de reciprocidad entre las instituciones del SRCEV y los pueblos indígenas para el fortalecimiento del sistema en los departamentos del Grupo Amazonas", 2013.

Recuadro V.5

Algunas experiencias para mejorar el registro de los nacimientos en los países de la región

En un estudio realizado en 2007 sobre el registro civil de los nacimientos de los pueblos indígenas en América Latina se encontró que las percepciones sobre ese registro son muy diversas y varían de un pueblo a otro. En varias culturas indígenas, el registro tradicional del nacimiento de una persona está vinculado a la espiritualidad, por lo que el nombre que recibe el recién nacido es la expresión del espíritu de la persona. En el pueblo Guaraní, los espíritus transmiten al Payé el nombre de la persona, y este lo mantiene oculto hasta la fecha definida para celebrar el rito especial a tal efecto. De acuerdo con diversas culturas, el registro de las personas es un proceso que determina que su identificación como persona indígena miembro de su pueblo solo se reconoce en la medida en que cumpla algunas normas acordes con la cosmovisión y la tradición propias.

En varios pueblos indígenas de la zona andina se considera que la atribución de un nombre a los niños pequeños solo debe darse cuando se le haga el primer corte de pelo, aproximadamente a los dos años, mediante un ritual, pues de lo contrario podrían causarse problemas en el desarrollo de la persona. Este ritual del corte de cabello se conoce como Rituchi. Entre los Kuna, cuando nace una niña, la primera ceremonia de identificación se efectúa al practicarle un orificio en la nariz para que pase a ser miembro de la comunidad. Sin embargo, la asignación de su nombre está vinculada con su transformación sexual, al llegar a la pubertad. Para ello, se celebra una ceremonia dirigida por el Kantule, durante la que se procede a cortarle el cabello mientras se entonan cantos sobre los valores que debe cuidar y practicar.

En varios pueblos indígenas el registro ocurre también bajo determinadas condiciones en las que se oficializa la existencia de la nueva persona mediante bautizos religiosos, ceremonias propias de la espiritualidad indígena, o la combinación de ambos, como es el caso del pueblo Raramuri (antes Tarahumara) de México, en el que persiste el registro tradicional ancestral mediante el fuego, que se combina con el agua del ritual católico (ambas formas se reconocen como necesarias). Para algunas comunidades Aymara, el niño solo se registra cuando se considera seguro que sobrevivirá, para lo que deben esperar varios meses después del nacimiento. Lo mismo sucede con el pueblo Piaroa en la República Bolivariana de Venezuela, que espera por lo menos seis meses a un año, hasta que los padres estén seguros de que el niño sobrevivirá. En el pueblo Nasa, de Colombia, no es necesario inscribir a los niños hasta que comienzan a asistir a la escuela. A menudo, la atribución del nombre de los niños Ye'kuana, en la República Bolivariana de Venezuela, se realiza durante el ritual de purificación en el río, es decir, una semana después del nacimiento, y la fiesta de purificación coincide con un almuerzo para la atribución del nombre.

En algunos pueblos indígenas, la identidad reside en la pertenencia de la persona a determinado pueblo, comunidad o, en casos específicos, al clan o familia bajo cuyo nombre se registra. En el caso de Huehuetenango (Guatemala), el nombre del abuelo marca la identidad de sus descendientes, pues se suma al nombre propio individual que se asigna a la persona. En el pueblo Wayuú el nombre está determinado por la abuela; por tratarse de una cultura matrilocal. La mujer mayor de la familia es quien da la bienvenida al nuevo ser; si es niña, se recibe como continuadora del clan y, si es niño, se pone en los brazos del abuelo. El apellido de la abuela es el que se impone a la nueva criatura. De esa manera, en una misma familia puede

Recuadro V.5 (conclusión)

haber niños con distintos apellidos, incluso diferentes del de los padres. Se presenta una situación particular en el caso de las poblaciones fronterizas, donde se dan casos de niños registrados tanto en Venezuela (República Bolivariana de) como en Colombia, a menudo con apellidos diferentes.

En algunos pueblos indígenas los nombres están relacionados con animales, como por ejemplo el caimán, que protegería a los integrantes del grupo familiar que lo lleva y atacaría a sus enemigos. Esa es la costumbre en el pueblo Jivi. En el pueblo Ye'kuana, algunos nombres hacen referencia al universo mítico, pero también a plantas o animales del entorno natural. En otros pueblos se utilizan apellidos comunes para todos los miembros que comparten un determinado territorio o comunidad. En algunos pueblos indígenas no hay diferencia entre los nombres de hombres y mujeres, como sucede entre los Guaraní. En cambio, en el caso del pueblo Ayoreo, el respeto a los apellidos varía de acuerdo con el género.

Sin dudas, incorporar estas especificidades al sistema de registro de nacimientos representa un complejo desafío, pero no es imposible. Un primer paso consiste en el reconocimiento de los nombres indígenas, como ocurre en la legislación de la Argentina, que permite el uso de los nombres indígenas, para lo que se han elaborado listas que fundamentan esos nombres para mujeres y hombres. Sin embargo, la aplicación de esa ley debe mejorarse, ya que en cada provincia se observan distintos criterios. Para poner un nombre indígena, los padres deben solicitar a la Academia Argentina de Letras un certificado que demuestre que existe el nombre y que no induce a error respecto a la sexualidad del niño. Para facilitar ese trámite, se ha nombrado a una persona por conducto del Programa de Fundamentación sobre Nombres Indígenas, del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), cuya función es proveer información necesaria para autorizar el uso de nombres indígenas. En el momento del estudio se contaba con una lista de 2.300 nombres con sus significados.

En el Brasil, el Registro Administrativo de Nacimientos de Indígenas (RANI) es un documento administrativo previsto por la Fundación Nacional del Indio (FUNAI), establecido por el Estatuto del Indio mediante la Ley núm. 6001 de 1973, que sirve como documento para solicitar el registro civil. La inscripción en el RANI está a cargo de los funcionarios de la FUNAI, que mantiene sus propios libros, y en cada caso se emite un documento firmado y debidamente autenticado, que no sustituye el certificado de nacimiento.

Desde 1996 se han concertado acuerdos en el Perú con federaciones indígenas de la cuenca del Amazonas y se han puesto en práctica iniciativas para que, en las zonas alejadas, la población indígena elija a registradores civiles indígenas, quienes reciben capacitación junto con el Apu de la comunidad e inician la inscripción, en primer lugar de niñas y niños, y luego de adultos indocumentados. La experiencia se amplió posteriormente a la Cuenca del Río Santiago, en la frontera norte amazónica, con la determinación de registradores civiles indígenas. Los registradores provienen de comunidades nativas, no reciben sueldo y son elegidos por sus comunidades. Todos tienen capacitación, certificación y reconocimiento del Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC). Uno de los resultados más visibles ha sido la recuperación de nombres indígenas en los registros civiles. Los registradores promueven que al menos el segundo nombre sea indígena.

Fuente: Cunningham (2009).

Si bien se ha hecho referencia a los registros de salud, se debe tener en cuenta que la inclusión de la identificación de los pueblos indígenas debe hacerse en todas las fuentes de datos y, por ende, en todos los registros continuos de los diferentes sectores (educación, trabajo, vivienda, justicia, entre otros), puesto que esos registros constituyen una fuente de información estadística clave para avanzar en la implementación de los derechos de los pueblos indígenas. En ese sentido, los principios de participación y libre determinación se extienden a todas las acciones que permitan esa inclusión. Asimismo, si bien las estrategias metodológicas difieren según la naturaleza de la fuente de datos (censo, encuesta, registro), los lineamientos generales propuestos por la CEPAL y la OPS en el ámbito de la salud pueden ser de mucha utilidad para otros sistemas de registros continuos.

iv) Censos agropecuarios

El objetivo principal de un censo agropecuario es proporcionar los datos primarios sobre la estructura del sector agropecuario de un país, tales como la superficie de las explotaciones, la tenencia, el tamaño y el uso de la tierra, la población ganadera y el uso de maquinarias, las fuentes de agua y la infraestructura. Al tratarse de un censo, posee un carácter universal y, por lo tanto, suministra datos para cualquier área geográfica, como ocurre con los censos de población y vivienda. Los censos agropecuarios también aportan el marco de muestreo para la elaboración de encuestas temáticas específicas.

A diferencia de los censos de población, donde las unidades de observación son las viviendas, hogares y personas, en los censos agropecuarios se parte de las unidades de producción o explotaciones agropecuarias. En ese sentido, se define que puede haber un hogar con una o varias explotaciones, o una asociación de dos o más hogares. Por lo tanto, ese tipo de censos, en general, dispone de un módulo para recoger información sobre el productor y las características de la explotación agropecuaria, otro referido al hogar del productor y el trabajo familiar en la explotación, y un tercer módulo referido al empleo en la producción. De ese modo, se visualizan al menos dos vías

para la identificación de los pueblos indígenas en esa fuente de datos: una que incluye preguntas de autoidentificación en el módulo que caracteriza al productor, y la otra, que no es excluyente de la primera, en la identificación de la unidad productora o su personería jurídica.

En el caso de los pueblos indígenas sería oportuno, además, hacer una redefinición de las unidades agropecuarias según la organización tradicional y sus territorios. Hasta el momento, los únicos países de la región que han logrado avances a ese respecto han sido Colombia (2013) y Costa Rica (2014). En el primer caso, las unidades de observación se definieron en conjunto con el DANE y los pueblos indígenas, mediante la georreferencia de cada territorio indígena independientemente de su estatus legal. Las recomendaciones internacionales y regionales, que enfatizan la participación de los pueblos indígenas en todas las etapas del censo de población y vivienda, también se aplican claramente a ese tipo de censos, como se ilustra en el caso de Costa Rica (véase el recuadro V.6). Como puede verse en el cuadro V.2, solamente 6 de los 13 países con censos agropecuarios recientes tienen alguna forma de aproximación a la visibilidad de los pueblos indígenas, ya sea mediante la identificación de la unidad productora o mediante las características del productor, y solo tres países lo hacen por ambas vías (Chile, Colombia y Perú).

El Programa para el Censo Agropecuario Mundial 2010 (CAM 2010) de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) recomienda un enfoque modular respecto de la planificación de censos y encuestas, con un módulo central basado en la ordenación completa de un conjunto limitado de elementos fundamentales y encuestas temáticas y complementarias por muestreo. Con el fin de facilitar la aplicación de ese enfoque, el CAM 2010 recomienda a los países la coordinación de los censos de población con los censos agropecuarios. Esto facilitaría enormemente la inclusión de los pueblos indígenas, no solo en términos de criterios y preguntas comparables y de los procesos participativos, sino respecto del potencial que ofrecen para el diseño e implementación de encuestas específicas acordes a la realidad de los diferentes pueblos.

Recuadro V.6

El censo agropecuario de 2014 en Costa Rica: inclusión de la autoidentificación indígena y participación

En el Censo Nacional Agropecuario llevado a cabo en Costa Rica del 2 al 30 de junio de 2014, se incorporó por primera vez una pregunta sobre condición étnica que incluye la categoría "indígena" dentro del módulo de identificación de personas en la unidad productora. También se incluyó una aproximación a la identificación de los territorios indígenas. Para el Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica (INEC), la incorporación de la variable étnica en este censo responde al interés por cumplir con las normativas internacionales y los acuerdos establecidos en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, en cuyo artículo 90 se expresan los alcances del derecho a la comunicación e información de los pueblos indígenas (CEPAL, 2013a).

Durante la etapa precensal, se celebraron reuniones multisectoriales para analizar la pertinencia de incorporar esa pregunta en el módulo censal. Esas instancias reafirmaron la idea de que contar con esa información es relevante para conocer las características de las comunidades y los pueblos indígenas, en particular sobre la tenencia, las tradiciones culturales sobre el uso de la tierra y los medios físicos, así como respecto de la dotación de recursos humanos de que disponen para la explotación agropecuaria. Las reuniones contaron con la asistencia de distintas organizaciones indígenas y afrodescendientes y organismos del Estado, en particular la Mesa Nacional Indígena de Costa Rica (MNICR), la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI), la Asociación Regional Aborigen del Dikes (ARADIKES), la Mesa de Diálogo Regional Indígena de Buenos Aires y Pérez Zeledón, la Asociación para el Desarrollo de las Mujeres Negras Costarricenses, el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica (DHR) y la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA), quienes, en conjunto con representantes del INEC, abordaron esos asuntos con miras a lograr una inclusión adecuada. Un factor común fue el interés por conocer aspectos relevantes de la diversidad cultural de los sectores agropecuarios del país. A la vez, el censo agropecuario es una herramienta clave para visibilizar las desigualdades en ese sector. Las organizaciones indígenas expresaron un gran interés en el censo y reconocieron el aporte al análisis de problemáticas que enfrentan los pueblos indígenas, como la situación de la tenencia de las tierras, las desigualdades de género en los procesos productivos, y el acceso a los medios de financiamiento y de producción agropecuaria.

Mediante las reuniones de trabajo conjunto, las organizaciones indígenas pudieron recomendar, entre otras cosas, que los instrumentos y métodos de recolección de la información fuesen oportunos en cuanto al conocimiento previo de los territorios indígenas por parte de los censistas, además de considerar los distintos idiomas indígenas para lograr una comunicación efectiva. Durante el proceso de capacitación de los censistas se abordó la aplicación de la pregunta sobre condición étnica por medio de ejercicios (juegos de rol) que, de manera sencilla y efectiva, sirvieron de instrucción sobre la forma de aplicar la pregunta, respetando el criterio de autoidentificación.

Sin dudas, esta es otra de las acciones nacionales que contribuyen a la progresividad del derecho a la información de los pueblos indígenas, y es un aporte para la reflexión y el intercambio de experiencias en la región.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información suministrada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) de Costa Rica, a saber: Sexto Censo Nacional Agropecuario, *Manual para el censista*, 2014; Boleta Censal; Minuta núm. 22, sobre territorios indígenas y Minuta núm. 26, sobre autoidentificación étnica, de 2013.

Cuadro V.2
América Latina: inclusión de preguntas o categorías que permiten una aproximación a la identificación indígena en censos agropecuarios, alrededor de 2010

País y año censal	Módulo en el que se considera	
	Identificación de la unidad productora o personería jurídica	Características del productor
Argentina, 2008	No	No
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2013	Comunidad indígena, originario campesino, intercultural, afroboliviano	No
Brasil, 2006-2007	No	No
Colombia, 2013	Territorios indígenas definidos según los propios pueblos	Autoidentificación del pueblo indígena
Costa Rica, 2014	En la tenencia de la tierra se incluye la categoría "territorio indígena"	Autoidentificación de todas las personas que integran el hogar productor
Chile, 2007	Comunidad indígena	Autoidentificación del pueblo indígena
El Salvador, 2007	No	No
México, 2007	No	El productor habla lengua indígena El cónyuge habla lengua indígena La madre o el padre hablan lengua indígena
Nicaragua 2011	Comunidad indígena	
Panamá, 2011	No	No
Paraguay, 2008	No	No
Perú, 2012	Comunidad campesina y comunidad nativa (ambas indígenas)	Idioma o lengua en el que aprendió a hablar
Uruguay, 2011	No	No
Venezuela (República Bolivariana de), 2008	No	No

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la revisión de los cuestionarios de cada país.

Para ayudar a los países en el proceso de vinculación de los censos de población y los agropecuarios, la FAO llevó a cabo una revisión pormenorizada de las prácticas nacionales sobre recopilación de datos agropecuarios en censos de población, y propuso un conjunto de preguntas estándares del ámbito agropecuario que pueden añadirse a estos últimos[1].

b) Adecuación cultural de los instrumentos estadísticos a la realidad de los pueblos indígenas

Tal como se dijo, para tomar en consideración el enfoque de los pueblos indígenas en la producción de información demográfica y socioeconómica no basta con incluir las preguntas de identificación étnica o autoidentificación. En ese sentido, se visualizan al menos dos ámbitos de trabajo que también deberían seguirse: i) revisar los instrumentos estadísticos convencionales, con el fin de incorporar una mayor pertinencia cultural, y ii) diseñar nuevos instrumentos estadísticos que respondan a los requerimientos de los pueblos indígenas. Debido a las propias concepciones que subyacen en la definición y construcción de las fuentes de datos existentes, que responden a una lógica de estados monoculturales, en algunos casos la adecuación cultural de los instrumentos estadísticos resulta insuficiente para tales requerimientos, sobre todo si se desea construir indicadores para el seguimiento de los derechos colectivos.

Respecto a la pertinencia cultural, y tomando en cuenta los censos de población y vivienda, varios países de la región poseen bastante experiencia en la inclusión de preguntas sobre la lengua hablada, el idioma materno o el idioma en el que aprendió a hablar. Tal es el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Guatemala, México y el Perú. Como se observó en el cuadro II.1, más países de la región incorporaron preguntas sobre el idioma en los censos de la ronda de 2010. Entre los que ya levantaron el censo, ocho permiten identificar a los hablantes de idioma indígena (Brasil, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay y Venezuela (República

[1] Los resultados de esta revisión y las recomendaciones para este trabajo pueden consultarse en las siguientes publicaciones: "Un sistema integrado de censos y encuestas agropecuarios" [en línea] http://www.fao.org/docrep/010/a0135s/a0135s00.htm, y "Directrices para la vinculación de censos de población y censos agrícolas" [en línea] http://www.fao.org/docrep/015/i2680e/i2680e00.htm.

Bolivariana de)). Esto permitirá, entre otras cosas, mapear los idiomas indígenas, lo que facilitaría la implementación de políticas públicas que contribuyan a su reconocimiento, preservación y promoción. En el Ecuador se preguntó, además, por los idiomas del padre y la madre de cada integrante del hogar; México indagó sobre la comprensión de algún idioma indígena; el Paraguay consideró una pregunta a nivel individual, estableciendo una jerarquía (primero, segundo y tercer idioma), y otra a nivel del hogar (idioma de preferencia en el hogar), y la República Bolivariana de Venezuela no solo indagó si la persona habla un determinado idioma, sino si lo lee y lo escribe.

Al disponerse de información sobre el idioma que hablan las personas, un indicador clave de la identidad étnica asociado a la dimensión lingüístico-cultural, es posible profundizar en el análisis y la caracterización de los pueblos. En la década de 2000, nueve países investigaron el tema del idioma y, en la de 2010, también serán al menos nueve. Esto se debe a que, en los países que no han realizado sus censos y cuyos cuestionarios preliminares aún no se conocen, es muy probable que se incluyan preguntas sobre el idioma, puesto que lo hicieron en su censo anterior (como los casos de Colombia, Nicaragua y el Perú).

Además, al haber preguntas de autoidentificación e idiomas, se puede analizar la calidad de la información sobre los pueblos indígenas. A modo ilustrativo, los casos del Ecuador, Guatemala y México en la década de 2000 mostraron que, entre las personas que declararon pertenecer a un pueblo indígena, entre un 65% y un 80% hablaba, además, una lengua nativa. De aquellos que no pertenecían, solamente del 0,5% al 2,5% declararon hablarla. Con este tipo de información es posible, por una parte, evaluar la coherencia de los criterios y, por otra, realizar algunas inferencias o hipótesis acerca de aspectos relevantes, tales como la pérdida de la lengua originaria y su relación con la autoidentificación. En el caso del censo de 2001 del Estado Plurinacional de Bolivia, fue interesante notar que, entre las personas que declararon no pertenecer a un pueblo indígena, un 21,4% hablaba alguna lengua nativa (Schkolnik y Del Popolo, 2005). En determinados casos esa información puede llevar a la necesidad de combinar criterios para una mejor estimación de la población de los pueblos indígenas, tal como hizo México con el censo de población y vivienda de 2000.

Como resultado de las consultas a las organizaciones de los pueblos indígenas, algunos países han hecho esfuerzos por incorporar otros elementos distintivos de esos pueblos en los censos de población y vivienda, realizando una adecuación en otras dimensiones y variables que tradicionalmente se incluyen en ellos. Así por ejemplo, en el Brasil se aplicó dentro de los territorios indígenas un cuestionario ajustado que incluía la opción de vivienda indígena (*oca* o *maloca*) en el tipo de vivienda. En la pregunta referente al material predominante para las paredes externas, se agregó "sin pared"; en las formas de abastecimiento de agua utilizadas en el domicilio, se añadió la opción de "pozo en la aldea o fuera de la aldea"; en relación al registro del nacimiento, se incluyó la categoría Registro Administrativo de Nacimientos de Indígenas (RANI)" y, en el tema de la nupcialidad, se incorporó la posibilidad de identificar más de una cónyuge, dado que la poligamia es característica de algunos pueblos indígenas (De Oliveira, 2012). En Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y Venezuela (República Bolivariana de) también se incluyó en el cuestionario la opción de vivienda tradicional indígena. En el censo de Chile de 2012 se consideraron no solo las formas de tenencia de la vivienda, sino de la tierra, y se agregó la categoría de "espiritualidad indígena" en la variable sobre religión. En la República Bolivariana de Venezuela se incorporó la opción de educación intercultural en la variable sobre el nivel y la modalidad del último grado cursado. Es importante aprovechar estos cambios incorporados en la ronda de censos de 2010 para la incidencia política, tal como se ilustra en el recuadro V.7.

En cuanto a la territorialidad, en todos los países con reconocimiento de territorios y tierras indígenas se esperaba la inclusión de la identificación correspondiente en la boleta censal (que no necesariamente coincide con los límites político-administrativos del país) y la adecuación de la cartografía para posibilitar la construcción de indicadores acordes a esos territorios. En los censos de la década de 2010 se pudieron apreciar avances en ese sentido en el Brasil, Costa Rica, Panamá, el Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de). En el caso del Brasil, se integraron las bases de datos cartográficos del IBGE con las de la FUNAI para la aplicación de un cuestionario que contenía la adecuación cultural mencionada en los territorios indígenas, redefiniendo los límites de los sectores censales a dichos territorios. Con ello, es posible derivar información sobre los pueblos indígenas según los límites político-administrativos estatales, como los municipios, y también para los propios territorios indígenas. Por último, cabe resaltar el caso del Paraguay, que volvió a realizar un censo indígena en territorios, paralelo al censo general de 2012, cuyo contenido mantiene cierta comparabilidad con este último, pero con una importante adecuación a los requerimientos de los pueblos indígenas en todas sus dimensiones.

Recuadro V.7

El registro de nacimientos en el Brasil y el censo de 2010: la importancia de tener categorías relevantes para los pueblos indígenas en las fuentes de datos

El subregistro de nacimientos en el Brasil se ha reducido sistemáticamente durante los últimos años, pasando del 20,3% en 2002 al 6,7% en 2012, según datos del IBGE. A pesar de ello, el subregistro aún presenta diferenciales según grupos étnicos. Tal es así que, con base en el censo de población y vivienda de 2010, algo más del 98% de la población infantil menor de 11 años de edad del país estaba inscrita en el Registro Civil de Nacimiento (RCN), mientras que ese mismo parámetro solo llegaba al 69% en el caso de la población infantil indígena. Entre las adecuaciones realizadas por el IBGE en la última boleta censal, se incluyó el Registro Administrativo de Nacimiento Indígena (RANI) en las opciones de respuesta a la pregunta sobre el tipo de registro de nacimiento. Ello permitió visualizar la importancia del RANI para que los niños indígenas tuvieran registro de nacimiento, aunque este aún es un documento administrativo y no reemplaza el RCN. El censo mostró que en cerca de la cuarta parte de los niños y niñas indígenas de 10 años o menos que contaban con algún registro, se trataba del RANI (24%), y su importancia relativa en los territorios indígenas era aun mayor, pues alcanzaba al 30% de los niños y niñas indígenas (IBGE, 2010). Sumando a esto, en algunas regiones el aporte del RANI era altamente significativo: en los territorios indígenas de las unidades federativas de Rondônia y Pará, la mitad de los niños y niñas indígenas tenían ese tipo de registro, y esa situación alcanzaba a la mayoría de los niños en los territorios ubicados en Mato Grosso do Sul (86%) y Paraná (84%). Asimismo, en uno de cada cuatro territorios indígenas (el censo de 2010 incluyó 505) el RANI es el único registro de nacimiento que poseen más de la mitad de los niños y niñas indígenas, llegando al 100% en algunos casos.

Tomando en cuenta la información brindada por el censo, y con el fin de incorporar y otorgar a los pueblos y niños indígenas el derecho pleno a la ciudadanía, respetando a su vez su organización social y cultural, la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República y la Fundación Nacional del Indio (FUNAI) desarrollaron una iniciativa para facilitar el acceso al RCN y a la documentación básica, lo que a su vez se conjuga para ir erradicando el subregistro civil de los nacimientos entre la población indígena.

Esa iniciativa culminó con la Resolución Conjunta núm. 3, de 19 de abril de 2012, publicada por el Consejo Nacional de Justicia (CNJ) y el Consejo Nacional del Ministerio Público (CNMP), donde se destaca, entre otras cosas, que:

i) El registro tardío de las personas indígenas puede realizarse de tres formas: mediante la presentación del RANI que implementa la FUNAI; mediante la presentación de los datos por parte de un representante de la FUNAI, o mediante la comparecencia de dos testigos mayores de 18 años que declaren conocer a la persona y confirmen su identidad ante un juez.

ii) Los pueblos indígenas tienen derecho a escoger sus propios nombres de acuerdo a su cultura y tradiciones. El registro civil no puede impedirlo, como ocurría en el pasado cuando se obligaba a las personas indígenas a utilizar nombres o apellidos en portugués. Asimismo, se reconoce el derecho a utilizar el nombre de su etnia como apellido, como es costumbre en algunos pueblos.

iii) A pedido del interesado, en el certificado podrá constar la declaración de registro como indígena y su respectivo pueblo o etnia. Además, la aldea podrá figurar como lugar de nacimiento, junto con el municipio.

iv) En los casos en que los nombres sufran cambios o alteraciones a lo largo de la vida de la persona, en razón de su cultura o costumbre indígena (por ejemplo, cuando aún son niños, cuando se convierten en adultos, cuando se casan, o en determinadas ocasiones rituales), estos cambios deben ser respetados y registrados por los funcionarios. Esas modificaciones deben constar como un registro completo en todos los certificados, con el fin de brindar seguridad jurídica y para salvaguardar los intereses de terceros.

La aplicación efectiva de esta resolución contribuirá a cerrar las brechas en la implementación de ese derecho fundamental. A su vez, al incluirse este tipo de pregunta en el censo, también se hace posible identificar aquellas áreas en que el porcentaje de niños indígenas sin ningún tipo de registro es elevado y, por lo tanto, focalizar las políticas. En ese sentido, la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República (SDH), en conjunto con la FUNAI y el Ministerio de Educación, emprendió en abril de 2014 una campaña con miras a erradicar la falta de cobertura del registro de nacimiento de niños indígenas y utilizó precisamente el censo para identificar las áreas prioritarias.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del IBGE (2010), la SDH y la FUNAI (2014).

Existen pocas experiencias respecto a herramientas complementarias de captación de datos en los países de la región. En el Paraguay, el Perú (solo en la Amazonía) y Venezuela (República Bolivariana de), junto con el censo de población y vivienda, se aplicó en los territorios indígenas un cuestionario comunitario que ofrece un gran potencial para el monitoreo de los derechos colectivos. En esos cuestionarios se consideraron variables relativas a la tierra y sus recursos; el acceso a la justicia; la oferta y las características de los servicios de salud y educación (con inclusión de aspectos interculturales e indígenas); el conocimiento y las prácticas ancestrales. Sin lugar a dudas, se trata de tres valiosas experiencias que ameritan integrarse en la definición y el seguimiento de políticas tendientes a mejorar la implementación de los derechos de los pueblos indígenas. Desafortunadamente, hasta el momento no se observa un aprovechamiento real de esa información en la región, por lo que se destaca la necesidad de redoblar esfuerzos en relación con el fortalecimiento de las capacidades nacionales para su uso, tanto de los funcionarios del Estado como de las propias organizaciones indígenas.

En el caso de la Argentina, vinculado también al proceso censal, se realizó en 2004 y 2005 la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas, con un diseño muestral que buscó la representatividad de los diferentes

pueblos que existen en el país, tanto en zonas urbanas como rurales. El contenido conceptual y metodológico se elaboró en conjunto con los pueblos indígenas, quienes participaron en la mayoría de las etapas del estudio (INDEC, 2006).

Recuadro V.8

La participación indígena y la pertinencia cultural en el Tercer Censo Nacional Agropecuario de Colombia

El Tercer Censo Nacional Agropecuario de Colombia, realizado en 2014, es una herramienta fundamental para la definición del desarrollo del sector rural del país, sobre todo si se tiene en cuenta que el anterior se realizó hace 43 años. En el caso de los pueblos indígenas, el censo agropecuario es de gran relevancia por la copiosa información que ofrece y el potencial de que esa información se corresponda con la realidad de los territorios indígenas. En ese sentido, el censo agropecuario de Colombia de 2014 consideró por primera vez en su diseño un asunto central, como el de sus derechos territoriales.

Tal como lo señala la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), los censos, tanto los de población y vivienda como los agropecuarios, son importantes para los pueblos indígenas debido a que de ellos depende la asignación de recursos para educación, salud, saneamiento básico y desarrollo agropecuario de las comunidades. Sin buena información censal, las comunidades indígenas asumen altos costos sociales al tener que atender más necesidades con menos recursos en materia de bienestar social. Asimismo, la inclusión de los elementos sociodemográficos en la planeación del territorio facilita el fortalecimiento de la autonomía y la gobernanza en las comunidades indígenas.

En el marco de las relaciones institucionales entre la ONIC y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia (DANE), se acordó realizar un ejercicio de consulta y concertación dirigido a la realización del Tercer Censo Nacional Agropecuario. El objetivo de ese convenio fue garantizar la plena participación de los pueblos indígenas, mediante acuerdos que garantizaran que la información estadística recolectada en la operación censal conservara la pertinencia, calidad y cobertura necesarias para la adopción de decisiones con enfoque diferencial. A partir de numerosas reuniones y consultas, se acordaron cuatro temas centrales para el censo agropecuario:

i) Incluir en los ejercicios de rutas y barridos las parcialidades y asentamientos que no están identificados en la cartografía oficial, teniendo en cuenta los criterios metodológicos establecidos para la recolección por rutas y barrido que utiliza el DANE, ya que esa es una estrategia operativa de recolección de campo.

ii) Contar con miembros de los pueblos indígenas que puedan desempeñarse como censistas y supervisores de los censos que se realicen en sus territorios.

iii) Adelantar las consultas con la dirección del DANE y el gobierno nacional respecto de los procesos de consulta y concertación de objetivos, contenidos y herramientas de los censos que se realizarían en territorios indígenas. Para ello, la ONIC propuso que se realizaran cuatro grandes consultas regionales (en Occidente, Norte, Centro-Oriente y Orinoquía), y una asamblea nacional con las organizaciones afiliadas a la organización.

iv) Conformar una comisión de expertos representantes de los pueblos indígenas a fin de analizar el formulario del Censo Nacional Agropecuario, para lo que el DANE garantizaría los recursos. Los participantes serían avalados por las organizaciones indígenas y deberían conocer el desarrollo de la actividad agropecuaria en su territorio, teniendo en cuenta el alcance del Tercer Censo Nacional Agropecuario.

Gracias a esos acuerdos se pudo transformar el formulario del censo en función de los requerimientos de los pueblos indígenas, por lo que se pueden identificar no solo los resguardos (reservas) indígenas "oficiales", sino territorios indígenas que aún no han sido legalizados. Además, las unidades productoras se redefinieron según la organización social indígena, con lo que no necesariamente se mantiene una continuidad en el espacio geográfico. En diversas variables convencionales se incorporaron categorías con sentido para los pueblos indígenas, por ejemplo, el uso de la tierra o de determinadas plantas con fines ceremoniales y espirituales, el uso de métodos tradicionales indígenas para el cultivo, o si se llevan a cabo prácticas religiosas, como rezos, ritos o pagamentos dentro del manejo de tierras y cultivos, entre otros aspectos.

El arduo trabajo conjunto entre el DANE y los pueblos indígenas de Colombia es otra de las experiencias regionales que debe ser observada, pues en ella no solo se respetó la inclusión de preguntas de identificación, sino que los propios pueblos formaron parte de los procesos de elaboración y adopción de decisiones respecto del censo. De esta forma, se incorpora el enfoque étnico según el cual los pueblos indígenas pueden tomar sus propias decisiones sobre la base de datos completos y reales que fortalecen su autonomía político-administrativa.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del formulario del Tercer Censo Nacional Agropecuario y página web de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) [en línea] http://cms.onic.org.co/censoagrario/ y del DANE [en línea] http://www.dane.gov.co/cna2014/index.php/abc-del-censo.

c) Propuestas de indicadores complementarios y del buen vivir: la necesidad de diseñar nuevos instrumentos estadísticos

Las recomendaciones sobre el proceso de inclusión y ampliación de datos desglosados para los pueblos indígenas en las distintas estadísticas estatales, surgidas en el marco del trabajo del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, iniciado en 2004, encontraron un eco importante en América Latina, en particular en el trabajo que viene desarrollando la CEPAL. En esos procesos internacionales y regionales también se ha insistido en que es preciso avanzar en la construcción de indicadores acordes a los requerimientos de los pueblos indígenas. Entre los numerosos seminarios y talleres efectuados, cabe señalar los vinculados a la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible, el Convenio sobre la Diversidad Biológica y los dedicados a los ODM para 2015, en los que se

presentaron propuestas de indicadores complementarios para los pueblos indígenas; en ellos se destaca la proporción de población indígena con control pleno y efectivo de las tierras, territorios (incluido el mar) y recursos naturales ancestrales (UNPFII, 2006; Consejo Internacional de Tratados Indios, 2006).

En virtud de los acuerdos surgidos del Taller Regional de América Latina y el Caribe, realizado del 4 al 6 de septiembre de 2006 en Bilwi-Puerto Cabezas, Región Autónoma del Atlántico Norte (Nicaragua), los temas que definen el bienestar de los pueblos indígenas son ocho (véase el cuadro V.3), y la mayoría de ellos no se han reflejado en ninguna estadística estatal, a saber: i) tierra y territorios; ii) patrimonio natural y cultural colectivo; iii) formas de organización social; iv) identidad (colectiva y de género); v) libre determinación; vi) modelos de autonomía y autogobierno; vii) relaciones interculturales, y viii) grado o nivel de bienestar. A esos temas corresponderían tres tipos de indicadores: i) estructurales (reconocimiento de derechos mediante la ratificación y aprobación de instrumentos jurídico-legales); ii) de proceso (políticas y normas concretas adoptadas), y iii) de resultado (que miden el cumplimiento total de los objetivos de los otros indicadores) (CAPDI, 2006).

Cuadro V.3
Principales temas e indicadores del proceso de bienestar para los pueblos indígenas

Temas	Indicadores de proceso
i) Tierra y territorios ii) Patrimonio natural y cultural colectivo iii) Formas de organización social iv) Identidad (colectiva y de género) v) Libre determinación vi) Modelos de autonomía y autogobierno vii) Relaciones interculturales viii) Grado o nivel de bienestar	i) Estructurales (reconocimiento de derechos mediante ratificación y aprobación de instrumentos jurídico-legales). ii) De proceso (políticas y normas concretas adoptadas). iii) De resultado (que miden el cumplimiento total de los objetivos de los otros indicadores).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CAPDI (2006).

Como seguimiento a este taller regional de referencia, en junio de 2012 se celebró en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) del Ecuador el seminario regional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con el fin de establecer un puente entre la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) del Estado Plurinacional de Bolivia y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) del Ecuador, con el propósito de retomar y enriquecer el trabajo sobre indicadores alternativos que ambas instituciones han desarrollado desde 2009 y 2010, respectivamente.

Por ejemplo, en el Estado Plurinacional de Bolivia, mediante un proyecto piloto, la UDAPE se propone incorporar a las estadísticas nacionales la variable general de "consolidación del territorio", en cuya variable intermedia de "Reconocimiento legal/estatal. Establecimiento de límites" se consideran los siguientes indicadores: "el territorio donde habita la comunidad pertenece a un Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC)" y "el TIOC ha sido titulado por el Estado". En el Estado Plurinacional de Bolivia se trabaja directamente con las comunidades indígenas para entender cuáles son los mejores indicadores para medir su concepto de buena vida. Esto es muy valioso desde la perspectiva indígena, pero presenta dificultades en lo que se refiere a la extensión del concepto y los indicadores a toda la población de forma intercultural. Asimismo, se cuenta con un marco conceptual para la construcción de indicadores culturalmente apropiados para pueblos indígenas altoandinos (Choque Quispe y Terán Maigua, 2009).

En el Ecuador, los indicadores alternativos en que trabaja el INEC abarcan principalmente los de democracia, participación, gobernabilidad y autopercepción de bienestar, con indicadores multidimensionales de pobreza (incluida la pobreza subjetiva, que suele ser más elevada que en sus indicadores clásicos: por consumo, por ingresos o por necesidades básicas insatisfechas). Entre los puntos surgidos de las recomendaciones del seminario regional está el de "incorporar y utilizar la variable de territorialidad en los análisis estadísticos institucionales". Con la inclusión de esa variable se busca, sobre todo, animar al gobierno ecuatoriano a dar mayor visibilidad no solo a las desigualdades de los distintos territorios administrativos, sino a la medición del buen vivir sobre la base del establecimiento de futuras Circunscripciones Territoriales Indígenas, de acuerdo con la legislación vigente y las estrategias territoriales hoy poco operativas del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017.

A nivel regional, cabe mencionar la propuesta de indicadores relacionados con el monitoreo de la protección de los derechos y la promoción del buen vivir de los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe, impulsado por el Fondo Indígena y desarrollado por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). En el marco de esa propuesta se realizaron algunas experiencias piloto en Bolivia (Estado Plurinacional

de), Chile y el Ecuador, pero hasta el momento no se ha extendido a otros países de la región. Tampoco se han actualizado los indicadores de esos países piloto.

Si bien en la última década se ha avanzado en la elaboración de propuestas de indicadores culturalmente pertinentes o con perspectiva de derechos colectivos, estas propuestas aún no se han materializado en mediciones concretas. Ni siquiera forman parte de los sistemas estadísticos oficiales. La implementación de esos indicadores constituye un asunto clave, ya que sirven como termómetro para detectar síntomas del cumplimiento (o no) de los derechos de los pueblos indígenas. Además, forman parte de la antesala para respetar derechos primordiales como los de libre determinación y consentimiento libre, previo e informado.

3. El acceso a la información: datos agregados y microdatos

La existencia de preguntas relativas a los pueblos indígenas en las fuentes de datos no implica necesariamente su procesamiento, análisis, utilización y difusión. Tampoco garantiza el retorno de la información al medio local y a las comunidades de origen, lo que limita su uso apropiado y su control social (CEPAL, UNICEF y UNFPA, 2011).

Es necesario distinguir entre las tabulaciones e indicadores y los datos propiamente dichos (denominados microdatos, o la información a nivel de persona, hogar o vivienda, según sea un censo de población, o unidades productoras en un censo agropecuario, por ejemplo). Aunque en algunos países la difusión de las estadísticas y estudios no se hace de manera muy oportuna (en forma de publicaciones), en la última década se observa una mejora sustancial en el tiempo de entrega de los resultados, a lo que ha contribuido su divulgación por medio de las páginas electrónicas de los institutos nacionales de estadística y otros organismos del Estado. Sin embargo, aún se debe avanzar en materia de procesamiento de datos desagregados sobre los pueblos indígenas en los países en que se recoge la información básica en todas las fuentes. Por ejemplo, en el caso de las encuestas de demografía y salud, solamente dos países incluyen en las publicaciones oficiales indicadores desglosados por pueblos indígenas y, en general, como una variable de corte al mismo nivel que la edad, la educación de la mujer o la zona de residencia.

Algunas de las experiencias nacionales desarrolladas específicamente son los Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México, así como el Sistema de Indicadores de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador[2] [3]. Por su parte, el Brasil incorpora en diferentes bases de datos agregados la variable étnico-racial, como el Sistema de Indicadores del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) o el Banco de Datos del Sistema Único de Salud (DATASUS), entre otros.

Por otra parte, a fin de evitar la subutilización de las fuentes existentes, es necesario incrementar la facilidad de acceso y la capacidad de procesamiento y análisis de la información. Un esfuerzo importante para fomentar el acceso y el uso de microdatos es el desarrollo que hizo el CELADE del programa REDATAM, que permite procesar de manera fácil y rápida grandes bases de datos de censos, estadísticas vitales, encuestas y otras fuentes, particularmente respecto de áreas geográficas definidas por el usuario. Además, el nuevo REDATAM+SP produce módulos que facilitan la generación de bases de datos en formato REDATAM y la creación de aplicaciones específicas tipo R+Xplan, lo que permite obtener indicadores predefinidos y crear mapas temáticos. Ese es el caso del Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas (SISPPI) de América Latina, que está a disposición de los usuarios en la página electrónica del CELADE y del Fondo Indígena y que actualmente se está actualizando con los censos de la ronda de 2010[4]. Posteriormente, el CELADE desarrolló un Banco de Datos de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes en América Latina y el Caribe (PIAALC), que contiene el SISPPI, e incluye indicadores sobre juventud indígena, indicadores a nivel municipal, e información sobre migración interna. El banco contiene aproximadamente 2.000 tabulaciones con información demográfica, de migración, salud y empleo, desagregada por grupos étnicos, sexo, zonas geográficas, entre otras variables[5].

---

2 Véanse más detalles en la página web de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de México [en línea] www.cdi.gob.mx.

3 Sistema asociado al Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) [en línea] www.siise.gov.ec.

4 En la página web del CELADE también está a disposición de los usuarios una aplicación de REDATAM que permite procesar microdatos en línea, vía intranet o Internet. Lo atractivo de REDATAM en lo que se refiere a hacer llegar microdatos a terceros, es que su formato interno no permite el acceso directo. Se pueden generar bases de datos en formato REDATAM con diferentes opciones de acceso (por ejemplo, a nivel geográfico), lo que permite proteger la confidencialidad de los datos.

5 Disponible en el sitio web [en línea] www.eclac.cl/celade/.

La capacitación técnica es fundamental para contribuir al ejercicio efectivo del derecho a la información. En ese sentido, y como parte de sus actividades prioritarias, en los últimos años el CELADE ha implementado numerosos talleres de capacitación dirigidos a organizaciones indígenas y organismos del Estado para el procesamiento y el uso de información sociodemográfica y su incidencia en las políticas. Con ese fin se han desarrollado novedosas estrategias metodológicas, altamente participativas, entre las que cabe mencionar los talleres integrados entre usuarios y productores, basados en respuestas a necesidades de conocimiento concretas para la elaboración y el monitoreo de políticas públicas surgidas desde la perspectiva de los propios participantes. La metodología aplicada demostró ser particularmente útil para promover la utilización de tecnología de avanzada en el procesamiento y el análisis de la información sociodemográfica, como REDATAM+SP, y el uso de la información censal como insumo para las políticas públicas. Además, los talleres integrados fueron un espacio para fortalecer el diálogo entre usuarios y productores de información, y contribuyeron a la autonomía local y el empoderamiento, toda vez que se brindó a los participantes información desagregada territorialmente sobre sus realidades.

Por último, es importante interpretar los indicadores convencionales de acuerdo a los diferentes contextos socioculturales. Ese aspecto, fomentado mediante el diálogo intercultural, favorece la capacitación bidireccional y la comprensión mutua entre los participantes de pueblos indígenas y personas no indígenas. Por medio de los talleres se contribuyó a que los productores de información no indígenas comprendieran las epistemologías, cosmovisiones y especificidades de los pueblos indígenas en relación a los fenómenos que intenta medir la estadística, y a que percibieran sus alcances y limitaciones. A la vez, los participantes indígenas adquirieron conocimientos técnicos relacionados con el manejo de la información sociodemográfica, como herramienta clave para el empoderamiento de sus organizaciones.

Los desafíos futuros se relacionan con la necesidad de dar respuesta a la necesidad de fortalecer las capacidades nacionales con miras a utilizar la información como herramienta para la promoción de los derechos humanos y el diseño y aplicación de políticas. En ese sentido, una de las acciones futuras sería la consolidación de la formación iniciada, para que tenga un efecto multiplicador en las instituciones vinculadas a temas de información y asuntos de pueblos indígenas, así como entre las propias organizaciones indígenas de América Latina.

C. Las tecnologías de la información y la comunicación y el acceso a Internet: el desafío de la igualdad

1. El derecho a la comunicación y la dimensión étnica de la brecha digital

La concepción del acceso a la información y a la comunicación como un derecho básico y fundamental del ciudadano, aunada a la convergencia tecnológica y las aplicaciones telemáticas que han configurado los conceptos sobre las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), ha dado lugar a la llamada sociedad de la información (Fuenmayor, 2004).

Los órganos especializados de derechos humanos de las Naciones Unidas han señalado que el acceso a Internet es esencial para una sociedad verdaderamente democrática, a fin de facilitar el disfrute del derecho a la libertad de opinión y de expresión y otros derechos, como la educación, la libertad de asociación y reunión, la participación ciudadana y el desarrollo económico y social (Naciones Unidas, 2011i, 2001j y 2011k). Sin embargo, la región presenta una importante heterogeneidad y desigualdad en el acceso a Internet, que se expresa tanto en una brecha global de acceso entre los países que la componen y los países desarrollados, como en brechas sociales de acceso dentro de los propios países, que configuran una estratificación digital (CEPAL, 2013e).

La expresión "brecha digital" describe la separación entre quienes tienen acceso efectivo a las tecnologías digitales y de la información, en particular a Internet, y quienes tienen un acceso muy limitado o carecen de él (Naciones Unidas, 2011j, párr. 61). Si bien la brecha digital comprende un conjunto de factores tanto tecnológicos como de habilidades de uso, la variable del acceso material a Internet es clave (Katz y Galperin, 2013).

Existe el consenso de que la "brecha digital social" se inscribe en las dinámicas de inclusión o exclusión, se produce a partir de desigualdades sociales y económicas preexistentes, y las refuerza o profundiza. La brecha digital social que caracteriza a los países de la región se acentúa en relación con los pueblos indígenas, asunto que se analiza en este informe.

Si bien la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas consagra el derecho a la comunicación en su artículo 16, la comunidad internacional ha manifestado su interés por incluir a los pueblos indígenas en la sociedad de la información también en otros ámbitos. Así, en el artículo 15 de la Declaración de Principios de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, de 2003, se estableció que "[e]n la evolución de la sociedad de la información, se debe prestar particular atención a la situación especial de los pueblos indígenas, así como a la preservación de su legado y su patrimonio cultural" (Naciones Unidas, 2004c).

La referencia al derecho de los pueblos indígenas a acceder a todos los demás medios de comunicación no indígenas sin discriminación comprende el acceso a Internet, en concordancia con la Declaración de Principios de la Cumbre sobre la Sociedad de la Información, lo que es coincidente con la interpretación de los órganos de derechos humanos respecto al derecho a la libertad de expresión e información.

Hoy en día se considera que la igualdad de acceso a Internet forma parte del disfrute del derecho humano a la libertad de expresión. Al respecto, los órganos e instancias especializadas de las Naciones Unidas han elaborado una doctrina sistemática que conecta la libertad de expresión y el derecho de acceso a los medios de comunicación, incluida Internet (Naciones Unidas, 2011i, 2001j, 2011k y 2004c).

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, órgano de vigilancia del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su comentario general núm. 34 de 2011, relativo al artículo 19 del Pacto, sobre la libertad de opinión y expresión, establece que: "[l]as tecnologías de la información y la comunicación, como Internet y los sistemas de difusión electrónica de la información en tecnología móvil, han cambiado sustancialmente las prácticas de la comunicación en todo el mundo", y que "[l]os Estados partes deberían tomar todas las medidas necesarias para [...] asegurar el acceso" (Naciones Unidas, 2011i, párr. 15).

Asimismo, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión subraya que, en la actualidad, el acceso a Internet es esencial en una sociedad verdaderamente democrática, tanto para facilitar el disfrute del derecho a la libertad de opinión y de expresión como otros derechos. En su informe anual de 2011, aprobado por el Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General, el Relator Especial señala que "los Estados tienen la obligación positiva de promover o facilitar el disfrute del derecho a la libertad de expresión y los medios necesarios para ejercer este derecho, lo que incluye a Internet. Además, el acceso a Internet no solo es esencial para gozar del derecho a la libertad de expresión, sino también otros derechos, como el derecho a la educación, el derecho a la libertad de asociación y de reunión, el derecho a la plena participación en la vida social, cultural y política y el derecho al desarrollo social y económico" (Naciones Unidas, 2011k, párr. 61).

Aunque señala la existencia de algunos progresos, el Relator Especial alude a la persistencia de la brecha digital y la define: "Las políticas públicas y privadas destinadas a ampliar el acceso a Internet han aumentado considerablemente la presencia de servicios de Internet en los Estados en desarrollo. Sin embargo, a pesar de esos esfuerzos, el uso de Internet sigue siendo inferior en los Estados en desarrollo, y se perpetúa la 'brecha digital', término que alude a la disparidad entre las personas con acceso efectivo a las tecnologías digitales y de la información, en particular Internet, y las que tienen un acceso muy limitado, o ninguno en absoluto" (Naciones Unidas, 2011k, párr. 64).

En ese marco, el Relator Especial insta a los Estados a adoptar medidas de política para cerrar la brecha y alude específicamente a que dichas acciones deben guiarse por el principio de no discriminación, entre otras causas, por razones de "raza" o "color": "[e]l Relator Especial considera que es [...] imperativo que los Estados adopten políticas y estrategias efectivas y concretas [...] para que Internet esté ampliamente disponible y sea accesible y asequible para todos, basado en los principios de no discriminación de ningún tipo, incluso por motivos de raza, color, sexo, idioma, discapacidad, origen económico, o cualquier otra condición (Naciones Unidas, 2011k, párr. 88). También alude explícitamente a la necesidad de considerar la situación de ruralidad en estas medidas, un factor especialmente relevante para los pueblos indígenas: "En particular, el Relator Especial recomienda que los Estados adopten medidas dinámicas para garantizar que se disponga de conectividad a Internet a nivel individual o comunitario en todos los lugares habitados del Estado, mediante iniciativas con el sector privado, incluso en zonas distantes o rurales" (Naciones Unidas, 2011k, párr. 89).

2. Los pueblos indígenas y las brechas de acceso a Internet

a) Instrumentos globales

A fin de implementar el derecho al acceso a Internet como parte del derecho a la información y libertad de expresión, distintos organismos de las Naciones Unidas han elaborado planes y líneas de acción en la materia. Se destacan los ODM, la Declaración de Principios y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información y el Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información y el Conocimiento de América Latina y el Caribe (eLAC2015). En particular, y como ya se mencionó, la Declaración de Principios de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, de 2003, establece que es preciso considerar la situación especial de los pueblos indígenas en la evolución de la sociedad de la información. La Asamblea General de las Naciones Unidas hizo suya esa declaración de principios mediante su resolución A/RES/59/220, de 11 de febrero de 2005. Entre los objetivos del Plan de Acción de la Cumbre figura la meta de "asegurar que el acceso a las TIC esté al alcance de más de la mitad de los habitantes del planeta" (Naciones Unidas, 2004d, párr. 6 j)). Se estipula que, en el cumplimiento de estos objetivos y metas, "se prestará especial atención a las necesidades de los países en desarrollo y, en particular, de los países, poblaciones y grupos mencionados en los párrafos 11 a 16 de la Declaración de Principios" (ibíd., párr. 7), entre los que se cuentan los pueblos indígenas. A su vez, la línea de acción C8 alude a la "diversidad e identidad culturales, diversidad lingüística y contenido local".

Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) también ha elaborado recomendaciones sobre la promoción y el uso del plurilingüismo y el acceso universal al ciberespacio. La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), en sus resoluciones de la Conferencia Mundial de Desarrollo de las Telecomunicaciones (Doha, 2006), considera la situación específica referida a las comunidades indígenas, y la Asamblea General de las Naciones Unidas reiteró la necesidad de reducir la brecha digital, en resoluciones de 2011 y 2013 (Naciones Unidas, 2011l y 2013e).

b) Instrumentos regionales

Desde 2003, los países de la región han aprobado un conjunto de instrumentos relativos a la sociedad de la información y su implementación regional. En la Declaración de Bávaro de 2003, de la Conferencia Ministerial Regional Preparatoria de América Latina y el Caribe para la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, se adoptaron los siguientes principios rectores: "La integración de todos los sectores socialmente vulnerables, incluyendo pero no limitado a los adultos mayores, los niños, las comunidades rurales, los pueblos indígenas, las personas con capacidades diferentes, los desocupados, los desplazados y los migrantes, debe ser uno de los objetivos prioritarios de la construcción de la sociedad de la información. Para ello se deberán superar las barreras a la participación, tales como el analfabetismo, la falta de capacitación de los usuarios, las limitaciones culturales y lingüísticas y las particulares condiciones de acceso a la tecnología pertinente"[6].

Por su parte, en el Compromiso de Río de Janeiro de 2005, de la Conferencia Ministerial Regional de América Latina y el Caribe Preparatoria para la Segunda Fase de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, se establece "[n]uestro compromiso de respetar los derechos de los pueblos indígenas a buscar libremente su desarrollo económico mediante la creación, en estrecha colaboración con ellos, de programas de gobierno de acceso a las TIC que tomen en cuenta sus necesidades y protejan su herencia y legados culturales".

Los países de América Latina y el Caribe, reunidos en la Tercera Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe, realizada en Lima (Perú), en noviembre de 2010, aprobaron el plan eLAC2015. En ese documento se plantea que las tecnologías de la información y de las comunicaciones son instrumentos de desarrollo económico y de inclusión social. El Plan constituye una estrategia de largo plazo con miras hacia 2015, acorde con los ODM y la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información[7].

En abril de 2013, en la Cuarta Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe, se reafirmaron los principios en que se basa el eLAC2015 con la aprobación de la Declaración de Montevideo, en la que se reconoce "la importante contribución que pueden hacer las tecnologías de la información

6 Véase [en línea] http://www.eclac.cl/prensa/noticias/noticias/9/11719/Bavarofinalesp.pdf.
7 Véase [en línea] http://www.cepal.org/socinfo/noticias/documentosdetrabajo/0/41770/2010-819-eLAC-Plan_de_Accion.pdf.

y las comunicaciones a la mejora de la cobertura y la calidad de la prestación de servicios sociales como educación, salud y seguridad, así como a la promoción y el respeto de la equidad de género, la diversidad y los derechos fundamentales en el entorno digital"[8].

c) Una aproximación a la medición de brechas digitales de los pueblos indígenas

De acuerdo a las estadísticas de la UIT, el indicador de hogares conectados a Internet muestra una marcada brecha global entre países en desarrollo y países desarrollados. Se estima que en 2013 el porcentaje de hogares con acceso a Internet ascendía al 78% en los países desarrollados, mientras que, en los países en desarrollo, era de apenas el 28%. Asimismo, en el mundo existen siete países donde más del 90% de los hogares tienen acceso a Internet (Dinamarca, Holanda, Islandia, Luxemburgo, Noruega, República de Corea y Suecia). En el otro extremo, 22 países, la mayoría de África, tienen un acceso menor al 5%. En América Latina, las estimaciones correspondientes a 2010-2011 arrojaban un porcentaje de hogares conectados inferior al valor mundial (41%), con una importante heterogeneidad entre los países de la región.

Como ya se dijo, la brecha digital está estrechamente ligada a las desigualdades sociales y económicas, porque estas la explican en buena medida y porque la propia brecha las refuerza y profundiza. Como señala Jordán (2010): "A diferencia de los países más avanzados, en los que la expansión de Internet es determinada por preferencias, intereses o limitantes generacionales y, en menor medida, por la expansión de la infraestructura, en América Latina y el Caribe [las] variables socioeconómicas, como el nivel de ingreso y el grado educativo, son los determinantes".

A pesar de que, como ha sostenido la CEPAL (2013), "[e]xiste consenso sobre la necesidad de apoyar la formulación y el monitoreo de las políticas en materia de sociedad de la información y TIC con base en datos estadísticos confiables y comparables internacionalmente" (CEPAL, 2013e), la medición y el monitoreo de la brecha digital en su dimensión étnica constituyen un desafío pendiente en la región.

Una de las aristas de la brecha digital social en América Latina es la brecha digital étnica, una manifestación contemporánea de la histórica situación de exclusión en que se encuentran los pueblos indígenas en América Latina (CEPAL, 2007). Una vía de aproximación a la medición de esa brecha es el indicador de hogares conectados a Internet. La selección de ese indicador responde a tres factores: en primer lugar, la disponibilidad de datos comparables a escala regional y mundial; en segundo lugar, su sensibilidad a las diferencias sociales y, en tercer lugar, su proximidad a los requisitos de conectividad continua y efectiva.

Las vías de acceso a Internet son múltiples: en el hogar, los lugares de trabajo, los establecimientos educacionales, los centros públicos, los centros comerciales, la banda ancha móvil, entre otros. Sin embargo, como señala Jordán (2010): "El acceso compartido es una herramienta efectiva para hacer frente a la brecha digital al facilitar la inclusión de los segmentos más pobres, a los que se les facilita el acceso a servicios, equipos y capacitación para usar las TIC[;] no obstante, por sus características (bajas velocidades de conexión, costos de desplazamiento y ambiente compartido), no genera condiciones para su mejor aprovechamiento. Esto redunda en menor intensidad de uso en términos de tiempo destinado a esta actividad y de manejo de aplicaciones avanzadas. Particularmente, no es la solución adecuada en ámbitos como el educativo y el laboral, que requieren uso continuo, frecuente y en ambientes que propicien la concentración".

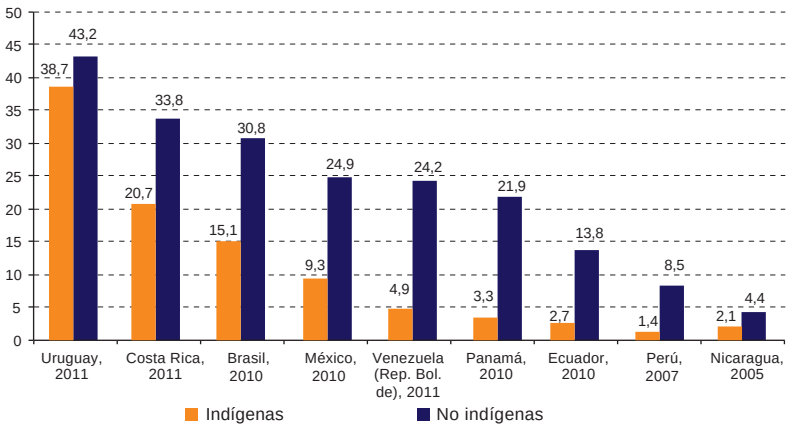
El indicador de hogares conectados a Internet permite una primera aproximación a esa desigualdad, pero no refleja por completo los factores que inciden en la brecha digital, tales como las velocidades de conexión o las diferentes capacidades de uso de Internet. Asimismo, cabe tener presente que la primera brecha de acceso general a Internet está dando paso a otra, aun más excluyente, relativa al acceso a la banda ancha, como señaló la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 67/195, de 2013 (Naciones Unidas, 2013e).

Los censos de la ronda de 2010 constituyen una valiosa fuente para estudios comparados de las brechas étnicas en materia de acceso a Internet y tecnologías de la información y comunicación, en la medida en que se incorporaron módulos específicos de autoidentificación y pertenencia a los pueblos indígenas y equipamiento y acceso a estas tecnologías.

[8] Cuarta Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe, Declaración de Montevideo, DS1-E, 5 de abril de 2013.

Una revisión de censos de nueve países confirma la existencia de una amplia brecha digital que afecta a los pueblos indígenas y pone de manifiesto una nueva dimensión contemporánea de la histórica situación de exclusión en que se encuentran. Como muestra el gráfico V.1, los hogares indígenas se encuentran porcentualmente más desconectados de Internet que el promedio total de los países analizados.

Gráfico V.1
América Latina (países seleccionados): porcentaje de hogares con conexión a Internet según la condición étnica, alrededor de 2010



Fuente: CEPAL-CELADE, procesamientos especiales de las bases de microdatos censales.

En países de la región que presentan un porcentaje de hogares conectados relativamente alto, como Costa Rica, con un 33,4%, se registra una brecha étnica según la que los hogares no indígenas conectados a Internet superan en 13 puntos a los indígenas. Incluso en el Uruguay, donde un 43% de los hogares poseen conexión a Internet, se aprecia una brecha étnica, aunque menos marcada. En los países andinos, los censos respectivos revelan profundas brechas de acceso a Internet. En el Ecuador, por ejemplo, los hogares no indígenas conectados a Internet quintuplican a los hogares indígenas conectados, y en el Perú los superan en seis veces. En Panamá las desigualdades son aun mayores, la brecha de acceso a Internet es casi siete veces mayor (véanse el gráfico V.1 y el cuadro V.4).

Cuadro V.4
América Latina (países seleccionados): porcentaje de hogares con conexión a Internet según condición étnica y zona de residencia urbana o rural, alrededor de 2010

País y fechas censales	Porcentaje de hogares con acceso a Internet								
	Hogares indígenas [a]			Hogares no indígenas			Brechas étnicas [b]		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Brasil, 2010	24,7	0,8	15,1	35,2	4,0	30,8	1,4	5,2	2,0
Costa Rica, 2011	33,5	6,9	20,7	40,6	14,7	33,8	1,2	2,1	1,6
Ecuador, 2010	6,3	1,4	2,7	17,9	5,6	13,8	2,9	3,9	5,1
México, 2010	14,9	1,1	9,3	29,7	3,4	24,9	2,0	3,2	2,7
Nicaragua, 2005	4,4	0,1	2,1	7,0	0,5	4,4	1,6	3,7	2,1
Panamá, 2010	11,1	0,3	3,3	29,0	3,6	21,9	2,6	11,9	6,6
Perú, 2007	2,6	0,0	1,4	10,2	0,1	8,5	3,9	3,9	5,9
Uruguay, 2011	39,4	21,1	38,7	44,3	23,1	43,2	1,1	1,1	1,1
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	7,2	0,4	4,9	26,9	2,1	24,2	3,7	5,1	4,9

Fuente: CEPAL-CELADE, procesamientos especiales de los microdatos censales.
[a] Hogares indígenas: aquellos en los que el jefe o su cónyuge se autoidentifican como indígenas, excepto en el caso del Perú, que considera el idioma materno indígena, y el Uruguay, que utiliza la ascendencia indígena.
[b] Cociente entre el porcentaje de acceso de hogares no indígenas y el porcentaje de acceso de hogares indígenas.

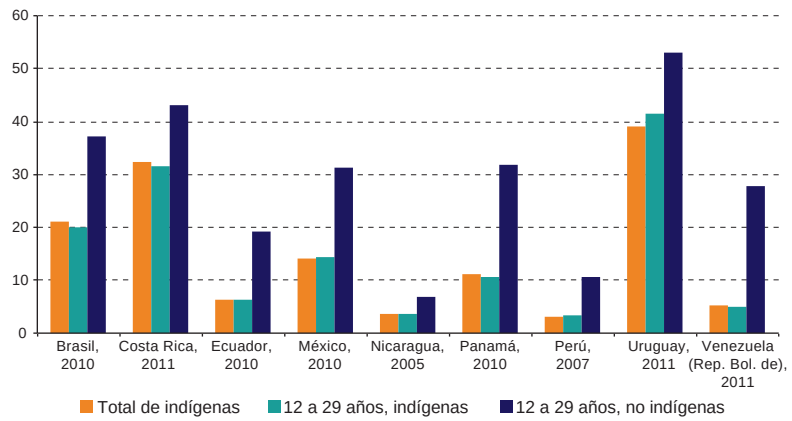
Las desigualdades territoriales en la brecha digital también son elocuentes y se profundizan con las desigualdades étnicas. En el caso del Perú, por ejemplo, los hogares rurales indígenas no registran acceso a Internet según el censo de 2007. En las ciudades, solo el 2,6% de los hogares indígenas tienen acceso a Internet, comparado con un 10,6%

de los hogares no indígenas. En el Ecuador, los hogares no indígenas urbanos conectados a Internet alcanzan un 17,9%, mientras que los hogares indígenas urbanos conectados alcanzan un magro 6,3%. En las zonas rurales, las brechas étnicas en el acceso a Internet entre hogares indígenas y no indígenas resultan superiores en la mayoría de los países analizados (véase el cuadro V.4).

Existe consenso en cuanto a la necesidad de aprovechar las potencialidades del acceso a Internet para la educación. Aunque los censos no son el mejor instrumento para medir brechas de género y generacionales (ya que la información se recoge a nivel de hogares), revelan que la brecha digital étnica es algo mayor en los niños y jóvenes, sobre todo en las zonas urbanas, en cinco de los nueve países analizados (véase el gráfico V.2). En el caso del Brasil, el 21,1% de los indígenas que viven en zonas urbanas tiene acceso a Internet; sin embargo, ese porcentaje disminuye a un 19,9% cuando se trata de personas indígenas de 12 a 29 años de edad (véase el cuadro V.5). En contraste, la población no indígena presenta un porcentaje de acceso a Internet del 31,4%, que aumenta al 37,3% respecto de los jóvenes de 12 a 29 años del medio urbano. En Costa Rica, con un 32,3% de indígenas urbanos con acceso a Internet, el valor registrado por las personas de 12 a 29 años de la misma condición étnica es del 31,6%.

Gráfico V.2

América Latina (países seleccionados): porcentaje de población urbana de 12 a 29 años en hogares con acceso a Internet, según condición étnica, y porcentaje de población indígena urbana en hogares con acceso a Internet, alrededor de 2010



Fuente: CEPAL-CELADE, procesamientos especiales de las bases de microdatos censales.

Cuadro V.5

América Latina (países seleccionados): porcentaje de población total y de 12 a 29 años en hogares con acceso a Internet según condición étnica y zonas de residencia urbana o rural, alrededor de 2010

País y año censal	Población en hogares con acceso a Internet					
	Indígenas			No indígenas		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Brasil, 2010	21,1	0,4	8,5	36,4	4,1	31,4
Costa Rica, 2011	32,3	4,8	16,0	41,6	15,2	34,6
Ecuador, 2010	6,3	1,4	2,5	18,5	5,7	14,1
México, 2010	14,1	1,0	8,0	29,7	3,4	24,6
Nicaragua, 2005	3,6	0,1	1,5	6,9	0,4	4,1
Panamá, 2010	11,2	0,2	2,8	30,7	3,7	22,8
Perú, 2007	3,2	0,0	1,8	10,8	0,1	8,9
Uruguay, 2011	39,1	22,0	38,5	48,2	28,1	47,2
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	5,3	0,4	3,5	28,2	2,4	25,5

Cuadro V.5 (conclusión)

País y año censal	Población de 12 a 29 años en hogares con acceso a Internet					
	Indígenas			No indígenas		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Brasil, 2010	19,9	0,5	7,6	37,3	4,2	32,2
Costa Rica, 2011	31,6	4,3	13,5	43,1	16,0	35,8
Ecuador, 2010	6,2	1,6	2,7	19,1	6,0	14,7
México, 2010	14,4	1,0	8,0	31,2	3,6	25,8
Nicaragua, 2005	3,6	0,1	1,5	6,9	0,4	4,1
Panamá, 2010	10,5	0,3	2,9	31,7	4,1	23,8
Perú, 2007	3,3	0,0	2,0	10,5	0,1	8,7
Uruguay, 2011	41,6	24,1	41,0	52,9	33,7	52,0
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	5,1	0,4	3,4	27,7	2,6	25,0

Fuente: CEPAL-CELADE, procesamientos especiales de los microdatos censales.

Desde una mirada generacional, en seis de los nueve países analizados se constata una mayor brecha digital étnica en el grupo de jóvenes de 12 a 29 años respecto del total indígena y no indígena, lo que se expresa más claramente en las zonas urbanas. Por ejemplo, en las zonas urbanas de Panamá, el porcentaje de población no indígena en hogares con acceso de Internet supera en 2,7 veces el porcentaje indígena, mientras que, en el caso de los jóvenes, lo supera en 3 veces.

D. Medios de comunicación e iniciativas de los pueblos indígenas

Ante el panorama de desigualdad presentado en el apartado anterior, hoy los pueblos indígenas hacen un uso intensivo de las tecnologías de la información y comunicación en diversos niveles, en sus organizaciones, en diferentes pueblos y hacia la sociedad en general. En los últimos años, el desarrollo de medios de comunicación indígenas ha tenido un crecimiento destacado en la región. Esos medios se caracterizan por su carácter comunitario y participativo y por potenciar el trabajo en red con miras a la generación de alianzas desde las realidades locales. Constituyen una valiosa herramienta en la participación política y la defensa de sus derechos individuales y colectivos, tal como lo ilustra la estrategia de comunicación indígena del Centro de Culturas Indígenas del Perú (CHIRAPAQ) (véase el recuadro V.9).

Recuadro V.9
La estrategia de comunicación indígena del Centro de Culturas Indígenas del Perú y las alianzas nacionales y regionales

Una valiosa experiencia con miras a potenciar el desarrollo de medios de comunicación indígenas son los lineamientos desarrollados por el CHIRAPAQ para construir un sistema de comunicación indígena. En el Perú, al igual que en varios países de la región, los medios de comunicación indígenas son discriminados por los medios masivos. Además, la legislación que permite el funcionamiento protegido de esas iniciativas es escasa o nula. A pesar de esas dificultades, a lo largo de su trayectoria y hasta la actualidad, el CHIRAPAQ ha venido apoyando distintos proyectos de comunicación, siendo la radio comunitaria el medio más utilizado en el país. En 2004 se conformó un grupo de comunicadores, la Red de Comunicadores Indígenas Quechuas de Ayacucho. Entre todas las actividades realizadas por la Red, el programa radial *Sapinchikmanta* (en quechua, "desde nuestras raíces"), dedicado a la promoción de los derechos de los pueblos indígenas y a la preservación de su cultura, es el que ha logrado mayor difusión en esa región del Perú.

Posteriormente se han reunido nuevas organizaciones dedicadas a impulsar los medios de comunicación indígenas, y se ha creado la Coordinadora Nacional de Comunicación Indígena del Perú, cuyos participantes conducen programas radiales en que se abordan las problemáticas que enfrentan los pueblos indígenas. El CHIRAPAQ también forma parte de la Coordinadora Latinoamericana de Cine y Comunicación de los Pueblos Indígenas (CLACPI), y de la Red Regional Abya Yala.

En la actualidad, el CHIRAPAQ no solo apoya el desarrollo de las radios comunitarias, sino que se ha dedicado a la producción y reproducción audiovisual. Una de las actividades más destacadas en ese sentido es el festival internacional de cine y video El Universo Audiovisual de los Pueblos Indígenas, el cine-foro Ser Indígena en la Urbe y, en 2011, la organización del Premio Anaconda "La Imagen de Todos los Pueblos", por el tratamiento de problemáticas relacionadas con las personas indígenas y afrodescendientes en zonas de la Amazonía, el Chaco

Recuadro V.9 (conclusión)

y los bosques tropicales de América Latina. Además, por medio de la Región Sudamérica del Enlace Continental de Mujeres Indígenas, la organización ha participado en algunos eventos relacionados con el acercamiento de las mujeres indígenas a las nuevas tecnologías de información y comunicación desde una perspectiva de género.

Una experiencia fomentada por el CHIRAPAQ ha sido el acercamiento a la producción audiovisual por parte de jóvenes Quechua de la provincia de Vilcashuamán, región de Ayacucho, en 2013. Este programa consistió en la capacitación de jóvenes en el manejo de herramientas audiovisuales (guión, rodaje, edición, difusión) mediante una serie de talleres implementados a ese fin, con el objetivo de realizar sus propias obras audiovisuales en pleno contacto con cinco comunidades Quechua de esa localidad, lo que permitió su participación directa en cada realización. Con esa experiencia fue posible crear espacios de reflexión y aprendizaje sobre la cultura indígena y su transmisión generacional. Entre otros temas, ha permitido abordar los conflictos que enfrentan las comunidades indígenas, la violencia contra las mujeres indígenas, el rol de los *varayuq* (autoridades tradicionales de los pueblos andinos), las celebraciones y el respeto y reconocimiento de los derechos de las comunidades. El resultado de la experiencia fueron 14 producciones audiovisuales que luego han sido difundidas en una de las versiones del festival El Universo Audiovisual de los Pueblos Indígenas.

Fuente: Centro de Culturas Indígenas del Perú (CHIRAPAQ), 2014 y 2013b.

Las iniciativas mencionadas se han ido desarrollando desde una perspectiva integradora y participativa, en la que la comunidad participa directamente en cada emprendimiento. Se caracterizan además porque se llevan a cabo de manera voluntaria, en respuesta a la necesidad de hacer oír las voces de los pueblos y comunidades indígenas sobre su propia visión del mundo y los problemas que enfrentan. Las iniciativas que incitan a la participación de las mujeres y los jóvenes demuestran que en las organizaciones indígenas existe una necesidad de transmitir hacia adentro y hacia afuera la riqueza de sus culturas. Sin embargo, esos emprendimientos requieren de un gran esfuerzo, ya que necesitan tanto de infraestructura como de capacidad técnica, demandas que, sumadas al escaso reconocimiento legal y social de esos medios emergentes y alternativos, obstaculizan su progreso pleno frente a los medios masivos formalmente establecidos, que frecuentemente no transmiten de forma fidedigna las distintas realidades que están enfrentando los pueblos y comunidades indígenas en la actualidad.

En ese sentido, la experiencia del CHIRAPAQ es atractiva e innovadora, pues se ha enfocado seriamente en la toma de conciencia sobre la importancia de comunicar la cosmovisión indígena y se ha abocado a la construcción de nuevos proyectos comunicativos en distintos escenarios, utilizando diversas formas de comunicar y generando alianzas con otras redes a nivel regional.

Si se consideran las tecnologías tradicionales, como la radio y televisión, la experiencia radiofónica de los pueblos indígenas es indudablemente amplia y nutrida. La radio constituye la principal herramienta para la transmisión de información a nivel local o nacional. Las radioemisoras indígenas se extienden por toda América Latina y, en general, suelen ser bilingües o trilingües, considerando los idiomas indígenas y el español (o portugués, en el caso del Brasil). Muchas cuentan ahora con páginas web, desde donde pueden transmitir y ser escuchadas en todo el mundo, y tienen perfiles en redes sociales como Facebook. La labor que desempeñan las radios comunitarias es clave para la difusión de los derechos humanos.

Un alto número de radios comunitarias se localiza en comunidades de alta marginación o se encuentran en contextos de conflicto, lo que las ha transformado en piezas determinantes para la reconstrucción del tejido social y el fortalecimiento de una cultura de paz. Paradójicamente, esa misma situación las coloca en condiciones de alta vulnerabilidad, al no gozar de plenos derechos para el ejercicio de la comunicación comunitaria. Por ejemplo, si bien la radio comunitaria en México existe desde hace más de 35 años, son pocas las emisoras provenientes de iniciativas ciudadanas que han obtenido el permiso para transmitir. A otras se les ha negado esa posibilidad, sea por omisión, porque las autoridades no responden a las peticiones o porque se establecen requisitos que en la práctica son inalcanzables para la mayoría de ellas (Asociación Mundial de Radios Comunitarias, 2012)[9]. Una recomendación reiterada de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) al Estado mexicano es la de adoptar un marco normativo que brinde certeza, promueva la desconcentración de la radio y de la televisión y contribuya a generar un espacio mediático plural y accesible para todos los sectores de la población, especialmente para la radiodifusión comunitaria, que podría así operar sin discriminación. También ha recomendado garantizar que la asignación de licencias de radio o televisión sea regulada por ley de manera completa, clara y transparente, y en virtud de criterios objetivos, claros, públicos y democráticos (CIDH, 2010). Se viven situaciones parecidas en otros países, donde la alta concentración del sector y la falta de un marco legal adecuado son una constante.

[9] Hasta 2013 se contabilizaban en México 15 radios comunitarias con permiso oficial. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas registró hasta 2010 un padrón con 20 radios comunitarias del sistema de radiodifusoras culturales indigenista. Por otra parte, hasta esa fecha se registraban 34 radios comunitarias y, hasta 2013, había 19 proyectos y centros de producción radiofónicos (información suministrada por la Red Indígena de Turismo de México, Asociación Civil (RITA)).

En materia de proyectos de televisión, se aprecian escasos progresos en el último decenio en la región, debido a la existencia de enormes obstáculos económicos y sociales para acceder a los dispositivos necesarios para una transmisión televisiva. Sin embargo, existen algunas experiencias de transmisiones realizadas en canales nacionales: en Colombia, por ejemplo, los pueblos indígenas, en conjunto con la ONIC, cuentan con el informativo "Colombia Nativa" en el Canal Capital, que se transmite dos veces por semana. En 2013 se lanzó en Bariloche (Argentina), el canal indígena Wall Kintun, el primero de señal abierta en ese país, aunque todavía se encuentra en fase de instalación. En el Ecuador, el canal de televisión del Movimiento Indígena Campesino de Cotopaxi (TV MICC) fue el primero del país en ser administrado por una organización indígena (véase el recuadro V.10). En Guatemala, la creación de TV Maya, cuya primera transmisión se efectuó en 2007, es parte sustantiva del cumplimiento de los acuerdos sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas. El canal se encuentra adscrito a la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala (véase el recuadro V.11). En el caso de Nicaragua, tanto las radios comunitarias como los medios televisivos han sido fundamentales para ejercer plenamente los derechos autonómicos, y estos se han ido expandiendo de modo importante en las regiones autónomas (véase el recuadro V.12).

Las nuevas tecnologías de la información constituyen un medio que facilita la difusión de las actividades desarrolladas por las organizaciones indígenas, en tanto se trata de una forma de comunicación que permite expresar el sentir de los pueblos sobre sus propias creencias y cosmovisiones, así como acerca de la interacción con preceptos y opiniones que surgen del ámbito no indígena. Esas tecnologías han permitido el florecimiento de redes que trascienden el alcance de la radio y la televisión, pues están disponibles en Internet, con lo que se logra una amplia cobertura, además de que se articula en torno a diferentes temas e intereses, en modalidades y niveles diversos.

Recuadro V.10
El caso de TV MICC

La TV MICC fue el primer canal de televisión en el Ecuador administrado por una organización indígena. Se define como un medio de comunicación alternativo, comunitario, participativo, innovador e intercultural, que crea nuevas formas de producción comunicativa y de relación con la gente. Su objetivo general, partiendo del ejercicio pleno del derecho a la comunicación, es contribuir a la construcción de una mejor calidad de vida para la población que habita en el centro del Ecuador, basándose en los principios políticos y organizativos del Movimiento Indígena Campesino de Cotopaxi (MICC).

Los objetivos específicos que se ha planteado son los siguientes: i) diseñar, producir y difundir programas de televisión con calidad en su contenido y forma, en los que confluyan las voces e imágenes de los actores, especialmente de los pueblos indígenas, la niñez, la juventud, las mujeres y los adultos mayores; ii) privilegiar los espacios que generan opinión pública versados en la pluralidad; iii) impulsar la riqueza cultural de la población mediante el uso del idioma, la promoción de la música y demás expresiones artísticas, la forma de producción y alimentación para el bienestar de la persona; iv) modernizar y actualizar constantemente la calidad de la infraestructura y tecnología del canal, de forma que garantice la producción y la transmisión de la señal, así como ampliar la cobertura del canal.

Entre sus principios, el canal se ha propuesto ser crítico, motivador, emprendedor, innovador, positivo, cercano, democrático e intercultural. Sus lineamientos políticos establecen la administración horizontal y descentralizada, la equidad de género y generacional, y que el idioma indígena cuente con mayor espacio en la programación. Prohíbe la difusión y promoción de productos comunicativos que denigren a las personas (mujeres, hombres, niños, niñas, ancianos, pueblos indígenas y comunidades étnicas), y la información que promueva violencia social, psicológica y física, tanto dentro como fuera de familia. Plantea asimismo que la programación sea construida de manera participativa e inclusiva.

Las autoridades de la organización asumieron el desafío de establecer el canal de televisión como parte del proceso de lucha por los derechos humanos de las 1.400 comunidades y organizaciones afiliadas. A lo largo del proyecto se fortalecieron coordinaciones con el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) y gobiernos locales, la Coordinadora de Radios Populares y Educativas del Ecuador (CORAPE), el Enlace Nacional de la Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER), las Redes de Comunicación de la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador (ECUARUNARI), la Escuela Dolores Cacuango, la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN) y el Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador (FEINE). De igual manera, se aseguró la coordinación permanente con la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y la ECUARUNARI. El CODENPE facilitó la adquisición de los equipos de emisión y transmisión. El gobierno provincial de Cotopaxi apoyó la construcción de la infraestructura física, y el proyecto permitió la capacitación, adquisición de equipos y adecuación de la infraestructura. La organización también logró la coordinación y el intercambio de experiencias con la asociación GARABIDE, del País Vasco.

El canal de televisión se encuentra bajo la responsabilidad de la organización indígena MICC, cuyas autoridades han adoptado un enfoque integral al trazarse las estrategias de sostenibilidad. En ese sentido, plantean estrategias de sostenibilidad administrativa, social y económica.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información obtenida de la presentación de Ángel Tiban en el Taller Nacional de Mujeres Indígenas y TIC en Latacunga, 16 de noviembre del 2009, y de la entrevista a Ángel Tiban realizada por Mirna Cunningham.

Recuadro V.11
TV Maya, el canal multicultural de Guatemala

El canal de televisión TV Maya se encuentra adscrito a la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala, y es parte sustantiva del cumplimiento del Acuerdo de Paz sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, materializado a partir de la emisión del Acuerdo Gubernativo 756-2003, de 25 de noviembre de 2003, por el que se concesiona la frecuencia del canal 5 de televisión abierta a la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala.

Con el apoyo de la UNESCO se elaboró en 2005 el primer proyecto de Canal 5, TV Maya, como canal multicultural de Guatemala. La primera transmisión se realizó en 2007. A partir de esa fecha se ha estado construyendo y fortaleciendo una comunicación que da visibilidad a los cuatro pueblos de Guatemala. La creación de TV Maya, con la orientación y responsabilidad de la Academia de Lenguas Mayas, es una necesidad surgida para dar vida a los acuerdos de paz, la Ley de Idiomas Mayas y las demás leyes que promueven la participación de los pueblos indígenas en el progreso y el desarrollo social del país. Su misión es conservar y fortalecer los valores, principios, cultura, idiomas, historia y pensamientos filosóficos de la cosmogonía Maya para compartirla con Guatemala y el mundo. Además, busca valorizar, fortalecer, promover y difundir la identidad multiétnica, multicultural y multilingüe en la nación.

Su visión es ser líder en programación con carácter pluricultural, multilingüe, educativo y formativo de calidad, que impacte y transforme a la sociedad guatemalteca y al mundo, así como ser autosostenible y competitivo, con una cobertura de calidad nacional e internacional. Sus objetivos son:

i) propiciar la participación de los guatemaltecos en la elaboración de los contenidos y programas para constituir un medio de comunicación intercomunitario e intercultural que contribuya a la construcción de un mundo mejor con equidad, igualdad y libertad en un ambiente de paz y tolerancia;

ii) dar a conocer y reivindicar los derechos del pueblo Maya y los pueblos indígenas de Guatemala;

iii) fortalecer el uso de los idiomas mayas mediante la elaboración y difusión de programas televisivos multilingües que promuevan los valores de las comunidades lingüísticas;

iv) apoyar la educación bilingüe auditiva e intercultural, y

v) fortalecer la convivencia pacífica y armoniosa en el marco de la diversidad cultural e identidad de la nación guatemalteca, mediante programas que vinculen a los cuatro pueblos.

Fuente: Elaboración propia.

Recuadro V.12
La comunicación intercultural en las regiones autónomas de Nicaragua

En la realización del Informe de Desarrollo Humano de Nicaragua en 2005, el planteamiento predominante encontrado durante el trabajo de campo vinculado a la gobernabilidad democrática y ciudadana fue la necesidad de contar con medios de comunicación e información para ejercer plenamente los derechos autonómicos. En 1987, cuando se aprobó el estatuto por el que se crearon las regiones autónomas, se contaba con dos radioemisoras locales, ubicadas en Bilwi y Bluefields. Actualmente ese número ha crecido a 62 radioemisoras comunitarias, sistemas locales de cable en las cabeceras municipales de 9 municipios, acceso a Internet en 6 cabeceras municipales y 22 comunidades, y 12 boletines gráficos en ambas regiones autónomas.

En los medios radiales y televisivos se usan cada vez más los idiomas locales, aunque en la programación predominan la agenda nacional y el idioma español. El sistema de cable en Bilwi, cabecera de la RAAN, tiene tres canales con programación local. Uno de ellos, el Canal 22, es administrado por el Centro para la Autonomía y Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CADPI), con una programación diaria de 16 horas, 6 de las cuales se producen a nivel local. Hay cuatro canales nacionales de televisión que tienen señal abierta, con buena cobertura en ambas regiones autónomas.

También se observa una mayor cobertura sobre las regiones autónomas en los medios nacionales, derivada del trabajo de incidencia que han realizado diversas instancias para que más periodistas nacionales conozcan cada región. La formación de periodistas locales ha sido determinante para disminuir la información estereotipada sobre la zona. Gracias a esto, ha aumentado el origen de la información desde las propias regiones autónomas. La finalidad de la formación de profesionales de la comunicación con la perspectiva de la interculturalidad consiste en desarrollar las capacidades de los pueblos indígenas y de las comunidades étnicas, fortalecer la capacidad de los medios de comunicación de las regiones autónomas y brindar un mejor servicio a la población.

En Bluefields, Bilwi y Siuna, la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN) ha impartido cuatro cursos de licenciatura en Periodismo y Comunicación en la última década, y dos cursos de maestría que han aportado una nueva generación de profesionales que se desempeñan en los gobiernos regionales, organizaciones y medios locales. Actualmente se está llevando a cabo una Maestría Internacional de Comunicación Intercultural en las universidades indígenas de Colombia y el Ecuador, con el acompañamiento de la Escuela Superior de Oslo y Akershus (Noruega). El uso de las redes sociales por periodistas y comunicadores contribuye a facilitar información con perspectiva local de forma inmediata a sectores familiarizados con el uso de las tecnologías de la información y comunicación.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del PNUD (2005) y de la Dirección de Comunicación Intercultural de la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN), 2004.

A modo ilustrativo, una de esas redes es la Coordinadora Latinoamericana de Cine y Comunicación de los Pueblos Indígenas (CLACPI), que produce materiales audiovisuales sobre las culturas indígenas y capacita a distintas organizaciones étnicas en la producción audiovisual. Una experiencia de redes informativas en Internet es la Agencia de Noticias SERVINDI, creada con el objetivo de promover la comunicación intercultural y pluralista de materias de

actualidad que interesan a las comunidades indígenas en el Perú y otros países de la región. En casi todos los países, las organizaciones indígenas nacionales cuentan con páginas en Internet. El sitio web del CHIRAPAQ también es un medio de amplia difusión de actualidad referida a los asuntos indígenas andinos y amazónicos desde múltiples perspectivas. Es de destacar su trabajo con mujeres, jóvenes y niños indígenas. Experiencias similares se repiten por toda América Latina a nivel local, como en el caso del pueblo Mapuche, con el informativo independiente Mapuexpress, mediante el que se difunden noticias de interés que contribuyen a la pluralidad de pensamiento y eventos de importancia relativos a ese pueblo en Chile y la Argentina, y otras noticias destacadas sobre pueblos indígenas en general. Diversas redes de información y noticias regionales incluyen también las temáticas indígenas dentro de sus contenidos; Alainet, Indymedia y Adital son algunas de ellas.

Si bien se constata la existencia de una multiplicidad de medios de difusión del acontecer de los pueblos indígenas en América Latina, el contexto de discriminación y desigualdad impone serios límites que deben ser superados al amparo de las normas de derechos humanos. Son ejemplo de esos límites la ausencia de los pueblos indígenas en la generación de marcos normativos y la lucha por las frecuencias, además de la falta de capacitación técnica para el real aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación. En particular, y en el marco de la nueva gobernanza de los recursos naturales (que debe incluir los derechos de los pueblos indígenas), deben considerarse como un reto emergente el uso del espectro radioeléctrico y la participación en sus beneficios. Al respecto, se observan algunas experiencias en la región: el establecimiento de acuerdos entre el gobierno regional autónomo de Nicaragua y la empresa internacional para el cobro obligado por el paso del cable de banda ancha en los territorios de las regiones autónomas. De igual modo, se establecieron acuerdos entre la empresa y las autoridades comunitarias en cada territorio comunal que atraviesa dicho cable. En las exigencias emanadas de la Segunda Cumbre Continental de Comunicación Indígena del Abya Yala (2013) se indicó que la autonomía territorial de los pueblos incluye el espectro electromagnético, y se solicitó el 33% de este, así como la asignación de frecuencias en la transición digital (CMPI, 2014).

Recuadro V.13

La experiencia del Observatorio de Racismo en los Medios y la guía para un periodismo pluralista en Guatemala

El Observatorio de Racismo en los Medios del Instituto de Estudios Humanísticos de la Universidad Rafael Landívar, de Guatemala, elaboró en 2010 un documento con principios orientadores y propuestas pertinentes para contribuir a eliminar los contenidos racistas en contra de los pueblos indígenas en este país (Tubín, 2010). En ese documento se abordan temas atingentes a la descripción de un periodismo pluralista, los distintos tópicos que comprende el concepto de racismo, la exposición de los elementos centrales que implica una representación no racista de los pueblos indígenas y recomendaciones prácticas para los periodistas, tendientes a la eliminación de prejuicios racistas de los contenidos en los medios de comunicación.

En primer lugar, se reconoce que el periodismo es un medio importante para promover la diversidad cultural y el respeto desde una perspectiva crítica, pues cuestiona los estereotipos y prejuicios, además de ser agente del cambio social al fomentar y reconocer los derechos colectivos de los pueblos indígenas. De esa manera, uno de los elementos centrales de la guía es la conceptualización de las distintas formas que adopta el racismo en diversos contextos, tratándose de imaginarios sociales arraigados en el discurso dominante. La exclusión, marginación, tutelaje e invisibilización provienen de un orden estatal o institucional, mientras que los estereotipos y prejuicios son de orden ideológico, en tanto la discriminación y la burla se encuentran en el espacio social cotidiano.

A partir de esas problemáticas que se encuentran a menudo en los medios de comunicación guatemaltecos, el Observatorio relevó temas importantes que son escasamente abordados, tales como la participación laboral de los pueblos indígenas y de las mujeres en particular, estadísticas de migraciones y deportaciones de personas indígenas, las situaciones de violencia que enfrentan los pueblos indígenas guatemaltecos, la concepción indígena de los territorios y las formas propias de comunicación. Entre estas últimas se enuncian asuntos tan relevantes como la oralidad, los sistemas de alfabeto en lenguas maya y las formas de transmisión del conocimiento. También se resaltan otros contenidos poco incluidos en los medios y que son de gran importancia para el bienestar de los indígenas. En primer lugar, las consultas a las comunidades y pueblos indígenas (sus causas, contextos y procesos), fundamentadas en normativas nacionales e internacionales que se difunden escasamente en los medios y, en segundo lugar, la soberanía alimentaria.

En ese contexto, el Observatorio procuró generar algunas directrices para evitar que los medios de comunicación muestren una visión negativa de los pueblos indígenas y para que se considere la realidad indígena en los contenidos. Un tema relevante es que no se hace referencia a las comunidades lingüísticas de los indígenas del país. En Guatemala se hablan 25 idiomas indígenas y las lenguas mayas poseen su propio alfabeto unificado. Sin embargo, en la actualidad estas lenguas no se respetan íntegramente en los medios. En ese sentido, tampoco se reflejan los territorios del país según su comunidad lingüística, lo que no coincide con su división político-administrativa. En el mismo documento, los autores incorporaron un mapa lingüístico y el listado de los idiomas indígenas.

Otro tema interesante tratado en esta guía es la forma en que se designa a las personas indígenas en los medios, muchas veces prejuiciosa (con términos tales como "indio", "salvaje", "haragán", "víctima", "poblador", "campesino"), que debe evitarse en un periodismo pluralista. En términos prácticos,

Recuadro V.13 (conclusión)

se plantean algunas recomendaciones para que las noticias publicadas sobre las personas y comunidades indígenas no promuevan una percepción negativa sobre ellos y las actividades que realizan. Entre esas recomendaciones está evitar que los titulares se enuncien en términos negativos hacia los indígenas, rehuir estereotipos como "las personas indígenas, en particular los Maya, son necias y violentas", "las personas Garífuna solo saben bailar", "Los Xinka no existen, ¿dónde están?". También se insiste en evitar la utilización de fotografías de archivo que estereotipan las actividades de mujeres y hombres indígenas, y que no reflejan la realidad de que esas comunidades se encuentran permanentemente en una lucha por proteger y promover sus derechos.

Por otra parte, los pueblos indígenas son utilizados como atractivo turístico. Muchas veces se atribuye un carácter folclórico a su cultura, con imágenes que no la reflejan adecuadamente, de forma que se vulgarizan sus ceremonias sagradas, vestimentas, diversidad lingüística, e incluso se trivializa a los *Ajq'ijab* (personas sabias y ancianas del pueblo Maya). Para paliar esas concepciones prejuiciosas, se propone enriquecer la información que acompaña a esas fotografías, dignificando a las personas indígenas con leyendas al pie de la imagen.

Fuente: Tubín y otros (2010).

Capítulo VI

Retos para avanzar hacia la igualdad en la diversidad: hallazgos y recomendaciones de políticas

La situación actual de los pueblos indígenas en América Latina debe comprenderse dentro del proceso histórico iniciado con la llegada de los europeos hace más de cinco siglos, mediante el cual se los despojó no solo de los territorios que habitaban y sus espacios de reproducción social y cultural, sino también de su propia cultura, sus cosmovisiones y sus modos de vinculación con la naturaleza. Dicha irrupción significó la pérdida de la "territorialidad política" de los pueblos indígenas del continente y de la soberanía sobre sus territorios e inauguró un ciclo de larga duración histórica. Años más tarde, la desposesión indígena se profundizó con los procesos independentistas. La consolidación de los nuevos Estados nacionales no hizo más que aumentar dicha desposesión, mediante la adopción de marcos jurídicos que privilegiaron las formas privadas de propiedad y establecieron la primacía del derecho individual por sobre el colectivo. A mediados del siglo XX, con los procesos de colonización en la Amazonia y otras zonas periféricas de la región, tendría lugar otro ciclo de desterritorialización de los pueblos indígenas. Más recientemente, el ciclo de la presión extractiva sobre los recursos naturales y la ejecución de grandes obras civiles con impactos negativos en los ecosistemas han irrumpido con fuerza inusitada en todo el continente, agravando el cuadro histórico de despojo y vulnerabilidad. El último y más reciente ciclo, el de la apropiación de los conocimientos tradicionales, su biodiversidad asociada y los recursos genéticos es el corolario de este largo proceso histórico de desposesión de los pueblos indígenas de América Latina.

A lo largo de la historia y en cada uno de estos ciclos, la lucha de los pueblos indígena por la defensa y el reconocimiento de sus derechos han sido constantes. Este prolongado proceso de reivindicación y reconocimiento obtiene un primer punto de inflexión en la relación de los pueblos indígenas con los estados a partir del Convenio Núm. 169 de la OIT (1989), que reconoce por primera vez sus derechos colectivos. Los procesos iniciados en las postrimerías del siglo pasado han seguido fortaleciéndose en la última década desde los diferentes ámbitos nacionales, regionales e internacionales. La aprobación por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2007 constituye el segundo gran hito a nivel mundial, y junto con la jurisprudencia generada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos ofrecen un marco normativo explícito para las políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas y estándares obligatorios para los Estados. Además, los Estados de la región han asumido una serie de compromisos en diversos foros y conferencias internacionales y regionales, que paulatinamente han ido incorporando de manera explícita la situación de los pueblos indígenas, enfatizando la necesidad de eliminar las inequidades étnicas, de género y generacionales.

De los estándares de derechos humanos y de los programas de acción de tales conferencias, basados en principios reconocidos y legitimados por los países de la región, se deben derivar políticas, planes y programas que busquen eliminar los factores que determinan la situación de desigualdad que afecta negativamente a los pueblos indígenas y en particular a las mujeres indígenas, niños y niñas, jóvenes y personas mayores. El marco normativo para formular estrategias tendientes a lograr el bienestar de los pueblos indígenas en igualdad implica además que en cualquier

iniciativa debe estar garantizado el principio de libre determinación, el derecho al consentimiento libre, previo e informado, la plena participación, el empoderamiento, la autonomía y el autogobierno de los pueblos indígenas involucrados, así como el refuerzo del control que ejercen sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, y la no discriminación.

La existencia de los tres mecanismos de protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas dentro del sistema de las Naciones Unidas también ha sido clave para avanzar en la aplicación de los contenidos de la Declaración, a partir de la elaboración de estudios pertinentes sobre diferentes temáticas, las misiones e informes a los países y la formulación de recomendaciones a los Estados y al sistema de las Naciones Unidas y la comunidad internacional, en los diferentes ámbitos de los derechos de los pueblos indígenas.

Entre los acuerdos internacionales que se han venido implementando desde los años noventa, cabe destacar la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992), la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (Viena, 1993), la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994) y la Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995). Se observa que en los procesos quinquenales de seguimiento a la implementación de estos programas de acción, paulatinamente se ha ido enfatizando la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, reconociendo la dignidad inherente y la contribución única de dichos pueblos al desarrollo y la pluralidad de la sociedad. En el plano regional cabe mencionar también los acuerdos gubernamentales alcanzados por los países de América Latina y el Caribe en la primera Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo (Montevideo, 2013), plasmados en el denominado Consenso de Montevideo, que incluye un capítulo específico relativo a los derechos de los pueblos indígenas y que guiará la agenda después de 2014 en estos asuntos en la región.

La constitución de los pueblos indígenas en activos actores políticos es hoy un hecho incuestionable. En particular, el protagonismo de las mujeres indígenas y sus organizaciones en los procesos de cambio en la relación entre los pueblos indígenas y los Estados se ha seguido fortaleciendo y se ha extendido a todos los países de la región, a pesar de los contextos difíciles en que se desenvuelven. En la actualidad, a las históricas demandas por sus derechos como pueblos indígenas, han ampliado su atención hacia las profundas desigualdades étnicas, de género y generacionales que les afectan. Con una extraordinaria capacidad para conformar alianzas nacionales, regionales e internacionales, las mujeres indígenas han logrado dar contenido y propuestas a su protagonismo político, promoviendo los derechos de los pueblos indígenas en las diferentes instancias internacionales.

Además, en la última década se ha registrado un interesante fortalecimiento de las instituciones indígenas tradicionales en ámbitos locales, lo que ha favorecido una mayor participación política. En el plano nacional se han establecido o consolidado alianzas para la defensa de sus derechos y se han ido creando nuevas alianzas en el ámbito regional e internacional, como los caucos y el Foro de Abya Yala, para incidir en las agendas internacionales, sobre todo en la agenda para el desarrollo después de 2015. La reunión de alto nivel conocida como la Conferencia Mundial de Pueblos Indígenas es el corolario más reciente de todos estos procesos, antes de la cual se celebró la Conferencia Preparatoria Global Indígena de 2013, más conocida como la Conferencia de Alta (Noruega), cuya Declaración sienta las bases para la acción de los Estados en los años venideros. En el ámbito regional también se han llevado a cabo diferentes conferencias y cumbres organizadas por los pueblos indígenas, entre ellas la Cumbre Global de Mujeres Indígenas (Lima, 2013), que deben sumarse al corpus de aportes para el diseño y aplicación de políticas.

Los hallazgos que se presentan en esta publicación permiten afirmar que la última década ha registrado progreso para los pueblos indígenas en las diferentes esferas de las sociedades latinoamericanas. Sin embargo, estos procesos no han estado exentos de contradicciones y algunos retrocesos, que advierten sobre la década que se inicia y que podrían ocasionar fuertes impactos negativos y diluir los progresos hasta ahora observados.

En el plano internacional, es preciso renovar el compromiso con los pueblos indígenas y aportar los recursos necesarios para respaldar a los países de la región en la implementación de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas. En América Latina, se observa con preocupación una tendencia hacia la reducción de fondos de cooperación internacional para los asuntos de los pueblos indígenas y sobre todo de los organismos del sistema de las Naciones Unidas. Por otra parte, es imperativo fortalecer los mecanismos de protección de los derechos de pueblos indígenas en las Naciones Unidas con miras a que esta década se centre en la aplicación efectiva del conjunto de recomendaciones existentes y en el monitoreo del cumplimiento de los estándares. Asimismo, se debe garantizar la participación plena de los pueblos indígenas en el ámbito de las Naciones Unidas a través de sus propias instituciones políticas.

A nivel nacional, si bien se reconocen importantes progresos en los ámbitos político y social, las desigualdades siguen siendo profundas y las brechas en la implementación de los derechos de los pueblos indígenas siguen sin cerrarse. Los límites en el crecimiento económico y social que está experimentando la región, derivados del actual modelo de desarrollo, determinan un contexto menos propicio para consolidar los avances en materia de igualdad y así valorar y respetar la diversidad. En vista de ello, a continuación se señalan los principales hallazgos y conclusiones respecto de cada una de las áreas temáticas tratadas en esta publicación y se plantean de manera propositiva y sintética recomendaciones de políticas para avanzar en la implementación de los derechos de los pueblos indígenas en el marco de los estándares internacionales. Dada la diversidad de temas, los ámbitos de acción que se proponen incluyen en forma análoga una amplia variedad de políticas. Ello no implica que en cada país sea igualmente factible avanzar simultáneamente en todos los frentes, ni que las capacidades de concertación y ejecución de políticas de Estado sean homogéneas. Pero sí es preciso que las prioridades de acción se establezcan a través del diálogo y el acuerdo entre los pueblos indígenas y los Estados.

A. Participación y autonomía de los pueblos indígenas: condiciones *sine qua non* para un nuevo paradigma del desarrollo

A lo largo de un proceso que ha contado con el papel protagónico de las Naciones Unidas, en los últimos años se ha pasado de entender el desarrollo solo como un problema económico a conceptualizarlo como un derecho humano. No obstante, el paradigma del desarrollo continúa sobrellevando una serie de trabas y deficiencias que formarían parte de su misma esencia, como el aumento de las desigualdades, la homogeneización cultural y la degradación medioambiental. De allí las limitaciones de esta categoría para enmarcar el debate sobre el bienestar y el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

Los pueblos indígenas han padecido en forma directa tales deficiencias, pues han sido víctimas de los diversos modelos de desarrollo en boga que han significado la negación de su cultura, con la adopción forzada de la hegemónica y la estigmatización como pueblos que impide el desarrollo nacional. Los avances en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en los escenarios nacionales se han ido materializando en las legislaciones y la institucionalidad de los Estados, en procesos que no han sido nada fáciles y en un camino largo que hoy continúa. En las últimas décadas, los ejes centrales de estos procesos han girado en torno al reconocimiento de sus identidades distintivas como sujetos de derechos colectivos y, entre estos, sobre todo el derecho a ejercer la libre determinación, la propiedad colectiva del territorio y la participación política. Esas luchas permitieron articular procesos de reconstitución colectiva como pueblos y reivindicar saberes, conocimientos tradicionales, creencias, espiritualidad e instituciones propias.

La experiencia indica que en América Latina el reconocimiento estatal de los derechos de los pueblos indígenas se ha producido por dos vías. En algunos países se han registrado —mediante una reforma constitucional— reformulaciones en la naturaleza misma del Estado, que han reconocido su carácter plurinacional —como en el Estado Plurinacional de Bolivia— o multiétnico, como en el Ecuador, Colombia, Guatemala y Nicaragua. En otros países, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en la institucionalidad del Estado ha tenido lugar mediante la sanción de nuevas normativas y de reformas legislativas. En el Estado Plurinacional de Bolivia, concretamente, a través de la plurinacionalidad se reconoce a los pueblos indígenas como entidades históricas y políticas diferenciadas constituyentes del Estado y de la sociedad intercultural.

El Convenio Núm 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) tuvo un enorme impacto en la denominada cuarta ola de constituciones de los países de América Latina, tanto mediante constituciones nuevas como con enmiendas a las ya existentes. Sin embargo, este proceso de inclusión en el aparato del Estado no estuvo exento de contradicciones e incluso retrocesos. Las reformas inspiradas en el Consenso de Washington y la necesidad de relegitimar el Estado, neutralizando a su vez las demandas indígenas, dieron origen al "constitucionalismo multicultural". En este sentido, figuras como el Relator Especial han advertido sobre la brecha que existe entre la proclamación de principios y los hechos. Los decretos, las leyes y las sentencias judiciales no significan una mejora automática

y tangible de las condiciones de vida de los pueblos indígenas. Una muestra de ello son las limitaciones que aún enfrentan estos pueblos en los procesos de participación política y electoral de sus países, en los que siguen siendo determinantes las restricciones de información, capacidad económica y barreras lingüísticas. Su escasa participación en los órganos legislativos mediante sus movimientos y partidos indígenas, por ejemplo, es un indicador del largo camino que aún queda por recorrer.

En las últimas décadas, y a partir del reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, que otorga un carácter diferente a sus relaciones con los Estados, se han ido expandiendo o profundizando las demandas y negociaciones de autonomía. Estas no implican la separación del Estado, sino el respeto a las instituciones y los sistemas de autogobierno así como las obligaciones estatales en la garantía de otros derechos colectivos. En este contexto, la delimitación de la jurisdicción territorial ha sido un eje central en las experiencias de autonomía indígena en la región y la progresividad del ejercicio de la libre determinación ha sido una tendencia común. La relación de los pueblos con sus tierras, territorios y recursos naturales es un elemento esencial del derecho a la libre determinación, tal como se detalló en el capítulo III. Constituye para ellos una fuente de identidad cultural, conocimientos y espiritualidad y se relaciona estrechamente con su supervivencia. En algunos países se ha avanzado en la ampliación de poderes y transferencia de competencias desde el nivel central de los Estados hacia las instancias autonómicas, tal como lo muestran las experiencias de Colombia, Nicaragua y Panamá, pero en otros se trata de procesos incipientes.

En la discusión sobre un paradigma de desarrollo que respete y garantice los derechos de los pueblos indígenas no se puede obviar el principio del consentimiento libre, previo e informado, como un requisito insoslayable. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce explícitamente este principio y plantea que todos los Estados deberán consultar y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas a través de sus instituciones representativas para obtener el consentimiento libre, previo e informado. Mediante la consulta, los Estados deben llegar a acuerdos y decisiones que garanticen los derechos de los pueblos indígenas, procurando el entendimiento mutuo y el consenso en la toma de decisiones. Si bien se cuenta con una serie de directrices para los procedimientos de consulta, son pocos los países que tienen normativas al respecto y la aplicación de los estándares es aún deficiente.

En este marco, el concepto del "buen vivir" o "vivir bien" interpela la noción y la práctica del desarrollo entendidos como política de modernización y de erradicación de la pobreza y el hambre en los países económicamente más desfavorecidos. Se trata de un nuevo enfoque del desarrollo como discurso y como práctica sobre escenarios futuros de convivencia, a través del cual los pueblos indígenas de América Latina han posicionado una vivencia, actitud e ideal de vida como un modelo para el resto de la sociedad. En los últimos años esta concepción innovadora se incluyó en dos constituciones: la de Bolivia (Estado Plurinacional de) y la del Ecuador, así como en sendos planes de desarrollo.

No obstante la riqueza que ello conlleva, hay quienes advierten desde el propio movimiento indígena sobre los riesgos de convertir al buen vivir o vivir bien en un concepto vacuo, pasible de ser utilizado por algunos gobiernos para extender en realidad modelos clásicos de desarrollo, de naturaleza "neoextractivista" y "reprimarizadora". Desde la perspectiva indígena, si el concepto de buen vivir o vivir bien ha de servir para una acción social emancipadora, debería vincularse entonces al enfoque de derechos y, de forma prioritaria, a los estándares mínimos sintetizados en el Convenio núm. 169 de la OIT y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

1. Recomendaciones

Dados este contexto y la necesidad de superar la brecha entre la proclamación de principios y los hechos, lo cual impide el pleno goce de los derechos de los pueblos indígenas y las posibilidades de materializar el buen vivir y el vivir bien, se formulan una serie de recomendaciones de política:

a) Respetar y apoyar desde el Estado a las instituciones y los sistemas de autogobierno de los pueblos indígenas mediante el fortalecimiento de sus instituciones políticas, económicas, sociales, culturales y espirituales, y la promoción de las capacidades organizativas y técnicas para su gobernanza interna y su relación con las instituciones estatales.
b) Documentar, sistematizar y promover intercambios de las experiencias de procesos de autonomía indígena en América Latina en asuntos vinculados a la ampliación de poderes, transferencia de competencias, fortalecimiento institucional y políticas públicas interculturales, entre otros.

c) Fomentar el respeto y apoyo a los procesos comunitarios de revitalización cultural —formas de autoridad, instituciones ancestrales, ritos y sistemas tradicionales, incluidos sus idiomas— que están siendo incorporados en la conducción de procesos de autonomía y autogobierno, así como a las iniciativas de protección y desarrollo de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas.
d) Promover y fomentar desde el Estado los procesos organizativos que contribuyan a la inclusión y reconocimiento de los aportes de las mujeres indígenas, así como su incorporación en las dirigencias y en los procesos de toma de decisiones.
e) Apoyar también los procesos organizativos de los jóvenes indígenas, tanto en el plano local como nacional y subregional.
f) Aumentar las medidas para asegurar y potenciar la participación de mujeres y hombres de pueblos indígenas en los procesos electorales de los países, ya sea a través de cuotas para personas indígenas, circunscripciones especiales para candidatos indígenas o fomentando los movimientos, plataformas y partidos políticos indígenas.
g) Promover y fortalecer las experiencias de procesos electorales donde se haya comenzado a incorporar la dimensión colectiva del derecho a la participación electoral en distintos niveles, así como las medidas adoptadas para asegurar la participación política de las mujeres indígenas en esos contextos.
h) Fomentar desde el Estado la participación de representantes de los pueblos indígenas en los mecanismos de las Naciones Unidas sobre pueblos indígenas, así como en las actividades de los órganos de tratados, y la promoción de medidas de seguimiento de sus recomendaciones específicas.
i) Continuar creando o fortaleciendo mecanismos de participación sistemática de los pueblos indígenas en los Estados, en el marco del Convenio núm. 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
j) Establecer mecanismos de consulta para aplicar el principio del consentimiento libre, previo e informado en los países de la región, sobre todo en los casos de concesiones para industrias extractivas, forestales, energéticas y proyectos de infraestructura en los territorios indígenas; y para adoptar medidas legislativas o administrativas. Los mecanismos deben ser culturalmente adecuados y realizarse a través de procedimientos que consideren las costumbres y tradiciones de los pueblos indígenas y sus métodos tradicionales de toma de decisiones.
k) Adoptar un nuevo enfoque de desarrollo, que incorpore la perspectiva del buen vivir o vivir bien no solo como discurso sino como práctica sobre los escenarios de convivencia futuros de las respectivas sociedades nacionales.
l) Promover y potenciar desde el Estado las economías indígenas, como una estrategia novedosa para el desarrollo de las comunidades y pueblos indígenas en el marco del buen vivir o vivir bien.
m) Incorporar en las políticas públicas y las estadísticas estatales los temas que definen el bienestar de los pueblos indígenas y del conjunto de la población en el marco del buen vivir o vivir bien.

B. La dinámica demográfica de los pueblos indígenas en las políticas y programas del Estado: heterogeneidad y relaciones biunívocas para la supervivencia

El conocimiento de la dinámica demográfica de los pueblos indígenas y sus componentes inherentes —la fecundidad, la migración y la mortalidad— es un aspecto crucial en la definición de políticas que pretendan cerrar las brechas de implementación de los derechos de los pueblos indígenas, ya que esta dinámica sustenta no solo su reproducción biológica sino también su pervivencia social y cultural. Saber cuántos son los pueblos indígenas en cada país de la región y cuál es su población constituye la información más básica para la definición de programas en todas las dimensiones de los derechos humanos. Por ejemplo, en el ámbito social, para cerrar las brechas de implementación de los derechos reproductivos, un dato básico es saber cuántas mujeres, niños, niñas y jóvenes indígenas hay; en el ámbito cultural, esta información es necesaria para cualquier programa de revitalización lingüística; en el ámbito político, los datos poblacionales son relevantes para la definición de un mecanismo de cuotas de participación, y en el ámbito económico, es un dato crucial para establecer negociaciones justas entre los pueblos indígenas, el Estado y las empresas de industrias extractivas. Sin embargo, hasta hace poco era difícil brindar una respuesta concreta.

Los censos de población y vivienda constituyen la fuente primordial de esta información y es por eso que, con miras a la ronda de 2010, las organizaciones indígenas, con el apoyo de organismos internacionales y aliados nacionales, ejercieron una fuerte presión para mejorar su inclusión y fortalecer la información sobre los pueblos indígenas en los censos y los institutos nacionales de estadística demostraron mucha mayor apertura que en décadas previas. Las diversas reuniones nacionales y regionales que se celebraron en la última década para tratar estos asuntos de manera conjunta con los pueblos indígenas contribuyeron a comprender mejor por qué y para qué se necesita de manera urgente esta información. Es así como, en todos los países que llevaron a cabo censos, se registraron progresos en esta materia y se han implementado —en mayor o en menor medida— las recomendaciones regionales e internacionales existentes. Todos respetaron el criterio de autoidentificación, aunque persisten diferencias semánticas importantes derivadas de la aplicación del criterio. La revisión de las preguntas se realizó a través de mecanismos participativos con los pueblos indígenas, debates y reflexiones y pruebas piloto; también se hicieron mejoras en la capacitación de los censistas y supervisores, en la cartografía y cobertura, y se efectuaron campañas de difusión.

Sobre la base de los censos de 2010, se estima que la población indígena en la región asciende a 45 millones de personas, con una importante heterogeneidad entre países; en un extremo están México y el Perú, con casi 17 millones y 7 millones de población indígena, respectivamente, hasta Costa Rica y el Paraguay, con poco más de 100.000 personas indígenas, y el Uruguay, con casi 80.000. Como resultado de las acciones llevadas a cabo en los últimos años, se observa un aumento significativo de la población indígena en la región. Teniendo en cuenta que la CEPAL (2007) había estimado unas 30 millones de personas indígenas para 2000, los resultados de 2010 suponen un aumento total del 49,3% en diez años, con una tasa de crecimiento medio anual del 4,1%. Se trata de una "recuperación demográfica" de magnitudes considerables, sobre todo si se tiene en cuenta que en el mismo período América Latina incrementó su población un 13,1%, a un ritmo medio anual del 1,3%. Esta recuperación no obedecería únicamente a la dinámica demográfica de los pueblos indígenas —esperable a la luz de los perfiles demográficos de estos pueblos—, sino también a un aumento en la autoidentificación. Con la excepción de Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Ecuador, estos aumentos se verifican en todos los países, con magnitudes dispares, siendo México el caso más sobresaliente.

Actualmente es posible contabilizar 826 pueblos indígenas en los países de la región, también con un panorama altamente heterogéneo; en un extremo se ubica el Brasil, con 305 pueblos indígenas, y en el otro extremo el Uruguay, con apenas dos pueblos. Los censos de esta década contribuyeron a mejorar en parte esta información, considerando las denominaciones de los propios pueblos indígenas. Cabe señalar que la determinación de las listas en varios países fue el resultado del trabajo conjunto entre los institutos de estadística, los organismos del Estado a cargo de los asuntos de pueblos indígenas y las organizaciones de estos pueblos, a lo que se sumó la colaboración de centros académicos.

La fragilidad demográfica de muchos pueblos indígenas que se encuentran en peligro de desaparición física o cultural es un asunto prioritario, tal como se ha podido comprobar en los censos y se refleja en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia y el Perú. En el primer caso se ha constatado que 70 pueblos indígenas (lo que representa un 23% de los pueblos indígenas del país) se encuentran en situación de extrema fragilidad, con una población inferior a los 100 habitantes. En el segundo, el mismo Ministerio de Justicia ha reconocido en 2013 que la supervivencia física y cultural de al menos 13 de los 39 pueblos indígenas del país se encuentra muy amenazada. En Colombia, por su parte, la Corte Constitucional reconoció la existencia de 35 pueblos indígenas en riesgo de desaparición cultural o física, a causa del conflicto armado y las flagrantes violaciones a los derechos humanos fundamentales, individuales y colectivos. Probablemente la cifra de pueblos en peligro de desaparición sea significativamente mayor, si a la fragilidad demográfica se suman otros factores de vulnerabilidad socioambiental y territorial, como los desplazamientos forzados, la escasez de alimentos, la contaminación de las aguas, la degradación de los suelos, la desnutrición y la elevada mortalidad, por mencionar algunos.

En relación con la estructura por edad y sexo , la información reciente —que también se constata en esta publicación— indica que se va perfilando una disminución del peso relativo de las nuevas generaciones vinculada con el descenso de las tasas de fecundidad entre los pueblos indígenas. Este fenómeno indica un cambio en las pautas reproductivas, al menos respecto de la cantidad de hijos que tienen en promedio las mujeres indígenas

en la actualidad, hecho que confirman los censos y las encuestas de demografía y salud recientes. Sin embargo, existe una diversidad de situaciones según países y pueblos indígenas. Si bien se perfilan avances en el proceso de transición demográfica, en todos los países las poblaciones de los pueblos indígenas continúan siendo más jóvenes que las no indígenas, lo que implica un potencial de crecimiento más elevado. Esto debería conducir a una mayor presencia relativa de personas indígenas en las sociedades nacionales en los próximos años, siempre y cuando las dinámicas demográficas no se vean amenazadas por la falta de implementación de los derechos de los pueblos indígenas.

1. Recomendaciones

Dados los persistentes desafíos analizados en esta sección, se recomiendan las siguientes acciones, que se complementan con las incluidas en el derecho al bienestar y el derecho a la información y a la comunicación.

a) Realizar una evaluación minuciosa de esta ronda de censos para sistematizar los procesos sobre la base de informes técnicos nacionales. Dichos informes, por ejemplo, pueden dar cuenta de cómo se han conformado y cómo funcionan los mecanismos participativos con los pueblos indígenas, a fin de identificar acciones concretas que permitan fortalecer los procesos iniciados.
b) Contribuir al fortalecimiento de las etapas posteriores al censo, mediante la evaluación de los datos, el procesamiento de información desagregada, la difusión, la capacitación y el uso de la incidencia en políticas, con participación de los pueblos indígenas.
c) Fortalecer la institucionalidad para la creación de estadísticas desagregadas que garanticen procesos participativos.
d) Generar información sobre aspectos sociales, demográficos, bióticos, fisiográficos, entre otros, de los territorios indígenas, incluidas la ubicación de los asentamientos humanos y su distribución espacial para enriquecer el análisis desde la perspectiva de los derechos territoriales. Los avances cartográficos de esta nueva ronda de censos ofrecen una oportunidad estadística única para la elaboración de estudios de interés, como el impacto demográfico de las industrias extractivas y los megaemprendimientos en territorios indígenas, y la identificación de las brechas de equidad sociales y territoriales, por mencionar algunos.
e) Realizar un análisis pormenorizado en cada país sobre las situaciones de fragilidad demográfica de los pueblos indígenas, para contribuir al diseño y aplicación de políticas. Resulta indispensable avanzar en los marcos legales y las estrategias concretas que permitan revertir estas situaciones. Es preciso contar con políticas para salvaguardar las formas de vida individual y colectiva de estas personas, tomando en cuenta las dinámicas demográficas, junto con el respeto de su identidad cultural, idioma, organización política, territorialidad ancestral, ritualidad y cosmovisión propia.
f) Avanzar en la aplicación de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y de aquellos que no han sido contactados, considerando las directrices elaboradas por las Naciones Unidas y las recomendaciones de la CIDH.
g) Considerar en la formulación de políticas y programas los perfiles demográficos distintivos que se caracterizan por estructuras etarias jóvenes, esto es, con una presencia significativa de niñas, niños, adolescentes y jóvenes. La asignación adecuada de recursos resulta esencial para abordar, sobre todo, los desafíos en materia de salud y educación, que deben atender tanto a los derechos individuales como colectivos y, en particular, al derecho a la integridad cultural.
h) Tener en cuenta la variabilidad de situaciones que existen en los países, según los factores sociales y culturales que afectan el "equilibrio demográfico" y la composición por género y edad de la población indígena. Se requiere un examen detallado que considere los diferentes pueblos indígenas de cada país y las zonas geográficas, a fin de visualizar los impactos que estas relaciones demográficas tienen en sus vidas y en particular las de mujeres y jóvenes indígenas.
i) Aplicar políticas que aseguren el acceso a servicios de salud de manera efectiva y pertinente; sobre todo, dados los niveles de fecundidad observados, a los métodos anticonceptivos que los pueblos, parejas y mujeres elijan, incluidos aquellos naturales y tradicionales, con respeto al principio del consentimiento libre, previo e informado.

C. Cómo garantizar los derechos territoriales de los pueblos indígenas: asunto central para el establecimiento de nuevos pactos

Aunque a distintas velocidades y de acuerdo a las características y especificidades de cada país, el reconocimiento de los derechos territoriales ha mostrado avances significativos en los últimos años en América Latina. En un lapso de apenas 20 años se ha pasado de una situación de negación del derecho a una situación de reconocimiento jurídico en la mayoría de los países de la región. Sin embargo, y no obstante los progresos descritos a lo largo del capítulo III, también es necesario señalar que todos los esfuerzos estatales por reconocer los derechos territoriales no logran alcanzar todavía los estándares internacionales definidos en el ámbito de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos.

Una característica fundamental que define a los pueblos indígenas es precisamente la conexión íntima e integral con el entorno natural en el que viven, que incluye además esquemas espirituales, modelos de vida particulares y cosmovisiones a menudo distintas de las de la mayoría de la población de los países en los que habitan. Resulta por tanto indispensable tener presente que el vínculo con la tierra para los pueblos indígenas no se reduce únicamente a la esfera económica sino que abarca además la relación con su propia historia, identidad y cultura.

Según las normas internacionales, el derecho de los pueblos indígenas sobre las tierras, territorios y recursos naturales se origina en su propio derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres, y por tanto es previo e independiente del reconocimiento estatal a través de un título oficial de propiedad. Esto conlleva la necesidad de que los Estados de la región establezcan regímenes regulatorios que reconozcan y respeten plenamente estos derechos y que prevean sanciones y recursos efectivos cuando estos se vean vulnerados.

Si bien en algunos países como Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Ecuador se les ha otorgado rango de derecho constitucional y se ha desarrollado una extensa normativa de reconocimiento, titulación y demarcación de territorios, los estándares internacionales siguen brindando un reconocimiento más completo de los derechos territoriales y se acercan más a las reivindicaciones permanentes de los pueblos indígenas. Los Estados parecerían renuentes aún a reconocer elementos fundamentales de estos derechos territoriales, como el control territorial y la propiedad de los recursos naturales.

Estas dificultades pueden explicarse por las consecuencias políticas, sociales y económicas de naturaleza transformadora que genera el reconocimiento del derecho al territorio, derecho negado durante siglos de discriminación, que debería llevar a una compensación correspondiente, y al reconocimiento de una condición de igualdad. En otros términos, el reconocimiento del derecho al territorio de los pueblos indígenas implica también, inexorablemente, el reconocimiento de derechos políticos de autogobierno o de autodeterminación, que promueven a su vez la transformación de los modelos clásicos de organización política.

En los últimos años se observa un fenómeno común a todos los países de América Latina: el aumento de los conflictos relacionados con el control y el uso del territorio y los recursos naturales. La expansión primario-exportadora en la región ha implicado graves impactos ambientales, reclasificaciones espaciales y afectaciones de derechos, intereses, territorios y recursos de pueblos indígenas. De acuerdo al catastro de conflictos por proyectos de industrias extractivas en territorios indígenas y a partir de la revisión de los informes elaborados por el Relator Especial de las Naciones Unidas para los Derechos de los Pueblos Indígenas en el período de 2009 a 2013, es posible distinguir la esencia de los problemas, que en la mayoría de los casos se presentan con distintos grados de complejidad y requieren atención estatal, a saber: conflictos derivados de un inadecuado o inexistente resguardo jurídico sobre las tierras, aguas, recursos naturales, biodiversidad y territorialidad indígena; afectación de lugares sagrados de los pueblos indígenas; evaluaciones deficientes o inexistentes de los impactos ambientales, sociales, económicos y territoriales de los proyectos extractivos; incumplimiento del deber estatal de consulta a los pueblos indígenas y de adopción de los resguardos y medidas para proteger sus derechos antes de otorgar concesiones o autorizar la ejecución de proyectos extractivos; exclusión de los pueblos indígenas de la participación en los beneficios por la explotación de recursos de sus territorios, y criminalización de la protesta social indígena ante proyectos de inversión que afectan sus derechos y territorios.

En este contexto, la nueva realidad de crecimiento de las industrias extractivas ofrece oportunidades, pero también —y sobre todo— riesgos y desafíos para los pueblos indígenas y los países de la región. En consecuencia, uno de los principales retos radica en la integración de los derechos de los pueblos indígenas en un nuevo modelo de gobernanza de los recursos naturales. Si bien en la última década se ha avanzado en el empoderamiento de los pueblos indígenas para la defensa y protección de sus territorios, se requieren acciones de fortalecimiento de estos procesos, centrados en la formulación de modelos económicos de manejo territorial sostenibles para ofrecer a los gobiernos propuestas concretas que puedan ser alternativas viables y beneficiosas para los propios pueblos y para la sociedad en general.

Tras estos escenarios de conflictos en torno al territorio y al control de sus recursos naturales subyacen las brechas de implementación no solo de los derechos territoriales sino también en relación con los derechos al consentimiento libre, previo e informado y a la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas. En relación al deber estatal de consulta y a pesar de que los estándares y procedimientos internacionales son muy concretos, se aprecian diferencias sustanciales entre los procedimientos de consulta que se están impulsando en los países de la región y los estándares internacionales. En el caso del consentimiento libre, previo e informado, la situación sería peor aún en tanto y en cuanto los Estados no la contemplen como una opción y no respeten los estándares establecidos por la Corte Interamericana o la Declaración de las Naciones Unidas. Y en relación con el derecho a la participación, si bien se está respetando en el ámbito de la planificación y elaboración de políticas públicas en varios países, las brechas entre estándares internacionales y nacionales se ahondan al pasar a la discusión de proyectos concretos de desarrollo y de infraestructuras en los propios territorios indígenas.

Por otra parte, hay otros factores que complican los escenarios de conflicto en torno a los territorios de los pueblos indígenas, acentuando la vulnerabilidad de sus comunidades. La contaminación y la degradación del medio ambiente constituyen una grave amenaza para numerosos pueblos que a menudo viven en tierras marginales y ecosistemas frágiles que son particularmente sensibles a las alteraciones del medio ambiente físico. Los pueblos indígenas son además los primeros que afrontan las consecuencias directas del cambio climático debido a su dependencia del medio ambiente y de sus recursos, que no solamente afectan su propia subsistencia sino también erosionan sus culturas y sus estructuras tradicionales de gobierno.

1. Recomendaciones

Tal como ha señalado la CEPAL, el establecimiento de nuevos pactos para la igualdad conlleva la necesidad de abrir procesos de debate sobre los desafíos que enfrentan los países exportadores de recursos naturales en relación con las políticas públicas, la institucionalidad y la regulación en la apropiación y el uso efectivo de las rentas. A la luz de los estándares internacionales, estos procesos deben incluir a los pueblos indígenas: la nueva gobernanza de los recursos naturales debe integrar los derechos de los pueblos indígenas, en particular los derechos territoriales.

Sobre la base del análisis presentado, se esbozan algunas recomendaciones de política orientadas a la implementación de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y los acuerdos vigentes para:

a) Avanzar en la adecuación y armonización de las legislaciones nacionales y políticas públicas con los estándares internacionales. En los casos donde haya inconsistencias en las normas nacionales, debería establecerse un orden de prioridad para que siempre prime la normativa de derechos humanos protectora de los pueblos indígenas y sus territorios.
b) Evitar que la legislación sobre la tenencia de la tierra, la minería y la extracción de recursos renovables y no renovables, al igual que la legislación forestal y ambiental, promuevan medidas contrarias a los derechos territoriales de los pueblos indígenas, o que reciban prioridad en función del llamado interés general. Es fundamental que haya una armonización de los diferentes marcos regulatorios nacionales en el menor tiempo posible, respetando los derechos territoriales de los pueblos indígenas y priorizando la aplicación del principio *pro homine* del derecho internacional.
c) Fortalecer los sistemas judiciales en cada país con el objetivo de erradicar cualquier tipo de concepción y práctica racista en la aplicación de justicia, y de este modo garantizar la seguridad jurídica de los territorios indígenas.

d) Consolidar las figuras jurídicas que reconocen los derechos territoriales de los pueblos indígenas, así como reforzar los procesos de titulación, demarcación y protección de los territorios indígenas que todavía no han sido reconocidos a fin de asegurar y garantizar jurídicamente los territorios indígenas de forma coherente con los estándares internacionales.
e) Garantizar el consentimiento libre, previo e informado, sobre todo con relación a los proyectos extractivos y de desarrollo en territorios indígenas o en áreas cercanas que puedan tener un impacto directo en zonas de importancia cultural, específicamente en los lugares sagrados, o en los recursos naturales necesarios para su supervivencia. Esto implica cumplir el deber estatal de consulta con procedimientos que se adhieran a estándares internacionales.
f) Establecer mecanismos razonables de participación en los beneficios a favor de los pueblos afectados por proyectos extractivos y de desarrollo; llevar a cabo estudios de impacto y establecer medidas de mitigación y compensación, con la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas.
g) Promocionar el diálogo y las mesas de concertación entre los pueblos indígenas y los Estados hasta su institucionalización como un mecanismo regular para que se conviertan en una práctica permanente.
h) Realizar una labor sistemática de documentación, mapeo y seguimiento de procesos de consulta existentes y de conflictos, sobre todo en torno a proyectos extractivos. Esta labor debe incluir la recopilación y análisis de buenas prácticas por parte de instituciones y organismos que tengan legitimidad y sean considerados objetivos en la región, pero también por parte de aquellos actores gubernamentales con responsabilidad directa en la protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas.
i) Incorporar los principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos a los marcos regulatorios nacionales. Si bien estos principios han recibido una acogida muy desigual por parte de las organizaciones indígenas, su marco conceptual refleja un consenso mínimo con el sector corporativo sobre lo que es exigible a las empresas. Si se hicieran operativos y se integraran en los marcos regulatorios nacionales, podrían convertirse en una herramienta muy importante para prevenir y gestionar conflictos a partir del desarrollo de la diligencia debida de las empresas con la participación de todos los actores.
j) Otorgar prioridad, en el seno de organismos de cooperación internacional, a las cuestiones relacionadas con los conflictos socioambientales locales, así como participar activamente de forma temprana y planificada para articular estrategias eficaces de prevención de conflictos.
k) Promover modelos sostenibles de desarrollo económico y manejo territorial desde los Estados en el marco del buen vivir.
l) Integrar formas de conocimiento tradicional indígena —cuya importancia ha sido reconocida por diferentes organizaciones como la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) — con las prácticas existentes para mejorar la adaptación al cambio climático y la búsqueda de soluciones en beneficio no solo de los pueblos indígenas sino de toda la humanidad.

D. Desigualdades territoriales y desafíos de la migración y la urbanización de los pueblos indígenas: los estándares de derechos trascienden la divisoria urbano-rural

Los pueblos indígenas no han sido ajenos al proceso de urbanización acelerada que ha tenido lugar en América Latina. La presencia urbana de los pueblos indígenas es sin duda significativa: según los censos de la ronda de 2010, el porcentaje urbano de población indígena rondaría el 50%. Más allá de este porcentaje, existen diferencias notorias entre los países de la región: la población indígena es altamente urbanizada en el Uruguay, la República Bolivariana de Venezuela, el Perú y México, donde más de la mitad de las personas indígenas viven en ciudades; medianamente urbanizada en Nicaragua, Costa Rica y el Brasil —entre el 40% y el 50%—, mientras sigue siendo eminentemente rural en el Ecuador, Colombia y Panamá, aunque aun en estos últimos casos, en términos absolutos la presencia urbana indígena no es para nada despreciable (entre 200.000 y 300.000 personas en el conjunto urbano).

La migración es el principal factor en estos resultados, pero otros influyen también en el aumento de la urbanización indígena, entre ellos la expansión urbana que puede derivar en la absorción y reclasificación de territorios indígenas

cercanos a las grandes urbes, y el crecimiento natural de la población indígena ya localizada en áreas urbanas; en otros casos, las ciudades se fundaron directamente sobre los territorios indígenas. En general, en las ciudades predominan las personas indígenas en edades productivas y reproductivas, con poca presencia de niñas y niños en comparación con el campo, donde hay más relaciones de dependencia. En algunas áreas rurales, la selectividad de la migración por sexo ha generado un predominio femenino, mientras que en las ciudades puede darse el caso contrario. Esto va configurando situaciones de vulnerabilidad demográfica diferenciadas, que se tornan más heterogéneas si se considera la diversidad de pueblos indígenas que existen en la región. Estas dinámicas demográficas se deben tomar en cuenta en el diseño y la aplicación de políticas y en la asignación de recursos para responder a la amplia gama de demandas en relación al empleo, la salud, la educación y en los diferentes aspectos del cuidado. Dado que se trata de una población con una estructura por edades afectada por las condiciones de la migración —principal, aunque no exclusivamente, hacia las ciudades—, esto plantea importantes desafíos sociales, que pueden implicar no solo ampliar la infraestructura sanitaria, la cobertura del sistema educativo y de salud, y la oferta de viviendas y servicios básicos, sino también la necesidad de incorporar un enfoque intercultural, puesto que los derechos de los pueblos indígenas trascienden la divisoria urbana y rural.

Los factores económicos, sociales y demográficos que subyacen en los procesos de urbanización están mediados por sus sistemas socioculturales de origen, todo lo cual conduce a que el grado de urbanización de los distintos pueblos indígenas sea diverso no solo entre sino también dentro de los países. Las cifras censales recientes muestran situaciones extremas, tal como en el caso de Costa Rica, donde el pueblo Cabécar conserva una residencia rural de más del 91% y el Ngöbe, de un 81,4%, mientras que los Chorotega son en su mayoría urbanos (55%), por citar un ejemplo. En el Brasil, Colombia, Costa Rica y Panamá, los censos permitieron constatar que en los dos primeros países alrededor de un 42% vive fuera de los territorios indígenas; esta situación alcanza a más de la mitad de las personas indígenas en los dos últimos países (en Costa Rica, un 65,5% vive fuera de sus territorios y en Panamá un 53,2%). Ello refleja las dificultades que actualmente enfrentan los pueblos indígenas para permanecer y sobrevivir en sus territorios. Pero en general, una mirada a la distribución territorial indígena según las divisiones político-administrativas mayores corroboran una alta concentración en determinadas áreas, asociadas a sus territorios ancestrales.

La información sobre migración interna reciente entre las divisiones administrativas mayores (DAM) en los censos de la ronda de 2010 en diez países con datos disponibles indica la existencia de unos 816.000 indígenas migrantes entre DAM en los cinco años anteriores a cada censo. En general se verifica que las personas indígenas continúan migrando relativamente menos que las personas no indígenas, lo que refleja el vínculo con sus territorios, más allá de las adversidades que deben afrontar. Además de los desequilibrios territoriales en el acceso a los bienes y servicios del Estado que conducen al traslado desde el campo hacia las ciudades, en el caso particular de los pueblos indígenas, la decisión del traslado está vinculada a factores más drásticos de expulsión ligados a las brechas de implementación de los derechos territoriales ya señaladas. La "reprimarización" de la economía de la región, con fuerte énfasis en la extracción de recursos naturales y los conflictos ya mencionados, podría estar incrementando la intensidad de la migración. Sin embargo, hay dificultades para evaluar en qué medida ello sucede, no solo porque los censos de las rondas de 2000 y de 2010 no son plenamente comparables en el tratamiento de la autoidentificación étnica, sino porque es muy probable que los movimientos entre divisiones administrativas mayores no representen los movimientos realmente asociados con dichas presiones. De hecho, las comparaciones hechas entre los censos de la ronda de 2000 y de 2010 indican cambios muy pequeños en los porcentajes de migrantes internos.

Lo anterior genera la necesidad de análisis a escalas territoriales menores que deben llevarse a cabo de manera pormenorizada. Sobre la base del censo de 2010 del Ecuador se pudo constatar, a modo ilustrativo, cómo la expulsión y permanencia constituyen dos formas en las que el conflicto por la irrupción de las industrias extractivas se manifiesta en el plano de la movilidad de los pueblos indígenas. En efecto, en la provincia de Morona Santiago, en la Amazonia ecuatoriana, cantones afectados por la incursión reciente de petroleras no muestran emigración indígena, en lo que podría ser una manifestación explícita de defensa territorial; en otros cantones, donde la industria extractiva es de larga data, el éxodo indígena es alarmante, posiblemente como resultado del deterioro ambiental. Y de manera complementaria, algunos cantones muestran claramente un saldo positivo de inmigración no indígena ligada a las actividades extractivas, lo cual agrava aún más la situación por los efectos negativos que esta migración produce en los territorios indígenas, documentados en estudios cualitativos.

En relación con la identificación de los principales lugares de origen y destino, se aprecia que las DAM de mayor atracción para las personas indígenas son aquellas con mejor desarrollo relativo dentro de cada país, las que

además suelen contener a las capitales u otras ciudades de importancia nacional, tal como sucede con la población no indígena. Sin perjuicio de ello, las y los migrantes indígenas tienden también a privilegiar como destino áreas geográficas cercanas a sus territorios ancestrales. Asimismo, se aprecia que una parte de las migraciones indígenas está atraída por polos alternativos de desarrollo, principalmente del sector agroexportador. Por su parte, las DAM que pueden asociarse con sus territorios tienden a presentar pérdida neta de población. Estos casos ilustran que, si bien la legalización de los territorios indígenas constituye una condición imprescindible del derecho territorial, junto con ello se requieren otras medidas efectivas que permitan garantizar logros tangibles en el mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales.

Sin desconocer los aspectos positivos que puede tener la migración de los pueblos indígenas hacia las ciudades, que muchas veces responde a estrategias de sobrevivencia y no necesariamente implica una desvinculación de sus territorios de origen, es importante considerar sus aspectos negativos. En estudios de caso se ha constatado que los migrantes indígenas quedan sometidos a la extrema pobreza o terminan viviendo en zonas marginales, con riesgo ambiental y social y sin seguridad. Del mismo modo, se han señalado las dificultades que sufren los migrantes para conservar y ejercer sus identidades y su cultura, y para acceder a servicios y conseguir empleo en las ciudades, derivadas de la discriminación estructural. Estas situaciones afectan sobre todo a las y los jóvenes.

Particular atención debe prestarse a las mujeres indígenas, puesto que hay evidencias que indican que están sometidas a peores condiciones, no solo frente a la población no indígena sino también frente a los hombres indígenas. Con mucha frecuencia durante el proceso migratorio, y más aún cuando se trata de desplazamiento forzado, las mujeres indígenas son sometidas a maltrato físico y violencia sexual. En los lugares de destino las mujeres indígenas enfrentan obstáculos más graves que los hombres para su acceso a los servicios sociales básicos y se vinculan sobre todo con ocupaciones en el servicio doméstico, en las maquilas o actividades informales por cuenta propia, donde enfrentan condiciones extremadamente precarias de trabajo tales como salarios bajos, ausencia total de afiliación a sistemas de seguridad social y salud, e incluso tráfico y explotación sexual. Los patrones culturales originarios obligan a las mujeres indígenas a asumir toda la responsabilidad del cuidado familiar en sus hogares, pero además en ocasiones también una carga muy grande de actividades productivas, lo que las convierte en el sostén de sus hogares, debido a la inestabilidad de la ocupación de sus parejas.

1. Recomendaciones

En virtud de estas situaciones que ponen de relieve la especificidad de la distribución de las personas y los pueblos indígenas en el territorio y de su movilidad, así como las vulnerabilidades propias que traen aparejadas, se esbozan a continuación algunas recomendaciones de políticas:

a) Es preciso que en el diseño y la aplicación de políticas públicas de impacto territorial se considere la enorme heterogeneidad de situaciones según los diferentes pueblos indígenas. Garantizar el derecho a la participación de los pueblos indígenas contribuye a que estas políticas sean más realistas y efectivas en los territorios.
b) Los Estados deben aplicar políticas para abordar el empobrecimiento y las dificultades de acceso a los servicios esenciales de las personas indígenas que viven en ciudades. Estas políticas se deben basar en la perspectiva de los derechos humanos, lo que implica considerar tanto la dimensión individual como la colectiva, que trasciende la división urbana y rural; en particular, se debe garantizar el derecho de integridad cultural también en las ciudades.
c) La migración no puede ser el camino obligado para que los pueblos indígenas mejoren sus condiciones de vida. La variedad de situaciones respecto a las magnitudes, itinerarios, causas y consecuencias de la migración indígena en la región debe tenerse en cuenta en las políticas públicas, de forma que, en conjunto con los pueblos indígenas, se logren mejoras en las condiciones de vida en sus territorios de origen, respetando su derecho a la libre determinación.
d) Es necesario ahondar en la generación de conocimiento sobre migración de los pueblos indígenas. Los censos de esta década ofrecen una oportunidad estadística que se debe aprovechar con miras a reconstruir unidades geográficas de análisis con sentido para los pueblos indígenas; esto trasciende el estatus legal del reconocimiento estatal. Los estudios tienen que incorporar la mirada cualitativa y complementarse con ella para lograr una comprensión de los procesos y deberían llevarse a cabo también de manera conjunta con los pueblos indígenas.

e) Teniendo en cuenta el papel clave que las mujeres indígenas desempeñan en la preservación de los lazos socioculturales y la cohesión de sus hogares y comunidades, los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar sus derechos, facilitando su acceso a los servicios básicos y las oportunidades para mejorar su calidad de vida y las condiciones de sus hogares. Del mismo modo, se deben orientar las actividades de los Estados para poner fin a la vulneración de los derechos de las niñas y los niños, en especial de aquellos que se movilizan sin acompañamiento de familiares o mayores responsables de su cuidado.

E. Políticas migratorias y transfronterizas: cómo afectan a los pueblos indígenas

La migración indígena no se presenta únicamente en el plano interno de los países de la región sino que en muchos casos trasciende las fronteras nacionales; de allí que la migración internacional indígena haya ido ganando cierta notoriedad en los últimos años. En virtud de los procesos sociohistóricos, es preciso distinguir conceptualmente la migración internacional indígena propiamente tal de la movilidad territorial ancestral, que ocurre en los pueblos indígenas que fueron fragmentados por los límites establecidos con la creación de los Estados. La información disponible a partir de la ronda de censos de 2010 ha reafirmado aquello que ya había comenzado a hacerse visible en los censos de 2000: se trata de una migración principalmente transfronteriza, de la cual se infieren las dos tendencias mencionadas. Independientemente de las causas, lo que está presente es el mantenimiento de los lazos sociales y económicos con las comunidades de origen, así como la reproducción sociocultural en los lugares de destino, sustentada en las redes familiares y en la participación en organizaciones que reivindican la identidad étnica.

En virtud de las características de la movilidad internacional en la región, la dimensión de los derechos está doblemente presente cuando se refiere a los pueblos indígenas y las problemáticas que les afectan; la situación de vulnerabilidad —derivada de su doble condición de migrantes e indígenas— se exacerba en escenarios de ausencia y desatención del Estado y de lejanía de las redes familiares y comunitarias. En los nueve países con datos disponibles, los censos dan cuenta de más de 83.000 inmigrantes internacionales indígenas. Aunque el panorama no es uniforme, un rasgo característico es que entre los inmigrantes internacionales indígenas hay un predominio de los hombres, con la excepción de México, el Perú y el Uruguay, donde predominan las mujeres. La migración tiene un impacto innegable en la reconfiguración de los roles dentro del hogar, el grupo familiar y la comunidad. Merced a la migración de los hombres o de ellas mismas, las mujeres adquieren nuevos roles de dirección y responsabilidad en el seno de sus comunidades. La participación femenina ha implicado un conjunto de transformaciones en los roles y en las relaciones de género, que son observables en la conformación de las organizaciones de mujeres indígenas de diversa índole y en la construcción de articulaciones y redes y en el nuevo transnacionalismo social migratorio. Sin embargo, esto también supone que las mujeres indígenas se ven expuestas a nuevas y graves situaciones de vulnerabilidad, que vienen dadas por su triple condición de mujeres, migrantes e indígenas.

En relación con el origen, y tal como acontece con la migración intrarregional en general, se trata de inmigración que proviene, en su gran mayoría, de otros países de América Latina —y dentro de esta, mayoritariamente limítrofe—, aunque también existen casos de pueblos indígenas que realizan una migración de carácter transnacional a países de fuera de la región y posteriormente se observan generaciones subsiguientes que regresan al país de origen de sus padres (como los inmigrantes indígenas en México que nacieron en los Estados Unidos, o los otavalos nacidos en España censados en el Ecuador).

Según el análisis de los patrones de asentamiento por divisiones administrativas mayores, se advierte la presencia de una migración que responde a una movilidad en territorios ancestrales, como ocurre con la migración internacional indígena del pueblo Pastos, que en un 60% reside en la provincia de Carchi del Ecuador, provincia limítrofe con el departamento colombiano de Nariño, y en el cual reside el 84% de los inmigrantes internacionales pastos nacidos en el Ecuador. Pero las cifras también muestran otros patrones migratorios, ya que las ciudades capitales atraen flujos de migración internacional indígena independientemente de la presencia o no de territorios históricos insertos en dos o más Estados. También puede darse el caso de inmigrantes de pueblos que son originarios de un solo lado de la frontera —tal como los inmigrantes otavalos nacidos en el Ecuador y residentes en Colombia— y migran hacia

países vecinos en una suerte de movilidad histórica. Se trataría de itinerarios que están asociados a actividades de comercio de sus producciones y que implican algún grado de movilidad por territorios más allá de la frontera étnica.

En un contexto de avances importantes pero insuficientes en el reconocimiento y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas, y más allá de la diversidad regional respecto de las magnitudes y características de la movilidad indígena, las cifras dejan en claro que la migración a través de fronteras estatales es otro de los desafíos que deben asumir los Estados como parte de las acciones tendientes a cerrar las brechas. Así por ejemplo, otorgar doble nacionalidad a los miembros de los pueblos indígenas asentados a ambos lados de la frontera —medida en la que ya se registran avances en Colombia y Venezuela (República Bolivariana de) — es un camino que debe seguir profundizándose en la región. Asimismo, la Comunidad Andina y el MERCOSUR registran —ya desde la década pasada— avances interesantes en materia de libre tránsito, facilitación de procedimientos migratorios en zonas fronterizas y residencia que, si bien no están explícitamente formulados para los pueblos indígenas, los beneficia por el hecho de ser parte de la dinámica de la movilidad en las fronteras y podrían profundizarse para responder a las situaciones particulares de estos pueblos.

Tales avances, que en algunos casos llevan más de una década en vigor, son condición necesaria pero no suficiente para un mayor reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas que se desplazan por las fronteras. Así queda reflejado en la Declaración de la segunda Cumbre Continental de Mujeres Indígenas del Abya Yala (La María Piendamó, Cauca, Colombia, noviembre de 2013), en la que se advierte que "(…) las fronteras que nos imponen limitaciones para transitar libremente por los territorios han impactado de manera particular la vida de las mujeres". En el mismo sentido se expresó la Conferencia Preparatoria Global Indígena para la Reunión Plenaria de la CMPI en el Documento de Alta (junio de 2013), cuando recomienda "(…) la derogación y/o interrupción de la seguridad nacional 'antiterrorista', las leyes sobre inmigración, control fronterizo y otras leyes, reglamentos, operaciones y órdenes ejecutivas especiales que violan los derechos de los Pueblos Indígenas". En otros términos, los obstáculos en el plano institucional, normativo y de políticas de los Estados siguen afectando los derechos de los migrantes internacionales indígenas. América Latina y el Caribe es la región con mayor número de países que han ratificado la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (17 países hasta febrero de 2014), no obstante lo cual es imperativo que se armonicen las legislaciones nacionales de acuerdo con los términos de la Convención.

Proteger a los migrantes internacionales indígenas que transitan por las fronteras resulta un elemento central en la promoción de sus derechos, sobre todo en el caso de las mujeres y de las niñas y los niños. Para estos últimos, el panorama se torna más preocupante a la luz de los desplazamientos de menores no acompañados, con graves violaciones a los derechos fundamentales.

Resulta imperioso recordar entonces que, si bien la región ha experimentado avances formales en los estándares de protección de derechos, existen también situaciones de estancamiento en la ejecución de políticas y en la implementación y reglamentación de normativas. Esta cuestión no es menor a la hora de abordar la movilidad indígena por las fronteras y la responsabilidad primaria de los Estados en la protección de los derechos de los migrantes: en muchos casos, las vulnerabilidades propias de la migración indígena aumentan con flagelos que suelen afectar a muchas personas migrantes, sin distinción de origen étnico o nacional, como la irregularidad, la trata, el tráfico ilícito y la migración forzada.

1. Recomendaciones

Sobre la base de los hallazgos descritos, se esbozan algunas recomendaciones orientadas a la formulación de políticas:

a) Tal como la CEPAL ha venido insistiendo en las últimas décadas, es de primordial importancia que los países que aún no lo han hecho ratifiquen la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, sobre todo aquellos de destino de la migración, puesto que agrega otro marco de protección a las personas indígenas que son migrantes internacionales.

b) Es indispensable que los Estados dispongan todas las medidas y recaudos necesarios a fin de proteger y garantizar la integridad de las niñas y los niños indígenas y no indígenas que se movilizan por las fronteras, en especial considerando el necesario irrestricto respeto que debe existir por los derechos del niño, en un contexto migratorio en el que cobra notoriedad el desplazamiento de menores no acompañados, que suelen ser víctimas de maltrato, violencia, abusos y trata con fines de explotación sexual y laboral.

c) Dada la complejidad de la dinámica migratoria en las zonas de frontera y los problemas específicos que la caracterizan, es fundamental reforzar la presencia del Estado en relación con la prestación de servicios de salud, y en particular de salud sexual y reproductiva, para los migrantes indígenas y no indígenas de ambos sexos, con especial énfasis en las mujeres, que suelen estar más expuestas a actos de violencia y abusos.
d) Es preciso crear o fortalecer mecanismos que permitan el libre tránsito de los integrantes de pueblos indígenas que fueron fragmentados por los límites de los Estados. El otorgamiento de la doble nacionalidad a las personas de los pueblos indígenas asentados a ambos lados de la frontera puede ser un camino; las modalidades deberán ser acordadas por los países involucrados y los pueblos indígenas, y para esto pueden aprovecharse los avances en materia de integración regional y los acuerdos bilaterales o subregionales vigentes. Constituyen una situación especial los pueblos en aislamiento voluntario, que también se ven forzados a movilizarse por la presión sobre sus territorios. Por tanto, en los acuerdos bilaterales o subregionales, sobre todo de los países de la cuenca amazónica y del Gran Chaco, es imprescindible que se tomen en cuenta las Directrices de las Naciones Unidas para pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial y las normativas y recomendaciones de la CIDH en estos asuntos.
e) Es necesario redoblar actividades y recursos para la indagación e investigación sobre los desplazamientos de pueblos indígenas por las fronteras, motivados por los efectos ambientales de las industrias extractivas y por la presión y/o la violencia que ejercen algunas empresas, grupos paraestatales y organizaciones delictivas contra las comunidades y los hábitats naturales y ecosistemas de los territorios ancestrales en las zonas afectadas.
f) En los países de destino, es necesario prestar atención a la situación de las personas indígenas que, como migrantes internacionales, se asientan en las grandes ciudades, lo cual plantea también desafíos en materia de formulación de políticas pluriculturales en todos los ámbitos de la vida de las personas y pueblos indígenas.
g) En materia de información, es menester seguir profundizando el conocimiento de las características sociodemográficas de las personas y pueblos indígenas que emigran de un país a otro, mediante el refinamiento de los instrumentos existentes y la realización de estudios específicos. En el caso de los censos, la pregunta de autoidentificación debe ser aplicable también a los nacidos en el extranjero, junto con la posibilidad de determinar específicamente a qué pueblo pertenece la persona.
h) Debido a la complejidad de la movilidad indígena, es necesario abordar estudios cualitativos y etnográficos, lo que permitirá una mayor comprensión de los procesos de reproducción social y cultural de los pueblos indígenas de la región que se movilizan por las fronteras y se desarrollan en zonas urbanas y rurales.

F. El derecho a la salud y el bienestar de los pueblos indígenas: una mirada holística con perspectivas de género y generacional

Desde la concepción de los pueblos indígenas, el concepto de salud es equivalente a la coexistencia armoniosa entre los seres humanos, con la naturaleza y con otros seres en la búsqueda del buen vivir. El concepto indígena de salud articula elementos físicos, mentales, espirituales y emocionales, tanto desde el punto de vista de las personas como de las comunidades, e involucra componentes políticos, económicos, sociales y culturales. Responde a las experiencias históricas y las cosmovisiones de cada pueblo y las creencias y prácticas de salud forman parte de las normas comunitarias. Según los estándares actuales, el derecho a la salud de los pueblos indígenas debe entenderse tanto en su dimensión individual como colectiva y claramente es interdependiente con la realización de otros derechos, en particular de los derechos territoriales.

En el plano de las respuestas institucionales por parte de los Estados, el derecho a la salud de los pueblos indígenas como colectivos diferenciados está consignado en las constituciones de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, México y Venezuela (República Bolivariana de). En la práctica, 17 países de la región cuentan con alguna institucionalidad estatal con el mandato específico para gestionar la salud intercultural. Asimismo, la gran mayoría de países de la región ha desarrollado legislaciones y políticas que presentan diferentes enfoques, énfasis y particularidades, que van desde el reconocimiento del derecho a la salud como bien individual, mencionando a los pueblos indígenas como grupos prioritarios, hasta algunas que reconocen y promueven los derechos colectivos y las

medicinas tradicionales. No obstante, más allá de la diversidad de modelos de salud intercultural, lo cierto es que tanto en la legislación como en las políticas se visualizan vacíos respecto de su contenido, alcance y herramientas para su implementación.

En términos generales, se observa que los progresos en materia de políticas y programas de salud han ocurrido con el mejoramiento del acceso y la adecuación de los servicios a las realidades culturales de los pueblos indígenas. Entre los logros se puede mencionar la consolidación de experiencias en salud que han producido una enorme riqueza de conocimientos y que sin duda serán la base para el progreso de la salud intercultural de la nueva década; muchas de las iniciativas han contado con la participación de organizaciones de los pueblos indígenas y con el apoyo de los organismos del sistema de las Naciones Unidas. En estas experiencias se observan dos tendencias: países como Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, Colombia y Guatemala y Venezuela (República Bolivariana de), donde los cambios en el sector de la salud son parte de un movimiento mayor de transformación de los Estados hacia democracias plurinacionales. En otros países, el desarrollo de estos modelos se circunscribe a las áreas de salud pública, como en el Brasil, Chile, Panamá y recientemente el Paraguay. Por otra parte, se observan menos avances en la incorporación del derecho al bienestar y a la salud de los pueblos indígenas en su concepción integral, que incluye la medicina tradicional y la protección de los ecosistemas que la sustentan. Asimismo, la participación de los pueblos indígenas en los procesos sigue siendo limitada.

Pese a estos avances, los indicadores de morbimortalidad continúan siendo más desfavorables entre los pueblos indígenas que en el resto de la población, evidenciando un daño acumulativo y más intenso entre los primeros. En efecto, el perfil epidemiológico descrito en el documento muestra evidencias elocuentes sobre las inequidades en salud que afectan a los pueblos indígenas en la región, aunque la información es fragmentaria. En términos generales, este se puede caracterizar como un perfil polarizado y prolongado, en el que se superponen distintas etapas de la transición epidemiológica con persistencia de altas tasas de incidencia y mortalidad por enfermedades transmisibles, como la tuberculosis, junto a enfermedades no transmisibles, como la diabetes asociada a la malnutrición y la obesidad. Además, sugiere que, en la medida que los pueblos indígenas aumentan su contacto y participación en la sociedad occidental, cambia la estructura de la mortalidad, presentando causas similares a la de los no indígenas pero que —dada la posición marginal que ocupan en la estructura socioeconómica y política, así como la falta de control cultural sobre su inserción en la modernidad— se acentúa presentando mayores riesgos de morir por prácticamente todas las causas.

La salud mental es otro de los ámbitos que requiere atención especial: muchos pueblos siguen enfrentando problemas de violencia por la imposición de proyectos de desarrollo, desplazamiento forzado y expropiación de sus territorios, conflictos armados y explotación económica, generando consecuencias psicológicas en las personas y comunidades. Si bien existe una diversidad de situaciones según los contextos socioterritoriales de cada pueblo, la sobremortalidad por suicidio sistemáticamente más alta entre las personas indígenas respecto a las no indígenas indica que comparten una serie de determinantes sociales (como la etnia, la pobreza y la discriminación) que interactúan con un aumento de los factores de estrés por presiones externas e internas a las comunidades. Si a ello se suma la creciente pérdida de los mecanismos de organización comunitarios, los acelerados cambios culturales y una entrada a la modernidad sin una mínima contención cultural, se puede entender por qué y cómo el suicidio se presenta de manera desproporcionada entre jóvenes indígenas.

Los censos de la década de 2010 y las últimas encuestas de demografía y salud muestran que las reducciones de la mortalidad infantil y en la niñez en los últimos diez años han sido significativas y que en la mayoría de los países de la región con datos disponibles se alcanzaría la meta establecida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio de una reducción de dos tercios en 2015. Sin embargo, la mortalidad infantil y la mortalidad en la niñez indígena continúan siendo sistemáticamente más elevadas que las no indígenas, y en varios casos distan mucho de alcanzar la igualdad. Estas desigualdades se extienden tanto al ámbito urbano como al rural y en general son superiores en este último, independientemente del nivel de la mortalidad. Las desigualdades en la mortalidad infantil y en la niñez reflejan las inequidades estructurales que sufren los pueblos indígenas en la región y por lo tanto no se eliminarán si la salud no se aborda de forma sinérgica con el resto de las políticas sectoriales y sin descuidar la dimensión colectiva de la situación de los pueblos indígenas.

Un tema central en relación con el bienestar de las mujeres indígenas, destacado en el capítulo IV, se refiere a los derechos sexuales y reproductivos y la erradicación de la violencia. En el marco de los determinantes sociales de la salud, el entrecruce de las desigualdades étnicas y de género se expresa de manera más elocuente en desmedro

de las mujeres indígenas, y niños y niñas indígenas, impactando en el derecho fundamental a la vida. De allí que este sea un asunto prioritario no solo para las organizaciones de mujeres indígenas sino también para los Estados y la comunidad internacional, lo cual se plasma en los diversos acuerdos regionales e internacionales vigentes.

No cubrir la demanda de planificación familiar en materia de anticoncepción implica privar a las mujeres de ejercer el derecho a la salud y, directa o indirectamente, limita el ejercicio de otros derechos económicos y sociales. La información sobre la prevalencia del uso de métodos anticonceptivos —indicador que guarda una estrecha relación inversa con la demanda insatisfecha de servicios de planificación familiar— muestra un panorama heterogéneo entre los países de la región, con un rango que va del 40% a más del 70%; sin embargo, las desigualdades en desmedro de las mujeres indígenas son sistemáticas. Asimismo, el porcentaje de fecundidad no deseada en seis países de la región resultó también más elevado. Pero también se observan progresos en la última década en varios indicadores sobre salud sexual y reproductiva, tal como aumentos significativos en la prevalencia anticonceptiva, en la reducción del embarazo adolescente y en la atención profesional de partos.

En relación con la maternidad a edades tempranas, en la mayoría de los países se ha observado una disminución entre las jóvenes indígenas de 15 a 19 años, con la excepción del Ecuador. Los mayores descensos se han registrado en Costa Rica, México, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de). No obstante, en 15 países con datos disponibles el porcentaje de madres jóvenes resulta sostenidamente mayor entre las jóvenes indígenas. Si bien las cifras permiten constatar la caída de la maternidad adolescente cuando las jóvenes indígenas tienen más años de escolaridad formal, en varios países, aun controlando por niveles educativos, la maternidad indígena siempre es más elevada que la no indígena; resulta imprescindible entonces contextualizar las cifras a las diferentes realidades socioculturales y territoriales. Sin perjuicio de ello, se debe prestar especial atención a las niñas menores de 15 años, quienes tienen riesgos considerablemente mayores sobre su vida y bienestar, independientemente del contexto.

Las limitaciones en la disponibilidad y calidad de información en relación con la mortalidad materna son en general altamente preocupantes, más aún para el caso de las mujeres indígenas. Las cifras disponibles corresponden a estudios locales y específicos, sin una sistematización temporal, y todos muestran la sobremortalidad materna en desmedro de las mujeres indígenas. La atención del embarazo, parto y posparto es una de las áreas donde se ha promovido ampliamente la salud intercultural, empezando por las experiencias pioneras en Guatemala y México, incorporando agentes y prácticas de medicina tradicional indígena. Esto se estaría reflejando en aumentos importantes de la atención profesional y es de esperar entonces que haya tenido impacto en la reducción de la mortalidad materna de las mujeres indígenas. Sin embargo, los modelos de atención interculturales no están generalizados dentro de cada uno de los países y en muchos casos distan de los estándares establecidos. Asimismo, en la última década se ha implementado una serie de programas de transferencias condicionadas, cuyas condiciones incluían la atención institucionalizada del embarazo, parto y posparto. Más allá de las críticas que han recibido este tipo de programas, lo cierto es que en la medida en que los modelos de salud intercultural no se implementen de manera sólida, el efecto de tales programas puede resultar coyuntural y se corren importantes riesgos de sufrir retrocesos.

En el diseño de políticas de salud sexual y reproductiva es imprescindible garantizar los derechos de integridad cultural, porque además ello contribuirá a que estas políticas sean eficaces. Promover y garantizar los derechos sexuales y reproductivos en contextos pluriétnicos supone generar condiciones para que las personas y parejas puedan ejercerlos de acuerdo a sus propias prácticas y modelos de bienestar. Así por ejemplo, debe tenerse en cuenta que la aceptación de los métodos y programas de anticoncepción es parte de un proceso complejo que, en gran medida, depende del sistema de significados culturales que tienen los pueblos indígenas respecto a las relaciones sexuales, la concepción, la gestación, el embarazo, el parto, la infertilidad, el aborto, entre otros. Varios estudios y diagnósticos, algunos impulsados desde las propias organizaciones de mujeres indígenas, han constatado además la baja calidad de los servicios, las prácticas discriminatorias y la falta de adecuación cultural.

La falta de información sistemática referida a la salud reproductiva de las mujeres indígenas también se extiende al tema de la violencia contra las mujeres, niños y niñas indígenas, lo cual de por sí es una expresión aguda de desigualdad y discriminación. Si bien no existen estadísticas nacionales, en América Latina se registran graves situaciones de violencia contra niñas, niños y mujeres indígenas. La violencia institucional bajo la cual se desarrollan numerosos conflictos ligados a la defensa territorial por parte de los pueblos indígenas también tiene efectos devastadores sobre las niñas y niños, jóvenes y mujeres indígenas. La ocupación del territorio por parte de las fuerzas policiales las hace víctimas de hostigamiento y represión, e incluso se ha observado la penalización a menores de edad, contraviniendo los compromisos internacionales que los Estados han asumido en materia de los derechos de la infancia.

Los diferentes tipos de violencia deben examinarse en los contextos del racismo, el colonialismo y el patriarcado que aún persisten. En este contexto, las mujeres indígenas han desarrollado una importante contribución a la conceptualización de la violencia desde su propia perspectiva, aportando conceptos como el de violencia estructural, violencia espiritual, violencia contra la madre tierra y procesos de sanación. Todos estos elementos deben ser parte constitutiva de los diagnósticos y la definición de estrategias eficaces. Los procesos de empoderamiento de las mujeres indígenas son centrales para hacer frente a las situaciones de violencia, rescatando las prácticas y creencias que ellas consideran positivas y desafiando aquellas que estiman dañinas. También el empoderamiento de las mujeres indígenas contribuye a la incidencia política en este ámbito.

Por otra parte, es importante recordar la falta y debilidad de información, sobre todo en el ámbito de la salud, y más aún desde una mirada integral y holística. Se requiere producir información de calidad, que sustente las políticas, para permitir la puesta en marcha y la evaluación de sus resultados. Asimismo, se deben generar datos básicos para realizar estudios sobre los determinantes sociales de salud de los pueblos indígenas y distribuir los recursos médicos, así como para construir sistemas de monitoreo y evaluación. Esto es central para definir objetivos sanitarios con sentido y evaluar la calidad de los programas y los efectos de políticas y programas.

1. Recomendaciones

Con el fin de garantizar el derecho a la salud de los pueblos indígenas, incluidos los derechos sexuales y reproductivos, los Estados deben redoblar sus esfuerzos para que las políticas, programas y directrices se diseñen y apliquen bajo los estándares existentes, garantizando el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y la plena participación en todas las acciones que les afecten. Se destaca la necesidad de promover un enfoque holístico e intercultural, con visión indígena en materia de salud, incluidas la medicina y las prácticas sanitarias tradicionales, así como de fortalecer el empoderamiento de las mujeres, los jóvenes y los pueblos indígenas para la entrega y el acceso a la salud.

Asimismo, es urgente que los Estados adopten las medidas necesarias, en conjunto con los pueblos indígenas, para garantizar que mujeres, niños, niñas y adolescentes y jóvenes indígenas gocen de protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación. Adquiere particular relevancia el combate a la violencia ligada a los conflictos socioambientales y los contextos de criminalización y militarización en los territorios indígenas. Además, se deben afrontar los problemas de salud mental que afectan en particular a adolescentes y jóvenes, tanto en los territorios asolados por conflictos como en los centros urbanos.

Como recomendación general es fundamental que la cooperación internacional renueve sus compromisos y continúe apoyando a los gobiernos y a los pueblos indígenas en las diversas iniciativas que sin duda han permitido alcanzar importantes avances en la región en todos los ámbitos mencionados. Sin embargo, el contexto de discriminación y empobrecimiento de los pueblos indígenas aún no ha sido superado en la región, por lo que el apoyo internacional es clave.

Además, se sugiere tomar en consideración las siguientes recomendaciones específicas:

a) Elaborar políticas y programas de salud intercultural que incluyan a la salud sexual y reproductiva requiere acuerdos, consensos y entendimientos mutuos. El diálogo intercultural debe partir de un genuino reconocimiento de los sistemas de saberes, cosmovisión y conceptos de salud de los pueblos indígenas, en particular, de las mujeres, adolescentes y jóvenes indígenas.
b) Crear y fortalecer mecanismos de "exigibilidad" y evaluación del cumplimiento de las políticas públicas y de las normas en salud. Se sugiere hacer un uso creativo de los recursos institucionales de los defensores del pueblo, por ejemplo a través de informes especiales sobre salud indígena, iniciativas de ley, rendición de cuentas, llamadas de atención al Poder Ejecutivo, entre otras acciones.
c) Fortalecer los procesos participativos en la definición de indicadores y sus herramientas estadísticas, y construir capacidades para que quienes recolectan los datos comprendan la perspectiva de los pueblos indígenas y, específicamente, de las mujeres y jóvenes indígenas, y también para que estos pueblos utilicen la información para incidencia política, destacando las brechas que enfrentan.
d) Robustecer la generación de información y conocimientos sobre los problemas de salud desde la cosmovisión indígena en materias como tuberculosis, diabetes, suicidio, salud mental, salud sexual y reproductiva, fortaleciendo a los investigadores en el enfoque de derechos, género e interculturalidad de las comunidades.

e) Aumentar el conocimiento en torno a enfermedades crónicas como el cáncer, considerando los factores socioambientales y culturales, y en particular el impacto sobre la salud que tienen las industrias extractivas. Este insumo es clave para que los procedimientos de consulta permitan garantizar el derecho al consentimiento libre, previo e informado.
f) Promover el intercambio de experiencias de los países de la región, incluida la de los programas apoyados por las Naciones Unidas, a fin de expandir los logros y evitar la repetición de errores.
g) Conformar redes de salud con enfoque intercultural, que se constituyan en comunidades de aprendizaje y permitan fortalecer e impulsar los modelos de salud intercultural, de acuerdo con los contextos socioterritoriales de los pueblos indígenas.
h) Formular y poner en marcha estrategias comunitarias para abordar desde una perspectiva integral los temas del área de salud mental, con énfasis en las mujeres, juventud y niñez indígena. Es urgente avanzar en una investigación intercultural sobre las formas como se manifiesta la depresión en los jóvenes. Es preciso desarrollar y aplicar estrategias interculturales de prevención y tratamiento de las enfermedades, en particular aquellas introducidas por el contacto con la sociedad occidental.
i) Considerar que los pueblos indígenas, sus agentes sanadores y tratamientos se deben insertar en un plano de subordinación a la medicina biomédica. Para ello, es preciso crear espacios democráticos que garanticen las dinámicas y procedimientos de participación y toma de decisiones de los pueblos indígenas, y que se constituyan en espacios de aprendizaje mutuo.
j) Reconocer los aportes de la medicina tradicional indígena. Las investigaciones no pueden aislarse en un laboratorio y desarticularse del contexto cultural que las hace eficaces y terapéuticas. Por tanto, se sugiere una evaluación más integral de la medicina tradicional, complementando el conjunto de prácticas de carácter empírico con sus dimensiones simbólicas y culturales.
k) Incorporar los aspectos sociales y colectivos presentes en el sustrato ideológico de las medicinas tradicionales indígenas. Un proceso intercultural con esas características es clave para enfrentar el complejo perfil epidemiológico actual de los pueblos indígenas de América Latina.
l) Formular diagnósticos flexibles definidos por la medición de la violencia contra las mujeres y los niños y las niñas indígenas, que puedan ajustarse sobre la marcha para responder de esa forma a sus necesidades y generar confianza.
m) Generar espacios de reflexión para mujeres indígenas sobre la conceptualización de la violencia y sus distintas manifestaciones, desde sus perspectivas; incorporar a las niñas, los niños y los jóvenes indígenas para conocer qué piensan y cómo viven la violencia, y trabajar con los hombres, los representantes del gobierno y las autoridades ancestrales y tradicionales de las comunidades, y representantes de los sectores de la salud y la educación; todo ello en el marco de los programas e iniciativas estatales contra la violencia, que garanticen la participación de las organizaciones de mujeres indígenas en todas las etapas del proceso.
n) Continuar con los procesos de empoderamiento de las mujeres indígenas, que son centrales para enfrentar las situaciones de violencia, rescatando las prácticas y creencias que ellas consideran positivas y descartando las nocivas.

G. Reformas de los sistemas educativos de democracias pluriculturales: la participación y la autonomía de los pueblos indígenas

La educación es una herramienta poderosa en la lucha para la erradicación de la exclusión y la discriminación, reivindicación que ha sido una constante entre los pueblos indígenas de América Latina. En términos generales, si bien se constatan avances significativos entre los países de la región respecto de las oportunidades de acceso de los niños, las niñas y los jóvenes indígenas al sistema educativo, las desigualdades étnicas, generacionales y de género persisten. Además, las cifras esconden las inequidades geográficas y según los diferentes pueblos en cada país. Las áreas más desfavorecidas en cuanto a los indicadores educativos suelen coincidir con los territorios indígenas.

Los progresos en el panorama educativo de los pueblos indígenas se han manifestado, por ejemplo, en un aumento significativo de la asistencia escolar de todos los grupos etarios entre el año 2000 y 2010. En particular, las niñas y

los niños de 6 a 11 años entran actualmente más temprano al sistema educativo, permanecen más tiempo y finalizan con mayor frecuencia los ciclos escolares. Los ocho países con datos disponibles de censos recientes muestran un porcentaje de asistencia entre el 82% y el 99% (que corresponden a la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay, respectivamente). Si bien la inserción escolar de la población de 12 a 17 años muestra porcentajes bastante más bajos que el grupo anterior, con un rango que oscila entre el 72% y el 80% para este mismo conjunto de países, el aumento que se observa en los últimos diez años no deja de ser alentador. El grupo más rezagado en términos de escolarización es el de los jóvenes de 18 a 22 años, con bajos porcentajes de asistencia a instituciones educativas que no superan el 40% en ningún país de la región (el rango es del 24% en México al 40% en Costa Rica).

La información censal ha permitido además comprobar progresos en la permanencia dentro del sistema educativo, en especial de las jóvenes indígenas, con un aumento importante de la proporción de jóvenes de 15 a 19 años que culminaron la enseñanza primaria, tanto hombres como mujeres. De todas formas, estos avances son aún insuficientes ya que, por una parte, las brechas étnicas son persistentes en desmedro de los pueblos indígenas y, por la otra, se suman las brechas territoriales y generacionales, que conducen en el primer caso a profundas desigualdades entre el campo y la ciudad y entre territorios indígenas y otras áreas geográficas del país. Esto pone en particular desventaja a las mujeres indígenas, principalmente a las jóvenes, quienes ya comienzan a insertarse en el mercado laboral y a tomar decisiones sobre su vida reproductiva. Los roles y funciones que se asignan a las mujeres indígenas en determinados contextos más tradicionales también condicionan el acceso y la permanencia en el sistema educativo. Por lo tanto, es preciso analizar de manera pormenorizada la forma en que impactan estos aspectos en el acceso y la calidad educativa de las jóvenes y mujeres indígenas, en cada contexto socioterritorial.

Las políticas y acciones del Estado no pueden soslayar que el acceso a la educación, y por ende a la información, impacta en las decisiones y la autonomía de las mujeres indígenas, así como en otros aspectos de su bienestar y el de su grupo familiar. Por otra parte, la discriminación estructural que afecta a los pueblos indígenas se manifiesta en los sistemas educativos de diversas formas y en varios niveles: con una oferta de servicios muy por debajo de los mínimos recomendados en comparación con los que se brindan a otros sectores de la población, dificultades de acceso geográfico, infraestructura deficiente, ausencia de políticas educativas culturalmente adecuadas y falta de mecanismos de participación efectiva de las comunidades en los proyectos y procesos de enseñanza y aprendizaje.

La contracara de los avances en el plano de la escolarización es la pérdida de aspectos centrales en la vida de los pueblos indígenas, como el idioma. La posesión de una lengua propia es un derecho y constituye la parte esencial de la identidad étnica de todo pueblo, siendo una de las reivindicaciones cardinales de las organizaciones indígenas. El derecho a su conservación y uso es consistente con el deseo de mantener viva la cultura a la que se pertenece y representa un pilar fundamental de la identidad, un canal que facilita la continuidad de los pueblos. Los datos censales han permitido ahondar en este tema gracias a que la mayor parte de los países de la región incluyeron preguntas sobre este asunto junto con las de autoidentificación. Algunos resultados permiten constatar que en muchos pueblos la preservación de las lenguas indígenas es muy intensa dentro de los territorios, pero fuera de ellos es baja la proporción de las y los jóvenes que las mantienen. En otros casos la pérdida del idioma es un hecho grave, tanto dentro como fuera de los espacios territoriales propios, y hay pueblos indígenas que están experimentando una tendencia a la rápida extinción de sus lenguas. Ello se explica en gran medida por las condiciones en las que se ha forjado la integración de los pueblos indígenas latinoamericanos a la modernidad y la globalización, que contribuyen a una paulatina pérdida de los idiomas y dialectos, o a la pérdida de su carácter de lenguas maternas. El papel de la educación y las políticas públicas es clave para mitigar y revertir estos procesos en resguardo de la diversidad lingüística y la riqueza cultural de los países de la región.

Si bien los países de América Latina registran notables avances en relación con la adecuación de sus sistemas jurídicos y constitucionales tendientes a reconocer y promover el derecho a la educación de los pueblos indígenas, resulta indispensable que ello se plasme en la institucionalidad, propendiendo a la interculturalidad y el bilingüismo en todos los niveles educacionales. En los últimos años se ha venido registrando un cambio de paradigma respecto de la educación intercultural. Si inicialmente se la asociaba con la educación bilingüe para niños indígenas, hoy en día se la considera una modalidad para el conjunto de la población en el sistema educativo. Según la evidencia, la educación intercultural bilingüe ha sido en general positiva en los países de la región donde se ha ido implementando.

Dado que el acceso al sistema educativo no garantiza per se ni la calidad ni la pertinencia cultural del proceso de enseñanza y aprendizaje, la educación debe además tomar en consideración el contenido, los valores y los conocimientos de las culturas indígenas, como también los del resto de la sociedad. De este modo las lenguas y

culturas indígenas pasan a ser recursos pedagógicos importantes de dicho proceso. Se trata de "descolonizar" los contenidos educativos y considerar dimensiones como el género, la espiritualidad y la interculturalidad, entre otras. El desafío consiste en incluir estos elementos en las políticas sectoriales, en el marco de los derechos de autonomía, control territorial y plena participación. Por otra parte, es clave que los gobiernos garanticen la continuidad educativa, desde la infancia hasta la formación universitaria y de especialización y posgrado, asegurando además la calidad de la oferta educativa para los pueblos indígenas, sobre todo en lo relativo a las características culturales de las y los estudiantes.

La información disponible indica que pocos estudiantes indígenas logran llegar a la educación postsecundaria y superior en América Latina. Las brechas de acceso y permanencia de las y los jóvenes indígenas en este nivel educativo continúan siendo altas. Entre los jóvenes de 20 a 29 años de edad con 13 o más años de estudio existen brechas que entrecruzan la condición étnica, el tipo de residencia urbano o rural y la condición de género, aunque las cifras de la ronda de censos de 2010 muestran que prevalecen con mayor intensidad las dos primeras y que las brechas de género entre los y las jóvenes indígenas se están reduciendo de manera significativa.

Los principales motivos de la menor incorporación de las y los jóvenes a la educación postsecundaria son, entre otros, las condiciones económicas, la incorporación más temprana al mundo del trabajo, incluidas las actividades de subsistencia, la distancia de las instituciones superiores de los lugares de residencia y la mala calidad de la educación primaria y secundaria, por mencionar los más notorios. Además, las instituciones superiores convencionales casi no incorporan elementos culturales indígenas ni efectúan las modificaciones tendientes al bilingüismo y la interculturalidad, como sí ocurre a nivel primario y secundario. De todos modos, han surgido instituciones de educación superior interculturales, cuyos orígenes son diversos, desde iniciativas estatales —como la Red de Universidades Interculturales, dependientes de la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe (CGEIB) de la Secretaría de Educación Pública en México— a aquellas que provienen de los propios pueblos indígenas —como la Universidad Kawsay en el Estado Plurinacional de Bolivia o la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN). Nueve países de América Latina cuentan en la actualidad con alguna modalidad de universidades interculturales o indígenas, que sin dudas ofrecen un marco de experiencias para progresar en el derecho a la educación de los pueblos indígenas y a la vez en la construcción de sociedades pluriculturales.

Tanto la incorporación de la perspectiva intercultural en las instituciones convencionales como la creación de nuevas instituciones de educación superior que respondan a los requerimientos y cosmovisiones indígenas son herramientas imprescindibles para la transformación de las relaciones sociales, culturales, económicas y políticas en los países de la región, pues constituyen un espacio para la edificación de un diálogo simétrico, de mutuo aporte y respeto para el fortalecimiento de la diversidad. La escasa pertinencia de la mayoría de las instituciones de educación superior de América Latina en relación con la diversidad social y cultural de la región no solo ha reforzado formas de discriminación que afectan a individuos y comunidades de pueblos indígenas, sino que además afecta los planes de estudio y la calidad de la formación que proveen esas mismas instituciones. Dicha situación también afecta las posibilidades de generar conocimientos, tecnologías e innovaciones sociales y educativasque podrían resultar beneficiosas para los pueblos indígenas así como para las respectivas sociedades nacionales en su conjunto.

La formulación de políticas de educación intercultural está estrechamente vinculada a la capacidad del Estado de atender las demandas educativas de las poblaciones mediante la participación activa de las comunidades. Por lo tanto, la participación de las familias y autoridades indígenas en la planeación y administración educativa favorece los proyectos autonómicos y las aspiraciones legítimas de ejecutar sus propios modelos de desarrollo. "Nada sobre nosotros, sin nosotros" reza un viejo adagio. Este aforismo se ha vuelto crucial para los pueblos indígenas, entre los cuales su sabiduría sobre los conocimientos tradicionales, la cultura, los medios de vida, las visiones del mundo y los métodos pedagógicos a menudo solo existe dentro de las comunidades. Una educación que responda a los actuales estándares de derechos requiere, por lo tanto, de la participación plena de los pueblos indígenas, desde el desarrollo de los programas de estudio, los materiales pedagógicos y la formación de los maestros, hasta la impartición de clases.

1. Recomendaciones

A continuación se formulan algunas recomendaciones de políticas que se derivan del análisis sobre la situación de la educación de los pueblos indígenas en América Latina. Los Estados de la región deberían:

a) Adoptar, de forma consistente con lo que estipula el Convenio núm. 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, las medidas pertinentes para garantizar a los pueblos indígenas una educación de calidad en todos los niveles y asegurar su participación en la formulación y ejecución de los programas educativos.
b) Asegurar que todos los niños indígenas en edad escolar tengan acceso a la enseñanza gratuita, incluso en escuelas indígenas que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje.
c) Garantizar que la enseñanza sea segura y apropiada desde el punto de vista cultural, para lo cual se requiere modificar los planes de estudio de tal forma que se basen, o al menos reflejen bien, las creencias y los valores culturales de los pueblos indígenas.
d) Promover en forma prioritaria el acceso de las mujeres indígenas a la educación y el desarrollo de sus capacidades, incluidas todas las reformas de los sistemas educativos que sean necesarias para que estas puedan aprovechar las oportunidades de capacitación y empleo.
e) Llevar a cabo las medidas necesarias para atacar las causas que frenan la incorporación de jóvenes indígenas a la educación superior.
f) Impulsar la educación en el marco del buen vivir, que apueste a lograr una mayor cobertura, así como también a la calidad y a la pertinencia cultural. Es necesario que las instituciones de enseñanza incorporen elementos culturales indígenas y concreten modificaciones tendientes a un mayor bilingüismo y un enfoque intercultural.
g) Redoblar esfuerzos para promover y respetar el uso de los idiomas indígenas, y tomar medidas urgentes para evitar la pérdida de los idiomas indígenas en peligro de desaparición, puesto que forman parte del patrimonio de toda la humanidad.
h) Ampliar los enfoques de los formatos educativos interculturales para incorporar las experiencias de los pueblos, sus epistemologías, historias, conocimientos, técnicas y medios de transmisión. De este modo se reducirán las desigualdades y brechas existentes.
i) Aumentar la inversión pública en la educación indígena, que es generalmente insuficiente, para equipararla con otros segmentos de la población. Además, se deberían realizar estudios periódicos que permitan valorar los resultados del gasto público en esta área y los impactos de las políticas educativas entre los pueblos indígenas.
j) Reconocer, en el marco de la libre determinación y de los procesos autonómicos, los sistemas educativos indígenas, y promover y contribuir a su fortalecimiento.
k) Destinar recursos financieros y técnicos a la recopilación y análisis de datos desagregados por pueblos indígenas que permitan construir indicadores sobre acceso, permanencia, calidad y pertinencia cultural en el ámbito de la educación y en todos los niveles de enseñanza.

H. Los pueblos indígenas, la información pública y los medios de comunicación: el rediseño de los sistemas estadísticos y el cierre de la brecha digital

El derecho a la información y a la comunicación abarca todos los temas necesarios para la construcción de una auténtica democracia, y su respeto contribuye a que se haga efectivo el pluralismo político e ideológico. A partir de la década de 1990, la libertad de expresión se redefine más allá de la libertad de información, como la libertad de comunicación o derecho a la comunicación, como consecuencia de la constante y creciente difusión de la prensa, la radio y la televisión y del nacimiento y la proliferación de las tecnologías de la información y las comunicaciones, como Internet. Por su parte, se incorporan otros elementos, como el control ciudadano de la gestión pública, la rendición de cuentas por parte del Estado o la interrelación entre el derecho a la información y a la participación en la adopción de decisiones. Para los pueblos indígenas el derecho a la información y a la comunicación conlleva el conocimiento de sus condiciones de vida, la libre disposición de datos relevantes, confiables y oportunos como una herramienta técnica y política que les permita ser agentes de su propio desarrollo y participar de la adopción de decisiones estatales. El acceso a la información relativa a los presupuestos públicos y su ejecución en los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal, comunal) se hace indispensable para estos fines. Asimismo, para evaluar los derechos se requieren datos que revelen los incumplimientos (o progresos) de la gestión pública.

En este sentido, la información se constituye en una herramienta fundamental para la evaluación y promoción de los derechos humanos.

El derecho a la información y a la comunicación de los pueblos indígenas implica que las estadísticas o los medios masivos de comunicación reflejen adecuadamente sus realidades, como así también conlleva la necesidad de que los Estados promuevan y garanticen su pleno acceso y que, además, garanticen la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en la generación y difusión de información y comunicación. Esto forma parte de los actuales estándares de derechos de los pueblos indígenas obligatorios para los Estados de la región.

En materia de información demográfica y socioeconómica, se ha observado un trabajo intenso en la región para mejorar la disponibilidad y calidad de los datos sobre los pueblos indígenas, principalmente y de manera generalizada en los censos de población y vivienda, y de manera más tímida en el resto de las fuentes de datos. Hasta el momento, todos los países están aplicando –en mayo o en menor medida– las recomendaciones internacionales surgidas sobre todo de los debates e intercambios sostenidos en los últimos años entre los institutos de estadística, las organizaciones de pueblos indígenas, académicos y cooperación internacional. En el caso de los censos de población y vivienda, junto con la inclusión del criterio de autoidentificación en todos los países con pueblos indígenas, la incorporación de nuevas dimensiones y variables de interés para estos pueblos ha sido uno de los avances, como por ejemplo considerar los idiomas indígenas, categorías que reconocen explícitamente a las viviendas indígenas, la inclusión de preguntas sobre espiritualidad, el aceptar relaciones conyugales polígamas en territorios indígenas, o la inclusión de preguntas sobre educación intercultural bilingüe. Sin embargo se trata de experiencias aisladas, aunque sientan importantes precedentes respecto a que la adecuación cultural de los instrumentos estadísticos convencionales resulta compleja, pero posible. Otros progresos en materia censal se refieren a una definición más precisa de la cartografía, que en algunos países permitirá obtener indicadores según los territorios indígenas, más allá de su correspondencia o no con los límites políticos administrativos de cada país. También las pruebas piloto para estos temas, las campañas, las consultas y una mayor participación de los pueblos indígenas en los procesos, además de la institucionalización de la temática, son signos claros de avances.

Pero como los avances son dispares entre los países de la región, es preciso contribuir con el fortalecimiento de las etapas posteriores al censo (evaluación de los datos, procesamiento, difusión, capacitación y uso e incidencia en políticas), con una participación de los pueblos indígenas, así como crear o fortalecer la institucionalidad para la producción de estadísticas desagregadas. Por otra parte, persiste el desafío de incluir preguntas de autoidentificación en el resto de las fuentes de datos, como encuestas y registros continuos, y aun cuando en algunos países esto se ha hecho, por diferentes razones –desde limitaciones técnicas hasta falta de voluntad política– los datos no se desglosan según este criterio. Entre las experiencias más recientes, cabe destacar las referidas a los censos agropecuarios, que constituyen un potencial de información muy rico para conocer la situación de las economías y de la tierra y sus recursos naturales en los territorios indígenas. En este sentido, varios países ya han incluido la identificación de los pueblos indígenas, ya sea a través de la localización de las unidades productoras o de las características del productor y su hogar. Resultan particularmente interesantes las incipientes experiencias para redefinir las unidades agropecuarias según la organización tradicional indígena. Los únicos países de la región que han logrado avances en esta línea han sido Colombia (2013) y Costa Rica (2014); en el primer caso, las unidades de observación se definieron en conjunto con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y los pueblos indígenas, georreferenciando cada territorio indígena, independientemente de su estatus legal. Además, en diversas variables convencionales se incorporaron categorías con sentido para los pueblos indígenas, como por ejemplo, el uso de la tierra o de determinadas plantas con fines ceremoniales y espirituales, el uso de métodos tradicionales indígenas para el cultivo o si se llevan a cabo prácticas religiosas como rezos, ritos o pagamentos dentro del manejo de tierras y cultivos, entre otros aspectos. En el caso de los registros continuos, también se destacan las experiencias de algunos países, como las del Ecuador y Guatemala, para incluir el enfoque de pueblos indígenas en el sistema estadístico de salud. Al igual que en otras fuentes de datos, este enfoque va más allá de la incorporación de variables de autoidentificación; implica una redefinición en los procesos de generación y análisis de la información y en los contenidos de los instrumentos estadísticos, donde las recomendaciones elaboradas para los censos de población siguen siendo válidas, en particular sobre los de plena participación de los pueblos indígenas en todas las etapas. Aquí también los desafíos son enormes, porque hasta el momento el Brasil es el único país de la región que no solo recoge en el sistema de información de salud datos con la "variable étnica", sino que además la procesa, analiza y difunde. En otros países la calidad de esta información sigue siendo deficiente.

Las propias concepciones que subyacen en la definición y construcción de las fuentes de datos existentes responden a una lógica de Estados monoculturales, por lo tanto su adecuación cultural muchas veces resulta insuficiente si se toman en cuenta los requerimientos de los pueblos indígenas, sobre todo si se desea construir indicadores para el seguimiento de los derechos colectivos. Respecto a herramientas complementarias, existen pocas experiencias en países de la región, como la de los censos indígenas en el Paraguay, el Perú (solo en la Amazonia) y Venezuela (República Bolivariana de), que aplicaron en los territorios indígenas y junto con el censo de población y vivienda convencional un cuestionario comunitario que ofrece un gran potencial para el monitoreo de los derechos colectivos. Lamentablemente, hasta el momento no se observa en la región un aprovechamiento real en el uso de esta información. En el caso de la Argentina, y ligado también al proceso censal, se realizó una Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas entre 2004 y 2005, con un diseño muestral que buscó la representatividad de los diferentes pueblos indígenas que existen en el país, tanto en zonas urbanas como rurales, y cuyo contenido conceptual y metodológico se elaboró en conjunto con los pueblos indígenas, quienes además participaron en la mayoría de las etapas del estudio.

En numerosos seminarios y talleres realizados en el ámbito internacional vinculados a la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible, el Convenio de Diversidad Biológica y los dedicados a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se avanzó en la elaboración de propuestas de indicadores complementarios para los pueblos indígenas, entre los que destacan la proporción de población indígena con control pleno y efectivo de las tierras, territorios (incluido el mar) y recursos naturales ancestrales. A nivel regional se cuenta con una propuesta de indicadores elaborada en 2006, donde los temas que definen el "bienestar" de los pueblos indígenas son: tierra y territorios; patrimonio natural y cultural colectivo; formas de organización social; identidad (colectiva y de género); libre determinación; modelos de autonomía y autogobierno; relaciones interculturales, y bienestar. Sin embargo, hasta el momento esta propuesta no se ha concretado ni forma parte de las estadísticas estatales.

El fortalecimiento de las capacidades nacionales, tanto de organismos del Estado como de las organizaciones indígenas, es otro de los desafíos pendientes para el uso efectivo de la información disponible y su incidencia en las políticas; en la última década se han llevado a cabo en la región numerosas actividades de capacitación en estos ámbitos, pero es preciso que se articulen y que sean sostenidas en el tiempo, para lo cual la dotación de recursos es indispensable.

Respecto del derecho a la comunicación, una revisión de los censos recientes de nueve países confirma la existencia de una amplia brecha digital que afecta a los pueblos indígenas y pone de manifiesto una nueva dimensión contemporánea de la histórica situación de exclusión en que se encuentran. Desafiando este marco de desigualdad, los pueblos indígenas están haciendo un uso intensivo de las tecnologías de la información y las comunicaciones en diversos niveles, dentro de sus organizaciones, entre diferentes pueblos indígenas y hacia la sociedad en general.

En cuanto a las tecnologías tradicionales, como la radio y televisión, es indudable que la experiencia radiofónica de los pueblos indígenas es amplia y nutrida. La radio constituye la principal herramienta para la transmisión de información a nivel local o nacional. Las radioemisoras indígenas se extienden por toda América Latina y, en general, suelen ser bilingües o trilingües, considerando los idiomas indígenas y el español (o portugués en el caso del Brasil); muchas cuentan ahora con páginas web desde donde pueden transmitir a todo el mundo, además de perfiles en redes sociales como Facebook. La labor que desempeñan las radios comunitarias es clave para la difusión de los derechos de los pueblos indígenas. En materia de proyectos de televisión, se aprecian escasos progresos en el último decenio en la región debido a la existencia de enormes obstáculos económicos y sociales para acceder a los dispositivos necesarios en una transmisión televisiva. Sin embargo, existen algunas experiencias de programas transmitidos en canales nacionales en Colombia, la Argentina (Bariloche), el Ecuador, Guatemala y Nicaragua. En este último país, tanto las radios comunitarias como los medios televisivos han sido fundamentales para ejercer plenamente los derechos autonómicos, y estos se han ido expandiendo de modo importante en las regiones autónomas.

Las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en la última década se han constituido, sin dudas, en un medio que facilita la difusión de las actividades desarrolladas por las organizaciones indígenas, permitiendo expresar el sentir de los pueblos sobre sus propias creencias y cosmovisiones, así como acerca de la interacción con preceptos y opiniones que surgen del ámbito no indígena. Dichas tecnologías han permitido el florecimiento de redes que trascienden el alcance de la radio y televisión, puesto que están disponibles a través de Internet, logrando una amplia cobertura y articulándose en torno a diferentes temas e intereses, en modalidades y

niveles diferentes. Desde los niveles regionales, como la Coordinadora Latinoamericana de Cine y Comunicación de los Pueblos Indígenas (CLACPI) o la Agencia de Noticias SERVINDI, pasando por el nivel nacional donde todas las organizaciones cuentan con sus páginas web, hasta las de nivel local, como es el caso del pueblo Mapuche con el informativo independiente, Mapuexpress.

Si bien se constata la existencia de una multiplicidad de medios de difusión del acontecer de los pueblos indígenas en América Latina, el contexto de discriminación y desigualdad impone serios límites que deben ser superados a la luz de los estándares de los derechos humanos. Tales límites se expresan desde la ausencia de los pueblos indígenas en los marcos normativos y la lucha por las frecuencias radioeléctricas hasta la falta de capacitación técnica para su aprovechamiento real. En particular, y en el marco de la nueva gobernanza de los recursos naturales —que debe incluir los derechos de los pueblos indígenas—, un reto emergente es la consideración del espectro radioeléctrico y otros usos de los territorios indígenas por parte de las empresas de telecomunicaciones, de forma que se garantice la participación de los pueblos indígenas en sus beneficios.

1. Recomendaciones

Dada la situación descrita, se recomiendan las siguientes medidas estatales:

a) Fortalecer el contexto legal y normativo para la inclusión de los pueblos indígenas en todo el sistema estadístico nacional, incluida la institucionalidad necesaria para garantizar la participación de los pueblos indígenas en todo el proceso de generación de información.
b) Promover la coordinación de todas las instituciones productoras de información, para que se incluyan preguntas de autoidentificación de manera consistente y comparable en las diferentes fuentes de datos.
c) Aumentar, en conjunto con los pueblos indígenas, las actividades de las entidades responsables de los sistemas estadísticos para la adecuación cultural de los instrumentos estadísticos y de los procedimientos que determinan cada una de las etapas en la producción de información.
d) Avanzar en el desarrollo de sistemas de información pluriculturales. Para esto se requiere una revisión de las diferentes propuestas existentes en la región y la promoción de encuentros de discusión que permitan definir un conjunto de indicadores de bienestar consistentes con los requerimientos de los pueblos indígenas.
e) Fortalecer las capacidades técnicas de los pueblos indígenas para un uso activo de la información disponible y su incidencia en políticas; algo similar se requiere en relación con los funcionarios estatales, para que conozcan mejor los deberes actuales en materia de producción de información y la importancia de la participación y la pertinencia cultural como medio para mejorar su calidad y validez.
f) Evaluar conjuntamente con los pueblos indígenas y los institutos de estadística los avances y retrocesos en estos asuntos. Ello posibilitará el intercambio de experiencias y la definición de estrategias operativas acordes a la naturaleza de cada fuente de datos para mejorar las acciones, tomando en cuenta las recomendaciones ya existentes en esta materia.
g) Redoblar los esfuerzos para que el acceso a Internet de banda ancha esté disponible para todas las personas y pueblos indígenas con la mayor celeridad posible.
h) Diseñar y aplicar políticas para la asignación del espectro radioeléctrico que incluyan de manera explícita a los pueblos indígenas. A la vez, y dado que este espectro es un recurso natural, deben tomarse medidas eficaces para que los estándares existentes respecto a los derechos territoriales de los pueblos indígenas incorporen esta dimensión.
i) Adoptar un marco normativo que brinde certezas, promueva la desconcentración de la propiedad de la radio y televisión y contribuya a generar un espacio mediático plural y accesible a todos los sectores de la población, en especial a la radiodifusión comunitaria, para que pueda operar sin discriminación.
j) Garantizar que la asignación de licencias en radio o televisión sea regulada por ley de forma completa, clara y transparente, y en virtud de criterios objetivos, públicos y democráticos, con la plena participación de los pueblos indígenas.
k) Contraer la obligación de extender la red de comunicaciones a fin de que esta permita la integración de las comunidades mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación, mitigando de este modo las carencias y rezagos que afectan a los pueblos indígenas.
l) Establecer condiciones para que los pueblos indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, adecuando la legislación correspondiente.

m) Incluir explícitamente a los pueblos indígenas en los observatorios sobre racismo y discriminación en los medios. Estos pueden proporcionar, además, principios orientadores y propuestas pertinentes para contribuir a eliminar los contenidos racistas en contra de los pueblos indígenas. La experiencia de Guatemala puede servir de ejemplo para expandirla a otros países.
n) Estimular la formación profesional de indígenas en periodismo y en otras carreras técnicas relacionadas con las tecnologías de la información y las comunicaciones, incluida la formación para el desarrollo de programas informáticos.
o) Promover y fortalecer la participación activa de los pueblos indígenas en la Conferencia Ministerial de Seguimiento del eLAC2015, así como también en los grupos de trabajo.

En el marco de las transformaciones profundas que se requieren en la región y que conllevan la necesidad de nuevos pactos sociales, la CEPAL alienta a los países de la región a diseñar y poner en práctica políticas basadas en los estándares de derechos de los pueblos indígenas, incluido el fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y la rendición de cuentas, que permitan consolidar las mejoras en su bienestar y condiciones de vida, la participación política y los derechos territoriales. Asimismo, la construcción de un nuevo paradigma del desarrollo centrado en la igualdad es el camino para transitar hacia una real valoración de la diversidad, con la cual se beneficia la sociedad en su conjunto. En esta redefinición estructural, es preciso reconocer el aporte de los pueblos indígenas, con sus conocimientos y prácticas ancestrales, para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y los principios de reciprocidad y solidaridad que rigen en sus organizaciones sociales.

Este siglo se ha iniciado con la consolidación de históricas demandas de reconocimiento posicionadas en las agendas nacionales e internacionales, y por ende con la generación de nuevas obligaciones estatales que hoy exigen de manera urgente su cumplimiento. Por lo tanto, la CEPAL convoca a los Estados de la región a redoblar esfuerzos y renovar las voluntades políticas con el fin de avanzar en el igual disfrute de los derechos humanos de los pueblos indígenas, incluidos las mujeres, niños y niñas, jóvenes y personas mayores, así como en el derecho a ser colectivos diferentes y cambiar la historia de discriminación y desigualdad secular que ha caracterizado a América Latina y el Caribe.

Bibliografía

Abramovich, Víctor (2008), "Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales" (OEA/Ser.L/V/II.132), Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2012), *Directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay*, Ginebra [en línea] http://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/03/Final-version-Guidelines-on-isolated-indigenous-peoples-february-2012.pdf.

___ (2011), *Diagnóstico sobre situación de los pueblos indígenas de América Central*.

___ (2007), *Violencia contra las mujeres indígenas*, Proyecto Promoción y Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas en México y Guatemala [en línea] http://www.ohchr.org.gt/documentos/publicaciones/Estudio%20sobre%20violencia%20doméstica%20hacia%20mujeres%20ind%C3%ADgenas.pdf.

ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) (2012), "Situación Colombia. Indígenas" [en línea] http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/2012/Situacion_Colombia_-_Pueblos_indigenas_2012.

___ (s/f), "Pueblos indígenas en Colombia" [en línea] http://www.acnur.org/t3/pueblos-indigenas/pueblos-indigenas-en-colombia/.

Acosta, Alberto (2012), *Buen vivir. Sumak Kawsay, una oportunidad para imaginar otros mundos*, Quito, Abya Yala.

ALAI (Agencia Latinoamericana de Información) (2012), "Foro Permanente acoge Declaración del Caucus Latinoamericano sobre la Doctrina del Descubrimiento", *América Latina en Movimiento*, 9 de mayo [en línea] http://alainet.org/active/54689.

Albarracín, Lelia Inés, Jorge R. Alderetes y María Teresa Pappalardo (2001), "Comunicación y exclusión: El caso de las comunidades bilingües minoritarias", documento presentado en las II Jornadas de Periodismo y Comunicación "Entre lo Global y lo Regional. Desafíos y Estrategias Comunicacionales", Santa Rosa, Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de La Pampa, 15 y 16 de noviembre.

Albó, Xavier (2011), "Suma qamaña = convivir bien. ¿Cómo medirlo?", *Vivir bien: ¿Paradigma no capitalista?,* Ivonne Farah H. y Luciano Vasapollo (coords.), La Paz, Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA)/Sapienza Università di Roma/Oxfam.

Alem, Alfonso (2007), "La participación política indígena en Bolivia: Refundar en clave de pluralidad", *Estudios sobre participación política indígena, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

Anaya, James (2013), "Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas" (A/HRC/24/41), Consejo de Derechos Humanos [en línea] http://protectionline.org/files/2013/08/2013-hrc-annual-report-spanish.pdf.

___ (2005), *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Madrid, Trotta.

___ (2004), "Pueblos indígenas, comunidad internacional y derechos humanos en la era de la globalización", *Avances en la protección de los derechos de los pueblos indígenas*, Fernando Mariño Menéndez y Daniel Oliva Martínez, Madrid, Dykinson.

Antón Sánchez, Jhon (2010), "La experiencia afrodescendiente y la visibilidad estadística en el Ecuador", *Documentos de Proyectos*, N° 368 (LC/W.368), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/42700/W368afrodescendiente.pdf.

Aparicio, M. (2006), "El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación", *Pueblos indígenas y derechos humanos*, M. Berraondo (coord.), Bilbao, Universidad de Deusto, Instituto de Derechos Humanos.

Argentina, CFE (Consejo Federal de Educación) (2010), "La modalidad de educación intercultural bilingüe en el sistema educativo nacional".

Arnold, D. y J. Yapita (2004), *Hacia un modelo social del parto: debates obstétricos interculturales en el altiplano boliviano*, La Paz, Ediciones ILCA.

Arrobo, Nidia (2013), "Guaraníes de Brasil. La epidemia de suicidios causa estragos", *Quetzal. Revista dels Comitès Òscar Romero de Catalunya*, N° 63 [en línea] http://www.comitesromero.org/tarragona/QUETZAL/quetzal_desembre2013.pdf.

Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia (2013), "Proyecto de Ley N° 0527/2013-2014. Ley de protección a naciones y pueblos indígena originarios en situación de alta vulnerabilidad" [en línea] http://www.diputados.bo/images/Docs/PL/LAprobadas13-14/PL%200527.pdf.

Ascarrunz, Beatriz (2011), "El vivir bien como sentido y orientación de políticas públicas", Vivir bien: *¿Paradigma no capitalista?*, Ivonne Farah H. y Luciano Vasapollo (coords.), Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA)/Sapienza Università di Roma/Oxfam.

ASDI (Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo) (2008), *A Climate of Conflict* [en línea] http://www.sida.se/contentassets/0c0498eb4310425b96e57f6f81199f3b/a-climate-of-conflict_1177.pdf.

Asociación Mundial de Radios Comunitarias (2012), *Situación de las radios comunitarias en México. Informe* 2011, México, D.F.

Assies, W. (2005), "Pluralismo, autodeterminación y autonomías", *Artículo primero. Asamblea Constituyente, otra Bolivia es posible*, Año IX, Nº 17, Santa Cruz, Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS).

Aylwin, J. (2002a), "El derecho de los pueblos indígenas a la tierra y al territorio en América Latina: Antecedentes históricos y tendencias actuales", *Ponencia de José Aylwin O. Sesión del Grupo de Trabajo sobre la Sección Quinta del Proyecto de Declaración con especial énfasis en las "Formas tradicionales de propiedad y supervivencia cultural. Derecho a tierras y territorios" (Washington, D.C., 7 y 8 de noviembre)* (GT/DADIN/Doc.96/02), Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, noviembre.

___ (2002b), "El acceso de los indígenas a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América Latina. Un estudio de casos", *serie Desarrollo Productivo*, N° 128 (LC/L.1767-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.81 [en línea] http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/11303/LCL1767-I.pdf.

Balladelli, Pier y otros (2009), *Enfoque intercultural: Prevención de la tuberculosis en pueblos indígenas*, Bogotá, Organización Panamericana de la Salud (OPS).

Banco Mundial (2006), "Acceso a la educación postsecundaria para pueblos indígenas" [en línea] http://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2006-04-12/acceso-a-la-educacion-postsecundaria-para-pueblos-indigenas,2936.html.

Barnach-Calbó, Ernesto (1997), "La nueva educación indígena en Iberoamérica", *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 13, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

Baronnet, Bruno (2013), "La autonomía como condición para la educación intercultural", *Educación intercultural a nivel superior: Reflexiones desde diversas realidades latinoamericanas*, Sergio Enrique Hernández Loeza (coord.), Puebla, Universidad Intercultural del Estado de Puebla.

Barrios, Oscar y Myriam Dávalos (2007), *Recomendaciones surgidas de la prueba piloto conjunta sobre enfoque étnico. Brasil y Paraguay*, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

Barroso, Gabriela y Alfonso Sandoval (2009), "Fecundidad indígena y salud reproductiva en La Montaña", *Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de Guerrero*, México, D.F., Programa Universitario México Nación Multicultural-Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)/Secretaría de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado de Guerrero.

Bastos, Santiago y Aura Cumes (2007), *Mayanizacion y vida cotidiana: La ideología multicultural en la sociedad guatemalteca*, Ciudad de Guatemala, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Bedoya Garland, Eduardo y Álvaro Bedoya Silva-Santisteban (2005), "Enganche y servidumbre por deudas en Bolivia", *Documento de Trabajo*, N° 41 (DECLARATION/WP/41/2004), Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Bello, Álvaro y Marcelo Paixão (2009), "Una mirada a la situación de los derechos de los afrodescendientes en América Latina", *Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: Del reconocimiento estadístico a la realización de derechos*, serie Población y Desarrollo, N° 87 (LC/L.3045-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.47.

Berraondo, Mikel (2013), *Territorios indígenas. Entre los reconocimientos de papel y la garantía de un derecho*, Programa para la Implementación de los Derechos de los Pueblos Indígenas (PIDPI) [en línea] http://noticias.ipesderechoshumanos.org/wp-content/uploads/2013/11/Territorios-Indigenas.-Mikel-Berraondo1.pdf.

___ (coord.) (2006), *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Bilbao, Universidad de Deusto.
___ (2005), "Pueblos indígenas y derechos territoriales entre el derecho consuetudinario y el derecho constitucional", *Diversidad cultural, conflicto y derecho. Nuevos horizontes del derecho y de los derechos de los pueblos indígenas en Latinoamérica*, E. Borja (coord.), Valencia, Tirant lo Blanch.
Bézares Cobar, Patricia (2007), "Aproximaciones para el análisis y estudio sobre la situación de las mujeres indígenas y migración en Guatemala", *Migraciones indígenas en las Américas*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).
BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2014), "Banco de datos de legislación indígena" [en línea] http://www.iadb.org/sds/ind/site_3152_s.htm.
Brasil, Ministerio de Salud (2012), *Política Nacional de Atençao à Saude dos Povos Indígenas*, Brasilia, Fundación Nacional de la Salud.
Bucheli, Marisa y Wanda Cabella (2010), "El perfil demográfico y socioeconómico de la población uruguaya según su ascendencia racial", *Notas de Población*, N° 91 (LC/G.2484-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.83.
Burger, Julián y David Martín Castro (2006), "Los pueblos indígenas en Naciones Unidas. Mecanismos de protección, agencias e instancias", *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Mikel Berraondo (coord.), Bilbao, Universidad de Deusto.
Burguette, Araceli (s/f), "Cumbres indígenas en América Latina: Cambios y continuidades en una tradición política. A propósito de la III Cumbre Continental Indígena en Guatemala" [en línea], http://www.iidh.ed.cr/comunidades/diversidades/docs/div_enlinea/resistencia-poder.htm.
Busso, M., M. Cicowiez y L. Gasparini (2005), *Etnicidad y los objetivos del Milenio en América Latina y el Caribe*, Bogotá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
Cabrero, Ferran (2013a), "Ejercer derechos, refundar el Estado. Cómo los indígenas amplían la ciudadanía", *Ciudadanía intercultural. Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas en Latinoamérica*, Ferran Cabrero (coord.), Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) [en línea] http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Spanish/LIBRO%20CIUDADANIA%20INTERCULTURAL%20PNUD%20democracia.pdf.
___ (2013b), "¿Punto y final del partido indígena? Análisis desde las elecciones ecuatorianas del 2013", *Ecuador Debate*, N° 89, Quito, agosto.
___ (2006), *El Tercer Mundo no existe: Diversidad cultural y desarrollo*, Barcelona, Intermón Oxfam Editorial.
Cabrol, Marcelo y Miguel Székely (eds.) (2012), *Educación para la transformación*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea] http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/11771.pdf.
Caicedo, Luz Pilar (2010), "Los kichwa-otavalos en Bogotá", *Niñez indígena en migración*. Derechos en riesgo y tramas culturales, Alicia Torres (coord.), Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
Calfio, Margarita y Fernanda Velasco (2006), "Mujeres indígenas en América Latina: ¿Brechas de género o de etnia?", ponencia presentada en el Seminario "Pueblos Indígenas y Afrodescendientes de América Latina y el Caribe: Relevancia y Pertinencia de la Información Sociodemográfica para Políticas y Programas", Santiago de Chile, 27 al 29 de abril [en línea] http://www.osarguatemala.org/sites/default/files/docs/brechas.pdf.
Calvelo, Laura (2011), "Viejos y nuevos asuntos en las estimaciones de la migración internacional en América Latina y el Caribe", *serie Población y Desarrollo*, Nº 98 (LC/L.3290-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.12.
Camus, Manuela (2002), *Ser indígena en la ciudad de Guatemala*, Ciudad de Guatemala, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
Canales, Alejandro y otros (2010), "Migración y salud en zonas fronterizas: Informe comparativo sobre cinco fronteras seleccionadas", *serie Población y Desarrollo* Nº 95 (LC/L.3250-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.55.
Canales, Alejandro, Patricia Vargas e Israel Montiel (2010), "Migración y salud en zonas fronterizas: Guatemala y México", *serie Población y Desarrollo*, Nº 91 (LC/L.3246-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.51.
CAOI (Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas) (2013), "Declaración de la V Cumbre Continental de los Pueblos Indígenas de Abya Yala", Resguardo indígena La María, Piendamó, 15 de noviembre [en línea] http://coordinadoracaoi.org/?p=977.

CAPDI (Centro para la Autonomía y Desarrollo de los Pueblos Indígenas) (2006), *Indicadores de bienestar de los pueblos indígenas. Informe de la Reunión Regional para América Latina y el Caribe*, Bilwi, Región Autónoma del Atlántico Norte, Nicaragua.

Cardoso, Fernando H. y Enzo Faletto (1969), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Casillas Alvarado, Miguel Ángel, Jessica Badillo Guzmán y Verónica Ortiz Méndez (coords.) (2012), "Educación superior para indígenas y afrodescendientes en América Latina", *Biblioteca Digital de Humanidades*, Universidad Veracruzana, Veracruz [en línea] www.uv.mx/bdh.

Castañeda, Amílcar (2006), "Salud indígena y derechos humanos", *Manual de contenidos. Campaña educativa sobre derechos humanos y derechos indígenas*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Castillo, Manuel Ángel (1997), "Los guatemaltecos en la frontera al sur de México", *Desarrollo, marginalidad y migración*, México, D.F., El Colegio de México.

___ (1993), "Migraciones de indígenas guatemaltecos a la frontera sur de México", Boletín, Nº 18, Guatemala, Centro Estudios Urbanos y Regionales, Universidad de San Carlos de Guatemala, mayo.

CDES (Centro de Derechos Económicos y Sociales) (2011), "Criminalización de la protesta social: Un recuento desde el retorno a la democracia" [en línea] http://www.google.cl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fobservatorio.cdes.org.ec%2Fdocumentos%2Fdoc_download%2F1107-criminalizacion-de-la-protesta-social-un-recuento-desde-el-retorno-a-la-democracia&ei=cXgsVJCANI7CsATdzIDoBg&usg=AFQjCNEqTUdL3khOwqFMvQX0hIojWgHG_g&sig2=CbjUbtHWfvyrvlIaLVfjcQ&bvm=bv.76477589,d.cWc.

CDI (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas) (2010a), "Los pueblos indígenas de México" [en línea] www.cdi.gob.mx/index.php?Itemid=24comCached.

___ (2010b), "Nombres de lenguas, pueblos y distribución" [en línea] www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=758&Itemid=68.

___ (2010c), "La mortalidad materna indígena y su prevención" [en línea] http://www.cdi.gob.mx/embarazo/mortalidad_materna_indigena_prevencion_cdi_pnud.pdf.

CEAMEG (Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de México) (2008), *Situación de las mujeres adultas mayores indígenas en México* (DP2-IF08-2008), México, D.F., Cámara de Diputados.

Cecchini, Simone y Aldo Madariaga (2011), "Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe", *Cuadernos de la CEPAL*, N° 95 (LC/G.2497-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.55.

CEJUDHCAN (Centro por la Justicia y Derechos Humanos de la Costa Atlántica de Nicaragua) (2013), "Los pueblos indígenas y comunidades étnicas denuncian sobre el avance de la frontera agrícola y explotación irracional de los recursos naturales" [en línea] http://www.cejudhcan.org.

Centro de Políticas Públicas y Derechos Indígenas (2010), "Brasil: Crece migración indígena hacia centros urbanos" [en línea] http://prensa.politicaspublicas.net/index.php/alatina/?p=8325&more=1&c=1&tb=1&pb=1.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago de Chile, abril.

___ (2013a), *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/L.3697), Santiago de Chile, 5 de septiembre.

___ (2013b), *Mujeres indígenas en América Latina. Dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos* (LC/W.558), Santiago de Chile.

___ (2013c), *Recursos naturales: Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional en América Latina y el Caribe* (LC/L.3748), Santiago de Chile [en línea] http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/52080/CELAC-Recursosnaturales.pdf.

___ (2013d), *Recursos naturales en UNASUR: Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional* (LC/L.3627), Santiago de Chile.

___ (2013e), *Economía digital para el cambio estructural y la igualdad* (LC/L.3602), Santiago de Chile.

___ (2013e), "Lista de indicadores para el eLAC2015. Versión 2013" (LC/W.527), Santiago de Chile.

___ (2012), "Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: Información sociodemográfica para políticas y programas", *Documentos de Proyectos*, N° 72 (LC/W.72), Santiago de Chile.

___ (2011a), "Recomendaciones para los censos de la década de 2010 en América Latina", *serie Manuales*, Nº 72 (LC/L.3364), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

___ (2011b), "Informe anual 2011. El salto de la autonomía de los márgenes al centro", *Documentos de Proyectos* (LC/W.436), Santiago de Chile.
___ (2009), "Recomendaciones para los censos de 2010 sobre cartografía censal, migraciones, enfoque étnico y cobertura censal" (DDR/3), Bogotá, 10 a 13 de agosto.
___ (2007), *Panorama Social de América Latina 2006* (LC/G.2326-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.133.
___ (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.81.
CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía – División de Población de la CEPAL) (2013a), *Observatorio Demográfico 2012* (LC/G.2569-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.13.II.G.10.
___ (2013b), *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/L.3697), documento presentado en la primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, Montevideo agosto [en línea] http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/8/50708/2013-595-Consenso_Montevideo_PyD.pdf.
___ (2013c), *Propuesta de agenda regional en población y desarrollo para América Latina y el Caribe después de 2014* (LC/L.3641/CRPD.1/4), documento presentado en la primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, Montevideo [en línea] http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/50502/CRPDPropuestadeagenda.pdf.
___ (2013d), *Implementación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en América Latina y el Caribe: Examen del período 2009-2013 y lecciones aprendidas* (LC/L.3642), documento presentado en la primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo, Montevideo.
___ (2012), *Población, territorio y desarrollo sostenible* (LC/L.3474(CEP.2/3)), Santiago de Chile.
___ (2011a), "Recomendaciones para los censos de la década de 2010 en América Latina", *serie Manuales*, Nº 72 (LC/L.3364), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
___ (2011b), *Observatorio Demográfico N° 12: Envejecimiento poblacional* (LC/G.2517-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.12.II.G.13.
___ (2011c), *Informe de la undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*, Brasilia, 13 a 16 de julio de 2010 (LC/L.3309), Santiago de Chile.
___ (2009), "Censos 2010 y la inclusión del enfoque étnico: Hacia una construcción participativa con pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina", *serie Seminarios y conferencias*, Nº 57 (LC/L.3095-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.79.
___ (2008), "Políticas públicas y programas de salud dirigidos a los pueblos indígenas de América Latina", *Panorama Social de América Latina 2007* (LC/G.2351-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.124.
___ (2006), "Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: Información sociodemográfica para políticas y programas", *Documentos de Proyectos*, N° 72 (LC/W.72), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
___ (2005), "Los pueblos indígenas de Panamá: Diagnóstico sociodemográfico a partir del censo del 2000", *Documentos de Proyectos*, N° 20 (LC/W.20), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
___ (2004), "La fecundidad en América Latina: Transición o revolución", *serie Seminarios y conferencias*, Nº 36 (LC/L.2097-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.34.
___ (1996), "Plan de Acción Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo" (LC/G.1920), Santiago de Chile [en línea] http://www.cepal.org/celade/publicaciones/xml/2/36792/LC-G1920_esp.pdf.
CEPAL/CELADE/ATM (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía – División de Población de la CEPAL/Alianza Territorial Mapuche) (2012), "Desigualdades territoriales y exclusión social del pueblo mapuche en Chile: Situación en la comuna de Ercilla desde un enfoque de derechos", *Documentos de Proyectos* (LC/W.473/Rev.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
CEPAL/CELADE/OPS (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía – División de Población de la CEPAL/Organización Panamericana de la Salud) (2011), "Salud de la

población joven indígena de América Latina: un panorama general" (LC/R.2171), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
___ (2010), "Salud materno infantil de pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina: Una relectura desde el enfoque de derechos", *Documentos de Proyectos* (LC/W.346), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
CEPAL/OIJ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Iberoamericana de Juventud) (2004), *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias* (LC/L.2180), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
CEPAL/OPS/UNFPA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Organización Panamericana de la Salud/ Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2013), "Lineamientos para incluir la identificación de pueblos indígenas y afrodescendientes en los registros de salud" *Documentos de Proyectos* (LC/W.569), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2012), "Pobreza infantil en pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/W.477), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
CEPAL/UNICEF/UNFPA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2011), *Contar con todos: Caja de herramientas para la inclusión de pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de población y vivienda* (LC/R.2181), Santiago de Chile.
Chisaguano, Silverio (2011), "CONEPIA. Comisión Nacional de Estadística de los Pueblos Indígenas, Afroecuatorianos y Montubios", presentación realizada en el Seminario Internacional "Censos 2010 y Pueblos Indígenas en América Latina", Cartagena de Indias, 2 a 4 de agosto.
___ (2006), *La población indígena del Ecuador*, Quito, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).
Chacón Castro, R. (2009), "Los territorios indígenas de Costa Rica", Costa Rica, D. Rojas, inédito.
Chile, Ministerio de Desarrollo Social (2006), Propuesta para la generación participativa de una política indígena urbana: Informe de la comisión asesora, Santiago de Chile.
Chile, Ministerio de Desarrollo Social/CONADI (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena) (2007), *Informe final. Consulta Nacional Indígena Urbana. Propuesta generación participativa de una política indígena urbana*, Santiago de Chile.
Chile, Ministerio de Educación (2008), *Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) 2008*, Santiago de Chile.
Chile, MINEDUC/UNICEF/UDP (Ministerio de Educación/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Universidad Diego Portales) (2012), *Educación para preservar nuestra identidad cultural*, Santiago de Chile, Centro de Políticas Comparadas de Educación de la Universidad Diego Portales.
CHIRAPAQ (Centro de Culturas Indígenas del Perú) (2014), "Por nuestros pueblos y culturas: Andar, memoria y propuesta de CHIRAPAQ, 1986-2013", Lima.
___ (2013a), "Declaración de las Mujeres Indígenas en Beijing - Huairou, 1995", Lima.
___ (2013b), "Riqsichikustin. Construyendo nuestra imagen: Juventud quechua y propuesta audiovisual en Ayacucho", Lima.
CHIRAPAQ/UNFPA/AECID/FCI (Centro de Culturas Indígenas del Perú/Fondo de Población de las Naciones Unidas/ Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo/Family Care International) (2011), *Propuesta de estándares básicos para servicios de salud materna con pertinencia intercultural en la Región Andina* [en línea] http://bolivia.unfpa.org/sites/default/files/Propuesta-de-estandares-basicos-para-servicios-de-salud-materna-con-pertinencia-intercultural-en-la-region-andina.pdf.
Choque Quispe, María Eugenia y Yolanda Terán Maigua (2009), *Base conceptual para la construcción de indicadores culturalmente apropiados para pueblos indígenas altoandinos*, La Paz, Departamento de Desarrollo Internacional (DFID).
Choquehuanca, David (2010), "Hacia la reconstrucción del Vivir Bien", *América Latina en movimiento*, Nº 452, Quito, Agencia Latinoamericana de Información (ALAI).
Chuji, Mónica, Mikel Berraondo y David A.C. Turner (2010), "Manual básico sobre la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas" [en línea] http://servindi.org/pdf/ManualBasico_DDPI.pdf.
CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) (2013), *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos* (OEA/Ser.L/V/II; Doc. 47/13), 30 de diciembre.

___ (2011), *Informe anual de la Comisión Internacional de Derechos Humanos 2010. Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión* (OEA/Ser.L/V/II), Organización de los Estados Americanos (OEA).
___ (2009a), *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos* (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09), 30 de diciembre.
___ (2009b), *Informe de seguimiento. Acceso a la justicia e inclusión social: El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia* (OEA/Ser/L/V/II.135 Doc. 40), 7 de agosto.
___ (2009c), *Comunidades cautivas: situación del pueblo indígena guaraní y formas contemporáneas de esclavitud en el Chaco de Bolivia* (OEA/Ser.L/V/II; Doc.58), Organización de los Estados Americanos (OEA).
CITI (Consejo Internacional de Tratados Indios) (s/f), "Mercurio, salud y pueblos indígenas" [en línea] http://cdn6.iitc.org/wp-content/uploads/Mercury-Spanish-FINAL1-102413_web.pdf.
Clavero, Bartolomé (2008), *Geografía jurídica de América Latina. Pueblos indígenas entre constituciones mestizas*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
Clech Lam, M. (2002), "El derecho a la libre determinación. Deudas con el pasado y promesas del porvenir", *Derechos a la libre determinación de los pueblos indígenas*, Québec, Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático.
COICA (Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica) (2013), "Acuerdos de la II Cumbre Regional Amazónica. Vida Plena Amazónica frente a IIRSA y desarrollismo", 17 diciembre [en línea] http://www.coica.org.ec/index.php/es/noticias/ii-cumbre-amazonica.
Cojtí Cuxil, Demetrio (2008), "Los gobiernos municipales y el respeto a la diversidad étnica y cultural local" [en línea] http://www.kas.de/wf/doc/1700-1442-4-30.pdf.
Colección de Tratados de las Naciones Unidas (2014), "International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families" [en línea] https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en.
Colombia, Ministerio de Educación Nacional (s/f), "Listado de resguardos indígenas" [en línea] www.mineducacion.gov.co/1621/articles-163147_Archivo_xls2.xls.
Comunidad Andina (2014a), "Decisión 501 del año 2000 sobre Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina" [en línea] https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDTS/Ordenamiento_Desarrollo_Territorial/3e20Decision501CAN.pdf.
___ (2014b), "Decisión 503 del año 2001 sobre reconocimiento de documentos nacionales de identificación" [en línea] http://www.redescolombia.org/sites/default/files/Decision%20503%20de%20la%20CAN.pdf.
CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador) (1997), "Proyecto político de la CONAIE", Quito.
Consejo Internacional de Tratados Indios (2006), "Marco y resumen de asuntos claves para la elaboración de indicadores culturales sobre la seguridad alimentaria, la soberanía alimentaria y el desarrollo sostenible", Reunión sobre los pueblos Indígenas e Indicadores del Bienestar, Ottawa, 22 y 23 de marzo.
COPPIP (Coordinadora Permanente de los Pueblos Indígenas del Perú) (2003) [en línea] www.redingigena.net/organinteg/coppip.html.
Cordero Ponce, Sofía (2012), "Estados plurinacionales en Bolivia y Ecuador. Nuevas ciudadanías, ¿más democracia?", Nueva Sociedad, N° 240, julio-agosto.
Corte Constitucional de Colombia (2009), "Auto 004" [en línea] http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a004-09.htm.
Cotler, Julio (1970), "Traditional haciendas and communities in a context of political mobilization in Peru", *Agrarian Problems & Peasant Movements in Latin America*, Rodolfo Stavenhagen (comp.), Nueva York, Doubleday Anchor Books.
Courtis, Corina, Gabriela Liguori y Marcela Cerrutti (2010), "Migración y salud en zonas fronterizas: El Estado Plurinacional de Bolivia y la Argentina", *serie Población y Desarrollo*, Nº 93 (LC/L.3248-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.53.
CRAAN/CRAAS/GRAAN/GRAAS (Consejo Regional Autónomo del Atlántico Norte /Consejo Regional Autónomo del Atlántico Sur/Gobierno Regional de la Región Autónoma del Atlántico Norte/Gobierno Regional de la Región Autónoma del Atlántico Sur) (2009), "Guía para la organización del modelo de atención de salud intercultural de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense", mayo.
CRAAN/GRAAN (Consejo Regional Autónomo del Atlántico Norte/Gobierno Regional de la Región Autónoma del Atlántico Norte) (2009), "Modelo de atención de salud intercultural. RAAN. Versión popular", Nicaragua, mayo.

Cruz Zúñiga, Pilar (2010), "Pueblos indígenas, migración transnacional e identidades. Retos y desafíos en la migración de los pueblos indígenas de Ecuador hacia España", *Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*, vol. 18, N° 34, Brasilia, enero/junio.

Cueva, Agustín (1979), "Problemas y perspectivas de la teoría de la dependencia", *Teoría social y procesos políticos en América Latina*, Agustín Cueva, México, D.F., Edicol.

Cunningham, Mirna (2009), "Registro civil de nacimientos en pueblos indígenas de América Latina", *Sistematización de las experiencias sobre derecho a la identidad y registro de nacimiento de niñas y niños indígenas en Bolivia, Ecuador, Guatemala y Panamá*, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)/Plan International [en línea] http://www.unicef.org/lac/Sistematizacion2col_21agost(2).pdf.

___ (2006), "Estudio sobre racismo por razones de identidad en Nicaragua", Centro para la Autonomía y Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CADPI), borrador.

Daes, Erica-Irene A. (2001), "Las poblaciones indígenas y su relación con la tierra" (E/CN.4/Sub.2/2001/21) [en línea] http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G01/141/82/PDF/G0114182.pdf?OpenElement.

___ (1993), "Nota explicativa acerca del proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas" (E/CN.4/Sub.2/1993/26/Add.1), 19 de julio.

DANE (Dirección Administrativo Nacional de Estadística) (2010), *La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos*, Bogotá [en línea] http://www.convergenciacnoa.org/files/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf.

___ (2009), "Metodología Censo General 2005", *Colección Documentos*, Nº 86, Bogotá.

___ (2007), *Colombia, una nación multicultural: Su diversidad étnica*, Bogotá.

Davis Villalba, Enriqueta (2009), *Kunas y Emberá Wounaan en la ciudad de Panamá. Entre la invisibilidad y la incorporación de la interculturalidad en la atención a su salud y calidad de vida*, Ciudad de Panamá, Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS).

Debido Proceso Legal (s/f), "El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas: La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú", Washington, D.C. [en línea] http://www.dplf.org/uploads/1301596126.pdf.

Del Popolo, Fabiana (2008), "Los pueblos indígenas y afrodescendientes en las fuentes de datos: experiencias en América Latina", *Documentos de Proyectos*, Nº 197 (LC/W.197), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Del Popolo, Fabiana y Ana María Oyarce (2006), "Población indígena de América Latina: Perfil sociodemográfico en el marco de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y de las Metas del Milenio", *Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: Información sociodemográfica para políticas y programas*, Documentos de Proyectos, N° 72 (LC/W.72), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

___ (2005), "América Latina, población indígena: Perfil sociodemográfico en el marco de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y de las metas del Milenio", Notas de Población, Nº 79 (LC/G.2284-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Del Popolo, Fabiana, Ana María Oyarce y Bruno Ribotta (2009), "Indígenas urbanos en América Latina: Algunos resultados censales y su relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio", Notas de Población, N° 86 (LC/G.2349-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.09.

Del Popolo, Fabiana y Bruno Ribotta (2011), "Migración de jóvenes indígenas de América Latina", *Pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina: Dinámicas poblacionales diversas y desafíos comunes*, Serie Investigaciones, N° 12, Fabiana del Popolo y otros (coords.), Río de Janeiro, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)/Asociación Latinoamericana de Población (ALAP).

Del Popolo, Fabiana, Mariana López y Mario Acuña (2009), *Juventud indígena y afrodescendiente en América Latina: Inequidades sociodemográficas y desafíos de políticas*, Madrid, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)/Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ).

Del Popolo, Fabiana y otros (2007), "Indigenous people and urban settlements: spatial distribution, internal migration and living conditions", *serie Población y Desarrollo*, Nº 78 (LC/L.2799-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.07.II.G.132.

Del Popolo, Fabiana y Susana Schkolnik (2013), "Pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos 2010 de América Latina: avances y desafíos en el derecho a la información", *Notas de Población*, N° 97 (LC/G.2598-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.14.

___ (2012), "Indigenous peoples and afro-descendants: the difficult art of counting", *Everlasting Countdowns: Race, Ethnicity and National Censuses in Latin American States*, Luis F. Angosto Ferrández y Sabine Kradolfer (eds.), Cambridge Scholars Publishing.

Denevan, William M. (1976), *The Native Population of the Americas in 1492*, Madison, University of Wisconsin Press.

De Oliveira Martins Pereira, Nilza (2012), "Inovações na pesquisa do indígena do Censo Demográfico 2010 do Brasil e um perfil demográfico dos indígenas residentes na fronteira brasileira", documento presentado en el V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP), Montevideo, octubre.

De Roux, Rodolfo R. (1990), *Dos mundos enfrentados*, Bogotá, Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP)/Capacitas.

Deruyttere, Anne (1997), *Indigenous peoples and sustainable development: the role of the Inter–American Development Bank*, IDB Forum of the Americas, 8 de abril.

DGEEC (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos) (2013), *III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas. Pueblos indígenas en el Paraguay. Resultados preliminares 2012*, Asunción, Secretaría Técnica de Planificación.

Diamond, Jared (1997), *Guns, Germs, and Steel: The Fates of Human Societies*, Nueva York, Norton.

Díaz Polanco, Héctor (1998), "Derechos indígenas en la actualidad", *Memoria. Revista de Política y Cultura*, N° 117, México, D.F., Centro de Estudios del Movimiento Obrero y Socialista.

Di Cesare, Mariachiara (2010), "El perfil epidemiológico de América Latina y el Caribe: desafíos, límites y acciones", *Documentos de Proyectos* (LC/W.395), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/44309/lcw395.pdf.

Dooley, Kate y Tom Griffiths (eds.) (2014), *Indigenous Peoples' Rights, Forests and Climate Policies in Guyana: A Special Report*, Forest Peoples Programme [en línea] http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/AGRO_Noticias/smart_territories/docs/guyana-special-report-fpp-2014.pdf.

DPE (Defensoría del Pueblo de Ecuador) (s/f), "Informe temático. Los escenarios de la criminalización a defensores de derechos humanos y de la naturaleza en Ecuador: Desafíos para un estado constitucional de derechos", Dirección Nacional de Promoción de Derechos Humanos y de la Naturaleza [en línea] http://www.accionecologica.org/images/2005/criminalizados/dpe.pdf.

Duarte, Jesús, María Soledad Bos y Martín Moreno (2010), "Inequidad en los aprendizajes escolares en América Latina: Análisis multinivel del SERCE según la condición socioeconómica de los estudiantes", *Documento de Trabajo*, N° IDB-WP-180, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo [en línea] http://publications.iadb.org/handle/11319/2556?locale-attribute=en.

Duarte, Rolando y Teresa Coello (2007), *La decisión de marcharse. Los pueblos indígenas migrantes de Guatemala y Chiapas*, Consejería en Proyectos, Ciudad de Guatemala [en línea] www.acnur.org/biblioteca/pdf/5826.pdr?view=1.

Durand, Jorge y Douglas Massey (2003), *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, Universidad Autónoma de Zacatecas.

ECMIA/CHIRAPAQ (Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas/Centro de Culturas Indígenas del Perú) (2013), "Violencias y mujeres indígenas. Documento preparado para CSW57", Lima, marzo [en línea] http://cdmujeresindigenas.odhpi.org/wp-content/uploads/2013/07/Violencias-y-Mujeres-Ind%C3%ADgenas.pdf.

Eede, Joanna (s/f), "Los suicidios guaraníes: el impacto en la psique del divorcio entre la humanidad y la naturaleza", Survival [en línea] http://www.survival.es/articulos/3248-suicidios-guaranies-impacto-en-la-psique-del-divorcio-entre-humanidad-naturaleza.

Enlace Indígena (2014), "Declaración de la II Cumbre Continental de Mujeres Indígenas del Abya Yala" [en línea] http://www.movimientos.org/es/content/declaraci%C3%B3n-de-la-ii-cumbre-continental-de-mujeres-ind%C3%ADgenas-del-abya-yala.

Escobar, Arturo (1995), *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton, Princeton University Press.

Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas (2010), *Indigenous Peoples and Peacebuilding: A Compilation of Best Practices*, Turín [en línea] http://www.unssc.org/home/sites/unssc.org/files/indigenouspeoples.pdf.

Espiniella, Pablo (2006), "Los pueblos indígenas de América Latina ante el fenómeno migratorio: Oportunidades y desafíos", documento presentado en el Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Madrid, 18 y 19 de julio.

Estupiñán, Juan Pablo (2007), "Afrocolombianos y el Censo 2005", *Revista de la Información Básica*, vol. 1, Nº 1, Bogotá.

Feldt, Heidi (2011), "Fortalecimiento de organizaciones indígenas en América Latina: Pueblos indígenas y cambio climático. Relación entre cambio climático y pueblos indígenas y sus posiciones en el contexto de las negociaciones en la Convención Marco sobre el Cambio Climático", Frankfurt, Agencia Alemana de Cooperación Internacional [en línea] http://www.giz.de/expertise/downloads/giz2011-es-pueblos-indigenas-y-cambio-climatico.pdf.

Fernández, Janina (2007), "Discriminación en el empleo y la ocupación de las mujeres indígenas en América Latina", Organización Internacional del Trabajo (OIT).

FID (Federación Internacional de la Diabetes) (2013), *Atlas de la diabetes de la FID*, sexta edición [en línea] http://www.idf.org/sites/default/files/SP_6E_Atlas_Full.pdf.

___ (2012), "Expert Meeting on Indigenous Peoples Diabetes and Development. Report", Copenhague, 1 y 2 de marzo [en línea] http://www.worlddiabetesfoundation.org/sites/default/files/Indigenous%20Peoples,%20Diabetes%20and%20Development_IP%20Expert%20Meeting%202012.pdf

FIMI (Foro Internacional de Mujeres Indígenas) (2013a), *Diálogo de saberes sobre la violencia contra las mujeres indígenas. Aproximaciones metodológicas a la investigación intercultural* [en línea] http://www.fimi-iiwf.org/listado_observatorio.php.

___ (2013b), "Documento de posicionamiento político y plan de acción de las mujeres indígenas del mundo. Adoptado en la Conferencia Global de Mujeres Indígenas", Lima [en línea] http://www.fimi-iiwf.org/archivos/af227adb8fb6361af7048ebe29c8c90b.pdf.

___ (2012), *Mairin bila baikra: Las voces de las mujeres indígenas. Diagnóstico participativo sobre violencia contra las mujeres indígenas en Centroamérica* [en línea] http://servindi.org/pdf/Mairin_Bila_Baikra.pdf.

___ (2009), *Ampliación del análisis de la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing+15 en el 2009 y el impacto de la crisis económica en la vida de las mujeres indígenas*, Documentos conceptuales [en línea] http://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/9/39909/FIMIanalisis_crisis.pdf.

___ (2007), *Mairin Iwanka Raya. Mujeres indígenas confrontan la violencia. Informe complementario al estudio sobre violencia contra las mujeres del Secretario General de las Naciones Unidas* [en línea] http://www.fimi-iiwf.org/archivos/002570930cca22648d3b4387435a693b.pdf.

Flowers, N. (1994), "Demographic crisis and recovery: a case study of the Xavante of Pimentel Barbosa", *South American Indian Studies*, marzo.

Forest Peoples Programme (2011), "Recopilación: Recomendaciones generales y observaciones finales relativas a los derechos de las mujeres indígenas adoptadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). 1993- 2010" [en línea] http://www.sendasal.org/119.

Fox, Jonathan y Gaspar Rivera–Salgado (2004), "Construyendo sociedad civil entre migrantes indígenas", *Migrantes indígenas mexicanos en los Estados Unidos*, Jonathan Fox y Gaspar Rivera-Salgado (coords.), México, D.F., Porrúa.

Frenk, J. y otros (1991), "La transición epidemiológica en América Latina", *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*, vol. 111, N° 6, Washington, D.C.

Fríes, Lorena y Victoria Hurtado (2010), "Estudio de la información sobre la violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 99 (LC/L.3174-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.148.

Fuenmayor, Alejandro (2004), *El derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. Análisis Jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública*, San José, Oficina de la UNESCO en San José.

Fundación Tierra (2010), *Informe 2010. Territorios indígena originario campesinos en Bolivia. Entre la Loma Santa y la Pachamama*, La Paz.

Gadea, Elena y Claudia Carrasquilla (2009), "Asociacionismo inmigrante y estrategias de inserción. Los ecuatorianos de Cañar en la Región de Murcia" [en línea] http://www.euskomedia.org/PDFAnlt/zainak/32/3211671183.pdf.

Gamboa, C. y S. Snoeck (eds.) (2012), *Análisis crítico de la consulta previa en el Perú. Informes sobre el proceso de reglamentación de la ley de consulta y del reglamento*, Lima, Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

García Ortega, Marta (2004), "La comunidad extendida. Tendencia de la migración nahua en la región del Alto Balsa, Guerrero", *Migrantes indígenas y afro-mestizos de Guerrero*, Editorial Cultural Universitaria.

Gavilán, Vivian (2008), *Sistematización de la experiencia sobre el parto aymara. Informe de Proyecto, Hospital de Iquique*, Santiago de Chile, Ministerio de Salud y Ministerio de Planificación (MIDEPLAN).

Girardi, Giulio (2001), "Para un contrapoder continental indígena, negro y popular, *Agenda Latinoamericana* [en línea] http://www.servicioskoinonia.org/agenda/archivo/obra.php?ncodigo=278.

GNUD (Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2009), "Directrices sobre las cuestiones relativas a los pueblos indígenas" (HR/P/PT/16) [en línea] http://www.ohchr.org/Documents/Publications/UNDG_training_16SP.pdf.
Gobierno Vasco (1998), *Derechos de los pueblos indígenas*, Vitoria, Servicio Central de Publicaciones.
Gómez, Felipe y Mikel Berraondo (eds.) (2013), *Los derechos indígenas tras la Declaración. El desafío de la implementación*, Bilbao, Universidad de Deusto.
González Chévez, Lilian (s/f), "Anclajes y transformaciones culturales de un pueblo Nahua en transición. El caso de Temalac, Guerrero", México, D.F., Departamento de Antropología, Universidad Autónoma de México [en línea] http://meme.phpwebhosting.com/~migracion/modules/seminarioe/gonzalezlilian.pdf.
González Pazos, Jesús (2007), *Bolivia: La construcción de un país indígena*, Barcelona, Editorial Icaria.
Griffith, Margarita (2009), "Aproximaciones al estudio de la migración indígena femenina panameña", *Las mujeres indígenas de América Latina en los procesos migratorios*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).
Gudynas, Eduardo (2011a), "Buen vivir: Germinando alternativas al desarrollo", en *América Latina en Movimiento*, Nº 462, Asociación Latinoamericana de Información (ALAI).
___ (2011b), "El nuevo extractivismo progresista en América del Sur. Tesis sobre un viejo problema bajo nuevas expresiones", *Colonialismos del siglo XXI. Negocios extractivos y defensa del territorio en América Latina*, Barcelona, Icaria Editorial.
Guillette, Elizabeth y otros (2006), "Altered breast development in young girls from an agricultural environment", *Environmental Health Perspectives*, vol. 114, N° 3 [en línea] http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1392245.
Hall, Gillette y Harry Patrinos (2010), *Indigenous Peoples, Poverty and Development*, Washington, D.C., Banco Mundial.
___ (eds.) (2006), *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
Helvetas Swiss Intercooperation (s/f), "Pueblos transfronterizos" [en línea], http://www.territorioindigenaygobernanza.com/pueblostransfronterizos.html.
Henriksen, John (2008), *Key Principles in Implementing ILO Convention No. 169*, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
Hernández, Isabel (1994), "Población y cultura: El caso de los pueblos indígenas en Bolivia", *Estudios Sociodemográficos de Pueblos Indígenas* (LC/DEM.G.146), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía/Instituto de Cooperación Iberoamericana/Fondo de Población de las Naciones Unidas/Confederación Indígena del Oriente Boliviano.
Hernández, Isabel y S. Calcagno (2003), *Los pueblos indígenas y la sociedad de la información en América Latina y el Caribe: Un marco para la acción*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto para la Conectividad en las Américas (ICA).
Hernández, Natalio (2007), "La educación intercultural en la perspectiva universitaria. El caso de México", *Intelectuales indígenas piensan América Latina*, Claudia Zapata (comp.), Quito, Editorial Abya Yala.
Herreño Hernández, Ángel L. (2004), "Evolución política y legal del concepto de territorio ancestral indígena en Colombia", *El otro derecho*, N° 31-32, Bogotá, Ilsa.
Hirmas, R. y otros (2005), *Políticas educativas de atención a la diversidad cultural*, Santiago de Chile, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe.
Hobsbawm, Eric (2001), *Industria e imperio*, Barcelona, Crítica.
Hopenhayn, Martín, Álvaro Bello y Francisca Miranda (2006), "Los pueblos indígenas y afrodescendientes ante el nuevo milenio", *serie Políticas Sociales*, Nº 118 (LC/L.2518-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.45.
Houghton, J. (2008), "Legalización de los territorios indígenas", *La Tierra contra la muerte. Conflictos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia*, J. Houghton (ed.), Bogotá, Centro de Cooperación al Indígena (CECOIN).
Huanacuni Mamani, Fernando (2010), *Buen Vivir/Vivir Bien. Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas*, Lima, Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI).
Huenchuan, Sandra (2006), "El envejecimiento de la población indígena en América Latina: Aproximación conceptual y sociodemográfica", *Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: Información sociodemográfica para políticas y programas*, Documentos de Proyectos, N° 72 (LC/W.72), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Ibacache, Jaime y América Painemal (2001), "Relaciones familiares en el mundo mapuche ¿armonía o desequilibrio?", *Documento de Trabajo*, N° 1, Temuco, Chile, Servicio de Salud Araucanía Sur.

IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) (2010), *Censo Demográfico 2010. Caracteristicas gerais dos indígenas. Resultados do universo*, Río de Janeiro.
IFC (Corporación Financiera Internacional) (2012), "Normas de desempeño sobre sostenibilidad ambiental y social" [en línea] http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/55d37e804a5b586a908b9f8969adcc27/PS_Spanish_2012_Full-Document.pdf?MOD=AJPERES.
IIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos) (2009), *Las mujeres indígenas de América Latina en los procesos migratorios*, San José.
___ (2003), "Campaña educativa sobre derechos humanos y derechos indígenas. Módulos temáticos" [en línea] http://www.iidh.ed.cr/comunidades/diversidades/campana%20indigena/indigenas%20modulos%20tematicos.pdf.
IIPE/UNESCO (Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), Buenos Aires, [en línea] www.iipe-buenosaires.org.ar.
INALI (Instituto Nacional de Lenguas Indígenas) (2007), "Síntesis informativa", México, D.F., 14 de septiembre.
INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2006), "Encuesta complementaria de pueblos indígenas", *Estudios INDEC*, N° 41, Buenos Aires.
INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (s/f), "Encuesta nacional de relaciones familiares y violencia de género contra las mujeres" [en línea] http://www.humanas.org.ec/pdf/Violencia_de_Genero_Ecuador_encuesta_nacional.pdf.
INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de México) (2010), *Resultados de la encuesta de verificación de viviendas deshabitadas y de uso temporal del Censo de Población y Vivienda 2010*, México, D.F.
___ (2004), *La población indígena en México* [en línea] http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/poblacion_indigena/pob_ind_mex.pdf.
INMUJERES (Instituto Nacional de las Mujeres) (2009), *Fecundidad y preferencias reproductivas en las mujeres indígenas mexicanas. Panorama actual con base en los resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica Demográfica* 2006, México, D.F., Gobierno Federal.
Instituto de Defensa Legal/Justicia Viva (2012), *Informe. La criminalización de las protestas sociales durante el primer año del gobierno de Ollanta Humala. "De la gran transformación a la mano dura"* [en línea] http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/publicaciones/archivo26072012-124720.pdf.
IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) (2014), *Climate Change 2014. Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Summary for Policymakers* [en línea] http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WG2AR5_SPM_FINAL.pdf.
IUCN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza) (2008), "Indigenous and Traditional Peoples at the IUCN World Conservation Congress. Report from the 4th IUCN World Conservation Congress Forum" [en línea] http://cmsdata.iucn.org/downloads/indigenous_participation_wcc4_report_low_res.pdf.
IWGIA (Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas) (2010), *El mundo indígena 2010*, Copenhague.
___ (2006), E*l mundo indígena 2006*, Copenhague.
___ (s/f), "Pueblos indígenas en Colombia" [en línea] www.iwgia.org/regiones/latinamerica/colombia.
Jordán, Valeria (2010), "Banda ancha: La nueva brecha digital", *Acelerando la revolución digital: Banda ancha para América Latina y el Caribe* (LC/R.2167), V. Jordán, H. Galperin y W. Peres (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
KAS (Fundación Konrad Adenauer) (2009), "Situación de los pueblos indígenas de Colombia", KAS Papers, N° 4, septiembre [en línea] http://www.kas.de/wf/doc/kas_17956-544-4-30.pdf.
Katz, Raúl y Hernán Galperin (2013), "La brecha de demanda: Determinantes y políticas públicas", *Banda ancha en América Latina: Más allá de la conectividad* (LC/L.3588), Valeria Jordán, Hernán Galperin y Wilson Peres (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Kearney, Michael y Federico Besserer (2004), "Gobernancia municipal en Oaxaca, en un contexto transnacional", *Indigenous Mexican Migrants in the United States*, Jonathan Fox y Gaspar Rivera-Salgado (eds.), La Jolla, San Diego, Center for US–Mexican Studies/Center for Comparative Immigration Studies, Universidad de California.
___ (1999), "Welcome to Oaxacalifornia", Cultural Survival Quarterly, vol. 23, Nº 1.
Kyle, David (2000), *Transnational Peasants: Migrations, Networks and Ethinicity in Andean Ecuador*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
Kreimer, O. (2003), "Informe del Relator. Sesión del Grupo de Trabajo sobre la Sección Quinta del Proyecto de Declaración con especial énfasis en las "Formas tradicionales de propiedad y supervivencia cultural. Derecho

a tierras y territorios" (OEA/Ser.K/XVI; GT/DADIN/Doc.113/03 rev.1) [en línea] http://www.oas.org/consejo/sp/cajp/Indigenas%20documentos.asp#2003.

Lara, Sara María (2009), "El papel de las mujeres en las migraciones y en la movilidad de los grupos indígenas de México", *Las mujeres indígenas de América Latina en los procesos migratorios,* San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

Las Casas, Bartolomé de (1552), "Brevísima relación de la destruición de las Indias" [en línea] http://www.eumed.net/textos/07/fbc/.

Lazos Chavero, E. (2002), "Ideas sobre identidad, pueblos indígenas y territorios" [en línea] http://www.latautonomy.org/CH_ideasIdenTerr.PDF.

León, Osvaldo (2000), "Balance de una década de resistencia", Agenda Latinoamericana [en línea] http://www.servicioskoinonia.org/agenda/archivo/obra.php?ncodigo=376.

Lewin, Pedro y Estela Guzmán (2005), *Los migrantes del Mayab*, México, D.F., Publicaciones Camino Blanco.

López, Néstor (2011), *La educación de los pueblos indígenas y afrodescendientes*, París, Organización de las Naciones Unidas sobre la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

López Fuentes, J.L. (2007), "Los pueblos indígenas ante el desafío de las autonomías departamentales. El derecho a la libre determinación en el proceso de descolonización", *El derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas en Bolivia*, Centro de Ecología y Pueblos Andinos (CEPA).

López Ruiz, Luis Ángel (2012), "Evaluación metodológica de la pregunta étnico-racial del censo 2011 de Costa Rica", San José, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Lu´K´at Pedro Us Soc (2012), *Principales indicadores de la educación bilingüe intercultural, EBI, en la Región del Altiplano Occidental de Guatemala*, Proyecto Lingüístico Santa María SC, Ciudad de Guatemala.

Machaca, Guido (2010), "De la EIB hacia la EEIP. Logros, dificultades y desafíos de la educación intercultural bilingüe en Bolivia en el marco del Estado Plurinacional", Revista Guatemalteca de Educación, Año II, N° 3, Ciudad de Guatemala, Universidad Rafael Landívar.

Mackay, F. (2008), *Pueblos indígenas y órganos de los tratados de las Naciones Unidas. Compilación de jurisprudencia de los órganos de los tratados de la ONU y de las recomendaciones del Consejo de Derechos Humanos. Vol. III: 2007-2008*, Forest Peoples Programme.

___ (2006), *Pueblos indígenas y órganos de los tratados de las Naciones Unidas. Compilación de jurisprudencia de los órganos de los tratados de la ONU y de las recomendaciones del Consejo de Derechos Humanos. Vol. 2*, 2005-2006, Forest Peoples Programme.

Maguid, Alicia (2008), "La emigración internacional a través de los censos en países de origen: Evaluación de resultados y recomendaciones", *serie Población y Desarrollo*, Nº 86 (LC/L.2968-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.80.

Maldonado, Gina (2005), "Migración otavaleña: Visión de un indígena", documento presentado a la Conferencia Internacional Migración, Transnacionalismo e Identidades: La Experiencia Ecuatoriana, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 17 a 19 de enero.

Mann, Charles C. (2006), *Una nueva historia de las Américas antes de Colón*, Taurus.

Marco Interinstitucional de las Naciones Unidas de Coordinación de las Medidas de Prevención (2012), *Toolkit and Guidance for Preventing and Managing Land and Natural Resources Conflict. Land and Conflict* [en línea] http://www.un.org/en/land-natural-resources-conflict/pdfs/GN_Land%20and%20Conflict.pdf.

Martínez, Jorge (2013), "Tendencias y patrones en la migración latinoamericana y caribeña a comienzos del siglo XXI", inédito.

___ (2011), "Estimaciones de la migración internacional", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

___ (2008), "América Latina y el Caribe: Migración internacional, derechos humanos y desarrollo", *Libros de la CEPAL*, Nº 97 (LC/G.2358-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.5.

___ (2006), "Género y migración internacional en el espacio iberoamericano: Algunas consideraciones en la búsqueda de buenas prácticas", documento presentado en el Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Madrid, 18 y 19 de julio.

___ (2003), "El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género", *serie Población y desarrollo*, Nº 44 (LC/L 1974–P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.133.

Martínez, Juliana (2003), *Ver para creer. La información pública ciudadana en América Central. Un estudio desde la sociedad civil*, San José, Fundación Acceso.
Martínez Cobo, José R. (1987), "Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas. Volumen 5. Conclusiones, propuestas y recomendaciones" [en línea] http://www.derechos.org/nizkor/bolivia/doc/coboes.html.
___ (1986), "Who are the indigenous peoples? A working definition" [en línea] www.iwgia.org/sw310.asp.
Martínez Peláez, Severo (2006), *La patria del criollo: Ensayo de interpretación de la realidad colonial guatemalteca*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
Martínez Pérez, Guadalupe (2012), "Mujeres indígenas y violencia militar en América Latina" (PFII/2012/EGM), "International expert group meeting on combating violence against indigenous women and girls: Article 22 of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (New York, 18-20 January 2012)" [en línea] http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/EGM12_martinez_perez.pdf.
Mato, Daniel (coord.) (2012), "Educación superior y pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina. Normas, políticas y prácticas", Caracas, Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC)-Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) [en línea] www.iesalc.unesco.org.ve.
___ (coord.) (2009), "Instituciones interculturales de educación superior en América Latina. Procesos de construcción, logros, innovaciones y desafíos", Caracas, Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC)-Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
___ (coord.) (2008), *Diversidad cultural e interculturalidad en educación superior. Tendencias y experiencias en América Latina*, Caracas, Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC)-Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) [en línea] http://www.iesalc.unesco.org.ve.
Mato, Daniel y otros (2012), "Diversidad cultural, interculturalidad y educación superior en América Latina. Contextos, modalidades de colaboración intercultural, logros y desafíos", *Educación intercultural a nivel superior: Reflexiones desde diversas realidades latinoamericanas*, Puebla, Universidad Intercultural del Estado de Puebla.
Medina, Javier (2008), *Ch'ulla y Yanantin: Las dos matrices de civilización que constituyen Bolivia,* La Paz, Graza Azul.
Medina, Manuel (2006), "Población indígena y otros migrantes vulnerables", documento presentado en el Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Madrid, 18 y 19 de julio.
Medina Vallejo, H. (2002), "La organización comunitaria y su papel en la conservación y manejo de los recursos naturales. El caso de la Federación Interprovincial de la Nacionalidad Achuar del Ecuador", A Gazeta de Antropología, vol. 18, artículo 16 [en línea] http://www.ugr.es/~pwlac/G18_16Henry_Medina_Vallejo.html.
Mendel, Toby (2009), *El derecho a la información en América Latina. Comparación jurídica*, Quito, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
MERCOSUR (Mercado Común del Sur) (2014), "Acuerdo sobre residencia para nacionales de los estados parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile (2002)" [en línea] http://www.mercosur.int/innovaportal/file/3963/1/2002_acuerdoresidencianacmcs_es.pdf.
México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2012), *Informe de la Consulta Nacional sobre la situación que guardan los derechos de las mujeres indígenas en sus pueblos y comunidades*, México, D.F.
México, SEP (Secretaría de Educación Pública) (2004), *Políticas y fundamentos de la educación intercultural bilingüe en México*, Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe [en línea] http://www2.sepdf.gob.mx/info_dgose/textos_digitales/archivos/cd1/politicas_y_fundamentos_mod.pdf.
Moctezuma, Miguel y Oscar Pérez (2006), "Remesas colectivas, estado y formas organizativas de los mexicanos en EUA", Red Internacional de Migración y Desarrollo [en línea] http://rimd.reduaz.mx/documentos_miembros/19799inversionsocial2.pdf.
Molina, R. y A. Vadillo (2007), "Los derechos de los pueblos indígenas en Bolivia. Una introducción a las normas, contextos y procesos", La Paz, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM) [en línea] http://www.bivica.org/upload/pueblos-indigenas-derechos_bolivia.pdf.
Montenegro, Raúl y Carolyn Stephens (2006), "Indigenous health 2. Indigenous health in Latin America and the Caribbean", *The Lancet*, vol. 367, junio [en línea] http://www.who.int/social_determinants/resources/articles/lancet_montenegro.pdf
Montero, Rafael Alfonso (2006), "Pueblos indígenas de Colombia y su inserción en el proceso censal", *Revista de la Información Básica*, vol. 1, Nº 1, Bogotá, Centro Andino de Altos Estudios (CANDANE).

Morales, Abelardo (2007), "Migraciones, tendencias recientes y su relación con la crisis de ciudadanía en América Latina y el Caribe", *Migraciones indígenas en las Américas*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
Mosonyi, Esteban (1998), "Plurilingüismo indígena y políticas lingüísticas", Nueva Sociedad, N° 153, Caracas, enero-febrero.
Movimiento Indio Pedro Vilca Apaza (1992), *El indígena y la tierra. Conferencia de Ginebra, 12-18 de septiembre de 1981*, Quito, Abya Yala.
Moya, Ruth y Alba Moya (2004), *Derivas de la interculturalidad*, Quito, Centro Andino para la Formación de Líderes Sociales (CAFOLIS)/Fundación Andina de Desarrollo y Estudios Sociales (FUNADES).
Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (2004), "Plan de Acción del Taller Permanente de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú 2005-2008", IV Encuentro Continental de Mujeres Indígenas de las Américas, Lima, 4 a 7 de abril.
Mundo Indígena (2008), "Poblaciones y lenguas indígenas de México: Una riqueza difícil de cuantificar" [en línea] www.redindigena.net/mundoindigena/n2/pag1.html.
Naciones Unidas (2014a), "Elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos" (A/HRC/26/L.22/Rev.1), Consejo de Derechos Humanos [en línea] http://ap.ohchr.org/Documents/S/HRC/d_res_dec/A_HRC_26_L22_rev1.pdf.
___ (2014b), "Documento final de Alta", Conferencia Preparatoria Global Indígena para la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas que se conocerá como la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, 10 al 12 de junio de 2013 [en línea] http://wcip2014.org/wp-content/uploads/2013/06/Adopted-Alta-outcome-document-SPA-on-letterhead-and-paper-size-A4.pdf.
___ (2013a), "Informe del Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su sexto período de sesiones (Ginebra, 8 a 12 de julio de 2013) (A/HRC/24/49), Consejo de Derechos Humanos [en línea] www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/.../A_HRC_24_49_SPA.doc.
___ (2013b), "Declaración del Cónclave Mundial de los Jóvenes Indígenas sobre la Conferencia Mundial de los Pueblos Indígenas 2014. Reunión preparatoria del CMJI en Inari, Finlandia, del 9 al 11 de abril de 2013" [en línea] http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/WCIP-youth-decl.pdf.
___ (2013c), "Estudio sobre la incidencia de la violencia contra las mujeres y las niñas indígenas teniendo presente lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 22 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas" (E/C.19/2013/9), mayo [en línea] http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/230/62/PDF/N1323062.pdf?OpenElement.
___ (2013d), "Estudio sobre la situación de las personas indígenas con discapacidad, con especial atención a los desafíos que enfrentan respecto del pleno disfrute de los derechos humanos y la inclusión en el desarrollo" (E/C.19/2013/6), Nueva York, Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, mayo.
___ (2013e), "Las tecnologías de la información y las comunicaciones para el desarrollo" (A/RES/67/195), Resolución aprobada por la Asamblea General el 21 de diciembre de 2012 durante el sexagésimo séptimo período de sesiones, Nueva York.
___ (2012a), "Informe de seguimiento sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones, con especial atención a las industrias extractivas" (A/HRC/EMRIP/2012/2), Consejo de Derechos Humanos [en línea] http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/Session5/A-HRC-EMRIP-2012-2_sp.pdf.
___ (2012b), "Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. México" (CERD/C/MEX/CO/16-17), Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial [en línea] http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERD.C.MEX.CO.16-17_sp.pdf.
___ (2012c), "Informe de seguimiento sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones, con especial atención a las industrias extractivas" (A/HRC/21/55), Consejo de Derechos Humanos [en línea] http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/160/62/PDF/G1216062.pdf?OpenElement.
___ (2012d), "México ante la CEDAW. Observaciones finales del Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer", México, D.F. [en línea] http://www.unfpa.org.mx/publicaciones/CEDAW.pdf.
___ (2012e), "Estudio temático sobre la cuestión de la violencia contra las mujeres y las niñas y la discapacidad" (A/HRC/20/5), Consejo de Derechos Humanos [en línea] http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-5_sp.pdf.
___ (2011a), "Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. Industrias extractivas que realizan operaciones dentro de territorios indígenas o

en proximidad de ellos" (A/HRC/18/35), Consejo de Derechos Humanos [en línea] http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/146/42/PDF/G1114642.pdf?OpenElement.

___ (2011b), *Situación de los pueblos indígenas en peligro de extinción en Colombia* (E/C.19/2011/3), Nueva York, Consejo Económico y Social.

___ (2011c), "Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie. Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para 'proteger, respetar y remediar'" (A/HRC/17/31), Consejo de Derechos Humanos.

___ (2011d), "Informe de Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos" (A/HRC/19/55), Consejo de Derechos Humanos [en línea] http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-55_sp.pdf.

___ (2011e), "Los derechos humanos y el cambio climático" (A/HRC/RES/18/22), Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos [en línea] http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/167/51/PDF/G1116751.pdf?OpenElement.

___ (2011f), "Declaración Política de la Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General sobre la Prevención y el Control de las Enfermedades No Transmisibles" (A/66/L.1), Asamblea General, septiembre [en línea] http://www.cimfweb.org/bn_admin/include/file/Declaración%20Politica%20N1149780.pdf.

___ (2011g), "Cuestiones indígenas", Resolución aprobada por la Asamblea General el 21 de diciembre de 2010 (A/RES/65/198) [en línea] http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/524/45/PDF/N1052445.pdf?OpenElement.

___ (2011h), "Declaración Política de la Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General sobre la Prevención y el Control de las Enfermedades No Transmisibles" (A/66/L.1), septiembre [en línea] http://www.cimfweb.org/bn_admin/include/file/Declaración%20Politica%20N1149780.pdf.

___ (2011i), "Observación general Nº 34. Artículo 19. Libertad de opinión y libertad de expresión" (CCPR/C/GC/34), Comité de Derechos Humanos [en línea] www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.GC.34_sp.doc.

___ (2011j), "Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue" (A/HRC/17/27), Consejo de Derechos Humanos.

___ (2011k), "Promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. Nota del Secretario General" (A/66/290) [en línea] http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/449/81/PDF/N1144981.pdf?OpenElement.

___ (2011l), "Las tecnologías de la información y las comunicaciones para el desarrollo" (A/RES/65/141) [en línea] http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/65/141&Lang=S.

___ (2011m), "Estudio definitivo sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones. Informe del Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas" (A/HRC/EMRIP/2011/2), Consejo de Derechos Humanos.

___ (2011n), "Report of the Special Rapporteur on the right to education, Kishore Singh. The promotion of equality of opportunity in education" (A/HRC/17/29), Consejo de Derechos Humanos.

___ (2010a), "Informe provisorio del estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones. Informe del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas" (A/HRC/EMRIP/2010/2), Consejo de Derechos Humanos [en línea] http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/8002.pdf?view=1.

___ (2010b), "La situación de los pueblos indígenas del mundo" (DPI/2551/A), Nueva York [en línea] http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/SOWIP_fact_sheets_ES.pdf.

___ (2010c), *Trabajo infantil y niñez indígena en América Latina. Encuentro Latinoamericano de trabajo infantil, pueblos indígenas y gobiernos. De la declaración a la acción*, Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_150598.pdf.

___ (2009a), "Análisis preparado por la secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas: Las mujeres indígenas" (E/C.19/2009/8), Nueva York, Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas.

___ (2009b), "Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya" (A/HRC/12/34), Consejo de Derechos Humanos.

___ (2009c), "Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. Adición. Observaciones sobre la situación de la Comunidad Charco la Pava y

otras comunidades afectadas por el Proyecto Hidroeléctrico Chan 75 (Panamá)" (A/HRC/12/34/Add.5), Consejo de Derechos Humanos.

___ (2009d), "Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la relación entre el cambio climático y los derechos humanos" (A/HRC/10/61), Consejo de Derechos Humanos [en línea] http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/103/47/PDF/G0910347.pdf?OpenElement.

___ (2009e), "Observación General Nº 11 (2009). Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención" (CRC/C/GC/11), Comité de los Derechos del Niño.

___ (2009f), "Estudio sobre la experiencia adquirida y las dificultades con que se tropieza para la plena aplicación del derecho de los pueblos indígenas a la educación. Informe del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas" (A/HRC/EMRIP/2009/2), Consejo de Derechos Humanos.

___ (2009g), "Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development. Report by the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, James Anaya. Cases examined by the Special Rapporteur (June 2009 – July 2010)" (A/HRC/12/34/Add.1), Consejo de Derechos Humanos [en línea] http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/12session/A-HRC-12-34-Add1.pdf.

___ (2008a), "Examen de los informes presentados por los estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial" (CERD/C/NIC/CO/14) [en línea] file:///C:/DOCUME~1/Andrea/CONFIG~1/Temp/G0842619.pdf.

___ (2008b), "Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler" (A/HRC/7/5), Consejo de Derechos Humanos [en línea] http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/101/01/PDF/G0810101.pdf?OpenElement.

___ (2007a), "Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas" (A/RES/61/295), Resolución aprobada por la Asamblea General [en línea] http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf.

___ (2007b), "Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Adición. Misión a Bolivia" (A/HRC/9/11/Add. 2), Consejo de Derechos Humanos [en línea] http://www.ops.org.bo/textocompleto/ley31733.pdf.

___ (2007c), "Cambio climático. Panorama general An overview", Documento preparado por el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la Secretaría de las Naciones Unidas [en línea] http://undesadspd.org/IndigenousPeoples/ThematicIssues/Environment/ClimateChange.aspx.

___ (2007d), "Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas" (A/HRC/4/32), Consejo de Derechos Humanos [en línea] http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/111/02/PDF/G0711102.pdf?OpenElement.

___ (2006a), "Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Sr. Paul Hunt" (E/CN.4/2006/48), Nueva York.

___ (2006b), "Report of an Expert Workshop on Indigenous Peoples and Migration: challenges and opportunities" (E/C.19/2006/CRP.5), Nueva York.

___ (2006c), "Los derechos humanos y las cuestiones indígena. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas" (E/CN.4/2006/78), 16 de febrero.

___ (2006d), "Intervención oral del Sr. Rodolfo Stavenhagen, Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas", Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas [en línea] http://www.unhchr.ch/huricane/huricane.nsf/view01/9D82A182BE24A265C1257178004373C6?opendocument.

___ (2005a), "Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo" (A/RES/59/174) [en línea] http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/59/174.

___ (2005b), "Las cuestiones indígenas. Los derechos humanos y las cuestiones indígenas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen" (E/CN.4/2005/88), Comisión de Derechos Humanos.

___ (2005c), "Educación de los niños indígenas y lenguas indígenas. Documento preparado por expertos para el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas" (E/C.19/2005/7), Nueva York.

___ (2005d), "Legal commentary on the concept of free, prior and informed consent Expanded working paper submitted by Mrs. Antoanella-Iulia Motoc and the Tebtebba Foundation offering guidelines to govern the practice of implementation of the principle of free, prior and informed consent of indigenous peoples in relation to development affecting their lands and natural resources" (E/CN.4/Sub.2/AC.4/2005/2), Comisión de Derechos Humanos.

___ (2004a), "Informe del seminario sobre recopilación y desglose de datos relativos a los pueblos indígenas" (E/C.19/2004/2).
___ (2004b), "Los derechos humanos y las cuestiones indígenas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen" (E/CN.4/2004/80), Consejo Económico y Social.
___ (2004c), "Declaración de Principios. Construir la sociedad de la información: Un desafío global para el nuevo milenio" (WSIS-03/GENEVA/4-S), Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información [en línea] http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/dop-es.html.
___ (2004d), "Plan de acción" (WSIS-03/GENEVA/5-S), Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información [en línea] http://www.itu.int/dms_pub/itu-s/md/03/wsis/doc/S03-WSIS-DOC-0005!!PDF-S.pdf.
___ (2003), "Los derechos económicos, sociales y culturales. Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Katarina Tomaševski, presentado de conformidad con la resolución 2002/23 de la Comisión de Derechos Humanos" (E/CN.4/2003/9), Comisión de Derechos Humanos.
___ (2002), "Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los Indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2001/57 de la Comisión" (E/CN.4/2002/97), Comisión de Derechos Humanos.
___ (1999a), "Estudio sobre los tratados, convenios y otros acuerdos constructivos entre los Estados y las poblaciones indígenas. Informe final presentado por el Sr. Miguel Alfonso Martínez, Relator Especial" (E/CN.4/Sub.2/1999/20), Consejo Económico y Social.
___ (1999b), *Medidas clave para seguir ejecutando el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo* (A/RES/S–21/2), Nueva York.
___ (1996a), "Organización de los trabajos del periodo de sesiones. Proyecto de informe del Grupo de Trabajo establecido de conformidad con la resolución 1995/32 de la Comisión de Derechos Humanos de 3 de marzo de 1995. Presidente-Relator: Sr. José Urrutia (Perú)" (E/CN.4/1996/84), Consejo Económico y Social.
___ (1996b), "Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Aplicación del Plan de Acción para el Decenio de las Naciones Unidas para la educación en la esfera de los derechos humanos (1995-2004)" (A/51/506/Add.1), [en línea] http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/008/05/PDF/N9700805.pdf?OpenElement.
___ (1995a), "Estudio sobre los tratados, convenios y otros acuerdos constructivos entre los Estados y las poblaciones indígenas. Segundo informe sobre la marcha de los trabajos presentado por el Relator Especial, Sr. Miguel Alfonso Martínez" (E/CN.4/Sub.2/1995/27), Consejo Económico y Social.
___ (1995b), "Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo El Cairo" (A/CONF.171/13/Rev.1), Nueva York.
___ (1993), "Declaración y Programa de Acción de Viena" (A/CONF.157/23), Conferencia Mundial de Derechos Humanos.
___ (1992), "Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo" [en línea] http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm.
___ (1986), "Declaración sobre el derecho al desarrollo" [en línea] http://www.un.org/es/events/righttodevelopment/declaration.shtml.
___ (1969), "Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social" [en línea] http://www2.ohchr.org/spanish/law/progreso.htm.
___ (1968), "Proclamación de Teherán" (A/CONF.32/41) [en línea] http://www1.umn.edu/humanrts/instree/spanish/sl2ptichr.html.
___ (1966a), "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos" [en línea] http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0015.
___ (1966b), "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales" [en línea] http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm.
___ (1948), "Declaración Universal de Derechos Humanos" [en línea] http://www.un.org/es/documents/udhr/.
Neves Bóia, M. y otros (2009), "Tuberculosis and intestinal parasitism among indigenous people in the Brazilian Amazon Region", *Revista de Saúde Publica*, vol. 43, Nº 1, São Paulo, febrero.
Noto, Gerardo (coord.) (2014), *Ciudadanía política: Voz y participación ciudadana en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
Oficina del ACNUR en Colombia (2006), "Colombia, desplazamiento indígena y política pública: Paradoja del reconocimiento", ponencia presentada en la Consulta Regional Especializada sobre Migraciones Indígenas, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos [en línea] http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4596.pdf?view=1.

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2010), *Monitoreo de los derechos de los pueblos indígenas y tribales a través de los Convenios de la OIT. Una recopilación de los comentarios de los órganos de control de la OIT 2009-2010*, Ginebra [en línea], http://www.ilo.org/indigenous/Resources/Publications/WCMS_150209/lang--es/index.htm.

___ (2006), "Convenio 169" [en línea] http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang--es/index.htm.

___ (2003), *Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales: Un manual*, Ginebra [en línea] http://www.ilo.org/indigenous/Resources/Guidelinesandmanuals/WCMS_100764/lang--es/index.htm.

OMS (Organización Mundial de la Salud) (2008), *Subsanar las desigualdades en una generación. Alcanzar la equidad sanitaria actuando sobre los determinantes sociales de la salud*, Buenos Aires, Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud [en línea] http://whqlibdoc.who.int/publications/2009/9789243563701_spa.pdf?ua=1.

___ (2003), "Medicina tradicional", resolución de la Asamblea Mundial de la Salud (WHA56.31), mayo.

O'Neill, John, Judith Bartlett y Javier Mignone (2006), *Best Practices in Intercultural Health*, Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

ONIC (Organización Nacional Indígena de Colombia) (2011), "El derecho fundamental a la consulta previa de los pueblos indígenas de Colombia" [en línea] http://www.asfcanada.ca/documents/file/cartilla-consulta-previa-onic-final.pdf.

___ (2009), *Estado de los derechos humanos y colectivos de los pueblos indígenas de Colombia: Etnocidio, limpieza étnica y destierro. Informe al Relator Especial de la ONU para los derechos de los pueblos indígenas*, Bogotá.

OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2012), *Violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe: Análisis comparativo de datos poblacionales de 12 países*, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud-Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades.

___ (2008), *Una visión de salud intercultural para la los pueblos indígenas de las Américas. Componente comunitario de la estrategia de Atención Integrada a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia (AEIPI)* (OPS/FCH/CH/08/2.E) [en línea] http://www.paho.org/can/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=6569&Itemid=.

___ (2007), *Tuberculosis en los pueblos indígenas de Colombia: El reto de la prevención y el control*, Bogotá.

___ (2004), "Mortalidad maternal, más alta en los pueblos indígenas" [en línea] http://www.paho.org/bol/index.php?option=com_content&view=article&id=335&catid=700:notas-de-prensa&Itemid=322.

___ (s/f), "Hoja informativa. Programa Mujer, Salud y Desarrollo", GenSalud [en línea] www.paho.org/spanish/ad/ge/IndigenousWomensp.pdf.

OPS/OMS (Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud) (2012), *La tuberculosis en la Región de las Américas. Informe regional 2011. Epidemiología, control y financiamiento*, Washington, D.C. [en línea] http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=22425&Itemid=.

___ (2006a), "La salud de los pueblos indígenas de las Américas" (CD47/13 (Esp.)) [en línea] http://www2.paho.org/hq/dmdocuments/2009/CD47-13-s.pdf.

___ (2006b), "Resolución CD47.R18. La salud de los pueblos indígenas de las Américas" [en línea] http://www.paho.org/hq/dmdocuments/2009/CD47r18-s.pdf.

___ (2004), "Restablezcamos el espíritu del mundo", Boletín Indígena, N° 2, mayo, [en línea] http://www1.paho.org/Spanish/DD/PIN/Boletin_SPA.pdf.

___ (1993), "Resolución V. Salud de los pueblos indígenas", 28 de septiembre.

Ortiz Malavasi, Edgar (2009), *Atlas digital de Costa Rica*, San José, Instituto Tecnológico de Costa Rica.

Oviedo Freire, Atawallpa (2013), "Sumakawsay es la cultura de la vida", *Hacia un diálogo de saberes para el buen vivir y el ejercicio de los derechos culturales. Selección de ponencias*, Ferran Cabrero (comp.), Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Oyarce, Ana María, Fabiana del Popolo y Jorge Martínez Pizarro (2009), "International migration and indigenous peoples in Latin America: old issues, emerging problems and the need for a multinational approach in migration policies", documento presentado en la XXVI Conferencia Internacional de Población de la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (UIECP), (Marruecos, 27 de septiembre al 2 de octubre).

Oyarce, Ana María y Malva-Marina Pedrero (2009a), *Perfil epidemiológico básico de la población mapuche. Comunas del área Lafkenche del Servicio de Salud Araucanía Sur*, Santiago de Chile, Programa de Salud y Pueblos Indígenas/Ministerio de Salud (MINSAL).

___ (2009b), *Perfil epidemiológico básico: Pueblos Kawésqar, Yámana y Mapuche-williche. Región de Magallanes*, Santiago de Chile, Programa de Salud y Pueblos Indígenas/Ministerio de Salud (MINSAL).

___ (2009c), *Perfil epidemiológico básico de la población mapuche residente en la Región de Los Ríos*, Santiago de Chile, Programa de Salud y Pueblos Indígenas/Ministerio de Salud (MINSAL).

___ (2009d), *Perfil epidemiológico básico de la población mapuche residente en la Provincia de Arauco*, Santiago de Chile, Programa de Salud y Pueblos Indígenas/Ministerio de Salud (MINSAL).
___ (2007), "Perfil epidemiológico básico de la población aymara de la Provincia de Iquique", *serie Análisis de la Situación de Salud de los Pueblos Indígenas de Chile*, Nº 3, Santiago de Chile, Ministerio de Salud (MINSAL).
___ (2006), "Perfil epidemiológico básico de la población aymara en el área de cobertura del Servicio de Salud Arica", *serie Análisis de la Situación de Salud de los Pueblos Indígenas de Chile*, Nº 1, Santiago de Chile, Ministerio de Salud (MINSAL).
___ (2005), "Apuntes sobre interculturalidad", inédito.
Oyarce, Ana María, Malva Pedrero y Bruno Ribotta (2010), "Salud materno-infantil de pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina: Aportes para una relectura desde el derecho a la integridad cultural", *Documentos de Proyectos* (LC/W.347), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Pagliaro, Heloisa y Marta Azevedo (2008), "Comportamento reprodutivo de povos indígenas no Brasil. Interface entre a demografía e a antropología", documento presentado en el III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP), Córdoba.
Pan, Jorge (2003), "Breve reseña del derecho a la información", *Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR* [en línea] http://www.observatoriomercosur.org.uy/libro/resena_del_derecho_a_la_informacion_18.php.
Pariona Traqui, Tania Edith (2013), "Indigenous Youth: Identity, challenges and hope: Articles 14, 17, 21 and 25 of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples" (PFII/2013/EGM), International Expert Group Meeting [en línea] http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/EGM_13_youth_pariona.pdf.
Paxson, Christina y Norbert Schady (2007), "Cognitive development among young children in Ecuador: the roles of wealth, health and parenting" [en línea] http://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/3605.html.
Peña, Joaquín (2007), "Migración indígena Mam y participación de las mujeres en la frontera sur de México", *Mujeres afectadas por el fenómeno migratorio en México. Una aproximación desde la perspectiva de género*, México, D.F., Instituto Nacional de las Mujeres.
Pérez Navarro, Lucía y Roberto Zenteno (2012), "Tuberculosis pulmonar y diabetes: La salud en Veracruz", Ciencia y el Hombre, vol. 25, N° 2, mayo-agosto [en línea] http://www.uv.mx/cienciahombre/revistae/vol25num2/articulos/tuberculosis/.
Perú, Defensoría del Pueblo (2013), "Avances y desafíos en la implementación de la política de educación intercultural bilingüe 2012-2013", *serie Informes Defensoriales*, N° 163.
Perú, Ministerio de Salud (2011), "Estudio de factores de riesgo y percepción de la tuberculosis en comunidades indígenas Ashaninka" [en línea] http://www.slideshare.net/aninog/tbc-en-pueblos-indigenas-peru.
Piñakwe, J. (1997), *Del olvido surgimos para traer nuevas esperanzas. La jurisdicción especial indígena*, Bogotá, Ministerio de Justicia y del Derecho.
Plant, R. (1998), *Issues in Indigenous Poverty and Development*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2013), *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2013. Cambio climático y territorio: Desafíos y respuestas para un futuro sostenible* [en línea] http://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/poverty/Informesobredesarrollohumano2013/IDHPeru2013/.
___ (2012a), *Ciudadanía intercultural. Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas de Latinoamérica*, Nueva York.
___ (2012b), "Recomendaciones. Seminario Internacional "Auto Identificación y Nuevos Paradigmas Metodológicos para la Medición del Buen Vivir desde los Pueblos y Nacionalidades", Quito, 6 y 7 de junio, inédito.
___ (2011), *Experiencias de titulación y gestión territorial de pueblos indígenas y afrodescendientes en la Costa Caribe: Logros, lecciones y retos*, Managua.
___ (2005), *Informe de Desarrollo Humano 2005. Las regiones autónomas de la Costa Caribe*, Managua [en línea] http://hdr.undp.org/sites/default/files/nicaragua_costa_caribe_2005_sp.pdf.
PNUD/CDI (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas) (2010), *La mortalidad materna indígena y su prevención* [en línea] http://www.cdi.gob.mx/embarazo/mortalidad_materna_indigena_prevencion_cdi_pnud.pdf.
Ponce, Juan y Alberto Acosta (2010), *La pobreza en la "revolución ciudadana" o ¿pobreza de revolución?*, Quito, Centro Andino de Acción Popular (CAAP).
Portes, Alejandro (2005), "Convergencias teóricas y evidencias empíricas en el estudio del transnacionalismo de los inmigrantes", *Migración y Desarrollo*, Nº 4.

Quijano, Aníbal (2000), "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina", *La colonialidad del saber: Eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, Edgardo Lander (comp.), Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Quintero, Blas (s/f), "La emigración indígena en Panamá", Ministerio de Salud [en línea] www.ministeriodesalud.go.cr/ops/documentos/docLa%20Migracion%20Indigena-Panama.pdf.

Ramírez Boscán, Karmen (2009), "Migraciones, desplazamiento interno y pueblos indígenas en Colombia: Algunas breves interpelaciones sobre el lugar de las mujeres indígenas", *Las mujeres indígenas de América Latina en los procesos migratorios*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

Ramírez Gallegos, René (2009), *La felicidad como medida del buen vivir en Ecuador: Entre la materialidad y la subjetividad*, Quito, Secretaría Nacional de Planficación y Desarrollo (SENPLADES).

Rangel, Marta (2006), "La población afrodescendiente en América Latina y los ODM. Un examen exploratorio en países seleccionados utilizando información censal", *Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: Información sociodemográfica para políticas y programas*, Documentos de Proyectos (LC/W.72), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Reyes Gómez, Laureano (2002), Envejecer en Chiapas. *Etnogerontología zoque,* México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Rist, Gilbert (2002), *The History of Development*, Londres, Zed Books.

Robles, Claudia (2010), "Pueblos indígenas y programas de transferencias con corresponsabilidad. Avances y desafíos desde un enfoque étnico", *serie Políticas Sociales*, N° 156 (LC/L.3170-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.144.

Rodríguez, Jorge (2008), *Reproducción adolescente y desigualdades en América Latina y el Caribe: Un llamado a la reflexión y a la acción*, Madrid, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ).

___ (2007), *Migración interna de los pueblos indígenas: sistematizando y analizando información censal relevante para actualizar las imágenes, mejorar el conocimiento y fortalecer las intervenciones*, Cuenca, Ecuador, Pydlos.

___ (2003), La fecundidad alta en América Latina y el Caribe: Un riesgo en transición, *serie Población y Desarrollo*, Nº 46 (LC/L.1996-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.158.

Rodríguez, Lily (2008), "Enfoque intercultural en salud sexual y reproductiva en el Ecuador", *Memorias del Seminario Internacional Enfoque Intercultural y de Género en Salud Materna*, Ministerio de Salud Pública del Ecuador.

Rodríguez, Jorge y Gustavo Busso (2009), "Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980 y 2005: Un estudio comparativo con perspectiva regional basado en siete países", *Libros de la CEPAL*, N° 102 (LC/G.2397-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.14.

Ross, Kenneth N. y Ilona Jürgens Genevois (eds.) (2006), *Cross-National Studies of the Quality of Education: Planning their Design and Managing their Impact*, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Rostow, Walt Whitman (1961), *Las etapas del crecimiento económico*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

Sachs, Wolfang (1996), *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, Lima, Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas (PRATEC).

Sáenz, Margarita (s/f), *Interculturalidad y extensión de la cobertura de la protección social en salud para trabajadores agrícolas y pueblos indígenas*, Modulo IX: Protección en salud a pueblos indígenas e interculturalidad, Santiago de Chile, Instituto de Formación Online.

Sánchez Gómez, Martha Judith y Raquel Barceló Quintal (2007), "Mujeres indígenas migrantes: Cambios y redefiniciones genéricas y étnicas en diferentes contextos de migración", *Les Cahiers Alhim. Amérique Latine Histoire & Memoire*, N° 14, París [en línea] http: alim.revues.org/index410.html.

Schkolnik, Susana y Fabiana Del Popolo (2005), "Los censos y los pueblos indígenas en América Latina: Una metodología regional", *Notas de Población*, N° 79 (LC/G.2284-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Schmelkes, Sylvia (2005), *México: Educación intercultural bilingüe destinada a los pueblos indígenas*, Texto base del V Foro Virtual Educación para la Interculturalidad, Migración-Desplazamiento y Derechos Lingüísticos, Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE).

SDH/FUNAI (Secretaria de Derechos Humanos/Fundación Nacional del Indio) (2014), "Registro civil de nascimento para os povos indígenas no Brasil", Brasilia [en línea] http://www.sdh.gov.br/assuntos/direito-para-todos/programas/pdfs/cartilha-registro-civil-indigena.

Sen, Amartya K. (2000), *Desarrollo y libertad*, Buenos Aires, Editorial Planeta.

Servín, Jorge (2011), "Difusión y utilización de la información II Censo Nacional Indígena Paraguay 2002", presentación en el Seminario Internacional "Censos 2010 y Pueblos Indígenas en América Latina", Cartagena de Indias, 2 al 4 de agosto.

SERVINDI (Servicios en Comunicación Intercultural) (2013), "Diabetes en alza en el mundo. Indígenas son especialmente vulnerables" [en línea] http://servindi.org/actualidad/96484.

Silva E. Sousa, Flávio Henrique (2011), "Entre la aldea y los rascacielos: Identidad, inmigración y territorialidad indígena urbana en Curitiba, Brasil", *Revista Española de Antropología Americana*, vol. 41, N° 2, Madrid [en línea] www.revistas.ucm.es/index.php/REAA/article/download/37233/36035.

SITEAL (Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina) (2011), *La educación de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2011* [en línea] http://www.siteal.iipe-oei.org/informe_2011.

Soledad Suescún, Javier y Carmen Egea Jiménez (2012), "Desplazamiento forzado de los grupos étnicos en Colombia", *Pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina: Dinámicas poblacionales diversas y desafíos comunes*, serie Investigaciones, N° 12, Fabiana Del Popolo y otros (coords.), Río de Janeiro, Asociación Latinoamericana de Población (ALAP) [en línea] http://www.nepo.unicamp.br/textos/publicacoes/livros/serie12/Serie12_Art7.pdf.

Stavenhagen, Rodolfo (2007), *Los pueblos indígenas y sus derechos. Informes temáticos del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas*", México, D.F., Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

___ (2004), "Los derechos de los pueblos indígenas en el ordenamiento territorial", *Avances en la protección de los derechos de los pueblos Indígenas*, Fernando Mariño Menéndez y Daniel Oliva Martínez, Madrid, Dykinson.

___ (1996), "The challenges of indigenous development", *Indigenous Development: Poverty, Democracy and Sustainability*, D. Iturralde y E. Krotz (eds.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

___ (1992), "Los derechos de los indígenas: Algunos problemas conceptuales", *Nueva Antropología*, vol. 13, N° 43, México, D.F.

Stefanoni, Pablo (2010), "*Qué hacer con los indios…" Y otros traumas irresueltos de la colonialidad*, La Paz, Plural Editores.

TEBTEBBA Foundation (2008), *Indicadores relevantes para los pueblos indígenas: Un texto de referencia*, Managua.

Tiban, L. (2001), *Derechos colectivos de los pueblos indígenas en el Ecuador: Aplicabilidad, alcances y limitaciones*, Quito, Instituto para el Desarrollo Social y de las Investigaciones Científicas (INDESIC).

Tipán Barrera, Giovana (2006), "Ecuador. Alcances de la educación intercultural bilingüe. Hablar, conocer, redescubrir" [en línea] www.aulaintercultural.org /spip.php?article1882.

Toledo Llancaqueo, Víctor (2014), "Auge primario exportador, derechos de pueblos indígenas y desafíos de nueva gobernanza de los recursos naturales", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

___ (2013), "Segundo informe de avance", Santiago de Chile, diciembre.

___ (2005), "Políticas indígenas y derechos territoriales en América Latina: 1990-2004 ¿Las fronteras indígenas de la globalización?", *Pueblos Indígenas, Estado y Democracia*, Pablo Dávalo (comp.), Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Torres, Alicia (2005), "De Punyaro a Sabadell. La migración de los Kiwcha Otavalo a Cataluña", documento presentado en la Conferencia internacional Migración, Transnacionalismo e Identidades: La Experiencia Ecuatoriana, Quito, Facultad Latinomaricana de Ciencias Sociales (FLACSO), 17 a 19 de enero.

Tortosa, José María (2009), "Maldesarrollo como mal vivir", América Latina en Movimiento, Nº 445, Agencia Latinoamericana de Información (ALAI).

Tubín, Victoria y otros (2010), *Propuesta para un periodismo pluralista: Guía para la discusión*, Ciudad de Guatemala, Universidad Rafael Landívar.

UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2013a), "Thematic paper on education in preparation for the World Conference on Indigenous Peoples".

___ (2013b), *Situación educativa de América Latina y el Caribe. Hacia una educación para todos 2015*, Santiago de Chile, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.
___ (2000), *Foro Mundial sobre la Educación. Informe final* [en línea] http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121117s.pdf.
UNESCO/LLECE (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación) (2010), *Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y El Caribe*" [en línea] http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001867/186769S.pdf.
UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2004), *Estado de la Población Mundial 2004. El Consenso de El Cairo, diez años después: Población, salud reproductiva y acciones mundiales para eliminar la pobreza* [en línea] http://www.unfpa.org/swp/2004/pdf/sp_swp04.pdf.
UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2012), *Suicidio adolescente en pueblos indígenas. Tres estudios de caso*, Ciudad de Panamá.
___ (2009), *Atlas sociolingüístico de pueblos indígenas en América Latina*, FUNPROEIB Andes [en línea] www.unicef.org/honduras/tomo_1_atlas.pdf.
___ (2004), *Nacionalidades y pueblos indígenas, y políticas interculturales en Ecuador: Una mirada desde la educación*, Quito [en línea] www.unicef.org/ecuador/nacionalidades_y_pueblos_indigenas_web_Parte1.pdf.
UNICEF/CEPAL (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), "Los derechos de las niñas y los niños", *Desafíos. Boletín de la Infancia y Adolescencia sobre el Avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, N° 14, Santiago de Chile, septiembre.
UNICEF/INEI (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú) (2010), *Estado de la niñez indígena en el Perú*, Lima.
UNIFEM/UNICEF/OACNUDH (Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2008), *¿Qué está pasando con los derechos de los pueblos indígenas?*, Managua.
Unión de Nativos Ayoreo de Paraguay/Iniciativa Amotocodie (2012), "El caso Ayoreo", *Informe IWGIA*, N° 4, Asunción [en línea] http://servindi.org/pdf/El_Caso_Ayoreo.pdf.
UNPFII (Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas) (2014a), "Examen de la situación de los pueblos indígenas y su participación en las democracias y los procesos electorales en América Latina a la luz de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas" (E/C.19/2014/6) [en línea] http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/247/28/PDF/N1424728.pdf?OpenElement.
___ (2014b), "Informe de la reunión del grupo internacional de expertos sobre el tema 'Salud sexual y derechos reproductivos: Artículos 21, 22 1), 23 y 24 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas'" (E/C.19/2014/8) [en línea] http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=534bd4094.
___ (2013a), "Estudio sobre la participación política de las mujeres indígenas a los niveles internacional, nacional y local. Nota de la Secretaría" (E/C.19/2013/10) [en línea] http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/238/16/PDF/N1323816.pdf?OpenElement.
___ (2013b), "Informe sobre el 12° período de sesiones" (E/C.19/2013/25), Consejo Económico y Social [en línea] http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/361/75/PDF/N1336175.pdf?OpenElementNac.
___ (2012a), "Combatir la violencia contra las mujeres y las niñas indígenas: Artículo 22 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Informe de la reunión del grupo internacional de expertos" (E/C.19/2012/6) [en línea] http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/245/85/PDF/N1224585.pdf?OpenElement.
___ (2012b), "Informe sobre el 11° período de sesiones (7 a 18 de mayo de 2012)" (E/2012/43 E/C.19/2012/13), Consejo Económico y Social [en línea] http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/359/20/PDF/N1235920.pdf?OpenElement.
___ (2011a), "Informe del décimo período de sesiones (16 a 27 de mayo de 2011)" (E/2011/43, E/C.19/2011/14), Consejo Económico y Social [en línea] http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/Indigenous_women_UNPFII_session_10_ES.pdf.
___ (2011b), "Situación de los pueblos indígenas en peligro de extinción en Colombia. Resumen del informe y recomendaciones de la misión a Colombia del Foro Permanente" (E/C.19/2011/3) [en línea] http://un-documents.net/unpfii10docs-es.pdf.

___ (2011c), "El trabajo forzoso y los pueblos indígenas. Informe presentado por la Relatora Especial Elisa Canqui" (E/C.19/2011/CRP.4) [en línea] http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/session_10_crp_4.pdf.
___ (2009), *State of the World's Indigenous Peoples* (ST/ESA/328) [en línea] http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/SOWIP_web.pdf.
___ (2008a), "Misión a Bolivia. Informe y recomendaciones" [en línea] http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/UNPFII_Mission_Report_Bolivia_ES.pdf.
___ (2008b), "Informe sobre el séptimo período de sesiones (21 de abril a 2 de mayo de 2008)" (E/2008/43; E/C.19/2008/13), Consejo Económico y Social [en línea] http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/338/84/PDF/N0833884.pdf?OpenElement.
___ (2008c), "Pueblos indígenas urbanos y migración", *Los pueblos indígenas en sus propias voces*, Ficha descriptiva [en línea] www.un.org/esa/socdev/unpfii/documetnos/fastsheet_migration_ESP_FORMATTED.pdf.
___ (2008d), "Información recibida del sistema de las Naciones Unidas y de otras organizaciones intergubernamentales. Fondo de Población de las Naciones Unidas" (E/C.19/2008/4/Add.6) [en línea] http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/226/86/PDF/N0822686.pdf?OpenElement.
___ (2006a), "Report of the meeting on indigenous peoples and indicators of well-being" (E/C.19/2006/CRP.3).
___ (2006b), "Informe sobre el quinto período de sesiones (15 a 26 de mayo de 2006)" (E/2006/43; E/C.19/2006/11), Consejo Económico y Social [en línea] http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/384/37/PDF/N0638437.pdf?OpenElement].
___ (2005), "Informe del Seminario Internacional sobre Metodologías relativas al Consentimiento Libre, Previo e Informado y los Pueblos Indígenas" (E/C.19/2005/3) [en línea] http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/243/29/PDF/N0524329.pdf?OpenElement.
___ (2004a), "Informe del Seminario sobre Recopilación y Desglose de Datos Relativos a los Pueblos Indígenas" (E/C.19/2004/2) [en línea] http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/236/94/PDF/N0423694.pdf?OpenElement.
___ (2004b), "Informe sobre el tercer período de sesiones (10 a 21 de mayo de 2004)", Consejo Económico y Social (E/2004/43; E/C.19/2004/23) [en línea] http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/Indigenous_women_UNPFII_session_3_ES.pdf.
___ (2003), "Informe sobre el segundo período de sesiones (12 a 23 de mayo de 2003)" (E/2003/43; E/C.19/2003/22) [en línea] http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/392/53/PDF/N0339253.pdf?OpenElement.
___ (s/f), "El cambio climático y los pueblos indígenas" [en línea] http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/backgrounder%20climate_ESP_FORMATTED.pdf.
Valiente López, Aresio (2005), "Administración de justicia indígena en las leyes comarcales y en la legislación panameña", Seminario Ombudsman y Acceso a la Justicia de los Pueblos Indígenas, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 19 de agosto.
Van Cott, Donna Lee (2000), *The Friendly Liquidation of the Past. The Politics of Diversity in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburg Press.
Varas, Valeria (2009), "Migración laboral y salud de las mujeres Ngöbe de Panamá en Costa Rica", *Las mujeres indígenas de América Latina en los procesos migratorios*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).
Velasco Abad, Fernando (1990), *Ecuador: Subdesarrollo y dependencia*, Quito, Corporación Editora Nacional.
Velasco Ortiz, Laura (2010), "Migraciones indígenas mexicanas a Estados Unidos: Un acercamiento a las etnicidades transnacionales", *Los grandes problemas de México. III. Migraciones Internacionales*, F. Alba, M.A. Castillo y G. Verduzco (coords.), México, D.F., El Colegio de México.
___ (2002), "Agentes étnicos transnacionales: Las organizaciones de indígenas migrantes en la frontera México–Estados Unidos", *Estudios Sociológicos*, vol. 20, Nº 59, México, D.F., El Colegio de México.
Velasco, Carlos (2007), *Educación técnica y formación profesional en América Latina y el Caribe* (OREALC/2007/PI/H/5), Santiago de Chile, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) [en línea] http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001611/161174s.pdf.
Velázquez Galindo, Cruz (2011), "La repercusión de la migración en los usos y costumbres de las mujeres indígenas del estado de Oaxaca", *Alegatos*, N° 78, México, D.F., mayo/agosto.
Verdugo, L. (2009), "Guatemala", *Atlas sociolingüístico de pueblos indígenas en América Latina*, Inge Schira (ed.), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)/FUNPROEIB Andes.
Vergara, Jorge Iván y Luis Godoy Saavedra (2002), "Interculturalidad, educación y lenguas indígenas. Desafíos globales y experiencias regionales", *Cultura, educación y paz en el marco de la integración subregional*, Iquique, Universidad Arturo Prat.

Viteri, Alfredo y otros (1992), *Plan Amazanga. Formas de manejo de los recursos naturales en los territorios indígenas del Pastaza*, Puyo, Ecuador, Organización de los Pueblos Indígenas del Pastaza (OPIP).
Waiselfisz, Julio Jacobo (2014), "Mapa da violência 2014: os jovens do Brasil", Secretaria Geral da Presidência da República, Secretaria Nacional de Juventude, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
Wallerstein, Immanuel (1974-89), *The Modern World Systems*, Nueva York, Academic Press.
Zolla, Carlos y Emiliano Zolla Márquez (2004), *Los pueblos indígenas de México: 100 preguntas*, México, D.F, Universidad Autónoma Indígena de México.
Zúñiga, G. (1998), "Los procesos de constitución de territorios indígenas en América Latina", Nueva Sociedad, Nº 153, enero-febrero.
Zúñiga Navarro, Gerardo y Liliana Morawietz (2007), *Tendencias en la institucionalidad estatal y las políticas públicas respecto al desarrollo indígena en Latinoamérica*, La Paz, Fondo Indígena.

Anexo 1
Organizaciones indígenas regionales y subregionales que participaron en el estudio

A continuación se presenta una breve descripción de las organizaciones indígenas que participaron en el presente estudio, a saber:

- Alianza de Mujeres Indígenas de Centroamérica y México (AMICAM)
- Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI)
- Consejo Indígena de Centroamérica (CICA)
- Consejo Indígena Mesoamericano (CIMA)
- Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA)
- Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas (ECMIA)
- Red de Mujeres Indígenas sobre Biodiversidad de América Latina (RMIB-LA)

Alianza de Mujeres Indígenas de Centroamérica y México

Fue creada en 2004 como espacio de articulación entre 40 organizaciones e instituciones de mujeres indígenas de diferentes países de la subregión mesoamericana, con el objetivo de potenciar acciones conjuntas de incidencia para la promoción, la defensa y el pleno ejercicio de los derechos individuales y colectivos de las mujeres indígenas. Ha contado con el apoyo de organismos de las Naciones Unidas solidarios con la agenda de las mujeres indígenas, entre los que se destaca la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), y de instituciones de la sociedad civil, como el Foro Internacional de Mujeres Indígenas.

El trabajo de la Alianza y sus organizaciones afiliadas les ha permitido potenciar sus capacidades de incidencia ante instancias y mecanismos internacionales tales como la CEPAL, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), ONU-Mujeres, la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, entre otros. Diez años después de su creación, mantiene alianzas estratégicas con organismos de las Naciones Unidas, con redes y coordinadoras de mujeres y pueblos indígenas de la región, con entidades académicas como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), la Universidad Indígena Intercultural (UII), entre otras.

Misión

Contribuir al ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos de las mujeres indígenas de Mesoamérica, mediante el establecimiento de mecanismos de articulación, el fortalecimiento de los liderazgos y la capacidad de incidencia política en el marco de los derechos humanos y los derechos de los pueblos indígenas, en particular de las mujeres.

Visión

El empoderamiento de las mujeres indígenas mesoamericanas y el fortalecimiento de su capacidad de incidencia y participación en la toma de decisiones, con miras a la generación de políticas públicas que garanticen el pleno ejercicio y disfrute de sus derechos individuales y colectivos.

Principales líneas de acción

En su Plan de Acción, la Alianza ha establecido cuatro prioridades:

i) *Fortalecimiento interno*. En particular, el fortalecimiento de las organizaciones y liderazgos de la Alianza, así como de los mecanismos de articulación desde los niveles comunitario, nacional y regional.

ii) *Fortalecimiento de las capacidades técnicas y políticas*. La generación e implementación de herramientas y procesos de formación de liderazgos a todo nivel, en temáticas prioritarias, en el marco de los derechos de las mujeres indígenas y los pueblos indígenas. La potenciación de liderazgos emergentes y de jóvenes de la región.

iii) *Incidencia política local, nacional e internacional*. El establecimiento de alianzas con otros sectores y actores afines a los derechos de las mujeres y los pueblos indígenas, con miras a la adopción de acciones conjuntas. La generación de propuestas y contenidos para incidir en planes, políticas y programas de distintos niveles, principalmente en cuanto al abordaje de la violencia contra las mujeres indígenas en distintos contextos, la participación política, las tierras y territorios, entre otros temas. La promoción de la participación de los liderazgos de mujeres indígenas en distintos espacios de decisión.

iv) *Comunicación e información*. La creación de mecanismos pertinentes para fortalecer la comunicación interna, entre el nivel local e internacional y viceversa. Además, la fluidez de la información externa, que contribuya al posicionamiento de los derechos de las mujeres y los pueblos indígenas. El acceso de las mujeres indígenas a las tecnologías de información y comunicación.

Estructura organizativa

La Alianza cuenta con un Comité de Seguimiento, integrado por dos miembros de organizaciones de los países que la componen, con la representación regional ubicada en el país donde reside la coordinación. Esta instancia se reúne periódicamente para hacer análisis del nivel de implementación de los planes de acción subregional y por país, y para la elaboración de propuestas políticas y la revisión de estrategias conjuntas. Está representada por una Coordinación General y una Subcoordinación, asumida por dos países.

Uno de los principios organizativos de la Alianza es la transición de responsabilidades y la promoción de liderazgos. La Alianza ha tenido tres momentos de transición en su coordinación, en períodos de cuatro años. La primera coordinación fue asumida por Margarita Antonio, de Nicaragua. La segunda estuvo a cargo de Martha Sánchez, de México, y actualmente se desempeña en ese cargo Teresa Zapeta, de Guatemala, con Guadalupe Martínez, de México, como subcoordinadora.

Países que la integran

Organizaciones de mujeres indígenas y liderazgos de Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá. Belice y El Salvador se encuentran en proceso de integración.

Contacto

Coordinadora: Teresa Zapeta (liazapeta@yahoo.com)
Subcoordinadora: Guadalupe Martínez (oceloxochitl@hotmail.com)
Correo electrónico de la Alianza: alianza.centroamericaymx@yahoo.com
Sitio web: http://alianzademujeresindigenas.org.mx
Facebook: Alianza de Mujeres Indígenas de Centroamérica y México
Teléfono: +502-5083-9473

Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas

Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas CAOI

Visión

La Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI) es una organización representativa de los pueblos originarios indígenas andinos que propone alternativas para el buen vivir o vivir bien (Allin Kawsay o Sumaq Qamaña); revaloriza los principios de la cosmovisión andina; se ocupa de los derechos colectivos en materia territorial, política, cultural y espiritual; impulsa la integración del movimiento indígena del Abya Yala; desarrolla alianzas con todos los sectores sociales excluidos, e incide en los procesos internacionales desde la perspectiva de los derechos de los pueblos.

Misión

La reconstitución territorial, política, económica y cultural de la identidad de los pueblos originarios indígenas, enmarcados en los valores del equilibrio con la Madre Tierra (Pachamama o Ñike Mapu), sobre la base del respeto de la diversidad plurinacional del Abya Yala y a partir del reconocimiento y ejercicio de los derechos colectivos como pueblo, en alianza con los movimientos sociales para la transformación de los Estados uninacionales en estados plurinacionales y sociedades interculturales, así como la superación de toda forma de explotación, opresión y exclusión.

Principales líneas de acción

El buen vivir y el derecho de la Madre Tierra; fortalecimiento y articulación del movimiento indígena; observatorio jurídico e incidencia en instancias internacionales; incidencia en procesos internacionales sobre cambio climático, y fortalecimiento del liderazgo y la articulación de la mujer indígena.

Principales desafíos

i) Definir, sobre la base de principios y una plataforma concreta, la política de alianzas de la CAOI con el conjunto de las organizaciones y redes de los movimientos sociales, en los ámbitos nacionales, regionales y globales.
ii) Profundizar la presencia y el liderazgo de la CAOI en las redes y espacios de los movimientos sociales, a fin de lograr una mayor incidencia para la inclusión de las propuestas y demandas indígenas en las agendas globales.

Alianzas estratégicas

Con organizaciones indígenas del continente, COICA, CIMA y CICA.

Estructura orgánica

i) Congreso.
ii) Consejo Directivo.
iii) Coordinación.

Organizaciones miembros

Bolivia (Estado Plurinacional de): Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ).
Colombia: Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC).
Ecuador: Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador (ECUARUNARI).
Perú: Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería (CONACAMI).

Pueblos indígenas miembros

Quechua, Quichua, Aymara y Emberá.

Contacto

Coordinador y representante legal: Gerardo Jumí Tapias
Correo electrónico: gerardojumi@coordinadoracaoi.org y caoi@coordinadoracaoi.org
Dirección: Calle Carlos Arrieta 1049 Urb. Santa Beatriz, Lima, Perú.
Telefax: 0051-1-2656250
Sede en Colombia: Calle 12B N° 4-38 Bogotá, Colombia. Teléfono: 571-284-6815
Sitio web: http://www.coordinadoracaoi.org
Facebook: http://www.facebook.com/coordinadoracaoi
Twitter: http://www.twitter.com/coordinadoracao

Consejo Indígena de Centroamérica

El Consejo Indígena de Centroamérica (CICA) es una organización regional de los pueblos indígenas de Centroamérica que se rige por los principios cosmogónicos de los pueblos y sus organizaciones tradicionales, en busca del ejercicio de los derechos de autonomía y libre determinación.

Mediante sus Consejos Nacionales, el CICA facilita, promueve e impulsa, a partir de las demandas y aspiraciones, todas aquellas acciones que permitan a los pueblos y sus comunidades avanzar hacia el buen vivir.

Los Consejos Nacionales Indígenas, a su vez, constituyen organizaciones de tercer grado, integradas por una diversidad de organizaciones indígenas que abordan diversos temas actuales.

Visión

Promover, defender y fortalecer los derechos de los pueblos indígenas de Centroamérica, para asegurar el buen vivir.

Misión

Ser un organismo indígena regional consolidado tanto en lo político, como en lo económico, lo social y lo cultural, que sea reconocido por los gobiernos y la comunidad internacional.

Principales líneas de acción

Derecho indígena: El eje político del CICA permite trazar la dirección política de la organización a nivel regional, por medio de la Asamblea y el Consejo Directivo y estos, a su vez, mediante los directivos de los Consejos Nacionales. La orientación de los Consejos de Ancianos y Guías Espirituales es parte esencial de la toma de decisiones. También lo son la observancia permanente de los derechos indígenas; la incidencia para impulsar políticas que permitan la aplicación de estos derechos, y el monitoreo y evaluación del cumplimiento de convenios internacionales por parte de los Estados, con el propósito de fortalecer el ejercicio real de la autonomía de los pueblos indígenas.

Identidad: Se fundamenta en la cosmovisión de cada pueblo y sus propias formas de organización política, economía, social y cultural, lo que es indispensable en el proceso de fortalecimiento de los pueblos indígenas y en el reconocimiento y respeto de las diferencias con otros pueblos.

Economía indígena: El CICA se plantea la economía indígena como un sistema de interrelaciones colectivas, comunitarias, en equilibrio con la naturaleza y el universo, para la producción, intercambio, distribución y consumo de recursos, bienes y servicios, entendidos como medios para generar el bienestar de la humanidad hacia el buen vivir. Como parte de la estrategia encaminada a dinamizar y fortalecer la economía indígena, el CICA propone también consolidar las K´ats como un mecanismo que permita fortalecer el tejido organizacional para la producción, uso y manejo de los recursos de los territorios y promover el buen vivir de los pueblos indígenas[1].

Formación y capacitación: Los pueblos indígenas poseen conocimientos y tecnologías ancestrales que les han permitido pervivir durante miles de años. Sin embargo, el contexto del mundo actual genera un tipo de relación con la naturaleza y con otras culturas que requiere que se fortalezcan sus conocimientos ancestrales y se adopten nuevos conocimientos que los complementen. Ante un mundo cambiante a nivel ambiental, político y económico, los pueblos indígenas deben generar capacidades a nivel técnico, académico y profesional que permitan afrontar con mayor fortaleza los retos que se interponen al buen vivir. Son parte de ese eje los programas de formación y capacitación formal y no formal, además de la experiencia vivencial de las comunidades con sus prácticas cotidianas, el uso cultural de los recursos naturales y el complemento de otras tecnologías.

Principales desafíos

i) Persistencia de la exclusión social, política, económica y cultural de los pueblos indígenas;
ii) incremento de la vulnerabilidad ambiental ante los efectos del cambio climático en los territorios indígenas, así como frente a las propuestas de mitigación y adaptación basadas en los mecanismos del mercado y no en el marco de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, según los estándares internacionales;
iii) pérdida acelerada de los recursos naturales de los territorios indígenas que son objeto de permanentes presiones;
iv) continuidad de la visión estructural de los Estados monoculturales y monolingües, excluyentes de la diversidad de los pueblos indígenas, y
v) falta de voluntad política para la implementación y ratificación de convenios y declaraciones internacionales en materia de derechos indígenas, que permitan la atención de las reivindicaciones de los derechos individuales y colectivos y la autodeterminación plena.

[1] Según la cosmovisión indígena, K´at es un día del calendario maya (cholq´ij) que significa el tejido o entretejido de la vida, la unidad de la comunidad, la red.

Alianzas estratégicas

Foro de Abya Yala (CICA-RMIB-COICA-CAOI-ECMIA)
Campaña Justicia Climática
Foro Centroamérica Vulnerable
Iniciativa Construyendo Puentes

Estructura de gobierno de la organización

Consejo Directivo:

i) Consejero Mayor: Jesús Amadeo Martínez, del Consejo Coordinador Nacional Indígena Salvadoreño (CCNIS).
ii) Consejero Segundo: Marvin Chirix Sotz, de la Coordinación AJPU de Guatemala.
iii) Consejero Relator: Manuel Martínez, de la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP).
iv) Consejero de Finanzas: José Bayardo Alemán, de la Coordinadora Nacional de Pueblos Autóctonos de Honduras (CONPAH).
v) Consejero Fiscal: Ángel Tzec, del Consejo Nacional Indígena de Belice (BENIC).
vi) Consejero I: Hugo Lázaro, de la Mesa Nacional Indígena de Costa Rica (MNICR).
vii) Consejera II: Nancy Henríquez, del Movimiento Indígena de Nicaragua (MIN).

Contacto

Consejero Mayor y representante legal: Jesús Amadeo Martínez
Dirección: Col. Flor Blanca, Calle El Progreso, Reparto Rosedal, Pasaje las Rosas No. 7
San Salvador, El Salvador
Teléfonos: 503-229-88676 y 503-222-30421
Sitio web: http://consejocica.org/
Correo electrónico: consejoindigenacentroamerica@gmail.com
Facebook: CICA
Twitter: @ConsejoCICA

Organizaciones miembros

Consejo Nacional Indígena de Belice (BENIC)

Mesa Nacional Indígena de Costa Rica (MNICR)

Consejo Coordinador Nacional Indígena Salvadoreño (CCNIS)

Confederación Nacional de Pueblos Autóctonos de Honduras (CONPAH)

Espacio de Coordinación Maya de Guatemala (AJPU)

Movimiento Indígena de Nicaragua (MIN)

Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP)

Pueblos indígenas miembros

Náhua Pipil, Lenca; Cabécar, Bribrí, Huetar, Chorotega, Brunca o Boruca, Teribe o Térraba, Ngöbe y Maleku, Ostional, Urbaite Las Pilas, Salinas de Nahualapa, Veracruz del Zapotal, Nancimí, San Jorge; Territorio Diriangén-Tenderí: San Juan de Oriente, Monimbó, Tenderí; Territorio Xiú: Sutiaba, Virgen del Hato; Territorio Diriangén: Matagalpa, Sébaco, Muy Muy, Jinotega, Miskitu, Mayagna; Territorio Chorotega: El Carrizal, San Lucas, Santa Bárbara, San Antonio de Padua, Telpaneca, Mozonte; Miskitu, Lenca, Tolupan Tawahka, Maya Chortis, Nahoa, Negro de habla inglesa, Pech y Garífuna.

Consejo Indígena Mesoamericano (CIMA)

Principios

Los principios del CIMA están fundamentados en la cosmovisión de los pueblos indígenas, cuya esencia filosófica y espiritual es su íntima relación e interdependencia con el universo cósmico, el ser humano y la Madre Tierra, elementos que garantizan la vida en equilibrio y su desarrollo integral, basado en:

- Solidaridad: sustentada en la cooperación y reciprocidad de los pueblos indígenas.
- Autodeterminación: el derecho inalienable de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios, patrimonio natural y cultural.
- Unidad en la diversidad: el fortalecimiento interno de la unidad de los pueblos indígenas, partiendo del reconocimiento y respeto a la diversidad y la convivencia intercultural.
- Participación: en equidad y respeto, responsabilidad y consulta para el consenso en la toma de decisiones y la acción conjunta de los pueblos.

Objetivo general

Garantizar y promover el fortalecimiento, respeto y reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y su implementación a nivel local, nacional, regional e internacional.

Objetivos específicos

- Incidir en la política regional e internacional de los Estados nacionales, en relación con la tierra, los territorios y los recursos naturales de los pueblos indígenas.
- Alcanzar la unidad política y organizativa de los pueblos indígenas y sus organizaciones.
- Promover iniciativas para el fortalecimiento de las capacidades, de desarrollo político, social y económico en regiones indígenas.

Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica

COORDINADORA DE LAS ORGANIZACIONES INDÍGENAS DE LA CUENCA AMAZÓNICA

La Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) es una organización indígena internacional que coordina los esfuerzos, sueños e ideales de las nacionalidades, pueblos y organizaciones indígenas de la cuenca amazónica, y promueve y defiende los derechos integrales territoriales como parte de la naturaleza y la vida dentro del mundo cosmogónico amazónico para el bienestar del universo. Reafirma sus principios de paz, justicia social y valores culturales, espirituales, políticos y económicos para el bienestar de los pueblos indígenas.

Visión

La COICA es una organización indígena internacional amazónica, que coordina los esfuerzos, sueños e ideales de las nacionalidades, pueblos y organizaciones indígenas de la cuenca amazónica para promover y defender los derechos de la vida como parte integral de la naturaleza y del universo.

Misión

Generar políticas, propuestas y acciones a nivel local, nacional e internacional de las nacionalidades, organizaciones y pueblos indígenas amazónicos, mediante la coordinación, el diálogo, la concertación y el establecimiento de alianzas estratégicas con los actores públicos, privados y de las entidades de cooperación internacional, con miras al desarrollo equitativo y diferenciado de la Amazonía.

Principales líneas de acción

Las líneas de acción de la COICA están determinadas por la Agenda Indígena Amazónica (AIA), y son:

i) Sostenibilidad de la vida.
ii) Territorios y recursos naturales.
iii) Sistemas jurídicos propios y derechos constitucionales.
iv) Fortalecimiento organizativo y sabidurías ancestrales.
v) Formación académica, científica y cultural.
vi) Desarrollo con identidad y economía.
vii) Sistemas de tecnologías de información, comunicación y salud.
viii) Mujer y familia.

Principales desafíos para el próximo bienio

Cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas en los países amazónicos; autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas; seguridad jurídica de los territorios indígenas; desarrollo económico con identidad, y consulta previa.

Alianzas estratégicas

Con los organismos de cooperación bilateral, multilateral y organizaciones no gubernamentales comprometidos con la conservación de los bosques y territorios indígenas en la cuenca amazónica y, en especial, con la vida de los pueblos indígenas.

Estructura organizacional

La COICA está gobernada por las siguientes instancias:

i) Congreso Ordinario.
ii) Consejo de Coordinación.
iii) Consejo Directivo de Coordinación.
iv) Coordinador General.
v) Coordinadores de Área.

La organización cuenta con un equipo multidisciplinario de asesores técnicos y financieros para toda la gestión institucional.

Contacto

Representante legal: Edwin Vásquez Campos
Dirección: Calle Sevilla N24-358 y Guipuzcoa, La Floresta, Quito, Ecuador
Teléfono: +593-232-26744
Email: coica@coica.org.ec
Sitio web: www.coica.org.ec
Facebook: Coica Amazonia

Organizaciones miembros

i) Bolivia (Estado Plurinacional de): Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB).
ii) Brasil: Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Amazonía Brasileña (COIAB).
iii) Colombia: Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC).
iv) Ecuador: Confederación de las Nacionalidades de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENAE).
v) Guyana: Asociación de Pueblos Amerindios de Guyana (APA).
vi) Guayana Francesa: Federación de Organizaciones Autóctonas de Guayana Francesa (FOAG).
vii) Perú: Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP).
viii) Suriname: Organización Indígenas de Suriname (OIS).
ix) Venezuela (República Bolivariana de): Organización Regional de Pueblos Indígenas del Amazonas (ORPIA).

Pueblos indígenas que integran la organización

Está formada por 390 pueblos indígenas de la cuenca amazónica y 60 pueblos libres y autónomos (en aislamiento voluntario).

Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas

ECMIA
ENLACE CONTINENTAL DE MUJERES INDIGENAS DE LAS AMERICAS

El Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas (ECMIA) es una red de organizaciones de mujeres y pueblos indígenas que, a nivel de las tres grandes regiones de América, impulsa desde hace 20 años el ejercicio y empoderamiento de derechos individuales y colectivos, con miras a lograr el pleno reconocimiento y respeto de los derechos de las mujeres, jóvenes, niños y pueblos indígenas.

El ECMIA articula organizaciones de mujeres indígenas y mujeres integrantes de organizaciones de pueblos indígenas de 23 países de América, que trabajan de forma autónoma, soberana y sostenida.

En su accionar, fomenta la participación, el fortalecimiento de liderazgos, la capacitación, el protagonismo y la visibilidad de las mujeres y jóvenes indígenas, como agentes principales en la defensa y el ejercicio pleno de sus derechos. Del mismo modo, el ECMIA se propone aumentar el control de la comercialización de sus propios recursos y productos, sobre la base del saber y la cultura de sus pueblos, ampliando sus conocimientos en materia de derechos de propiedad intelectual y aspectos relacionados.

El ECMIA ha ido adquiriendo mayor presencia internacional y, con su participación, ha promovido el mantenimiento de espacios de debate y construcción de políticas, sobre todo en el marco del sistema de las Naciones Unidas y otras instancias que se vinculan con la defensa y el reconocimiento de los derechos de los pueblos y las mujeres indígenas. En ese sentido, hace especial énfasis en realizar un trabajo de incidencia tanto a nivel nacional como regional e internacional, a fin de exigir el cumplimiento de leyes, convenios, declaraciones y tratados que se vinculan a su contexto y condición.

Desde 2011, la Coordinación Continental del ECMIA fue asumida por el Centro de Culturas Indígenas del Perú (CHIRAPAQ), una asociación que tiene más de 25 años de trayectoria en la lucha relacionada con los temas prioritarios de la agenda indígena. En la actualidad, concentra su labor en cuatro programas con las siguientes líneas temáticas: soberanía y seguridad alimentaria; ñoqanchiq; mujer indígena e incidencia, y cultura y política. Hoy por hoy, su presencia constituye un referente en los espacios de participación internacionales.

Visión

El ECMIA es un referente a nivel mundial por ser la máxima organización representativa de mujeres indígenas del continente americano, con una estructura fortalecida y con mujeres líderes indígenas que inciden en ámbitos de decisión a nivel continental en forma coordinada y articulada mediante sus enlaces regionales. El ECMIA posiciona la voz, los derechos, los aportes y las propuestas de las mujeres indígenas de todas las etnias, lenguas y generaciones en los temas y áreas estratégicas que coinciden con su interés y el de los pueblos indígenas.

Misión

Articular a las organizaciones de mujeres indígenas y mixtas del continente, a fin de darles visibilidad e incidir en espacios y procesos de decisión para la defensa y conquista de sus derechos, guiadas por la cosmovisión de los pueblos indígenas en un continente pluricultural.

Estrategias generales de acción

i) Fortalecer las organizaciones de mujeres indígenas del continente y desarrollar las correspondientes capacidades de liderazgo para incidir en políticas públicas, marcos jurídicos y programas que contribuyan al disfrute de sus derechos, como parte de los pueblos indígenas.
ii) Promover y apoyar la participación efectiva y plena de las mujeres indígenas en ámbitos políticos y públicos de decisión al nivel local e internacional, en los asuntos que le competen, particularmente en lo referido al acceso a la tierra, el territorio y los recursos productivos; el acceso a la justicia; la salud integral; la educación intercultural y el respeto a su cultura e identidad.
iii) Fortalecer la capacidad de gestión y autosostenimiento de las organizaciones de mujeres indígenas, de forma que puedan generar y desarrollar sus propias fuentes de ingresos y canalizar recursos de la cooperación internacional y de otras fuentes para ejecutar proyectos dirigidos a mejorar su calidad de vida y bienestar, reforzando su identidad y cosmovisión.
iv) Atender las problemáticas de las mujeres, niñas, jóvenes y adultas indígenas, y apoyar sus iniciativas y a sus organizaciones en los temas estratégicos de su interés.

Principales desafíos

i) Construir sólidos vínculos y alianzas estratégicas con actores clave a nivel continental y de cada región.
ii) Establecer, fortalecer y afianzar los vínculos y alianzas estratégicas con organismos internacionales y organismos de cooperación para ampliar la capacidad de acción y las contribuciones del ECMIA.

iii) Promover una mayor atención a la situación y los derechos de las mujeres indígenas en el marco jurídico internacional y exigir la ratificación y el cumplimiento de los convenios por parte de los gobiernos y Estados del continente.

Alianzas estratégicas

i) Organismos y organizaciones de defensa de derechos humanos.
ii) Organizaciones que abordan temas de la agenda indígena desde la perspectiva de sus derechos e intereses.
iii) Otros movimientos sociales: movimiento feminista, mujeres afrodescendientes, Foro Social Mundial.
iv) Organismos internacionales.

Estructura de funcionamiento de la organización

i) Asamblea general.
ii) Consejo Colegiado. Consejo de asesores.
iii) Coordinación Continental. Secretaría Técnica.
iv) ECMIA a nivel regional (Norte, Centro, Sur, México).
v) Comisiones temáticas.

Contacto

Representante legal: Tarcila Rivera Zea, Coordinadora Continental del ECMIA
Dirección: Av. Horacio Urteaga N° 534, Oficina 203, Lima, Perú
Teléfono: 511-423-2757
Correo electrónico: warmi@chirapaq.org.pe
Sitio web: www.ecmia.org
Facebook: Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas

Organizaciones fundadoras e integrantes

ECMIA Norte
Canadá: *Femmes Autochtones du Québec* (FAQ), *Pauuktuutit*.
Estados Unidos: Red Xicana Indígena.
ECMIA México
México: Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de México (CONAMI).
ECMIA Centro
Belice: Instituto Maya de Belice – *U'kuxtal Masewal*.
Costa Rica: Asociación IXACAVAA de Desarrollo e Información Indígena.
El Salvador: Consejo Coordinador Nacional Indígena Salvadoreño (CCNIS).
Guatemala: Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala (CONAVIGUA).
Honduras: Confederación Nacional de Pueblos Autóctonos de Honduras (CONPAH), Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas y Negras de Honduras (CONAMINH).
Nicaragua: Asociación de Mujeres Indígenas de la Costa Atlántica (AMICA).
Panamá: Organización Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá (CONAMUIP).
ECMIA Sur
Argentina: Consejo Nacional de la Mujer Indígena (CONAMI), *Newen Mapu*.
Bolivia (Estado Plurinacional de): Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia "Bartolina Sisa" (CNMCIOB), Confederación Nacional de Mujeres Indígenas de Bolivia (CNAMIB).
Brasil: Consejo Nacional de la Mujer Indígena (CONAMI), Red GRUMIN de Mujeres Indígenas, Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Amazonia Brasileña (COIAB).
Colombia: Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC).
Chile: Consejo de Todas las Tierras, Corporación de Mujeres Mapuche Aukiñko Zomo.
Ecuador: Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE).
Guyana: *Amerindian Peoples Association in Guyana*.
Guayana Francesa: Federación de Organizaciones Indígenas de Guayana Francesa (FOAG).

Paraguay: Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas del Paraguay (FAPI), Organización del Pueblo Guaraní.
Perú: Centro de Culturas Indígenas del Perú (CHIRAPAQ), Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP).
Suriname: Organización Indígena de Suriname (OIS).
Uruguay: Consejo de la Nación Charrúa (CONACHA).
Venezuela (República Bolivariana de): Red de Mujeres Indígenas Wayuu, Consejo Nacional Indio de Venezuela (CONIVE).

Red de Mujeres Indígenas sobre Biodiversidad de América Latina y el Caribe

La Red de Mujeres Indígenas sobre Biodiversidad de América Latina y el Caribe (RMIB-LAC) es un colectivo de mujeres indígenas que se organizan en sus comunidades, movilizadas por su labor en nombre de la biodiversidad, con el fin de construir un tejido a nivel de América Latina para dar seguimiento a estos temas.

La RMIB-LAC nació en 1998, en el marco de la Cuarta Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), ante la realidad de que los espacios de discusión sobre temas de biodiversidad estaban copados por hombres. La creación de la Red de alguna forma aseguró y fortaleció la participación de las mujeres, las responsables de la transmisión de conocimientos y la continuidad cultural en sus comunidades.

Visión

Es una red de mujeres indígenas que rescata, promueve y protege los conocimientos tradicionales relacionados con la biodiversidad en Abya Yala. Realiza monitoreo y vigilancia de los convenios y políticas públicas sobre medio ambiente y biodiversidad, para garantizar la protección de los derechos de los pueblos indígenas, en particular de las mujeres.

Misión

Recuperar, fortalecer, sistematizar y proteger los conocimientos indígenas relacionados con la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, mediante la participación de las mujeres indígenas en espacios de incidencia locales, nacionales, regionales e internacionales.

Principales líneas de acción

i) Medio ambiente.
ii) Tierras, territorios y recursos.
iii) Cambio climático.
iv) Conocimiento tradicional.

Principales desafíos

i) Lograr una mayor participación de las mujeres indígenas en los temas ambientales.
ii) Incidencia a nivel nacional con los Estados.

iii) Potenciar los conocimientos tradicionales y que ello se revierta en una situación equilibrada y equitativa para las mujeres indígenas.

Alianzas estratégicas

i) UICN Mesoamérica.
ii) Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica.
iii) Redes regionales: CICA, CIMA, CAOI, COICA, ECMIA (Foro Indígena de Abya Yala).

Estructura organizacional

i) Asamblea general.
ii) Coordinación general.
iii) Puntos focales nacionales.
iv) Comités por temas.

Contacto

Representante legal: Florina López Miro, Coordinadora General
Dirección: Avenida Perú, calle 41, Edificio Las Camelias, local 302, piso 3, Panamá
Correo electrónico: florina.lopez@gmail.com
Facebook: Biodiversidad Mujeres Indígenas RMIB-LAC
Sitio web: http://reddemujeresindgenas.blogspot.com/

Organizaciones miembros

Argentina: Asociación Juventud Indígena de Argentina.
Bolivia (Estado Plurinacional de): Centro de Estudios Multidisciplinarios Aymara.
Colombia: Centro Nacional para la Promoción y Defensa de los Derechos Indígenas YANAPANAKUY, Fuerza de Mujeres Wayuu, Corporación Cultural Ecológico Mujer, Tejer y Saberes (MUTESA).
Costa Rica: IXACAVAA, Asociación de Desarrollo del Territorio Indígena de Boruca.
Chile: Consejo Autónomo Aymara.
Ecuador: ANDES Chinchasuyu, Federación de Organizaciones de la Nacionalidad Kichwa de Sucumbíos.
El Salvador: Coordinadora Nacional Indígena de El Salvador.
Guatemala: Consejo de Mujeres Indígenas de Guatemala, Red de Mujeres Indígenas sobre Biodiversidad de Guatemala.
Honduras: DIUNATH, Consejo Nacional de Mujeres Indígenas Lencas.
México: Red Indígena de Turismo Alternativo (RITA), Organización *Di Sugave a Nana Shimjaai*.
Nicaragua: Asociación de Mujeres Indígenas de la Costa Atlántica (AMICA).
Panamá: Fundación para la Promoción del Conocimiento Indígena, Fundación Ngöbe-Buglé, Asociación de Mujeres Indígenas Artesanas Emberá, Organización de Jóvenes Emberá y Wounáan, Movimiento Juventud Kuna, Organización de las Mujeres Indígenas Unidas por la Biodiversidad.
Paraguay: Asociación TEKOHA.
Venezuela (República Bolivariana de): Fundación Wayuu.

Pueblos indígenas que integran la organización

Maya; Aymara; Guna; Emberá; Ngöbe; Wayuu-Ipuana; Boruca; Lenca; Kichwa; Miskitu; Pasto; Otomi; Náhuatl; Guaraní.

Anexo 2
La captación de la identificación étnica en los censos

Cuadro A.II.1

América Latina: preguntas de autoidentificación étnica en los censos de 2000 y 2010

País y fecha censal	Autoidentificación en censos de 2000	Autoidentificación en censos de 2010
Argentina (2001, 2010)	A nivel de hogar sin identificación de personas. Pregunta 2. ¿Existe en este hogar alguna persona que se reconozca descendiente o perteneciente a un pueblo indígena? Se enumeran 17 pueblos indígenas, más la categoría "otro pueblo".	En el cuestionario ampliado, en la sección del hogar. Pregunta 5. ¿Alguna persona de este hogar es indígena o descendiente de pueblos indígenas (originarios o aborígenes)? Indique cuál pueblo:
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2001, 2012)	Pregunta 49. ¿Se considera perteneciente a alguno de los siguientes pueblos originarios o indígenas? 1. Quechua, 2. Aymara, 3. Guaraní, 4. Chiquitano, 5. Mojeño, 6. Otro nativo.	Pregunta 29. Como boliviana o boliviano… ¿pertenece a alguna nación o pueblo indígena originario campesino o afroboliviano? ¿A cuál? Se enumeran 41 pueblos, pero se indica no leer las opciones de respuesta.
Brasil (2000, 2010)	Solo en el cuestionario ampliado. Pregunta 4.08. ¿Su color o raza es … 1. Blanco, 2. Negro, 3. Pardo, 4. Amarillo, 5. Indígena? No identifica a los pueblos indígenas.	En el cuestionario básico. Pregunta 6.06. ¿Su color o raza es…1. Blanco, 2. Negro, 3. Pardo, 4. Amarillo, 5. Indígena? Pregunta 6.07. ¿Usted se considera indígena? Pregunta 6.08. ¿Cuál es la etnia o pueblo al que pertenece? Se abre el campo de etnias.
Chile (2002, 2012)	Pregunta 21. ¿Pertenece usted a alguno de los siguientes pueblos originarios o indígenas? 1. Alacalufe (Kawashkar), 2. Atacameño, 3. Aimara, 4. Colla, 5. Mapuche, 6. Quechua, 7. Rapa Nui, 8. Yámana (Yagán), 9. Ninguno de los anteriores.	Pregunta 24. ¿Se considera perteneciente a algún pueblo indígena (originario)? Pregunta 25. ¿A cuál pertenece? 1. Mapuche; 2. Aymara; 3. Rapa Nui; 4. Likan Antai; 5. Quechua; 6. Colla; 7. Diaguita; 8. Kawásqar; 9. Yagán o Yámana; 10. Otro: especifique.
Colombia (2005)	Pregunta 33. ¿De acuerdo con su cultura, pueblo o rasgos físicos, … es o se reconoce como indígena? ¿A cuál pueblo indígena pertenece … ROM, Raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia, Palanquero de San Basilio, Negro/a; mulato/a; afrocolombiano/a o afrodescendiente; 6. Ninguno de los anteriores?	Aún no se ha definido.
Costa Rica (2000, 2011)	Solo identifica a los pueblos indígenas dentro de sus propios territorios. Pregunta 6. ¿Pertenece ... a la cultura ... 1. Indígena, 2. Afrocostarricense o negro, 3. China, 4. Ninguna de las anteriores?	Pregunta 7. ¿(Nombre) se considera indígena? Pregunta 8. ¿A qué pueblo indígena pertenece (nombre)? 1. Bribrí; 2 Brunca o Boruca; 3 Cabécar; 4 Chorotega; 5. Huetar; 6. Maleku o Guatuso; 7. Ngöbe o Guaymí; 8 Teribe o Térraba; 9. De otro país; 10. Ningún pueblo.
Ecuador (2001, 2010)	Pregunta 6. ¿Cómo se considera…? 1. Indígena, 2. Negro (afroecuatoriano), 3. Mestizo, 4. Mulato, 5. Blanco, 6. Otro. Si responde 1, ¿a qué nacionalidad indígena o pueblo indígena pertenece?	Pregunta 16. ¿Cómo se identifica (…) según su cultura y costumbres?: 1. Indígena; 2. Afroecuatoriano/a Afrodescendiente; 3. Negro/a; 4. Mulato/a; 5. Montubio/a; 6 Mestizo/a; 7. Blanco/a; 8. Otro/a Si se identifica indígena: Pregunta 17. ¿Cuál es la nacionalidad o pueblo indígena al que pertenece (….)? Aparece recuadro con las nacionalidades: Achuar, Awa, Cofan, Chachi, Epera, Waorani, Kichwa, Secoya, Shuar, Siona, Tsachila, Shiwiar, Zápara, Andoa. Pueblos: Pasto, Natabuela, Otavalo, Karanki, Kayambi, Kitukara, Panzaleo, Chibuleo, Salasaka, Kisapincha, Tomabela, Waranka, Puruhá, Kañari, Saraguro, Palta, Manta, Huancavilca.
El Salvador (2007)	Pregunta 6, a) ¿Es usted …1. Blanco; 2.Mestizo (mezcla de blanco con indígena); 3. Indígena; 4.Negro (de raza); 5. Otro. Pregunta 6, b) ¿Si usted es indígena, a cuál grupo pertenece? 6. Lenka; 7. Lalawora (Cacapoera); 8.Nahua-Pipil; 9. Otro.	Aún no se ha definido.
Guatemala (2002)	Pregunta 9. ¿A qué grupo étnico (pueblo) pertenece? Se enumeran 25 pueblos e idiomas y se anota el código correspondiente.	Aún no se hace censo; cuestionario preliminar: Pregunta 11. ¿A qué pueblos considera que pertenece? Maya (se enumeran los 22 pueblos); Xinca; Garífuna; Afrodescendientes; Ladino; Otro (incluya extranjero).
Honduras (2001)	Pregunta 5. ¿A qué grupo poblacional pertenece?: 1.Garífuna; 2. Negro inglés; 3.Tolupan; 4. Pech (Paya; 5.Misquito; 6. Lenca; 7. Tawahka (Sumo); 8. Chortí; 9. Otro.	Pregunta 5. ¿Cómo se autoidentifica? 1. Indígena; 2. Afrohondureño(a); 3. negro(a); 4. mestizo(a); 6. blanco(a); 6. Otro (especifique). Para quienes responden 1 a 3, Pregunta 6. ¿A qué pueblo pertenece? Maya-Chortí; Lenca; Miskito; Nahua; Pech; Tolupán; Tawahka; Garífuna; Negro de habla inglesa; Otro (especifique).
México (2000, 2010)	Solo en el cuestionario ampliado. Pregunta 20. ¿Es Náhuatl, Maya, Zapoteco, Mixteco o de otro grupo indígena? No identifica a los pueblos indígenas (puede hacerse una aproximación a través del idioma).	Solo en el cuestionario ampliado. Pregunta 16. ¿De acuerdo con la cultura de (nombre); ella (o él) se considera indígena? No identifica a los pueblos indígenas (puede hacerse una aproximación a través del idioma).

Cuadro A.II.1 (conclusión)

País y fecha censal	Autoidentificación en censos de 2000	Autoidentificación en censos de 2010
Nicaragua (2005)	Pregunta 7. ¿A cuál de los siguientes pueblos indígenas o etnias pertenece (…)? Se enumeran 11 pueblos.	Aún no se ha definido.
Panamá (2000, 2010)	En el cuestionario del hogar (lista de ocupantes): Pregunta 5. ¿Vive aquí alguna persona indígena? Indica la cantidad de personas. En el cuestionario individual, si está marcado en la lista de ocupantes: Pregunta 6. ¿A qué grupo indígena pertenece? 1. Kuna, 2. Ngöbe, 3. Buglé, 4. Teribe, 5. Bokota, 6. Emberá, 7. Wounaan, 8. Bri Bri, 9. Ninguno.	En el cuestionario del hogar (lista de ocupantes): Pregunta 5. ¿Vive aquí alguna persona indígena? Indica la cantidad de personas. En el cuestionario individual, si está marcado en la lista de ocupantes: Pregunta 8. ¿A qué grupo indígena pertenece? 1. Kuna; 2. Ngäbe; 3 Buglé; 4. Naso/Teribe; 5. Bokota; 6. Emberá; 7. Wounaan; 8. Bri Bri; 9. Otro: (especifique); 10. Ninguno.
Paraguay (2002, 2012)	Capítulo IV. Lista de ocupantes. ¿Vive aquí alguna persona indígena? Sí, anote la etnia a la cual pertenece: Ache ñe´e, Angaié, Ava Guaraní, Ayoreo, Enxet Sur, Enxet Norte, Guaraní occidental, Maká, Manjui, Maskoy, Mbye, Nivaclé, Ñandeva, Pai, Sanapaná, Toba, Toba-Qom, Tomaraho, Ybytoso. Censo indígena ¿A qué etnia pertenece? Áche; Ava Guaraní; Mbya; Paï; Guaraní Occidental; Ñandeva; Enlhet Norte; Enxet Sur; Sanapaná; Toba; Angaité; Guana; Maskoy; Nivacle; Maká; Manjui; Ayoreo; Ybytoso; Tomáraho; Toba-Qom; No indígena.	Capítulo J. Datos de población indígena. ¿De las personas que viven habitualmente en este hogar, alguna se considera indígena o perteneciente a una etnia (pueblo) indígena? Anotar la etnia (pueblo) a la que pertenece. Listado de etnias (pueblos) indígenas: Ache, Angaié, Ava Guaraní, Ayoreo, Enxet Sur, Enxet Norte, Guaraní occidental, Maká, Manjui, Maskoy, Mbye, Nivaclé, Ñandeva, Paï Tavytera, Sanapaná, Toba, Qom, Tomaraho, Ybytoso. Censo indígena ¿A qué pueblo pertenece … (nombre)…? Áche; Ava Guaraní; Mbya; Paï Tavytera; Guaraní Occidental; Guaraní Ñandéva; Enlhet Norte; Enxet Sur; Sanapaná; Angaité; Guaná; Toba Maskoy; Nivaclé; Maká; Manjui; Ayoreo; Ybytoso; Tomáraho; Qom; No indígena.
Perú (2007)	No incluyó la pregunta de autoidentificación. Solo incluyó una pregunta sobre la lengua en la que aprendió a hablar.	Aún no se ha definido.
Uruguay (1996, 2011)	No preguntó.	¿Cree tener ascendencia…? 1. Afro o Negra; 2. Asiática o amarilla; 3. Blanca; 4. Indígena; 5. Otra (especifica). Pregunta de opciones múltiples, seguida de la pregunta: ¿Cuál considera la principal? (Se enumeran las mismas categorías).
Venezuela (República Bolivariana de) (2001, 2011)	¿Pertenece a algún pueblo indígena? En caso afirmativo, se pide especificar el pueblo.	Pregunta 4. ¿Pertenece a algún pueblo indígena o etnia? ¿Cuál? En caso afirmativo, se pide especificar el pueblo.

Fuente: Actualización de Del Popolo y Schkolnik (2013), sobre la base de la revisión de los cuestionarios censales.

Anexo 3
Listado de pueblos indígenas de los países de América Latina

Cuadro A.II.2

América Latina (17 países): pueblos indígenas por país, 2014

Argentina			**Bolivia (Estado Plurinacional de)**		
Atacama	Lule Vilela	Tapiete	Araona	Guarayo	Quechua
Ava Guaraní	Mapuche	Tehuelche	Aymara	Itonama	Sirionó
Aymara	Mbyá Guarani	Tilián	Ayoreo	Joaquiniano	Takana
Chané	Mocoví	Toba	Baure	Kallawaya	Tapiete
Charrúa	Ocloya	Tonocoté	Canichana	Leco	Trinitario Moxeño
Chorote	Omaguaca	Wichi	Cavineño	Machineri	Tsimane o Chiman
Chulupí	Pampa		Cayubaba	Maropa (Reyesano)	Urus
Comenchingon	Pilagá		Chácobo	Mojeño (Moxeño, Javeriano, Ignaciano)	Weehnayek
Diaguita-Calchaquí	Quechua		Chipaya (Urus Chipaya)	Moré	Yaminagua
Guaraní	Querandí		Chiquitano	Moseten	Yampara
Huarpe	Rankulche		Esse Ejja	Movima	Yuqui
Kolla	Sanavirón		Guaraní	Murato	Yuracaré
Lule	Selk'Nam (Ona)		Guarasugwe	Pacahuara	Yuracaré-Mojeño

Brasil					
Aconã	Dení	Kanamanti	Kuruáya	Parakanã	Tukano
Aikaná	Desána	Kanamarí	Kwazá	Paresí	Tumbalalá
Aimore[1]	Diahói (Jiahui)	Kanela	Laiana	Parintintim	Tunayana
Ajuru	Djeoromitxí-Jabutí	Kanela Apaniekra	Lakondê	Pataxó	Tupaiu
Akuntsú	Enawenê-Nawê	Kanela Rankocamekra	Latundê	Pataxo Há-Há-Há	Tuparí
Alaketesu	Fulni-ô	Kanindé	Makú (Dow)	Paumarí	Tupinambá
Alantesu	Galibi do Oiapoque	Kanoé	Makúna	Paumelenho	Tupinambaraná
Amanayé	Galibí Marwórno	Kantaruré	Makuráp	Pirahã	Tupiniquim
Amondáwa	Gavião de Rondônia (Ikolen)	Kapinawá	Makuxí	Piratapuya	Turiwára
Anacé	Gavião Krikatejê	Kapon Patamóna	Mamaindê	Piri-Piri	Tuxá
Anambé	Gavião Parkatejê	Karafawyana	Manao	Pitaguari	Tuyúca
Apalaí	Gavião Pukobiê	Karajá	Manchineri	Potiguara	Umutina
Apiaká	Guaikurú	Karapanã	Manduka	Poyanáwa	Urucú
Apinayé	Guajá (Awa)	Karapotó	Maragua	Puri	Uru-Eu-Wau-Wau
Apolima-Arara	Guaraní	Karijó [a]	Marimã	Puroborá	Wai Wai
Apurinã	Guarani Kaiowá	Karipuna	Marúbo	Rikbaktsa	Waiãpy
Aranã	Guarani Mbya	Karipúna do Amapá	Matipú	Sabanê	Waikisu
Arapáso	Guarani Nhandeva	Kariri	Matís	Sakurabiat	Waimiri Atroari
Arapiun	Guató	Kariri - Xocó	Matsés	Salamãy	Wakalitesu
Arara de Rondônia	Hahaintesu	Karitiana	Mawayána	Sanumá	Wanana
Arara do Acre	Halotesu	Katawixí	Maxakali	Sapará	Wapixana
Arara do Aripuanã	Hixkaryána	Katuena	Maya	Sarare	Warekena
Arara do Pará/Arara/Ukaragma	Hupda	Katukina	Maytapu	Sateré-Mawé	Wassú
Araweté	Ikpeng (Txikão)	Katukina do Acre	Mehináku	Sawentesu	Wasusu
Arikapú	Ingarikó	Kawahíb	Migueléno	Shanenáwa	Wauja (Waurá)
Arikén	Irántxe	Kaxarari	Miránha	Siriano	Wayana
Arikosé	Issé	Kaxinawá	Mirititapuia	Suruí de Rondônia	Witóto
Aruá	Jamamadí	Kaxixó	Mucurim	Suruí do Pará	Xacriabá
Ashaninka	Jarawára	Kaxuyana	Mundurukú	Tabajara	Xambioá
Asurini do Tocantins	Jaricuna	Kayapó (Xikrin)	Múra	Tamoio [a]	Xavante
Asurini do Xingu	Javaé	Kayuisiana	Mynky	Tapajós [a]	Xerente
Atikum	Jeripancó (Jiripancó)	Kinikinau	Nadëb	Tapayuna (Suyá)	Xereu
Ava-Canoeiro	Juma	Kiriri	Nahukuá	Tapeba	Xetá
Aweti	Ka'apor (Urubu)	Kisêdjê	Nambikwára	Tapirapé	Xipáya

Cuadro A.II.2 (continuación)

Brasil					
Baenã	Kadiwéu	Kithaulu	Naravute	Tapiuns	Xocó
Bakairí	Kaeté	Koiupanká	Nawa	Tapuia	Xoklény
Banawa	Kahyana	Kokama	Negarotê	Tariana	Xucuru
Baniwa	Kaiabi	Kokuiregatejê	Ninám	Taulipáng	Xucuru-Kariri
Bará	Kaimbé	Kontanawá	Nukiní	Tawandê	Yaipiyana
Barasána	Kaingang	Korúbo	Ofayé	Tembé	Yaminάwa (Jaminagua)
Baré	Kaixana	Krahô	Oro Win	Tenetehara (Guajajara)	Yanomámi
Bóra	Kalabaça	Krahô-Kanela	Paiaku (Jenipapo)	Tenharim	Yanomán
Borari	Kalankó	Krenák	Pakaa Nova (Wari)	Terena	Yawalapití
Bororo	Kalapalo	Krenyê	Palikur	Tikúna	Yawanawá
Botocudo	Kamakã	Krikati	Panará	Timbira	Ye'kuana
Catokin	Kamayurá	Kubeo	Pankará	Tingui-Botó	Yudjá
Chamakóko	Kamba	Kuikuro	Pankararé	Tiriyó	Yurutí
Charrua	Kambéba	Kujubim	Pankararú	Torá	Zo'é
Chiquitáno	Kambiwá	Kulina Madijá	Pankararú-Karuazu	Tremembé	Zoró
Cinta Larga	Kambiwá-Pipipã	Kulina Páno	Pankaru	Truká	Zuruahã
Dâw	Kampé	Kuripako (Coripaco)	Papavó	Trumái	

Colombia					
Achagua	Coreguaje	Hupdu	Masiware	Quillacinga	Waunana
Amorúa	Coyaima	Inga	Matapí	Sáliva	Wayuú
Andakies	Cubeo	Juhup	Miraña	Sikuani	Wipiwi
Andoke	Cuiva	Jujupda	Mokana	Siona	Witotos
Arhuaco	Cuna	Kakua	Muinane	Siriano	Wiwa
Awá	Curripaco	Kankuamo	Muisca	Taiwano	Yagua
Bara	Desano	Karapana	Nonuya	Tamas	Yamalero
Barasana	Dujos	Karijona	Nukak Maku	Tanigua	Yanacona
Bari	Emberá	Kawiyarí	Ocaina	Tanimuka	Yarí
Betoye	Emberá Chamí	Kichwa	Pacabuy	Tariano	Yaruro
Bora	Emberá Katio	Kofán	Páez	Tatuyo	Yauna
Camëntsa	Eperara Siapidara	Kogui	Pasto	Tikuna	Yeral
Cañamomo	Guambiano	Letuama	Piapoco	Totoró	Yuko - Yukpa - Yuco
Chimila	Guanaca	Macaguaje	Piaroa	Tsiripu	Yucuna
Chiricoa	Guanano	Macahuan	Piratapuyo	Tukano	Yuri
Cocama	Guane	Macusa	Pisamira	Tuyuca	Yurutí
Coconuco	Guayabero	Makuna	Puinabe	U'wa	Zenú

Chile	**Costa Rica**	**El Salvador**	**Honduras**	**Nicaragua**	**Panamá**	**Uruguay**
Aymara	Bribrí	Kakawira (Cacaopera)	Ch'orti'	Cacaopera	Bokota	Charrúa
Colla	Brunca (Boruca)	Lenca	Garífuna	Chorotega	Bri Bri	Guaraní
Diaguita	Cabécar	Pipil	Lenca	Garífuna	Buglé	
Kawésqar	Chorotega		Miskitu	Mayagna (Sumu)	Emberá	
Likan Antai (Atacameño)	Huetar		Pech	Miskitu	Kuna	
Mapuche	Maleku (Guatuso)		Tawahka	Nahoa-Nicarao	Ngäbe	
Quechua	Ngöbe (Guaymí)		Tolupán	Rama	Teribe (Naso)	
Rapa Nui	Teribe (Térraba)			Ulwa	Wounaan	
Yámana (Yagán)				Xiu-Sutiaba		

Ecuador	**Guatemala**	**Paraguay**
Achuar	Achi	Aché
Ambatillo	Akateka	Angaité
Andoa	Awakateka	Avá Guaraní
Awa	Chalchiteka	Ayoreo
Cañari	Ch'orti'	Chamacoco
Cayambi	Chuj	Enlhet norte
Chachi	Garífuna	Enxet Sur

Cuadro A.II.2 (continuación)

Ecuador	Guatemala	Paraguay
Chibuleo	Itza'	Guaná
Cofan (A'i)	Ixil	Guaraní Ñandéva
Epera	Jakalteka	Guaraní occidental
Huancavilca	Kaqchikel	Maká
Karanki	K'iche'	Manjuy
Kichwa	Mam	Maskoy
Kichwa Amazonia	Mopán	Mbyá
Kitu Kara	Poqomam	Nivaclé
Manta	Poqomchi'	Ñandeva
Natabuela	Q'anjob'al	Pâî Tavyterâ
Otavalo	Q'eqchi'	Qom
Palta	Sakapulteka	Sanapaná
Panzaleo	Sipakapense	Toba
Pasto	Tektiteka	Toba Maskoy
Puruwá	Tz'utujil	Toba-Qom
Quisapincha	Uspanteka	Tomárâho
Salasaka	Xinka	Yvytoso
Saraguro		
Secoya		
Shiwiar		
Shuar		
Siona		
Tsa'chila		
Waorani		
Waorani		
Waranka		
Zapara		
México		
Awakateko	Kekchi (Q'eqchi')	Pápago (Tohono O'odham, Tohono O'otham, Tono ooh'tam)
Amuzgo (Tzañcue)	Kikapú (Kikapoa)	Pima (Otam)
Cahíta	Kiliwa (K'olew)	Popoloca
Cakchiquel (Kaqchikel)	Kumiai (Kamia)	Popoluca
Chatino (Cha'cña)	Lacandón (Hach tan)	Purépecha (P'urhépecha)
Chiapaneco	Mame (Qyool)	Quiche (K'iche')
Chichimeca jonaz (Uza)	Matlatzinca (Botuná)	Seri (Konkaak)
Chicomucelteco	Maya	Solteco
Chinanteco (Tsa jujmi)	Mayo (Yoreme)	Tarahumara (Rarámuri)
Chocho (Chocholteca)	Mazahua (J ñatio)	Tarasco (P'urhépecha)
Chol (Winik)	Mazatecos (Ha shuta enima)	Teko
Chontal de Oaxaca (Slijuala xanuk)	Mexicanero	Tepehua (Hamasipine)
Chontal de Tabasco (Yokot'an)	Mixes (Ayook)	Tepehuán del Norte (O'damí del Norte)
Chuj	Mixteco (Ñuu Savi)	Tepehuán del Sur (O'dam del Sur)
Cochimi	Mochó (Mochó)	Tlapaneco (Mepha)
Cora (Naayeri)	Mochó (Motozintleco)	Tojolabal (Tojolwinik'otik)
Cucupá	Nahua (Huasteca veracruzana)	Totonaco (Tachihuiin)
Cuicateco	Nahua (Milpa Alta)	Triquis (Driki)
Guarijío (Varogío)	Nahua (Morelos)	Tseltal (K'op)
Huasteco (Teenek)	Nahua (Náhuatl) de Guerrero	Tzotzil (Batzil k'op)
Huave (Mero ikooc)	Nahua (sierra norte de Puebla)	Yaqui (Yoreme)
Huichol (Wirr'árika)	Ocuilteco (Tlahuia)	Yuna
Ixcateco	Opata	Zapoteco (Diidzaj) Sierra norte de Oaxaca
Ixil	Otomí (Hña hñu)	Zapoteco Itsmo de Tehuantepec
Jacalteco (Abxubal)	Paipai (Kwa'ala)	Zapoteco Valles centrales, Oaxaca
Kanjobal (Q'anjob'al)	Pame (Xigüe)	Zoque (O' de püt)

Cuadro A.II.2 (continuación)

Perú	
Achuar (Achual, Achuale, Achuare)	Muniche (Monichis, Munichi)
Aimara (Aymara, Aru)	Murui (Huitoto Murui)
Amahuaca (Yora)	Murui-Muinani (Uitoto, Huitoto, Muinane)
Amarakaeri	Nanti (Kugapacori, Kogapacori)
Arabela (Tapueyocuaca, Chiripuno)	Nomatsigenga (Nomatsiguenga, Campa Nomatsiguenga, Atiri)
Arazaeri (Arasaeri, Arasairi)	Ocaina (Dukaiya, Dyo'xaiya, Ivo'tsa, Ibo'tsa)
Asháninka (Campa, Campa Asháninka, Campa de Pichis)	Omagua (Omagua Yeté, Ariana, Pariana, Anapia, Macanipa, Yhuata, Umaua, Cambeba, Campeba, Omaguino)
Ashéninka	Parquenahua
Awajún (Aguaruna, Ahuajun, Aents)	Pisabo
Bora (Booraa, Miamuna, Boro, Miranha, Miranya, Miraña-Carapaña-Tapuyo)	Pukirieri
Capanahua (Nuquencaibo, Capanagua, Buskipani, Busquipani)	Quechua (Quichua)
Cashinahua (Huni kuin, Junikuin, Caxinaua, Caxinahua, Kachinaua, Cachinaua, Kaxinawa, Kashinaua, Cashinawa)	Quechua Cañaris
Catacaos (Piura)	Quechua Chankas
Caxamarca (ahora Cajamarca)	Quechua Chopccas
Chachapoyas (Cajamarca)	Quechua Q`eros
Chamicuro (Chamicura, Chamicolos)	Quechua Wari
Chitonagua (Yora, Murunahua)	Quechua Yaru (Ancash)
Ese eja (Ese ' ejja, Huarayo, Tiatinagua)	Quichua Napo-Tigre (Alamas, Inga, Quichwa, Queshwa, Queswa)
Guayacundo (Sierra de Piura)	Quichuwa del Pastaza (Quichua Pastaza)
Harakmbut (Harakbut, Amarakaeri, Kisamberi, Pukirieri, Puncuri, Toyoeri, Toioeri, Toyeri, Tuyune, Tuyuneri)	Resígaro (Resigaro)
Huachipaeri (Huachipayri, Wacipairi, Huachipaire, Wachipaeri)	Santarrosino (Kichwaruna)
Iñapari (Inapari, Inamari, Kushitireni, Kushitineri)	Sapitieri
Iquitu (Ikito, Iquito, Amacacore, Quiturran)	Secoya (Airo Pai)
Isconahua (Isconawa, Iskonawa, Iskobakebo, Iscobaquebu)	Sharanahua (Onicoin, Yora)
Ite' Chi (Taushiro, Pinchi, Pinche)	Shawi (Kampupiavi, Kampu Piyawi, Kampu Piyapi, Campo-Piyapi, Chayahuita, Chayawita, Tshahui, Chayhuita, Chayabita, Shayabit, Paranapura, Cahuapana)
Jaqaru (Cauqui, Aru)	Shipibo-konibo (Shipibo, Joni, Chioeo-Conivo)
Jíbaro (Jívaro, Jíbaro del Río Corrientes, Chiwaro, Siwaro, Gibari, Xivari, Chivari, Givaro, Zibaro, Jivara, Hibaro, Jivira)	Shiwilu (Jebero, Chebero, Xebero, Severo, Shiwila)
Kakataibo (Cashibo-Cacataibo, Uni, Unibo, Cacibo, Caxibo, Casibo, Cachito, Cahivo, Managua, Hagueti)	Tallan (Piura)
Kakinte (Caquinte, Campa Caquinte, Poyenisati)	Tikuna (Ticuna, Duüxügu)
Kandozi (Candoshi, Shapra, Chapra, Kandoshi, Chapara, Chapa, Murato, Murata)	Toyoeri
Kichwa (Kichua, Quichua, Inga, Lamas, Llacuash)	Urarina (Itucali, Kacha edze, Itukate)
Kisamberi	Uro (Uru)
Kukama-kukamiria (Cocama - Cocamilla, Ucayali, Xibitaona)	Vacacocha (Aushiri, A'éwa, Awshira, Abijira, Abishira)
Lamas (Kichwa Lamas, Llacuash)	Walingos
Madija (Culina, Mendiha, Kulina, Kulino, Kolina, Kollina, Karina)	Wampis
Maijuna (Orejon)	Wampis (Shuar-Huampis, Huambiza, Huanbisa, Maina)
Marinahua (Onocoin, Onicoin, Yora, Murunahua, Morunahua)	Wuancas (Huancas, Wanca, Tarumas, Xauxa)
Mashco Piro	Yagua (Yihamwo, Nihamwo)
Mastanahua (Yora)	Yaminahua (Yuminagua, Yaminagua, Jjaminawa, Yora)
Matsés (Mayoruna, Mana ajuruna, Maxirona, Magirona, Mayuzuna, Barbudo, Dallus)	Yanesha (Amuesha, Amage, Amuexia, Omage, Amajo)
Matsigenka (Matsiguenga, Machiguenga, Machiganga, Matsiganga, Mañaries)	Yauyos (Supralecto Yauyos)
Meneca (Huitoto Meneca)	Yine (Piro, Pirro, Pira, Simirinche, Chontaquiro, Chotaquiro, Simiranch, Chontaders)
Morunahua (Morunahua, Nishinahua, Paconahua)	

Cuadro A.II.2 (conclusión)

Venezuela (República Bolivariana de)					
Akawayo	Chaima	Kechwa	Piapoko	Timotes	Wayuu
Amorúa	E'ñepa (Panare)	Kubeo	Piaroa	Tukano	Wotjuja
Añú (Paraujano)	Gayon	Kuiva	Pigmeo	Tunebo	Yanomami
Arawak	Guajibo (Guahibo, Sikuani, Jivi, Jiwi)	Kumanagoto (Cumanagoto)	Píritu	Uruak	Yawarana
Ayamán	Guanano	Kurripako	Puinave	Waika	Ye'kuana (Maquiritare, Makiritare)
Arutani	Hoti (Jodi)	Mako	Pumé	Waikerí	Yeral (Ñengatú)
Baniva (Baniwa)	Inga	Makushi	Sáliva	Wanai	Yukpa
Baré	Japreria	Mapoyo	Sanemá	Wapishana	
Barí	Jirahara	Matako	Sapé	Warao	
Caquetío	Kariña	Pemón	Timoto Cuica	Warekena	

Fuente: Argentina, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (ECPI) 2004-2005; Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI); Bolivia (Estado Plurinacional de), Instituto Nacional de Estadística (INE), microdatos censales de 2012; Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB); Brasil, Fundación del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), microdatos censales de 2010; Instituto Socioambiental (ISA); Chile, Instituto Nacional de Estadísticas (INE); Colombia, Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC); Costa Rica, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), microdatos censales de 2011; Ecuador, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), microdatos censales de 2010; Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE); Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE); El Salvador, Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), microdatos censales de 2007; UNICEF, *Atlas sociolingüístico de pueblos indígenas en América Latina, 2009; Guatemala, Instituto Nacional de Estadística (INE), cuestionario preliminar del censo de 2014; Honduras, Instituto Nacional de Estadística (INE), microdatos censales de 2013; UNICEF, Atlas sociolingüístico de pueblos indígenas en América Latina, 2009; México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), microdatos censales de 2010; Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI); Nicaragua, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), microdatos censales de 2005; Panamá, Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), microdatos censales de 2010; Paraguay, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), resultados preliminares del censo indígena de 2012; Perú, Viceministerio de Interculturalidad; Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA)*; Centro de Culturas Indígenas del Perú (CHIRAPAQ), mapa etnolingüístico del Perú; Venezuela (República Bolivariana de), Instituto Nacional de Estadística (INE), microdatos censales de 2011; Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), pueblos indígenas en Venezuela.

[a] Supuestamente desaparecidos.

Anexo 4
Distribución territorial de la población según país y condición étnica

Cuadro A.III.1

Brasil: población según condición étnica y distribución territorial por divisiones administrativas mayores (DAM), 2010

Regiones y estados	Población indígena	Población no indígena	Porcentaje DAM y total del país		Porcentaje de población indígena DAM y población total DAM
			Población indígena	Población no indígena	
Total de la región Centro-Oeste	130 414	13 925 166	15,88	7,33	
Mato Grosso do Sul	72 102	2 376 800	8,78	1,25	2,94
Mato Grosso	43 226	2 990 724	5,26	1,57	1,42
Goiás	8 016	5 995 406	0,98	3,16	0,13
Distrito Federal	7 070	2 562 236	0,86	1,35	0,28
Total de la región Nordeste	209 457	52 865 269	25,50	27,84	
Bahia	56 742	13 954 789	6,91	7,35	0,40
Maranhão	34 339	6 540 333	4,18	3,44	0,52
Pernambuco	53 654	8 742 417	6,53	4,60	0,61
Alagoas	13 773	3 106 714	1,68	1,64	0,44
Ceará	19 987	8 432 232	2,43	4,44	0,24
Paraíba	19 490	3 746 556	2,37	1,97	0,52
Piauí	3 362	3 114 998	0,41	1,64	0,11
Sergipe	5 322	2 062 349	0,65	1,09	0,26
Rio Grande do Norte	2 788	3 164 881	0,34	1,67	0,09
Total de la región Norte	305 152	15 555 904	37,15	8,19	
Amazonas	167 122	3 316 808	20,34	1,75	4,80
Roraima	50 385	400 094	6,13	0,21	11,18
Pará	38 134	7 541 615	4,64	3,97	0,50
Acre	15 704	717 715	1,91	0,38	2,14
Rondônia	13 620	1 546 902	1,66	0,81	0,87
Tocantins	12 843	1 370 590	1,56	0,72	0,93
Amapá	7 344	662 178	0,89	0,35	1,10
Total de la región Sudeste	101 295	80 241 183	12,33	42,25	
São Paulo	44 800	41 201 462	5,45	21,70	0,11
Minas Gerais	31 601	19 563 233	3,85	10,30	0,16
Río de Janeiro	15 258	15 971 274	1,86	8,41	0,10
Espírito Santo	9 637	3 505 214	1,17	1,85	0,27
Total de la región Sur	75182	27 310 726	9,15	14,38	
Rio Grande do Sul	33 153	10 660 658	4,04	5,61	0,31
Paraná	25 787	10 418 432	3,14	5,49	0,25
Santa Catarina	16 242	6 231 635	1,98	3,28	0,26
Total del país	821 501	189 898 247	100,00	100,00	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamiento de microdatos censales de la CEPAL-CELADE.

Cuadro A.III.2

Colombia: población según condición étnica y distribución territorial por divisiones administrativas mayores (DAM), 2005

Regiones y departamentos	Población indígena	Población no indígena	Porcentaje DAM y total del país		Porcentaje de población indígena DAM y población total DAM
			Población indígena	Población no indígena	
Total de la región del Caribe	596 128	8 125 457	42,81	20,72	
La Guajira	278 212	340 923	19,98	0,87	44,94
Córdoba	151 064	1 302 401	10,85	3,32	10,39
Sucre	82 934	674 067	5,96	1,72	10,96
Cesar	44 835	825 043	3,22	2,10	5,15
Atlántico	27 972	2 068 717	2,01	5,28	1,33
Magdalena	9 045	1 114 078	0,65	2,84	0,81
Bolívar	2 066	1 800 228	0,15	4,59	0,11
Total de la región del Pacífico	470 171	6 485 357	33,76	16,54	
Cauca	248 532	904 753	17,85	2,31	21,55
Nariño	155 199	1 283 694	11,14	3,27	10,79
Chocó	44 127	304 172	3,17	0,78	12,67
Valle	22 313	3 992 738	1,60	10,18	0,56
Total de la región Andina	183 358	16 303 693	13,17	41,58	
Tolima	55 987	1 238 679	4,02	3,16	4,32
Caldas	38 271	852 773	2,75	2,17	4,30
Antioquia	28 914	5 430 004	2,08	13,85	0,53
Risaralda	24 810	830 838	1,78	2,12	2,90
Huila	10 335	974 534	0,74	2,49	1,05
Cundinamarca	7 401	2 179 138	0,53	5,56	0,34
Norte de Santander	7 247	1 189 012	0,52	3,03	0,61
Boyacá	5 859	1 190 956	0,42	3,04	0,49
Santander	2 389	1 902 126	0,17	4,85	0,13
Quindío	2 145	515 633	0,15	1,31	0,41
Total de la región Amazónica	93 840	559 201	6,74	1,43	
Putumayo	44 515	168 092	3,20	0,43	20,94
Amazonas	19 000	24 744	1,36	0,06	43,43
Guainía	11 595	6 270	0,83	0,02	64,90
Vaupés	11 587	5 798	0,83	0,01	66,65
Caquetá	5 026	307 133	0,36	0,78	1,61
Guaviare	2 117	47 164	0,15	0,12	4,30
Total de la región Llanos Orientales	34 032	1 132 978	2,44	2,89	
Vichada	17 663	22 162	1,27	0,06	44,35
Meta	8 988	693 802	0,65	1,77	1,28
Casanare	4 102	273 985	0,29	0,70	1,48
Arauca	3 279	143 029	0,24	0,36	2,24
Total del Distrito Capital	15 032	6 548 737	1,08	16,70	
Bogotá	15 032	6 548 737	1,08	16,70	0,23
Total Insular	62	59 362	0,00	0,15	
San Andrés	62	59 362	0,00	0,15	0,10
Total	1 392 623	39 214 785	100,00	100,00	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamiento de microdatos censales de la CEPAL-CELADE.

Cuadro A.III.3

Costa Rica: población según condición étnica y distribución territorial por divisiones administrativas mayores (DAM), 2011

Provincias	Población indígena	Población no indígena	Porcentaje DAM y total del país		Porcentaje de población indígena DAM y población total DAM
			Población indígena	Población no indígena	
Limón	27 462	359 400	26,37	8,56	7,10
Puntarenas	25 316	385 613	24,31	9,19	6,16
San José	20 188	1 384 054	19,38	32,97	1,44
Guanacaste	10 135	316 818	9,73	7,55	3,10
Cartago	8 447	482 456	8,11	11,49	1,72
Alajuela	8 089	840 057	7,77	20,01	0,95
Heredia	4 506	429 171	4,33	10,22	1,04
Total	104 143	4 197 569	100,00	100,00	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamiento de microdatos censales de la CEPAL-CELADE.

Cuadro A.III.4

Ecuador: población según condición étnica y distribución territorial por divisiones administrativas mayores (DAM), 2010

Regiones y provincias	Población indígena	Población no indígena	Porcentaje DAM y total del país		Porcentaje de población indígena DAM y población total DAM
			Población indígena	Población no indígena	
Total de la región de la Sierra	688 124	5 393 218	67,58	40,05	
Chimborazo	174 211	284 370	17,11	2,11	37,99
Pichincha	137 554	2 438 733	13,51	18,11	5,34
Imbabura	102 640	295 604	10,08	2,20	25,77
Cotopaxi	90 437	318 768	8,88	2,37	22,10
Tungurahua	62 584	441 999	6,15	3,28	12,40
Bolívar	46 719	136 922	4,59	1,02	25,44
Cañar	34 213	190 971	3,36	1,42	15,19
Azuay	17 638	694 489	1,73	5,16	2,48
Loja	16 479	432 487	1,62	3,21	3,67
Carchi	5 649	158 875	0,55	1,18	3,43
Total de la región amazónica	246 826	550 496	24,24	4,09	
Morona Santiago	71 538	76 402	7,03	0,57	48,36
Napo	58 845	44 852	5,78	0,33	56,75
Orellana	43 329	93 067	4,26	0,69	31,77
Pastaza	33 399	50 534	3,28	0,38	39,79
Sucumbíos	23 684	152 788	2,33	1,13	13,42
Zamora Chinchipe	14 219	77 157	1,40	0,57	15,56
Galápagos	1 754	23 370	0,17	0,17	6,98
Zonas no delimitadas	58	32 326	0,01	0,24	0,18
Total de la región de la costa	83 226	7 521 609	8,17	55,86	
Guayas	46 241	3 599 242	4,54	26,73	1,27
Esmeraldas	15 022	519 070	1,48	3,85	2,81
Santo Domingo de los Tsáchilas	6 318	361 695	0,62	2,69	1,72
Los Ríos	4 965	773 150	0,49	5,74	0,64
Península de Santa Elena	4 164	304 529	0,41	2,26	1,35
El Oro	4 060	596 599	0,40	4,43	0,68
Manabí	2 456	1 367 324	0,24	10,15	0,18
Total del país	1 018 176	13 465 323	100,00	100,00	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamiento de microdatos censales de la CEPAL-CELADE.

Cuadro A.III.5

México: población según condición étnica y distribución territorial por divisiones administrativas mayores (DAM), 2010

Regiones y estados	Población indígena	Población no indígena	Porcentaje DAM y total del país		Porcentaje de población indígena DAM y población total DAM
			Población indígena	Población no indígena	
Total de la región Centro-Sur	2 506 228	22 926 332	14,80	24,37	
México	1 753 013	13 253 002	10,35	14,09	11,68
Distrito Federal	474 077	8 192 009	2,80	8,71	5,47
Morelos	279 138	1 481 321	1,65	1,57	15,86
Total de la región Sureste	2 192 880	4 059 591	12,95	4,31	
Yucatán	1 233 628	701 712	7,29	0,75	63,74
Quintana Roo	452 855	827 678	2,67	0,88	35,36
Campeche	264 142	549 448	1,56	0,58	32,47
Tabasco	242 255	1 980 753	1,43	2,11	10,90
Total de la región Oriente	4 031 917	13 137 397	23,81	13,96	
Veracruz de Ignacio de la Llave	1 537 986	6 045 325	9,08	6,43	20,28
Puebla	1 474 205	4 273 748	8,71	4,54	25,65
Hidalgo	813 908	1 848 787	4,81	1,97	30,57
Tlaxcala	205 818	969 537	1,22	1,03	17,51
Total de la región Suroeste	4 578 449	7 308 554	27,04	7,77	
Oaxaca	2 208 481	1 556 687	13,04	1,65	58,66
Chiapas	1 594 916	3 170 100	9,42	3,37	33,47
Guerrero	775 052	2 581 767	4,58	2,74	23,09
Total de la región Noroeste	1 036 221	13 017 970	6,12	13,84	
Sonora	316 859	2 299 296	1,87	2,44	12,11
Chihuahua	295 475	3 060 053	1,74	3,25	8,81
Baja California	182 006	2 916 407	1,07	3,10	5,87
Sinaloa	131 275	2 606 520	0,78	2,77	4,79
Durango	63 439	1 552 731	0,37	1,65	3,93
Baja California Sur	47 167	582 963	0,28	0,62	7,49
Total de la región Noreste	276 669	10 159 861	1,63	10,80	
Tamaulipas	130 002	3 060 849	0,77	3,25	4,07
Nuevo León	94 798	4 435 399	0,56	4,71	2,09
Coahuila de Zaragoza	51 869	2 663 613	0,31	2,83	1,91
Total de la región Occidente	1 199 177	12 110 868	7,08	12,87	
Michoacán de Ocampo	641 826	3 683 456	3,79	3,92	14,84
Jalisco	358 020	6 907 605	2,11	7,34	4,93
Nayarit	111 708	961 976	0,66	1,02	10,40
Colima	87 623	557 831	0,52	0,59	13,58
Total de la región Centro-Norte	1 111 742	11 362 829	6,57	12,08	
San Luis Potosí	498 056	2 064 415	2,94	2,19	19,44
Querétaro	280 284	1 527 499	1,66	1,62	15,50
Guanajuato	239 617	5 203 148	1,42	5,53	4,40
Aguascalientes	50 369	1 124 145	0,30	1,19	4,29
Zacatecas	43 416	1 443 622	0,26	1,53	2,92
Total del país	16 933 283	94 083 402	100,00	100,00	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamiento de microdatos censales de la CEPAL-CELADE.

Cuadro A.III.6

Nicaragua: población según condición étnica y distribución territorial por divisiones administrativas mayores (DAM), 2005

Regiones y departamentos	Población indígena	Población no indígena	Porcentaje DAM y total del país		Porcentaje de población indígena DAM y población total DAM
			Población indígena	Población no indígena	
Total de la región Atlántico	127 282	567 338	40,83	12,15	
Región Autónoma Atlántico Norte	113 666	190 624	36,47	4,08	37,35
Región Autónoma Atlántico Sur	13 016	284 473	4,18	6,09	4,38
Río San Juan	600	92 241	0,19	1,98	0,65
Total de la región Central	113 690	1 488 800	36,47	31,89	
Jinotega	36 465	288 123	11,70	6,17	11,23
Matagalpa	32 889	423 646	10,55	9,08	7,20
Madríz	32 585	97 009	10,45	2,08	25,14
Nueva Segovia	7 675	194 333	2,46	4,16	3,80
Estelí	2 327	193 502	0,75	4,15	1,19
Chontales	895	148 485	0,29	3,18	0,60
Boaco	854	143 702	0,27	3,08	0,59
Total de la región Pacífico	70 732	2 612 008	22,69	55,95	
León	22 704	324 217	7,28	6,95	6,54
Masaya	21 868	260 462	7,02	5,58	7,75
Managua	10 954	1 198 870	3,51	25,68	0,91
Rivas	10 758	142 117	3,45	3,04	7,04
Chinandega	2 701	364 445	0,87	7,81	0,74
Granada	986	161 159	0,32	3,45	0,61
Carazo	761	160 738	0,24	3,44	0,47
Total del país	311 704	4 668 146	100,00	100,00	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamiento de microdatos censales de la CEPAL-CELADE.

Cuadro A.III.7

Panamá: población según condición étnica y distribución territorial por divisiones administrativas mayores (DAM), 2010

Regiones y provincias	Población indígena	Población no indígena	Porcentaje DAM y total del país		Porcentaje de población indígena DAM y población total DAM
			Población indígena	Población no indígena	
Total de la región Occidental	266 894	432 187	63,92	14,46	
Comarca Ngöbe-Buglé	149 983	6 764	35,92	0,23	95,68
Bocas del Toro	79 819	45 642	19,12	1,53	63,62
Chiriquí	37 092	379 781	8,88	12,71	8,90
Total de la región Oriental	55 584	35 904	13,31	1,20	
Comarca Kuna Yala	30 458	2 651	7,29	0,09	91,99
Darién	15 693	32 685	3,76	1,09	32,44
Comarca Emberá	9 433	568	2,26	0,02	94,32
Total de la región Central	12 306	647 940	2,95	21,68	
Veraguas	8 999	217 992	2,16	7,29	3,96
Coclé	1 689	232 019	0,40	7,76	0,72
Herrera	962	108 993	0,23	3,65	0,87
Los Santos	656	88 936	0,16	2,98	0,73
Total de la región Metropolitana	82 775	1 872 223	19,82	62,65	
Panamá	75 725	1 637 345	18,14	54,79	4,42
Colón	7 050	234 878	1,69	7,86	2,91
Total del país	417 559	2 988 254	100,00	100,00	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamiento de microdatos censales de la CEPAL-CELADE.

Cuadro A.III.8

Perú: población según condición étnica y distribución territorial por divisiones administrativas mayores (DAM), 2007

Regiones y provincias	Población indígena	Población no indígena	Porcentaje DAM y total del país		Porcentaje de población indígena DAM y población total DAM
			Población indígena	Población no indígena	
Total de la región de la costa	1 675 336	13 250 684	25,82	64,44	
Lima	1 293 432	7 059 426	19,93	34,33	15,48
Tacna	105 955	177 999	1,63	0,87	37,31
Provincia Constitucional del Callao	101 495	767 960	1,56	3,73	11,67
Ica	72 497	626 583	1,12	3,05	10,37
Moquegua	53 222	103 238	0,82	0,50	34,02
Lambayeque	32 757	1 071 932	0,50	5,21	2,97
La Libertad	9 020	1 589 553	0,14	7,73	0,56
Piura	6 219	1 658 708	0,10	8,07	0,37
Tumbes	739	195 285	0,01	0,95	0,38
Total de la región de la Sierra	4 547 486	5 086 832	70,08	24,74	
Puno	1 046 521	203 833	16,13	0,99	83,70
Cusco	830 274	316 567	12,79	1,54	72,40
Ayacucho	489 662	113 898	7,55	0,55	81,13
Ancash	428 959	618 792	6,61	3,01	40,94
Arequipa	363 483	767 433	5,60	3,73	32,14
Huancavelica	359 884	88 342	5,55	0,43	80,29
Apurímac	344 607	55 338	5,31	0,27	86,16
Huánuco	321 058	432 439	4,95	2,10	42,61
Junín	299 546	910 061	4,62	4,43	24,76
Pasco	52 488	219 413	0,81	1,07	19,30
Cajamarca	11 004	1 360 716	0,17	6,62	0,80
Total de la región de la Selva	266 287	2 226 769	4,10	10,83	
Loreto	80 328	796 397	1,24	3,87	9,16
Ucayali	68 083	355 468	1,05	1,73	16,07
Amazonas	59 568	312 195	0,92	1,52	16,02
Madre de Dios	36 316	66 205	0,56	0,32	35,42
San Martín	21 992	696 504	0,34	3,39	3,06
Total	6 489 109	20 564 285	100,00	100,00	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamiento de microdatos censales de la CEPAL-CELADE.

Cuadro A.III.9

Uruguay: población según condición étnica y distribución territorial por divisiones administrativas mayores (DAM), 2011

Regiones y departamentos	Población indígena	Población no indígena	Porcentaje DAM y total del país		Porcentaje de población indígena DAM y población total DAM
			Población indígena	Población no indígena	
Total de la región Metropolitana	40 467	1 878 285	52,93	59,15	
Montevideo	26 104	1 266 029	34,14	39,87	2,02
Canelones	12 300	506 230	16,09	15,94	2,37
San José	2 063	106 026	2,70	3,34	1,91
Total de la región Norte	20 868	567 799	27,30	17,88	
Salto	5 649	118 979	7,39	3,75	4,53
Tacuarembó	5 040	84 883	6,59	2,67	5,60
Rivera	3 218	100 203	4,21	3,16	3,11
Artigas	2 611	70 559	3,42	2,22	3,57
Paysandú	2 269	110 770	2,97	3,49	2,01
Cerro Largo	2 081	82 405	2,72	2,60	2,46
Total de la región Este	13 384	620 487	17,51	19,54	
Maldonado	3 557	158 035	4,65	4,98	2,20
Treinta y Tres	1 609	46 480	2,10	1,46	3,35
Rocha	1 590	65 609	2,08	2,07	2,37
Lavalleja	810	57 965	1,06	1,83	1,38

Cuadro A.III.9 (conclusión)

Regiones y departamentos	Población indígena	Población no indígena	Porcentaje DAM y total del país		Porcentaje de población indígena DAM y población total DAM
			Población indígena	Población no indígena	
Toral de la región Centro Sur	2 909	146 199	3,81	4,60	
Durazno	1 422	55 639	1,86	1,75	2,49
Florida	947	66 092	1,24	2,08	1,41
Flores	540	24 468	0,71	0,77	2,16
Total de la región Litoral	4 642	254 830	6,07	8,03	
Soriano	2 071	80 003	2,71	2,52	2,52
Colonia	1 377	121 366	1,80	3,82	1,12
Río Negro	1 194	53 461	1,56	1,68	2,18
Total	76 452	3 175 202	100,00	100,00	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamiento de microdatos censales de la CEPAL-CELADE.

Cuadro A.III.10

República Bolivariana de Venezuela: población según condición étnica y distribución territorial por divisiones administrativas mayores (DAM), 2011

Regiones y estados	Población indígena	Población no indígena	Porcentaje DAM y total del país		Porcentaje de población indígena DAM y población total DAM
			Población indígena	Población no indígena	
Total de la región Capital	6 572	4 918 814	0,91	18,68	
Miranda	3 348	2 643 241	0,46	10,04	0,13
Distrito Capital	2 888	1 925 640	0,40	7,31	0,15
Vargas	336	349 933	0,05	1,33	0,10
Total de la región Central	3 940	4 170 614	0,54	15,84	
Carabobo	2 198	2 229 715	0,30	8,47	0,10
Aragua	1 453	1 619 195	0,20	6,15	0,09
Cojedes	289	321 704	0,04	1,22	0,09
Total de la región de los Llanos	12 507	1 186 138	1,73	4,51	
Apure	11 559	445 787	1,60	1,69	2,53
Guárico	948	740 351	0,13	2,81	0,13
Total de la región Centro-Occidental	4 651	4 126 636	0,64	15,68	
Lara	2 112	1 763 270	0,29	6,70	0,12
Falcón	1 377	894 000	0,19	3,40	0,15
Portuguesa	666	871 748	0,09	3,31	0,08
Yaracuy	496	597 618	0,07	2,27	0,08
Total de la región Zuliana	443 544	3 242 766	61,21	12,32	
Zulia	443 544	3 2427 66	61,21	12,32	12,03
Total de la región de los Andes	4 675	3 474 826	0,65	13,20	
Mérida	2 103	820 568	0,29	3,12	0,26
Barinas	1 095	811 484	0,15	3,08	0,13
Trujillo	888	683 201	0,12	2,60	0,13
Táchira	589	1 159 573	0,08	4,40	0,05
Total de la región Nororiental	73 960	3 179 701	10,21	12,08	
Anzoátegui	33 848	1 426 959	4,67	5,42	2,32
Sucre	22 212	869 740	3,07	3,30	2,49
Monagas	17 900	883 002	2,47	3,35	1,99
Total de la región Guayana	172 542	1 541 069	23,81	5,85	
Amazonas	76 314	69 149	10,53	0,26	52,46
Bolívar	54 685	1 349 684	7,55	5,13	3,89
Delta Amacuro	41 543	122 236	5,73	0,46	25,37
Total de la región insular	2 201	484 847	0,30	1,84	
Nueva Esparta	2 200	482 729	0,30	1,83	0,45
Dependencias federales	1	2 118	0,00	0,01	0,05
Total	724 592	26 325 411	100,00	100,00	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamiento de microdatos censales de la CEPAL-CELADE.

Anexo 5
Migración internacional de los pueblos indígenas

Cuadro A.III.11

América Latina (países seleccionados): inmigrantes internacionales según procedencia, origen étnico y sexo, alrededor de 2010

(En totales y porcentajes)

País de residencia	Condición étnica	Región de nacimiento									Se desconoce el país de nacimiento			Total de inmigrantes internacionales		
		América Latina y el Caribe			Estados Unidos			Otros países								
		Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Brasil (2010)	Indígena	2 688	2 258	4 946	15	28	43	67	52	119	-	-	-	2 769	2 338	5 107
		97,0	96,6	96,8	0,5	1,2	0,8	2,4	2,2	2,3	-	-	-	100	100	100
	No indígena	95 343	83 337	178 680	13 530	9 940	23 470	207 786	176 821	384 608	454	251	705	31 7114	270 349	587 462
		30,1	30,8	30,4	4,3	3,7	4,0	65,5	65,4	65,5	0,1	0,1	0,1	100	100	100
Colombia (2005) [a]	Indígena	1 321	1 235	2 556	3	1	4	12	7	19	228	178	406	1 564	1 421	2 985
		84,5	86,9	85,6	0,2	0,1	0,1	0,8	0,5	0,6	14,6	12,5	13,6	100	100	100
	No indígena	33 295	33 323	66 618	7 747	7 331	15 078	12 782	9 914	22 696	1 223	886	2 109	55 047	51 454	106 501
		60,5	64,8	62,6	14,1	14,2	14,2	23,2	19,3	21,3	2,2	1,7	2,0	100	100	100
Costa Rica (2011) [a]	Indígena	6 636	6 023	12 659	84	44	128	103	72	175	-	-	-	6 823	6 139	12 962
		97,3	98,1	97,7	1,2	0,7	1,0	1,5	1,2	1,4	-	-	-	100	100	100
	No indígena	157 486	175 398	332 884	8 872	6 506	15 378	8 776	7 232	16 008	-	-	-	175 134	189 136	364 270
		89,9	92,7	91,4	5,1	3,4	4,2	5,0	3,8	4,4	-	-	-	100	100	100
Ecuador (2010)	Indígena	1 573	1 497	3 070	93	88	181	220	194	414	76	60	136	1 962	1 839	3 801
		80,2	81,4	80,8	4,7	4,8	4,8	11,2	10,5	10,9	3,9	3,3	3,6	100	100	100
	No indígena	67 045	67 148	134 193	8 483	8 205	16 688	19 783	16 474	36 257	1 774	1 685	3 459	97 085	93 512	190 597
		69,1	71,8	70,4	8,7	8,8	8,8	20,4	17,6	19,0	1,8	1,8	1,8	100	100	100
México (2010) [a]	Indígena	3 890	4 793	8 683	18 740	19 709	38 449	462	382	844	3	-	3	23 095	24 884	47 979
		16,8	19,3	18,1	81,1	79,2	80,1	2,0	1,5	1,8	0,0	-	0,0	100	100	100
	No indígena	59 647	67 339	126 986	353 403	340 490	693 893	48 932	39 046	87 978	32	89	121	462 014	446 964	908 978
		12,9	15,1	14,0	76,5	76,2	76,3	10,6	8,7	9,7	0,0	0,0	0,0	100	100	100
Nicaragua (2005) [a]	Indígena	1 143	1 148	2 291	25	23	48	113	107	220	82	91	173	1 281	1 278	2 559
		89,2	89,8	89,5	2,0	1,8	1,9	8,8	8,4	8,6	6,4	7,1	6,8	100	100	100
	No indígena	12 299	12 136	24 435	1 538	1 371	2 909	2 155	1 699	3 854	771	727	1 498	15 992	15 206	31 198
		76,9	79,8	78,3	9,6	9,0	9,3	13,5	11,2	12,4	4,8	4,8	4,8	100	100	100
Panamá (2010)	Indígena	841	835	1676	24	20	44	50	37	87	-	-	-	915	892	1 807
		91,9	93,6	92,8	2,6	2,2	2,4	5,5	4,1	4,8	-	-	-	100	100	100
	No indígena	43 209	50 017	93 226	6 260	4 341	10 601	20 818	13 784	34 602	-	-	-	70 287	68 142	138 429
		61,5	73,4	67,3	8,9	6,4	7,7	29,6	20,2	25,0	-	-	-	100	100	100
Perú (2007) [a]	Indígena	1 250	1 454	2 704	99	97	196	363	313	676	-	-	-	1 712	1 864	3 576
		73,0	78,0	75,6	5,8	5,2	5,5	21,2	16,8	18,9	-	-	-	100	100	100
	No indígena	16 799	19 826	36 625	3 742	3 271	7 013	11 256	9 993	21 249	1	-	1	31 798	33 090	64 888
		52,8	59,9	56,4	11,8	9,9	10,8	35,4	30,2	32,7	0,0	-	0,0	100	100	100
Uruguay (2011) [a]	Indígena	963	1 377	2 340	15	15	30	28	41	69	1	2	3	1 007	1 435	2 442
		95,6	96,0	95,8	1,5	1,0	1,2	2,8	2,9	2,8	0,1	0,1	0,1	100	100	100
	No indígena	20 220	25 681	45 901	1 437	1 334	2 771	11 961	13 556	25 517	37	39	76	33 655	40 610	74 265
		60,1	63,2	61,8	4,3	3,3	3,7	35,5	33,4	34,4	0,1	0,1	0,1	100	100	100

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

[a] No incluye a las personas de etnia desconocida.

Cuadro A.III.12

América Latina (países seleccionados): distribución de los inmigrantes internacionales indígenas por pueblos según las principales DAM de empadronamiento, alrededor de 2010

País de residencia	Pueblos	Total de inmigrantes indígenas	DAM 1		DAM 2		DAM 3		OTRAS DAM	Porcentaje
			Porcentaje	Nombre de la DAM	Porcentaje	Nombre de la DAM	Porcentaje	Nombre de la DAM	Porcentaje	
Colombia (2005)	Otavalo	557	48,3	Bogotá	9,0	Antioquia	5,4	Santander	37,3	100,0
	Pasto	314	84,1	Nariño	7,0	Valle	2,9	Putumayo	6,1	100,0
	Wayuu	312	89,1	La Guajira	2,6	Bolívar	1,9	Santander	6,4	100,0
	Zenú	230	63,9	Córdoba	33,9	Sucre	0,9	Antioquia	1,3	100,0
	Inga	202	41,1	Amazonas	20,3	Quindío	11,9	Putumayo	26,7	100,0
	Otros pueblos indígenas	1 370	16,3	Amazonas	12,3	Bogotá	10,1	Antioquia	61,3	100,0
Costa Rica (2011)	Ngöbe o Guaymí	3 038	48,9	Limón	31,4	Puntarenas	18,6	San José	1,0	100,0
	Chorotega	286	33,2	San José	28,0	Guanacaste	14,3	Alajuela	24,5	100,0
	Bribrí	236	59,7	Limón	25,4	San José	6,8	Puntarenas	8,1	100,0
	Maleku o Guatuso	118	36,4	Alajuela	19,5	San José	18,6	Guanacaste	25,4	100,0
	Otros pueblos indígenas	9 284	34,5	San José	19,3	Alajuela	14,5	Limón	31,7	100,0
Ecuador (2010)	Kichwa de la sierra	491	35,4	Sucumbíos	19,6	Imbabura	10,4	Cañar	34,6	100,0
	Pasto	357	59,4	Carchi	28,6	Pichincha	9,2	Imbabura	2,8	100,0
	Otavalo	275	85,1	Imbabura	8,4	Pichincha	1,8	Carchi	4,7	100,0
	Awa	215	53,5	Carchi	15,3	Esmeraldas	14,0	Sucumbíos	17,2	100,0
	Otros pueblos indígenas	2 463	22,0	Sucumbíos	20,2	Pichincha	18,9	Carchi	38,9	100,0
Nicaragua (2005)	Miskitu	1 736	93,7	RAAN	2,7	Jinotega	2,0	RAAS	1,6	100,0
	Chorotega-Nahua-Mange	127	58,3	Madriz	29,9	Nueva Segovia	6,3	Masaya	5,5	100,0
	Mayagna-Sumu	90	86,7	RAAN	11,1	Jinotega	2,2	Managua	0,0	100,0
	Nahoa-Nicarao	84	89,3	Rivas	4,8	Managua	2,4	Nueva Segovia	3,6	100,0
	Otros pueblos indígenas	522	17,0	Managua	10,7	RAAS	10,0	Matagalpa	62,3	100,0
Panamá (2010)	Emberá	717	58,7	Darién	31,8	Comarca Emberá	8,1	Panamá	1,4	100,0
	Ngöbe	349	39,8	Bocas del Toro	28,4	Comarca Ngöbe-Buglé	22,9	Chiriquí	8,9	100,0
	Kuna	301	70,1	Panamá	10,6	Comarca Kuna Yala	6,3	Colón	13,0	100,0
	Wounaan	206	46,6	Darién	44,2	Comarca Emberá	7,8	Panamá	1,5	100,0
	Otros pueblos indígenas	234	55,1	Panamá	14,5	Chiriquí	13,2	Bocas del Toro	17,1	100,0

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Cuadro A.III.13

América Latina (países seleccionados): distribución urbano-rural de los inmigrantes internacionales indígenas según las principales DAM de empadronamiento, alrededor de 2010

País	Nombre de la DAM	Total de migrantes	Total de migrantes indígenas	Urbanos	Rurales	Porcentaje urbano	Porcentaje rural
Brasil (2010)	Distrito Federal	8 577	112	112	0	99,9	0,0
	São Paulo	266 782	2 573	2 568	4	99,8	0,2
	Roraima	2 721	613	272	341	44,4	55,6
Colombia (2005)	Bogotá	30 395	467	467	0	100,0	0,0
	Amazonas	937	306	28	278	9,2	90,8
	La Guajira	1 678	292	182	110	62,3	37,7
Costa Rica (2011)	San José	149 206	3 949	3 032	917	76,8	23,2
	Puntarenas	24 195	2 170	351	1 819	16,2	83,8
	Limón	33 577	3 007	1 194	1 813	39,7	60,3
Ecuador (2010)	Pichincha	61 975	675	409	266	60,6	39,4
	Carchi	12 572	802	452	350	56,4	43,6
	Sucumbíos	11 138	753	169	584	22,4	77,6
México (2010)	Distrito Federal	74 187	1 138	1 132	6	99,5	0,5
	Oaxaca	17 161	6 898	2 299	4 599	33,3	66,7
	Michoacán de Ocampo	45 319	4 187	2 692	1 495	64,3	35,7
Nicaragua (2005)	Managua	10 322	115	98	17	85,2	14,8
	Región Autónoma Atlántico Norte	2 279	1 749	830	919	47,5	52,5
	Madríz	824	115	44	71	38,3	61,7
Panamá (2010)	Panamá	107 676	438	410	28	93,6	6,4
	Darién	2 113	532	6	526	1,1	98,9
	Comarca Emberá	395	321	0	321	0,0	100,0
Perú (2007)	Lima	1 224	14	14	0	100,0	0,0
	Loreto	44 340	1 348	1 342	6	99,6	0,4
	San Martín	1 203	786	309	477	39,3	60,7
Uruguay (2011)	Montevideo	44 010	1 326	1 320	6	99,5	0,5
	Canelones	10 604	335	321	14	95,8	4,2
	Maldonado	4 359	173	172	1	99,4	0,6

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Cuadro A.III.14

América Latina (países seleccionados): distribución de los inmigrantes indígenas por país de nacimiento según las principales DAM de empadronamiento, alrededor de 2010

País	Nombre de la DAM	Total de migrantes	Total de migrantes indígenas	País de nacimiento				
				País 1 [a]		País 2 [b]		Total de otros países
				Cantidad	País	Cantidad	País	
Brasil (2010)	Distrito Federal	8 577	112	66	Perú	25	Guatemala	21
	São Paulo	266 782	2 573	1 611	Bolivia (Estado Plurinacional de)	482	Perú	480
	Roraima	2 721	613	559	Guyana	26	Venezuela (República Bolivariana de)	28
Colombia (2005)	Bogotá	30 395	467	413	Ecuador	22	Perú	32
	Amazonas	937	306	215	Perú	34	Brasil	57
	La Guajira	1 678	292	282	Venezuela (República Bolivariana de)	7	Ecuador	3
Costa Rica (2011)	San José	149 206	3 949	2 175	Nicaragua	895	Panamá	879
	Puntarenas	24 195	2 170	1 636	Panamá	414	Nicaragua	120
	Limón	33 577	3 007	1 895	Panamá	985	Nicaragua	127
Ecuador (2010)	Pichincha	61 975	675	496	Colombia	24	Perú	155
	Carchi	12 572	802	757	Colombia	3	Anguila	42
	Sucumbíos	11 138	753	713	Colombia	15	Perú	25
México (2010)	Distrito Federal	74 187	1 138	344	Estados Unidos	342	Ecuador	452
	Oaxaca	17 161	6 898	6 774	Estados Unidos	30	Guatemala	94
	Michoacán de Ocampo	45 319	4 187	4 145	Estados Unidos	13	Costa Rica	29
Nicaragua (2005)	Managua	10 322	115	35	Honduras	14	Estados Unidos	66
	Región Autónoma Atlántico Norte	2 279	1 749	1 575	Honduras	15	Costa Rica	159
	Madriz	824	115	99	Honduras	4	Costa Rica	12
Panamá (2010)	Panamá	107 676	438	183	Colombia	32	Nicaragua	223
	Darién	2 113	532	527	Colombia	3	Costa Rica	2
	Comarca Emberá	395	321	321	Colombia	0	-	0
Perú (2007)	Lima	1 224	14	5	Argentina	3	Paraguay	6
	Loreto	44 340	1 348	425	Argentina	155	Bolivia (Estado Plurinacional de)	768
	San Martín	1 203	786	747	Bolivia (Estado Plurinacional de)	10	Chile	29
Uruguay (2011)	Montevideo	44 010	1 326	383	Perú	338	Argentina	605
	Canelones	10 604	335	139	Argentina	47	Perú	149
	Maldonado	4 359	173	67	Argentina	28	Paraguay	78

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

[a] País de nacimiento de donde proviene la mayor cantidad de inmigrantes.

[b] País de nacimiento de donde proviene la segunda mayor cantidad de inmigrantes.

Anexo 6
Políticas y programas de salud para pueblos indígenas

Cuadro A.IV.1

América Latina: Políticas y programas generales y específicos de salud para pueblos indígenas, 2009-2013

País	Política/Programa	Beneficiarios	Institucionalidad	Ejecución	Tema principal
Argentina	Programa Bienestar para Nuestra Gente Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)	Pueblos indígenas	Secretaría de Cultura de la Nación	Nacional	Desarrollo y seguridad social
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Registro Único de Médicos Tradicionales, Parteras y Naturistas	Pueblos indígenas	Ministerio de Salud	Nacional	Salud
Brasil	Programa de Protección y Promoción de Derechos de Pueblos Indígenas	Pueblos indígenas	Fundação Nacional do Índio	Nacional	Derechos
	Subsistema de Atención de Salud Indígena (SUS)	Pueblos indígenas	Secretaria Especial de Saúde Indígena	Nacional	Salud
Chile	Programa Especial de Salud y Pueblos Indígenas (PESPI)	Pueblos indígenas	Ministerio de Salud	Nacional	Salud
Colombia	Propuesta de Política Pública Integral de Estado para los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana	Pueblos amazónicos	Ministerio del Interior	Pueblos amazónicos	Derechos
	Protección de la diversidad de las expresiones culturales (Ley 1381 de 2010 y Decreto Nº 1003 de 2012)	Nacional	Vicepresidencia de la República	Nacional	Derechos
	Programa Presidencial para la Formulación de Estrategias y Acciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Colombia (Decreto 4679)	Pueblos indígenas de Colombia	Vicepresidencia de la República	Pueblos indígenas	Derechos
Ecuador	Sistema Indígena de Salud Propio e Intercultural (SISPI)	Pueblos indígenas	Ministerio de Salud y Protección Social	Nacional	Salud
El Salvador	Proyecto de Fortalecimiento del Plan de Salud[a]	Toda la población	Ministerio de Salud	Nacional	Salud
Guatemala	Normas de Atención en salud integral para primero y segundo nivel[a]	Toda la población	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	Nacional	Salud
	Normas de Atención con pertinencia cultural	Pueblos indígenas	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	Nacional	Salud
	Estrategia de Salud de Pueblos Indígenas	Pueblos indígenas	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	Nacional	Salud
México	Plan General de la Estrategia Sanitaria Salud de los Pueblos Indígenas	Pueblos indígenas	Ministerio de Salud	Nacional	Salud
Nicaragua	Plan de los Pueblos Indígenas para el Proyecto de Bienestar Social de Nicaragua	Pueblos indígenas	Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez	Zona centro y Pacífico del país	Desarrollo
Panamá	Programa de Mejoramiento y Fortalecimiento de los Servicios de Salud	Pueblos indígenas	Ministerio de Salud	Nacional	Salud
Paraguay	Programa Nacional de Atención a los Pueblos Indígenas	Pueblos indígenas	Instituto Paraguayo del Indígena	Nacional	Desarrollo
	Plan General Estrategia Sanitaria Salud de los Pueblos Indígenas (2010-2012)	Pueblos indígenas	Ministerio de Salud	Nacional	Salud
Perú	Estrategia Sanitaria Nacional Salud de los Pueblos Indígenas	Pueblos indígenas	Ministerio de Salud	Nacional	Salud
	Programa Nacional de Formación en Salud Familiar y Comunitaria[a]	Toda la población	Ministerio de Salud	Nacional	Salud
Venezuela (República Bolivariana de)	Programa de Salud Intercultural para Pueblos Indígenas	Pueblos indígenas	Ministerio del Poder Popular para la Salud, Dirección de la Salud Indígena	Nacional	Salud

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Recursos naturales en UNASUR: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional* (LC/L.3627), Santiago de Chile, 2013.

Nota: En Honduras y en México existen programas generales sobre los pueblos indígenas que incluyen de manera explícita el tema de la salud. Estos son, respectivamente, el Plan Estratégico de Desarrollo Integral con Identidad de los Pueblos Indígenas y Afrohondureños y el Programa de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de México. Por otra parte, en algunos países existen políticas o planes nacionales de desarrollo que hacen mención particular a la salud de los pueblos indígenas: en el Ecuador, el Plan Nacional para el Buen Vivir; en México, el Plan Nacional de Desarrollo, y en Panamá, el Programa País.

[a] Se trata de políticas o programas de salud generales, que hacen referencia explícita a los pueblos indígenas.

Los países de América Latina del siglo XXI están experimentando una profundización de sus democracias, proceso que va de la mano con la reflexión y mirada crítica al desarrollo y con el creciente convencimiento de que este debe centrarse en la igualdad con una perspectiva de derechos. Esto supone enfrentar las desigualdades que persisten en la región, en particular aquellas que afectan a los pueblos indígenas, que han sido históricamente excluidos y discriminados. Conlleva, además, garantizar el igual disfrute de los derechos humanos de las personas indígenas y, al mismo tiempo, el derecho a ser colectivos diferentes. Este siglo se inicia con el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y su innegable protagonismo en las agendas nacionales e internacionales.

En las postrimerías del Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas cabe preguntarse entonces cuánto y cómo se ha avanzado en la implementación de sus derechos, y cuánto y cómo se está avanzando en la construcción de democracias pluriculturales. Este estudio, elaborado en ocasión de la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, contribuye con evidencias empíricas a mostrar los indiscutibles logros de la región en esa esfera durante la última década, así como las contradicciones y dificultades experimentadas, y los desafíos urgentes que deben considerarse en los procesos de implementación y seguimiento de la agenda para el desarrollo después de 2015.

La CEPAL reconoce en este documento el aporte de los pueblos indígenas a la construcción de un nuevo paradigma del desarrollo y ofrece recomendaciones de política para transitar desde los nuevos tratos hacia los nuevos pactos. Como lo indicó la Secretaria Ejecutiva, Alicia Bárcena, ello "no solo constituye un asunto de justicia social, sino que de esta forma se contribuirá con creces a cimentar los cambios profundos que necesitan la región y el mundo, sentando bases más sólidas para la paz mundial".

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org