

Pueblos Indígenas y Desarrollo Sostenible:

El papel del Banco
Interamericano de Desarrollo

Anne Deruyttere

Presentación hecha ante el Foro de las Américas
del Banco Interamericano de Desarrollo
8 de abril de 1997

Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario

Departamento de Desarrollo Sostenible

Banco Interamericano de Desarrollo

Pueblos Indígenas y Desarrollo Sostenible:

El papel del Banco
Interamericano de Desarrollo

Foro de las Américas
8 de abril de 1997

Anne Deruyttere

Washington, D.C.
Junio de 1997-No. IND97-101

Anne Deruyttere es Jefa de la Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario del Departamento de Desarrollo Sostenible, del Banco Interamericano de Desarrollo. La autora expresa su agradecimiento a Wendy Venance y Gustavo Minc de SDS/GIS por su apoyo en la preparación de los gráficos, mapas y cuadros.

ÍNDICE

¿Quiénes son los pueblos indígenas
de América Latina y el Caribe?

1

¿Por qué son los pueblos indígenas motivo
de interés para una institución de desarrollo?

5

¿Cuáles son los principales temas
y demandas de los pueblos indígenas?

9

¿Cómo está respondiendo el BID?

12

Bibliografía seleccionada

17

¿Quiénes son los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe?

Esta presentación se centra en el papel que desempeña el Banco Interamericano de Desarrollo en el desarrollo socioeconómico de los pueblos indígenas de América Latina. Tras una descripción de cómo están integrados los pueblos indígenas de la región y de los temas y preocupaciones que encaran, se exponen los lineamientos generales de

un documento de breve estrategia más detallado que se está preparando en la actualidad. En esta presentación se dan algunos ejemplos de lo que ha estado haciendo el BID para cumplir con su mandato de atender las necesidades de los pueblos indígenas. También se mencionan algunos de los principales desafíos que encara el Banco para promover de manera más eficaz el desarrollo socioeconómico sostenible de los pueblos indígenas. El enfoque del Banco en esta área hace hincapié en la relación positiva entre el desarrollo económico, la participación y el fortalecimiento del patrimonio cultural en un marco en el que se reconozcan los derechos de los pueblos indígenas.

Cuadro 1
Población total e indígena de América Latina, por países

Habitantes		Población Nacional	Población Indígena	%
Más del 20%	1. Bolivia	8,200,000	4,142,187	50.51
	2. Guatemala	10,300,000	4,945,511	48.01
	3. Perú	22,900,000	8,793,295	38.39
	4. Ecuador	10,600,000	2,634,494	24.85
Total de estos países		52,000,000	20,515,487	39.45
Entre el 3% y el 20%	5. Belice	200,000	27,300	13.65
	6. Honduras	5,300,000	630,000	11.88
	7. México	91,800,000	8,701,688	9.47
	8. Panamá	2,500,000	194,719	7.78
	9. Nicaragua	4,300,000	326,600	7.59
	10. Chile	14,000,000	989,745	7.06
	11. Guyana	806,000	45,500	5.64
	12. Guyana Francesa	104,000	4,100	3.94
	13. Suriname	437,000	14,600	3.34
	Total de estos países		119,447,000	10,934,252
Menos del 3%	14. Paraguay	4,800,000	94,456	1.96
	15. Colombia	35,600,000	620,052	1.74
	16. El Salvador	5,200,000	88,000	1.69
	17. Venezuela	21,300,000	315,815	1.48
	18. Argentina	33,900,000	372,996	1.10
	19. Costa Rica	3,200,000	24,300	0.75
	20. Brasil	155,300,000	254,453	0.16
Total de estos países		259,300,000	1,770,072	0.07
Total		430,747,000	33,219,814	7.71

Fuente: Instituto Indigenista Interamericano, América Indígena. Vol. LIII, No. 4, octubre-diciembre

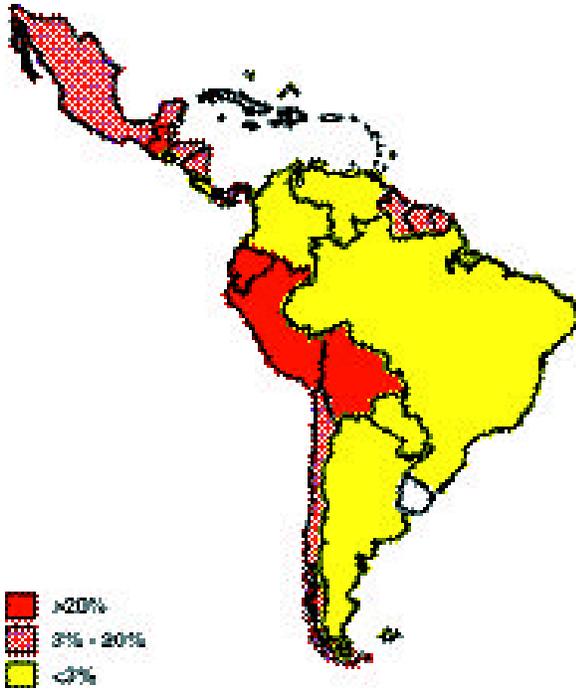
Datos demográficos

Se estima que el total de indígenas en América Latina y el Caribe es de entre 33 y 40 millones, lo que equivale a alrededor del 8% del total de la población de la región. Las estimaciones varían, puesto que los datos censales no suelen ser confiables y deben complementarse con información de otras fuentes.

Hay alrededor de 400 grupos étnicos diferentes en la región, cada uno de los cuales habla distinta lengua, tiene distinta organización social y visión del mundo y

distintos principios económicos y modos de producción adaptados a los ecosistemas que habitan.

Figura 1
Pueblos indígenas de América del Sur y América Central



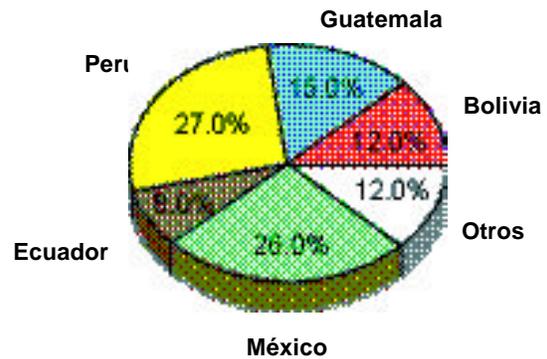
Fuente: Instituto Indigenista Interamericano, *obra citada*; Servicio de teleobservación; SDS/SIG.

A pesar de ser heterogéneos, los pueblos indígenas de toda la región tienen preocupaciones y aspiraciones similares basadas en una visión más holística de la interrelación entre el ser humano y el medio natural y entre el individuo y la comunidad.

Los indígenas viven en todos los países de América Latina, a excepción de Uruguay (aunque en este país el tema es sujeto de debate). En el Cuadro 1 se presenta una de las estimaciones más conservadoras del número total de indígenas que viven en cada país. Según las estimaciones en las islas del Caribe hay entre 30.000 y 50.000 descendientes directos de indígenas.

Los pueblos indígenas constituyen entre el 30 % y más del 50 % de la población total de Bolivia, Guatemala, Perú y Ecuador. Según las estimaciones, en Bolivia dicha proporción se encuentra entre el 50 y el 70 % del total de la población. Aunque en México vive la cuarta parte de los pueblos indígenas de América, esa proporción representa un poco menos del 10 % de la población total de ese país. En cinco países (Perú, México, Guatemala, Bolivia y Ecuador) vive casi el 90 % de los indígenas de la región y la mayor proporción de dicho porcentaje se encuentra en México y Perú (véase el Gráfico 1).

Gráfico 1
Distribución de los pueblos indígenas en América Latina



Fuente: Basado en datos del Instituto Indigenista Interamericano, *obra citada*.

Definiciones

La cuestión de quién es y quién no es indígena, ha sido objeto de intenso debate. Sin embargo, instrumentos legales internacionales como el «Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes» de la OIT (Convenio 169, aprobado en 1989); el proyecto de “Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas”, (aprobada en febrero de 1997 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para su consideración en la próxima Asamblea General de la OEA) y el proyecto de la “Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos

Indígenas”, en preparación en las Naciones Unidas han adoptado definiciones similares. En estos convenios internacionales se define como indígenas a los descendientes de los habitantes originales de una región geográfica antes de la colonización y que han

Se estima que más del 90 % de los indígenas son agricultores sedentarios de subsistencia, descendientes de las grandes civilizaciones precolombinas incas, mayas, aztecas y otras sociedades más pequeñas de la meseta árida

Cuadro 2
Definiciones de etnicidad utilizadas en países seleccionados de América Latina

País	Definición de etnicidad	Fuentes
• Bolivia	• Idioma hablado	• Censo de 1976 y encuesta de población y vivienda de 1988
• Colombia	• Autopercepción y ubicación geográfica	• Censos de 1973 y 1981
• Guatemala	• Autopercepción	• Censos de 1973 y 1981
• México	• Idioma hablado	• Censos de 1988 y 1990
• Perú	• Lengua madre e idioma hablado	• Censos de 1972 y 1981
• Venezuela	• Ubicación geográfica y autopercepción	• Censo nacional de 1981 y censo indígena de 1982

Fuente: Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).

mantenido total o parcialmente sus características lingüísticas, culturales y de organización. Además, la autoidentificación es un criterio fundamental para determinar a quién se considera indígena. Para la recopilación de datos censales, los países de la región aplican distintos criterios: en algunos, los censos tratan específicamente el tema de la identidad indígena mediante una pregunta sobre el idioma hablado, la lengua madre, la ubicación geográfica o la autopercepción. Sin embargo, en muchos países, el censo no aborda esta cuestión y las estimaciones se basan en otras fuentes de información. En el Cuadro 2 consta una muestra de las definiciones utilizadas para fines censales en algunas naciones.

Ubicación geográfica

Los pueblos indígenas por lo general viven en zonas consideradas como las menos hospitalarias del continente: las regiones montañosas áridas de los Andes y Mesoamérica y las zonas remotas de selva tropical de las cuencas del Amazonas y el Orinoco y de América Central. En las zonas más accesibles, los pueblos indígenas fueron exterminados o empujados por la colonización a regiones remotas y aisladas.

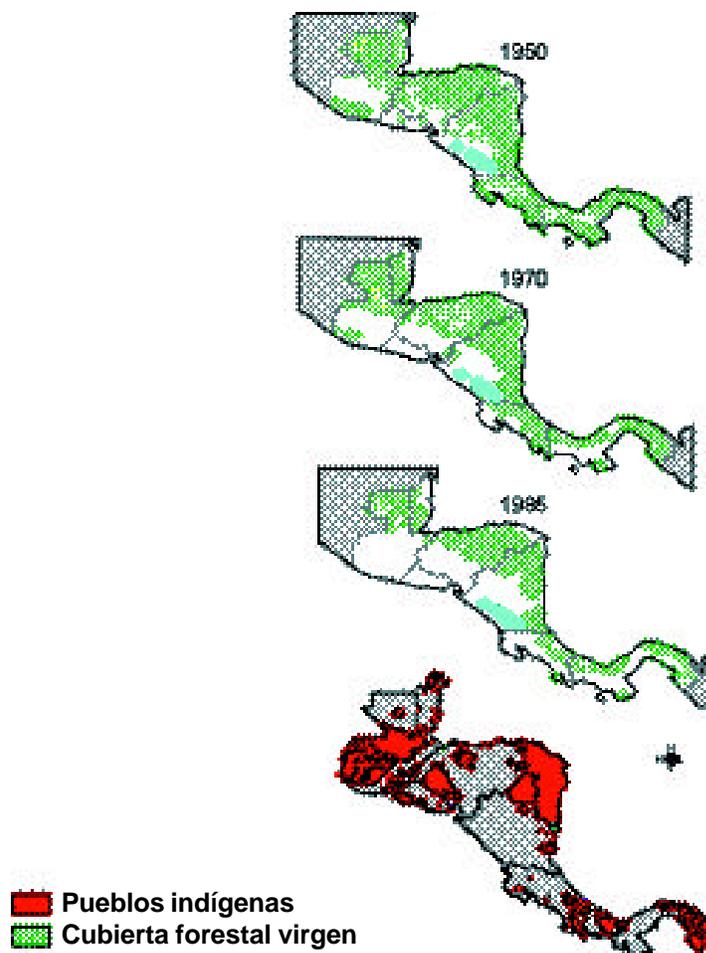
interandina y la región montañosa de Mesoamérica. Estos pueblos indígenas, que suelen agruparse con agricultores no indígenas bajo el nombre de *campesinos*, cultivan pequeñas parcelas (*minifundios*) y complementan sus escasos recursos con los ingresos que ganan como trabajadores asalariados de temporada, en actividades mineras, de cría de ganado y de producción de artesanías.

Las elevadas tasas de crecimiento de la población, la expansión de la agricultura comercial a gran escala y el deterioro de los términos del intercambio de los alimentos de subsistencia han obligado a muchos agricultores indígenas a abandonar sus prácticas tradicionales de subsistencia ecológicamente sostenibles. Esto ha producido la erosión de las laderas escarpadas de las montañas, la reducción de los períodos de barbecho para la agricultura de roza y quema, la pesca excesiva, la reducción del número de animales de caza, entre otros. Muchos campesinos indígenas han emigrado a los cinturones de pobreza que rodean las ciudades.

El, aproximadamente, 10 % restante de los indígenas vive en zonas de bosques húmedos o secos. Por lo general, la mayoría de ellos son cazadores y recolectores con un modo de vida trashumante o seminómada y con una organización tribal basada en pequeños grupos independientes y poco cohesionados. Aunque viven en algunas de las regiones más remotas y

vírgenes, se han vuelto cada vez más vulnerables como resultado de las presiones sobre sus tierras y recursos naturales por la exploración petrolera, las empresas mineras y de explotación forestal y la ampliación de la frontera agropecuaria o de líneas de fuego como resultado de conflictos fronterizos, la guerrilla y el narcotráfico.

Figura 2
Deforestación en América Central y
localización de pueblos indígenas



*No incluye manglares ni sabana de bosques abiertos de pino.

Fuentes: USAID Country Environmental Profiles: Moreno and Gonzales, 1985; Nations and Komer, 1983, SDS/IND/GIS: Facilidad de Sistemas de Información Geográfica y Sensoramiento Remoto. Este mapa, preparado por el Banco Interamericano de Desarrollo, no ha sido autorizado por ningún órgano competente y su inclusión es únicamente para fines ilustrativos.

¿Por qué son los pueblos indígenas motivo de interés para una institución de desarrollo?

Los pueblos indígenas y el medio ambiente

A pesar de los difíciles medios naturales en que viven, los pueblos indígenas han logrado sobrevivir en zonas ecológicamente delicadas con limitada capacidad de carga para que una población numerosa pueda sobrevivir. Muchos de estos pueblos tienen profundos conocimientos acerca del medio en que viven y de las diferentes especies de plantas y animales y han desarrollado técnicas sofisticadas para el aprovechamiento sostenible de estos recursos.

De hecho, es interesante observar la relación que existe entre las zonas de bosques vírgenes y los emplazamientos de pueblos indígenas, como se indica en los mapas de América Central (véase la Figura 2). Los tres primeros mapas muestran el avance de la deforestación desde los años cincuenta. El último mapa revela que las zonas que permanecen bajo cubierta forestal tropical por lo general también están ocupadas por pueblos indígenas (Guatemala es una excepción, puesto que su gran población indígena se concentra en las tierras altas).

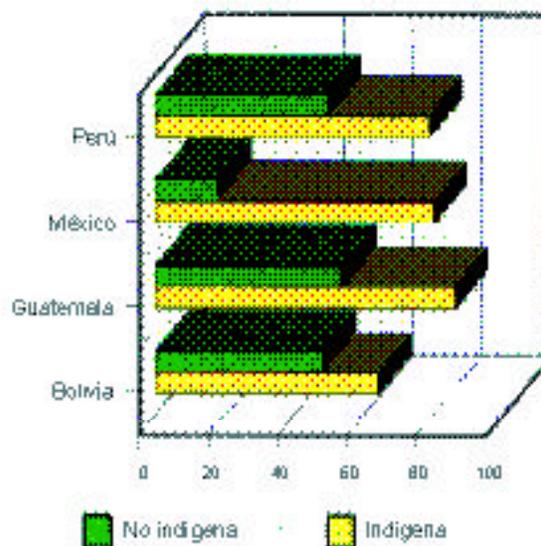
Los pueblos indígenas y la pobreza

Estudios recientes del Banco Mundial y otros organismos revelan que existe un alto grado de correlación entre la pobreza y el origen étnico.¹

¹ Véase la obra de Psacharopoulos G. y Patrinos H. (compiladores). En este estudio se correlacionan los indicadores de la pobreza a través de los niveles de ingresos y de educación, con los datos sobre la pertenencia étnica basados en información censal de cuatro países --Guatemala, México, Perú y la zona urbana de Bolivia-- y se llega a algunas conclusiones muy claras acerca de la relación entre ser pobre e indígena. Otra conclusión importante es la necesidad de mejorar la recopilación de datos y de ampliar y profundizar las investigaciones acerca de la conexión que existe entre la pobreza y el origen étnico.

Partiendo del supuesto de que la gran mayoría de los pueblos indígenas están entre los más pobres, un cálculo aproximado indica que la cuarta parte de los habitantes de América Latina que viven en la pobreza extrema son indígenas. Sin embargo, esta proporción es mucho mayor en países que

Gráfico 2
Población por debajo de la línea de la pobreza

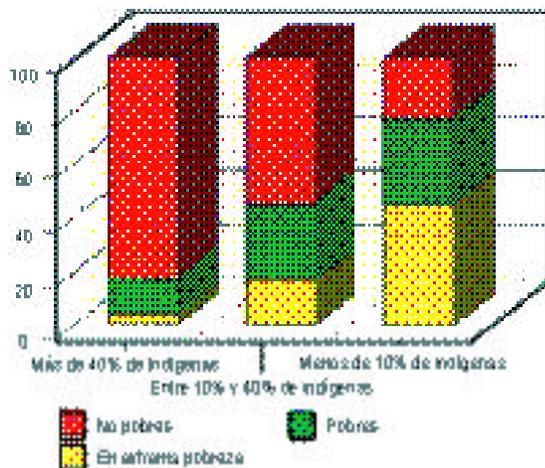


Fuente: Banco Mundial, sobre la base de EIH 1989, ENSD 1989, INEGI 1989 y PLSS 1991.

tienen poblaciones autóctonas relativamente grandes, como Bolivia, Guatemala, Perú o Ecuador (véase en el Gráfico 2 la comparación de las tasas de pobreza entre las poblaciones indígenas y no indígenas en cuatro países).

Un ejemplo de la gran disparidad que existe entre los niveles de pobreza de la población indígena y no indígena lo constituye la comparación entre los municipios de México que tienen un grado bajo,

Gráfico 3
Incidencia de pobreza por porcentajes de población indígena en los municipios mexicanos



Fuente: Banco Mundial, sobre la base de INEGI, 1989.

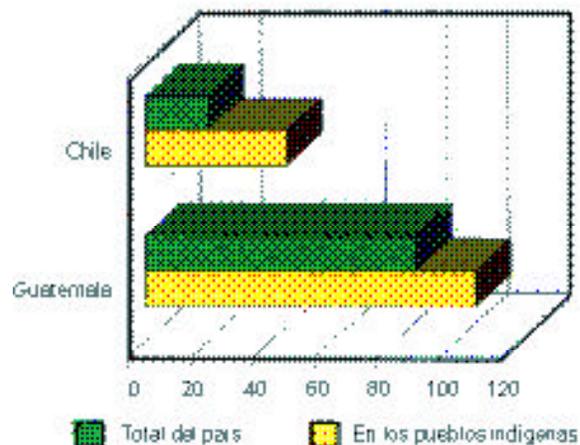
medio o alto de representación indígena: los niveles de pobreza son casi cuatro veces más altos en los municipios que tienen una población indígena importante (una tasa de pobreza de casi 80 %) y los niveles de pobreza extrema son 20 veces más altos (una tasa de pobreza extrema de más de 40 %, véase el Gráfico 3).

A continuación constan algunos ejemplos de las disparidades que existen entre los pueblos indígenas y no indígenas en base a algunos de los indicadores del bienestar frecuentemente utilizados.

Mortalidad infantil

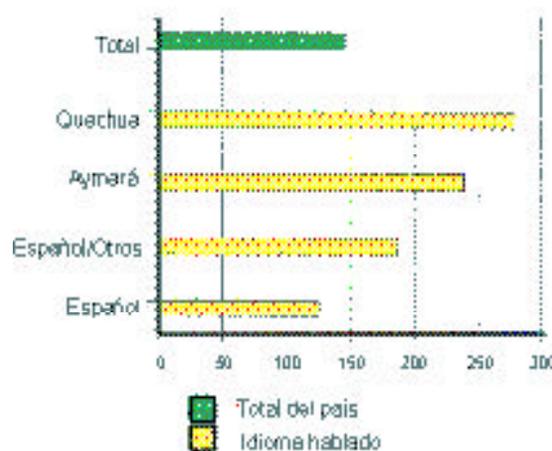
La tasa de mortalidad infantil en los pueblos indígenas de **Chile** (cuya población indígena representa el 7 % del total de la población) es más del doble del promedio nacional. En **Guatemala**, como los pueblos indígenas representan aproximadamente la mitad de la población total, la discrepancia que existe entre las tasas correspondientes a la población indígena y al total de la población es menos extrema (véase el Gráfico 4).

Gráfico 4
Mortalidad infantil por cada 1.000 nacidos vivos



Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS), Salud de los Pueblos indígenas, 1993.

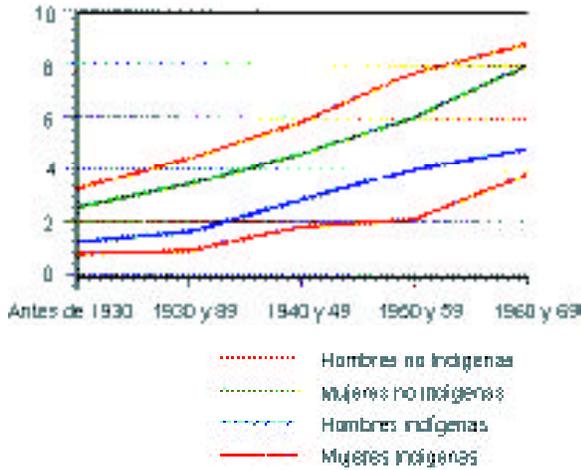
Gráfico 5
Mortalidad infantil por origen étnico en Bolivia



Fuente: OPS, ibid

En **Bolivia**, la tasa de mortalidad infantil entre los que hablan quechua es más del doble de la correspondiente a los hispano parlantes (la comparación resulta un poco más favorable para aquellos cuya lengua madre es el aymará) (Véase el Gráfico 5).

Gráfico 6
Nivel de educación por origen étnico y
cohortes de nacimiento en México



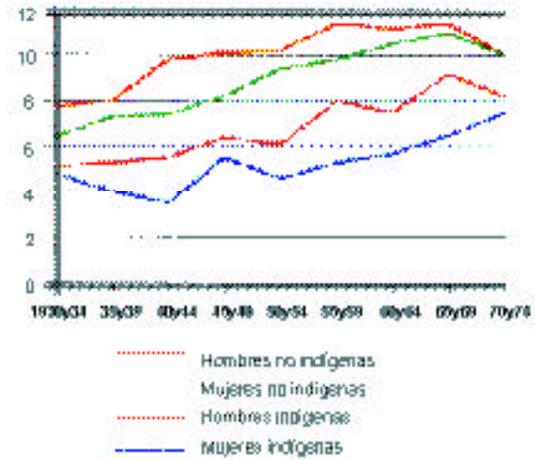
Fuente: Banco Mundial, sobre la base de INEGI, 1989.

Nivel de educación

La comparación entre el nivel de educación de los hombres y de las mujeres indígenas y no indígenas de **México** indica que, si bien se ha registrado un avance importante en los cuatro grupos (especialmente de mujeres) en lo que se refiere a promedio de años de escolaridad terminados, las mujeres indígenas siguen siendo las más desfavorecidas. En general, terminan menos de 4 años de educación formal, frente a 5 años de los hombres indígenas, 8 años de las mujeres no indígenas y 9 años de los hombres no indígenas (Véase el Gráfico 6).

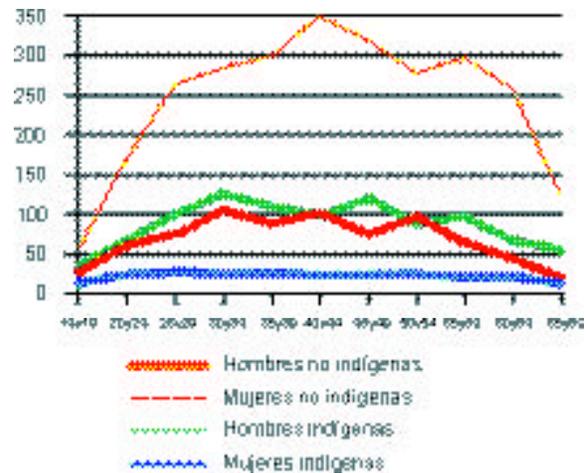
Los datos sobre el nivel de educación en el **Perú**, donde el promedio de años terminados de escolaridad ha aumentado en todos los grupos, revelan que las mujeres indígenas siguen teniendo 3 años menos de instrucción que los hombres y mujeres no indígenas. Sin embargo, es interesante observar que la reciente disminución de los niveles generales de educación no ha afectado a las mujeres indígenas, por lo cual las diferencias en los niveles de educación entre los grupos étnicos esta reduciéndose (véase el Gráfico 7).

Gráfico 7
Educación formal por cohorte
de nacimientos en Perú



Fuente: Banco Mundial, sobre la base de ENSD, 1989.

Gráfico 8
Ingresos medios mensuales por
grupos de edad en Guatemala



Fuente: Banco Mundial, sobre la base de PLSS, 1991.

Niveles de ingreso

La comparación de los niveles de ingreso en **Guatemala** debe interpretarse con cautela porque los ingresos percibidos son una medida

poco adecuada de la pobreza, sobre todo en el caso de los agricultores de subsistencia que no tienen mucha interacción con el mercado. Teniendo esto en cuenta, en el Gráfico 8 consta que durante los años de mayor generación de ingresos (de los 35 a los 45) el hombre no indígena gana hasta 14 veces más que la mujer indígena. La relación entre los hombres indígenas y no indígenas es de 3,5 a 1, y entre los hombres y las mujeres indígenas es de 4 a 1.

Pobreza

El mapa de pobreza en Argentina (Figura 3) revela que las zonas de más necesidades básicas

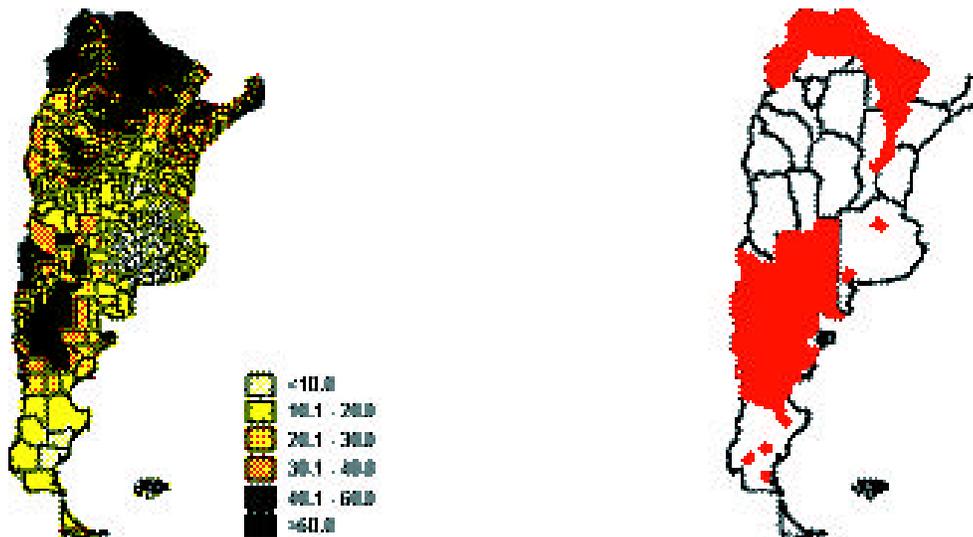
insatisfechas (zonas de sombreado oscuro) coinciden con las que habitan los indígenas del país (15 grupos étnicos, un poco menos de 400.000 personas, o algo más del 1 % del total de la población). Esto revela la gran correlación que existe entre el origen étnico y la extrema pobreza.

Estos cuadros, gráficos y mapas revelan que para que el BID pueda actuar como agente catalizador para reducir el nivel de extrema pobreza en la región, los aspectos étnicos de la pobreza deben ser mejor comprendidos y abordados de manera más sistemática en los programas que financia la institución, así como en el diálogo sobre políticas que ésta mantiene con los gobiernos de la región.

Figura 3
Porcentaje de habitantes
que pertenecen a familias con necesidades básicas
insatisfechas y localización de los indígenas

Indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI)

Ubicación de los indígenas



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), sobre la base del *Censo Nacional de Población y Vivienda 1991 - Serie C*; Población aborigen, año 1982; *Territorio* (1987: XXXV); SDS/ENV SIG y servicio de teleobservación. Nota: Este mapa, preparado por el Banco Interamericano de Desarrollo no ha sido aprobado por ninguna autoridad competente y se incluye en este documento sólo a título de ilustración.

¿Cuáles son los principales temas y demandas de los pueblos indígenas?

Desde los años setenta, debido a las fuertes presiones ejercidas sobre sus tierras y estilo de vida, las organizaciones indígenas incipientes a nivel regional, nacional e internacional se han visto fortalecidas por su alianza con el movimiento ecológico. También pudieron aprovechar el espacio abierto a las organizaciones de la sociedad civil como resultado del proceso de democratización en muchos países de la región. Este proceso de fortalecimiento de las organizaciones indígenas y la creación de redes a nivel de base va acompañado de un importante proceso de revitalización cultural en el que la generación de indígenas más jóvenes y educados desempeña un papel importante.

Dadas las presiones sobre las tierras, los recursos y el modo de vida indígenas, las poblaciones autóctonas son importantes aliadas del movimiento ecológico para la conservación de la diversidad biológica y la gestión sostenible de los ecosistemas frágiles. El mensaje de los pueblos indígenas ha sido puesto de relieve en importantes reuniones internacionales, como la Cumbre para la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992. Además, las Naciones Unidas creó un grupo de trabajo sobre los derechos indígenas, proclamó el año y la década de los pueblos indígenas y en 1989 se aprobó el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

Derechos indígenas

El creciente reconocimiento internacional de los derechos indígenas coincidió con el proceso de democratización en muchos países de la región y contribuyó significativamente al reconocimiento

jurídico y constitucional de los derechos indígenas en sociedades pluriétnicas y multiculturales.²

Los derechos más importantes se refieren a la tierra y los recursos naturales, el idioma, el origen étnico, el patrimonio cultural, la autonomía y la participación.

El derecho a la tierra y los recursos naturales no se refiere a la tierra sólo como medio de producción y sustento económico sino, lo que es más importante, como territorio que define el espacio cultural y social necesario para la supervivencia física y cultural del grupo. De esto se deriva el derecho a la tenencia comunitaria, el reconocimiento jurídico y la demarcación de las tierras tradicionalmente ocupadas.

El derecho al idioma, la identidad étnica y el patrimonio cultural reconoce el carácter multicultural de la nación-estado y el derecho de los pueblos indígenas a usar su lengua madre, así como a tener acceso a la educación bilingüe e intercultural.

El derecho a un alto nivel de autonomía de gestión de sus propios asuntos se refiere al derecho de tener sus propias organizaciones, estructura jerárquica y proceso decisorio respecto del desarrollo económico y social y al reconocimiento del derecho consuetudinario, entre otros temas. Esto no significa que, como algunas veces se afirma equivocadamente, los pueblos indígenas aspiren a ser estados independientes. Más bien significa dar a los pueblos indígenas la autoridad para dirigir sus propios asuntos dentro del sistema jurídico y político nacional. En los últimos años, Bolivia, Colombia y Guatemala han adoptado medidas para integrar a los órganos descentralizados del gobierno local con las estructuras tradicionales de poder y autoridad de las comunidades indígenas. El marco jurídico de la *comarca*, establecido en 1953 para el pueblo

² Véase, por ejemplo el Informe sobre las Américas de NACLA, compilado por Van Cott, D.L., 1996, y el trabajo de Anaya, S.J., 1996.

Kuna de Panamá, otorgó a éste uno de los niveles más altos de autonomía otorgado a un pueblo indígena en América Latina.

El derecho a participar como beneficiarios y contribuyentes del proceso político y de desarrollo económico de sus países significa que los pueblos indígenas tengan acceso a la información clave y que participen en los procesos mencionados de una manera significativa.

Participación en los beneficios del desarrollo

Al darse cuenta de la limitada capacidad de los gobiernos nacionales y de los esfuerzos internacionales de cooperación para el desarrollo en cuanto a asignación de importantes recursos nuevos en condiciones concesionarias a proyectos «indígenas», las organizaciones indígenas, así como sus aliadas de la comunidad internacional de organizaciones no gubernamentales (ONG) y de donantes, están empezando a centrarse en la necesidad de participar a nivel nacional en el diálogo sobre políticas relativas a temas de desarrollo. Esto es necesario no sólo para asegurar que las iniciativas nacionales de desarrollo se orienten preferentemente a los pueblos indígenas, sino también para asegurar que los pueblos indígenas no resulten los más perjudicados por los efectos del ajuste estructural, por reformas orientadas hacia el mercado ni por los impactos de grandes proyectos de infraestructura, como carreteras o represas.

Los pueblos indígenas suelen tener fuertes lazos con la tierra y los recursos naturales poseídos y gestionados de manera comunitaria y que constituyen la base de su subsistencia y de su integridad social y cultural. En consecuencia, el costo social de los ajustes estructurales y de las reformas impulsadas por el mercado que fueron introducidos por muchos países han colocado a los pueblos indígenas en una posición especialmente desfavorable.

El énfasis en el debate acerca del papel de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional está cambiando de temas relacionados con la gestión y conservación

de recursos naturales a tratar el desarrollo indígena en el marco de la reforma del sector social y las estrategias de reducción de la pobreza. Esto conlleva una ampliación de enfoque de los países con comunidades indígenas que son minorías pequeñas y viven en tierras bajas tropicales, a países en que los pueblos indígenas constituyen sectores importantes del campesinado rural tradicional.

Conservación y gestión sostenible del medio ambiente

En general, los pueblos indígenas se han adaptado bien a sus medios ecológicamente frágiles. Además, tienen muchos conocimientos acerca de los recursos naturales que los rodean y con frecuencia han adoptado métodos y técnicas muy complejas para gestionar su hábitat de manera sostenible. Las poblaciones autóctonas se consideran a sí mismas como parte integral de la naturaleza en lugar de considerar a ésta como objeto de dominación por el ser humano. Los pueblos indígenas --cuyos territorios con frecuencia han sufrido muchos daños derivados de la invasión por actividades mineras, de explotación forestal, furtivas y de agricultura comercial, o que se han visto forzados a recurrir a prácticas perniciosas para el medio ambiente debido a las elevadas tasas de crecimiento de la población-- casi siempre exigen la conservación o restauración de sus medios naturales como condición previa para participar en otros esfuerzos de desarrollo.³

Desarrollo culturalmente adecuado

En el pasado, los esfuerzos por mejorar la situación de los pueblos indígenas solían basarse

³ Véase, por ejemplo, N. Paccari; Akwe:kon; Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), entre otras obras.

en la idea de que, para beneficiarse con el desarrollo, dichos pueblos debían sacrificar su cultura e identidad y asimilarse o integrarse en la economía y la sociedad de la nación. Además, el enfoque aplicado para lograr este objetivo solía ser paternalista y creaba dependencias de los gobiernos, las instituciones religiosas o las ONG.

Los esfuerzos desplegados en los últimos tiempos por atender las necesidades y demandas específicas de los pueblos indígenas en el contexto de las estrategias de reducción de la pobreza reflejan un gran cambio de concepción sobre la función que cumple la cultura en el desarrollo. La experiencia recogida con algunos proyectos de desarrollo de pequeña escala ha demostrado que el fortalecimiento de la identidad cultural y la promoción del desarrollo socioeconómico sostenible son objetivos que se refuerzan mutuamente en lugar de excluirse. Cuando los esfuerzos de desarrollo se basan en los valores locales, en las aspiraciones y en la organización social, la cultura se convierte en un activo en vez de en un impedimento para el desarrollo. Por lo tanto, la población adopta más fácilmente los cambios que los sacará de la pobreza y las privaciones.⁴

Como lo expresó con tanta elocuencia el Vicepresidente de Bolivia en una presentación reciente en la sede del BID, para los pueblos indígenas el desarrollo es “desarrollo con identidad.” La cultura no es un obstáculo para el desarrollo, como lo afirmaba la opinión prevaleciente durante muchos años, sino más bien el capital inicial para el progreso social y económico sostenible, porque se asienta en los valores, las aspiraciones y el potencial de los pueblos. Ello contrasta con la imposición de un modelo de desarrollo de arriba hacia abajo y desde

afuera hacia adentro. Por lo tanto, el desarrollo y la identidad cultural no se excluyen mutuamente, sino que son parte del mismo círculo virtuoso de desarrollo sostenible y adecuado desde el punto de vista sociocultural.

Este círculo virtuoso de cultura y desarrollo sólo puede lograrse si los expertos en materia de desarrollo “llegan a comprender” la cultura local y crean oportunidades genuinas de participación, no sólo en la ejecución de los proyectos, sino también en su identificación y diseño. Si bien esto es válido para todos los grupos meta, la identificación de los mecanismos adecuados de consulta eficaz con los pueblos indígenas y de participación de éstos suele ser mucho más difícil que en el caso de los grupos de la población que hablan el mismo idioma y usan los mismos códigos culturales que los «expertos en materia de desarrollo». Las barreras del idioma, el temor a los extranjeros, las normas culturales que pueden limitar la comunicación directa, o la existencia de subgrupos «invisibles» de la comunidad, como las mujeres o los jóvenes, son todos ellos factores que deben tenerse en cuenta en el diseño de las metodologías y procedimientos de participación de los grupos indígenas.

En consecuencia, el análisis sociocultural o, como suele denominarse, el análisis de los interesados (‘stakeholder analysis’), se convierte en una condición necesaria para la participación eficaz de la comunidad, para la identificación y comprensión de los subgrupos de la población y de las relaciones de poder entre ellos, así como de la medida en que las organizaciones de la comunidad representan a los grupos de interesados y pueden participar en el proceso de diseño y ejecución de los proyectos.⁵

⁴ Véase, por ejemplo, la experiencia de la Fundación Interamericana y de muchas ONG para estudios de casos de proyectos basados en la comunidad que dieron buenos resultados con los pueblos indígenas. El propio «Programa de Pequeños Proyectos» del BID también incluye varios proyectos exitosos, en los cuales se integra el desarrollo socioeconómico y la identidad cultural.

⁵ Véase el trabajo de Norman Schwartz y Anne Deruytere.

¿Cómo está respondiendo el BID?

Los primeros años

A mediados de los años 80, como parte de sus procedimientos de control de la calidad ambiental, el Banco comenzó a abordar los posibles impactos negativos que tienen los proyectos que financia en las poblaciones indígenas. En 1990 se adoptaron procedimientos internos para evitar o mitigar los efectos negativos. Estos procedimientos sirvieron para promover importantes cambios de diseño de los proyectos a fin de evitar impactos desfavorables y para incorporar en los proyectos componentes destinados a abordar los riesgos ocasionados a los pueblos indígenas por los proyectos financiados por el Banco. Las iniciativas exitosas han incluido el otorgamiento de títulos sobre las tierras indígenas y la demarcación de éstas de manera integral, el desarrollo comunitario y medidas propicias para la participación de los indígenas en el diseño y la ejecución de los proyectos.

El Banco ha venido participando desde hace mucho tiempo en algunos proyectos más pro-activos para los pueblos indígenas. Por ejemplo, en varios proyectos se ha respaldado la enseñanza bilingüe, a nivel primario y de adultos, así como programas de salud y nutrición con componentes específicamente destinados a los pueblos indígenas. Además, los indígenas han sido los principales beneficiarios de muchos programas de desarrollo rural, ya sea de infraestructura o de apoyo a las actividades productivas, destinados a beneficiar a la población campesina (aunque con frecuencia a la población indígena no se le ha identificado como tal). En los últimos años, un número creciente de programas de protección del medio ambiente, como los proyectos de manejo de las cuencas hidrográficas o de silvicultura sostenible, se han destinado específicamente a poblaciones indígenas. Con recursos de varios fondos de inversión social financiados por el Banco se han respaldado proyectos de infraestructura en comunidades indígenas. Con el Programa de Pequeños Proyectos del Banco se

ha beneficiado de forma directa a unas 40 organizaciones indígenas u ONG que se ocupan del desarrollo indígena.

Sin embargo, por lo general, estos esfuerzos se llevaron a cabo con carácter excepcional al margen de las actividades habituales del Banco (como los programas de educación bilingüe), o prestando poca atención a las necesidades, prioridades y aspiraciones específicas de los pueblos indígenas cuando éstas son diferentes de otros grupos de bajos ingresos de la población. Una de las pocas excepciones a esta tendencia general fue el respaldo brindado al Fondo Indígena desde su concepción en 1991.

El Octavo Aumento General de Recursos

En el Acuerdo sobre el Octavo Aumento de los Recursos del Banco, de 1994, se encomendó a la institución renovar su énfasis en la reducción de la pobreza y los problemas de equidad social. Se identificó específicamente a los pueblos indígenas como uno de los grupos meta de la asistencia del Banco. El mandato del Octavo Aumento se refiere a los pueblos indígenas de la siguiente manera:

Los grupos indígenas, que comprenden un sector específico e importante de la población de la región, están dotados de un rico patrimonio cultural y lingüístico y han desarrollado prácticas económicas y sociales bien adaptadas a los frágiles ecosistemas en los que habitan. Los grupos indígenas pertenecen típicamente a los estratos económicos más pobres. Por lo tanto, los mecanismos de diseño y ejecución de proyectos deben tratar de fortalecer la capacidad de los grupos indígenas para emprender y ejecutar proyectos de desarrollo. El Banco, reconociendo el importante papel que pueden desempeñar los grupos

indígenas como contribuyentes y beneficiarios de los futuros esfuerzos de desarrollo que se realicen en la región ... El Banco intensificará sus esfuerzos a fin de obtener financiamiento adicional para los programas que beneficien a los mencionados grupos con el objeto de atender adecuadamente sus necesidades.⁶

En lugar de sólo evitar o mitigar los impactos negativos que puedan producir los proyectos financiados parcialmente por el Banco en los pueblos indígenas (el enfoque reactivo), el BID ahora está aplicando un enfoque más proactivo destinado a buscar oportunidades para promover el progreso social y económico de los pueblos indígenas.

La Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario

La Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario (IND) se creó en 1994 para actuar como punto focal de las actividades del Banco en este área. Dicha unidad es parte del Departamento Desarrollo Sostenible (SDS), establecido con el objetivo de reforzar las condiciones institucionales necesarias para encarar de manera más eficaz los desafíos del Octavo Aumento. La Unidad se ocupa de los temas de los pueblos indígenas, los reasentamientos involuntarios, la consulta con la comunidad y la participación de ésta (junto con otros funcionarios del BID), así como del análisis de la adecuación sociocultural.

Aunque la Unidad tiene una capacidad muy limitada, desempeña un papel importante en cuatro esferas funcionales:

1. Formulación de las políticas, estrategias, buenas prácticas, metodologías y directrices del Banco en las cuatro esferas temáticas mencionadas antes.

2. Participación en el control de calidad y el proceso de mejoramiento de todas las operaciones del Banco. La Unidad tiene representación en el Comité sobre los impactos ambientales y sociales (CESI), antes denominado Comité del Medio Ambiente (CMA), y analiza sistemáticamente todas las operaciones del Banco a fin de determinar sus posibles impactos en los pueblos indígenas en una etapa temprana del proceso de preparación de los proyectos.
3. Apoyo a los equipos de proyecto cuando sea necesario para el diseño y seguimiento de las operaciones del Banco que requieran pericia técnica en materia de pueblos indígenas, desarrollo de la comunidad o reasentamientos involuntarios.
4. Función rectora en la formulación de proyectos de desarrollo indígena novedosos, experimentales o piloto.

En consecuencia, la Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario del Banco cumple una función de apoyo tanto en materia de políticas como en proyectos específicos.

La estrategia del Banco para el desarrollo indígena

La Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario está preparando una estrategia del Banco para el desarrollo indígena, que cubrirá en más detalle los temas mencionados previamente y sistematizará el enfoque de la institución en esta importante área del mandato del Octavo Aumento. Esta estrategia será sometida a un proceso intenso de consulta con los pueblos y las organizaciones indígenas y con ONGs y expertos de otros organismos, así como con funcionarios del Banco.

La estrategia servirá para apoyar los recientes esfuerzos desplegados para ampliar el enfoque y buscar oportunidades de participación genuina de los pueblos indígenas en los proyectos del Banco. La estrategia se asienta en tres pilares principales. Primero, tener en cuenta las necesidades,

⁶ Asamblea de Gobernadores, Banco Interamericano de Desarrollo, Informe sobre el Octavo Aumento General De los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo, AB-1704, 8/94, p. 22.

preocupaciones y demandas indígenas en las operaciones regulares del Banco. Segundo, formular iniciativas específicas para abordar los asuntos indígenas. Tercero, reforzar los procedimientos y actividades de la institución en un esfuerzo por evitar, mitigar y compensar los impactos negativos sobre los pueblos indígenas.

Cuando sea posible y adecuado, el Banco se esforzará por incluir las necesidades, preocupaciones y demandas indígenas en las operaciones regulares de la institución ('mainstream'), sobre todo en los proyectos del sector social y de manejo ambiental. Es decir, promoverá el acceso de los pueblos indígenas a estos programas, de los cuales han estado excluidos a causa de factores socioculturales, prejuicios o el sesgo urbano que prevalece en muchos de ellos. Los siete ejemplos que siguen son ilustrativos de la manera en que las necesidades indígenas se han incorporado en las operaciones del Banco en proyectos recientes.

1. En los programas de inversión social en el Perú (FONCODES), Guatemala (FIS), Guyana (SIMAP) y Bolivia (FISE) se han incorporado medidas específicas para eliminar obstáculos que dificultan la participación de las comunidades indígenas, o para dar prioridad a las zonas geográficas que son en gran medida indígenas.
2. En algunos de los programas de educación primaria se incluyen componentes específicamente destinados a satisfacer las necesidades de los pueblos indígenas en materia de educación multicultural y bilingüe (México, Costa Rica y Guatemala).
3. En un programa forestal social en Nicaragua se incluye un componente de apoyo a las comunidades indígenas para el manejo sostenible de los recursos forestales.
4. El programa de desarrollo sostenible para la región de Petén de Guatemala es un proyecto participativo integrado que comprende el otorgamiento de títulos sobre la tierra y actividades de silvicultura sostenible específicamente destinadas a los indígenas

provenientes de las tierras altas.

5. El programa de fortalecimiento de la función de gobierno y la descentralización en Bolivia apoya esfuerzos para rediseñar los límites municipales a fin de que coincidan con los territorios indígenas. La función de gobierno local será congruente con la función tradicional de liderazgo y los procesos decisorios indígenas.
6. El proyecto de desarrollo y sustitución de cultivos ilícitos en Colombia incluye un componente específico para los pueblos indígenas, que se centra en el desarrollo integral, el fortalecimiento institucional de las organizaciones indígenas, la demarcación de la tierra y otorgamiento de títulos sobre ésta, así como en actividades productivas y servicios sociales.
7. El programa de Argentina destinado a satisfacer las necesidades de los grupos más vulnerables de la población incluye un componente específicamente orientado al fortalecimiento institucional y el desarrollo comunitario de los pueblos indígenas.

El Banco está emprendiendo iniciativas independientes formuladas específicamente para los pueblos indígenas, a fin de abordar los casos en que, debido al elevado grado de vulnerabilidad o la falta de oportunidades adecuadas de atención de las necesidades en las actividades regulares de la institución, los pueblos indígenas necesitan tener acceso a recursos específicamente destinados a atender sus demandas. A continuación se describen las iniciativas independientes de los últimos tiempos.

1. El Programa de desarrollo de la comunidad para consolidar la paz en Guatemala está destinado a comunidades de refugiados indígenas que retornaron al país. Con dicho programa se ayudará a reconstituir el capital social y las organizaciones de la comunidad.
2. La facilidad para Pequeños Proyectos en el sur de México prestará asistencia a las

organizaciones indígenas de Chiapas, Oaxaca y Guerrero para el desarrollo de actividades productivas, de capacitación y de fortalecimiento institucional.

3. Las operaciones de cooperación técnica financiarán actividades encaminadas a fortalecer a las organizaciones indígenas de la amazonia peruana.
4. El programa de capacitación de líderes en Guatemala beneficiará exclusivamente a mujeres indígenas.
5. Se realizó un proceso de consultas con organizaciones indígenas y expertos acerca del proyecto de 'Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas', de la OEA.
6. Junto con la Organización Panamericana de la Salud se está emprendiendo un programa piloto de salud de los indígenas.

El Banco seguirá mejorando sus procedimientos y acciones para evitar, mitigar o compensar los posibles impactos negativos que puedan producirse sobre los pueblos indígenas. Se prestará especial atención a los impactos de los proyectos grandes de infraestructura (como carreteras y represas) y a los impactos de los programas de reforma estructural destinados a reducir las ineficiencias del sector público y promover las iniciativas del sector privado. A continuación se mencionan ejemplos recientes de estas actividades.

1. Se ha preparado un programa de asistencia técnica ambiental y social para mitigar los posibles efectos negativos vinculados con la pavimentación de la Carretera del Sur de Belice. El programa comprende actividades de desarrollo de la comunidad y de formación de consenso respecto del futuro de las reservas y tierras indígenas.
2. El Programa PMACI, vinculado con el proyecto de la carretera BR365 de la región amazónica del Brasil, incluye componentes de demarcación de tierras y otorgamiento de

títulos sobre éstas, así como otros de mitigación de los efectos, que están específicamente destinados a beneficiar a los pueblos indígenas.

3. El programa de desarrollo rural integrado y varios proyectos viales del Paraguay incluyen el otorgamiento de títulos sobre tierras indígenas así como iniciativas de desarrollo comunitario.

El Fondo Indígena

El Fondo Indígena se creó en 1992 como iniciativa de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno y contó con 22 países signatarios. El hecho de que los órganos legislativos de 19 de ellos ya han ratificado su ingreso como miembros, demuestra el apoyo político que ha recibido esta iniciativa de los países signatarios.

El *Fondo Indígena* es una organización tripartita en la que están igualmente representados los gobiernos y pueblos indígenas de la región, así como los países donantes de fuera de la región.

Su finalidad no es duplicar los esfuerzos que ya están en marcha, sino contribuir con nuevas iniciativas o agregar valor a los procesos o actividades en marcha. Su función específica es la de facilitador, mediante el ofrecimiento de un espacio para el intercambio de información, la determinación de estrategias, las negociaciones y la solución de conflictos a nivel nacional e internacional y la aportación de pericia técnica para la identificación y el diseño de proyectos genuinamente indígenas.

En la actualidad, el Banco está apoyando el diseño y la ejecución de una estrategia encaminada a lograr la sostenibilidad financiera del Fondo Indígena mediante la creación de un fideicomiso que sería administrado por el Banco. Este fondo tendría dos objetivos. Primero, generar ingresos anuales para cubrir los costos no recuperables relacionados con las actividades de asistencia técnica, fortalecimiento institucional, capacitación, identificación de proyectos y formación de consenso, así como los costos de operación vinculados con la Secretaría

Técnica y los órganos de gobierno del Fondo. Segundo, utilizar el capital del fondo como instrumento de movilización de nuevos recursos de los mercados financieros internacionales y la comunidad de donantes para fines de inversión en proyectos productivos y otras iniciativas generadoras de ingresos que sean llevadas a cabo por comunidades y organizaciones indígenas.

Desafíos para el futuro

Los temas que se analizan más adelante han sido identificados como algunas de las áreas más importantes de investigación y definición de políticas para el futuro, a fin de que el Banco responda mejor a los desafíos planteados tanto por los pueblos indígenas como por los gobiernos.

1. Comprender mejor el problema de la pobreza en las comunidades indígenas mediante la formulación de indicadores de pobreza con sensibilidad cultural que puedan definir la pobreza en términos de necesidades básicas insatisfechas, teniendo en cuenta la naturaleza de las economías tradicionales de subsistencia. Estas economías se caracterizan por un bajo nivel de ingresos en efectivo y las necesidades básicas se satisfacen en gran medida a través de mecanismos de redistribución de bienes fuera del mercado. Será esencial tener en cuenta las ideas y aspiraciones de los indígenas con respecto a la pobreza y el desarrollo. Esto último es muy importante porque la pobreza también puede considerarse como un concepto relativo y no absoluto, en la medida en que abarca no sólo las condiciones materiales sino también las aspiraciones de las personas involucradas.
2. Desarrollar las metodologías utilizadas en proyectos pequeños, participativos y adecuados desde el punto de vista sociocultural (que suelen financiarse y ejecutarse a través de ONG o de organizaciones populares) y utilizarlas en programas más grandes financiados por el BID teniendo en cuenta las limitaciones, los plazos y los requisitos de la institución en materia de eficiencia.

3. Comprender mejor y tener en cuenta de manera más sistemática los impactos que producen en los pueblos indígenas el ajuste estructural y las reformas orientadas hacia el mercado, a fin de reducir al mínimo los riesgos y maximizar las oportunidades de desarrollo social y económico.
4. Asegurar que se respeten y fortalezcan los sistemas indígenas de tenencia comunitaria de la tierra, las tradiciones democráticas basadas en el consenso (y no en la decisión de la mayoría), las estructuras tradicionales de autoridad y adopción de decisiones, así como las prácticas del derecho consuetudinario, en el diseño y la ejecución de los programas de apoyo a las reformas del estado y de aumento de la participación en la sociedad civil.
5. Establecer mecanismos transparentes y eficaces de promoción de la participación de los pueblos indígenas (incluidas las mujeres, los jóvenes y los ancianos indígenas) en el diálogo sobre las políticas y en proyectos y programas específicos patrocinados por el BID.
6. Encontrar maneras adecuadas de abordar los problemas urgentes de los derechos de propiedad intelectual, solución de conflictos, derecho consuetudinario y otros, que ocupan el primer lugar entre las demandas indígenas.
7. Por último, asegurar que el Banco emplee mecanismos y procedimientos adecuados para permitir la participación plena de todos los interesados en el diseño y la ejecución de los programas. Ello requiere que sus procedimientos para la preparación de los proyectos identifiquen correctamente y satisfagan de manera socioculturalmente adecuada las necesidades y aspiraciones de los grupos menos visibles y más vulnerables de la población.⁷

⁷ Para más información acerca de la Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario, así como de las iniciativas del Banco con respecto a los pueblos indígenas, consúltese la dirección electrónica: www.iadb.org/sds/

Bibliografía Seleccionada

- Akwe:kön Journal, 1992. *Indigenous Economics: Toward a Natural World Order*, Universidad de Cornell.
- Anaya S. J., 1996. *Indigenous Peoples in International Law*, Oxford University Press.
- Banco Mundial, 1991. *Operational Directive 4.20: Indigenous People*.
- BID, 1994. Asamblea de Gobernadores, *Informe sobre el Octavo Aumento de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo*, AB-1704, página 24.
- Cárdenas, V. H., 1997. *Indigenous Peoples, Development and Democracy in Latin America*, BID, SDS/IND.
- CELADE, 1994. *Estudios socio-demográficos de pueblos indígenas*. Chile.
- Davis S., comp., 1993. *Indigenous Views on Land and the Environment*. Documento para discusión No. 188 del Banco Mundial.
- Davis, S. H. y Patrinos, H. A., 1996. *Investing in Latin America's Indigenous Peoples: The Human and Social Capital Dimensions*. Banco Mundial.
- Deruyttere, A., 1994. *The Indigenous Peoples Fund: an Innovative Mechanism in Support of the Ethnodevelopment of Indigenous Peoples of Latin America and the Caribbean*. BID, Documento de trabajo ENP108.
- Gray, A., 1991. *Between the Spice of Life and the Melting Pot: Biodiversity Conservation and its Impact on Indigenous People*. IWGIA, Copenhague.
- Iturralde D. y Krotz E., compiladores, 1996. *Desarrollo indígena: pobreza, democracia y sustentabilidad*, Fondo Indígena/BID, SDS/IND, documento de trabajo.
- Paccari, N., 1995. La mujer indígena, medio ambiente y biodiversidad, aparecido en *Derechos de los pueblos indígenas: situación jurídica y políticas de Estado*, Torrez Galarza, comp. Abya Yala, Quito.
- Psacharopoulos, G. y Patino, H. (compiladores), 1994. *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*. Banco Mundial.
- Schwartz, N. y Deruyttere, A., 1996. *Community Consultation, Sustainable Development and the Inter-American Development Bank: A Concept Paper*. Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Uquillas J. y Rivera J.C., compiladores, 1993. *Pueblos Indígenas y Desarrollo en América Latina*. Banco Mundial, División del Medio Ambiente.
- Van Cott, D. L., comp., 1994. *Indigenous People and Democracy in Latin America*, Diálogo Interamericano.
- Van de Fliert, L., comp., 1994. *Indigenous Peoples and International Organizations*. Spokesman, Inglaterra.



Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Desarrollo Sostenible
1300 New York Ave., N.W.
Washington, D.C. 20577, USA

Antes de 1930 **1930 y 39** **1940 y 49** **1950 y 59** **1960 y 69**

Más de 40% de indígenas

Menos de 10% de indígenas