

Los pueblos indígenas en América (Abya Yala)

Desafíos para la igualdad
en la diversidad

FABIANA DEL POPOLO

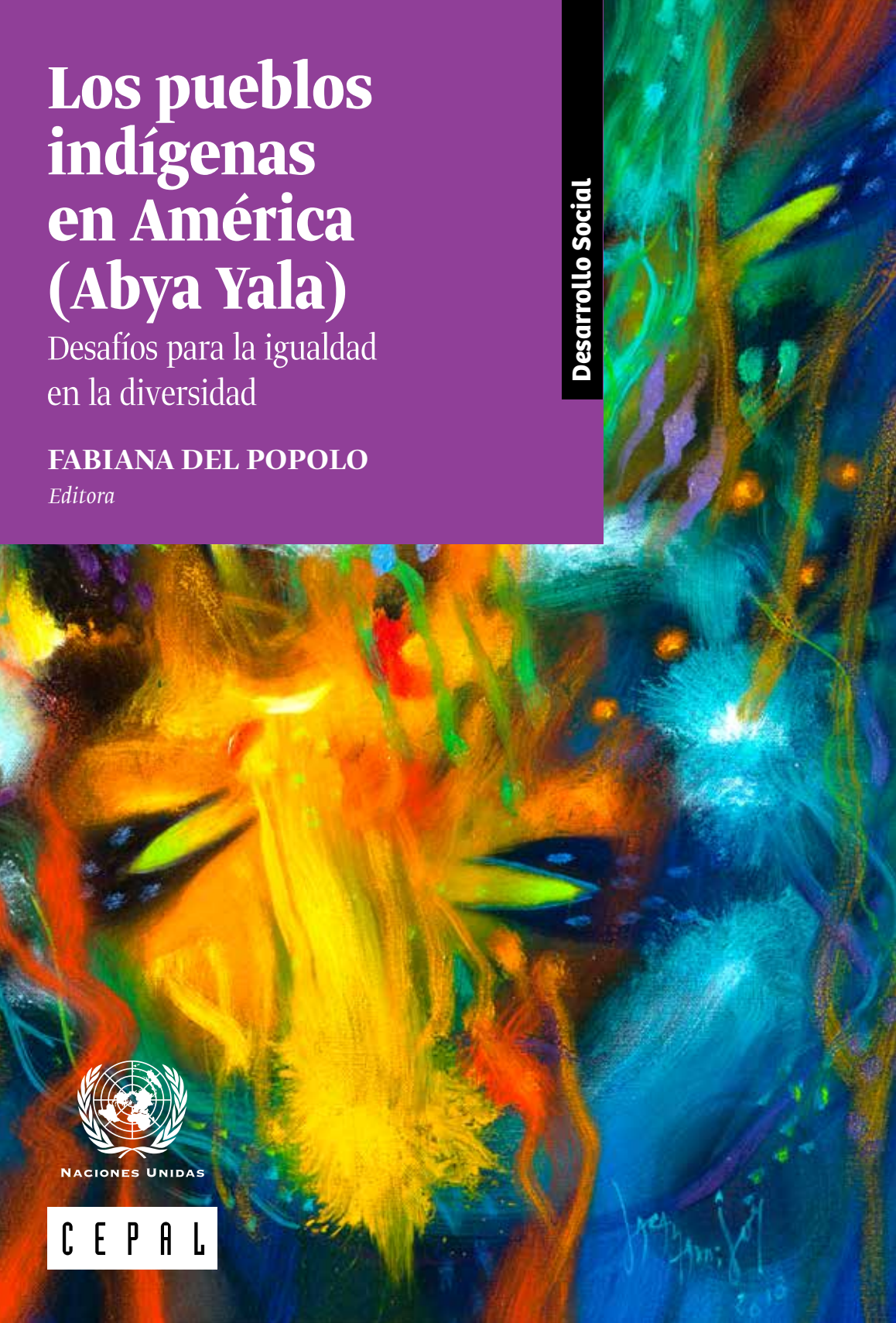
Editora

Desarrollo Social



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Los pueblos indígenas en América (Abya Yala)

Desafíos para la igualdad
en la diversidad

Fabiana Del Popolo
Editora



NACIONES UNIDAS



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Santiago, diciembre de 2017

Libros de la CEPAL

151

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Mario Cimoli
Secretario Ejecutivo Adjunto Interino

Paulo Saad
Director del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
(CELADE)-División de Población de la CEPAL

Ricardo Pérez
Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

Este libro 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 supervisión técnica de Fabiana Del Popolo, Oficial de Asuntos de Población del CELADE-División de Población de la CEPAL, y la coordinación general de Paulo Saad, Director del Centro. El documento es una versión revisada y actualizada del estudio *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*, que se elaboró en 2014 en respuesta 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 y el acompañamiento y los aportes sustantivos de un equipo asesor indígena conformado por las siguientes personas: Tarcila Rivera Zea y 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). La redacción estuvo a cargo de Fabiana Del Popolo, con la colaboración de Leandro Reboiras, Consultor del CELADE-División de Población de la CEPAL. 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, con la colaboración de Bernardo Arroyo, Mathilde Bourguignat y Ninoska Damianovic. 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. En la preparación de esta versión colaboraron además Susana Schkolnik y Amalia Plana. Se agradecen los valiosos aportes del Grupo Interinstitucional Regional sobre Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (GIRPI), integrado por las oficinas regionales de organismos del sistema de las Naciones Unidas, y del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

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

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

Publicación de las Naciones Unidas
ISBN: 978-92-1-121974-6 (versión impresa)
ISBN: 978-92-1-058612-2 (versión pdf)
ISBN: 978-92-1-358073-8 (versión ePub)
Número de venta: S.17.II.G.22
LC/PUB.2017/26
Distr.: General
Copyright © Naciones Unidas, 2017
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.16-00364



Esta publicación debe citarse como: Fabiana Del Popolo (ed.), *Los pueblos indígenas en América (Abya Yala): desafíos para la igualdad en la diversidad*, Libros de la CEPAL, N° 151 (LC/PUB.2017/26), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Prólogo.....	17
Capítulo I	
Antecedentes y contexto sociopolítico de los derechos de los pueblos indígenas en América Latina.....	21
A. Aspectos históricos.....	21
B. Derechos de los pueblos indígenas: estándares internacionales y avances en las legislaciones e institucionalidad de los Estados.....	29
1. El camino hacia la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas.....	31
2. Instrumentos del derecho internacional y pueblos indígenas.....	34
3. Mecanismos directos de protección.....	36
4. Avances en las legislaciones y en la institucionalidad estatal.....	41
C. Demandas y experiencias de autonomía de los pueblos indígenas en América Latina.....	49
D. Situación actual y nuevas perspectivas en la participación de los pueblos indígenas, incluido el consentimiento libre, previo e informado.....	57
1. Principales espacios de participación de los pueblos indígenas.....	58
2. Los desafíos del consentimiento libre, previo e informado.....	69
E. Participación de las organizaciones indígenas en la vida social, cultural y política de los países, y en instancias regionales e internacionales.....	83
1. Participación en organismos internacionales.....	99
2. Participación en organismos regionales.....	106
3. Participación en espacios de integración regional.....	111

F.	Desarrollo, buen vivir y libre determinación	113
1.	El desarrollo como política de cooperación y como derecho.....	114
2.	El buen vivir o vivir bien como alternativa al concepto y la práctica del desarrollo.....	115

Capítulo II

Construcción de la demografía de los pueblos indígenas: la relevancia de contar.....		
A.	¿Quiénes son los pueblos indígenas en las fuentes de datos?	120
B.	El balance censal de los últimos años	121
1.	La visibilidad de los pueblos indígenas en los censos de población y vivienda: avances en la autoidentificación.....	122
2.	La participación de los pueblos indígenas en los procesos estadísticos oficiales: una condición <i>sine qua non</i>	124
3.	Las pruebas piloto: su uso para mejorar la identificación de los pueblos indígenas	126
4.	Cómo se formulan las preguntas de autoidentificación: experiencias y desafíos en la región	126
5.	Campañas de difusión y sensibilización	131
C.	Población indígena en América Latina: ¿cuántas personas son?, ¿cuántos pueblos perviven?	133
1.	¿A cuánto asciende la población indígena en la región?	133
2.	Pueblos indígenas en América Latina: desde las grandes mayorías hasta los riesgos de desaparición	138
D.	Estructura de la población indígena por edades y sexo, y sus implicaciones en las políticas.....	145
E.	Niveles y tendencias de la fecundidad indígena: factores clave del crecimiento poblacional	155

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.....	163
1.	Los estándares internacionales de derechos humanos	163
2.	El derecho al territorio: conceptos y consecuencias	171
3.	Avances nacionales en el reconocimiento de los derechos territoriales indígenas.....	175
B.	Brechas de implementación en la garantía de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y desafíos de la región.....	185
1.	Acceso y control de los recursos naturales: tensiones y conflictos	185
2.	Estado de la implementación de acciones para el ejercicio de los derechos territoriales indígenas.....	214
3.	Otros impactos adversos sobre los territorios indígenas	220

C.	Distribución territorial y migración interna de los pueblos indígenas.....	226
1.	La significativa presencia urbana de la población indígena.....	227
2.	La distribución territorial de los pueblos indígenas.....	231
3.	La migración interna de los pueblos indígenas.....	239
4.	Residencia urbana y migración de las mujeres indígenas.....	246
D.	La movilidad de los pueblos indígenas a través de las fronteras: entre la migración internacional y la movilidad ancestral.....	251
1.	El contexto de un tema emergente.....	252
2.	Una aproximación conceptual y metodológica al estudio de la migración internacional indígena.....	253
3.	Magnitudes y tendencias: una comparación regional.....	258
4.	Patrones heterogéneos: territorios antiguos, nuevas fronteras e identidades complejas.....	265

Capítulo IV

	El derecho de los pueblos indígenas al bienestar.....	281
A.	El derecho a la salud: la necesidad de una mirada holística.....	281
1.	El contexto histórico.....	281
2.	El derecho humano de los pueblos indígenas a la salud y las brechas de implementación.....	284
3.	Los perfiles epidemiológicos de los pueblos indígenas en la región.....	293
4.	La salud intercultural, las políticas y los programas: avances y desafíos en la región.....	303
B.	La situación de la infancia y la niñez indígena.....	313
1.	La mortalidad infantil y en la niñez.....	314
2.	La violación de los derechos de las niñas y los niños indígenas en el contexto de los conflictos territoriales.....	324
C.	Las mujeres indígenas.....	325
1.	Los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres indígenas: enfrentar la desigualdad en el marco del respeto de la integridad cultural.....	328
2.	La planificación familiar y los significados culturales.....	332
3.	Las jóvenes indígenas y la maternidad a edades tempranas.....	340
4.	La maternidad sin riesgos: condición <i>sine qua non</i> para garantizar los derechos reproductivos.....	347
5.	La violencia contra las mujeres y los pueblos indígenas.....	359
D.	El derecho a la educación.....	375
1.	El derecho a la educación de los pueblos indígenas y los estándares internacionales.....	377
2.	La educación en América Latina: un panorama general de las brechas étnicas.....	384
3.	Niñas, niños y jóvenes indígenas, y su derecho a la educación.....	392

4. Acceso y culminación de los ciclos formales de educación, en el marco de los acuerdos internacionales 398
5. Los pueblos indígenas en la educación superior y técnica 408

Capítulo V

- El derecho de los pueblos indígenas a la información y a la comunicación..... 415
- A. Libertad de expresión, libre determinación y derecho a la información y la comunicación 415
 - B. El derecho a la información, con énfasis en los ámbitos demográfico y socioeconómico..... 421
 1. Derecho a la información, deber de consulta y obligaciones conexas en el campo sociodemográfico 421
 2. Una mirada a las fuentes de datos convencionales: censos, encuestas y registros administrativos 422
 3. El acceso a la información: datos agregados y microdatos 441
 - C. Las tecnologías de la información y las comunicaciones y el acceso a Internet: el desafío de la igualdad 444
 1. El derecho a la comunicación y la dimensión étnica de la brecha digital..... 444
 2. Los pueblos indígenas y las brechas de acceso a Internet 446
 - D. Medios de comunicación e iniciativas de los pueblos indígenas..... 452

Capítulo VI

- Desafíos para avanzar hacia la igualdad en la diversidad: hallazgos y recomendaciones de políticas..... 459
- A. Participación y autonomía de los pueblos indígenas, condiciones *sine qua non* para un nuevo paradigma del desarrollo 462
 1. Recomendaciones..... 464
 - B. La dinámica demográfica de los pueblos indígenas en las políticas y programas del Estado: heterogeneidad y elementos claves para la supervivencia física y cultural..... 466
 1. Recomendaciones..... 468
 - C. La garantía de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, asunto central para el establecimiento de nuevos pactos 469
 1. Recomendaciones..... 471
 - D. Desigualdades territoriales y desafíos de la migración y la urbanización de los pueblos indígenas: los estándares de derechos trascienden la división entre lo urbano y lo rural 473
 1. Recomendaciones..... 475
 - E. Políticas migratorias y transfronterizas, y sus efectos sobre los pueblos indígenas 476
 1. Recomendaciones..... 479

F.	El derecho a la salud y el bienestar de los pueblos indígenas: una mirada integral con perspectivas de género y generacional	480
1.	Recomendaciones.....	484
G.	Reformas de los sistemas educativos con miras a la interculturalidad, en un marco de participación y autonomía de los pueblos indígenas	486
1.	Recomendaciones.....	489
H.	Los pueblos indígenas, la información pública y la comunicación: hacia la construcción de sistemas estadísticos y de medios pluriculturales	490
1.	Recomendaciones.....	494
I.	Comentario final	496
	Bibliografía	497
	Publicaciones recientes de la CEPAL	533

Cuadros

I.1	Situación de las ratificaciones de los Convenios núm. 107 y núm. 169 de la OIT, a junio de 2017	35
I.2	Estudios e informes relevantes del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas	37
I.3	Principales estudios del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, 2001-2016	38
I.4	Temas tratados por el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas en sus períodos de sesiones, 2002-2017	39
I.5	Informes presentados por el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	40
I.6	América Latina (6 países): derechos indígenas y constitucionalismo multicultural, 1990-2010	44
I.7	América Latina (16 países): institucionalidad encargada de los asuntos indígenas, año de creación y dependencia jerárquica, 2017	45
I.8	América Latina (6 países): participación política indígena en los órganos legislativos, alrededor del período 2010-2015	47
I.9	Instituciones económicas indígenas en la zona andina.....	86
I.10	Organizaciones miembros del Foro Indígena de Abya Yala.....	96
I.11	América Latina: reuniones de gobiernos locales indígenas	107
II.1	América Latina (17 países): inclusión de la autoidentificación de la población indígena y el idioma en los censos de las décadas de 2000 y 2010	123
II.2	América Latina (17 países): población de los pueblos indígenas según censos y estimaciones, alrededor de 2010.....	134
II.3	Brasil: población indígena en los censos de 2000 y 2010.....	138

II.4	América Latina (17 países): cantidad de pueblos indígenas, 2014....	140
II.5	América Latina (países seleccionados): población de los pueblos indígenas con mayor y menor tamaño y peso relativo en el total de la población indígena, alrededor de 2010	142
II.6	América Latina (12 países): tasas globales de fecundidad según condición étnica y zona de residencia, alrededor de 2010.....	157
II.7	América Latina (11 países): tasas globales de fecundidad según condición étnica y nivel de escolaridad, alrededor de 2010.....	160
III.1	América Latina (9 países): índice de feminidad de los inmigrantes internacionales indígenas y no indígenas, alrededor de 2010.....	261
III.2	América Latina (5 países): población indígena e inmigrantes internacionales indígenas, censos de las rondas de 2000 y 2010	262
III.3	América Latina (6 países): inmigrantes internacionales indígenas y no indígenas, por períodos quinquenales de llegada, alrededor de 2010	263
III.4	Panamá: inmigrantes internacionales indígenas, por períodos de llegada, censo de 2010.....	264
III.5	América Latina (9 países): divisiones administrativas mayores (DAM) con mayor concentración de inmigrantes internacionales indígenas, alrededor de 2010.....	276
IV.1	Derechos específicos en el ámbito de la salud asociados a las cinco dimensiones del estándar mínimo de derechos de los pueblos indígenas.....	287
IV.2	Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú: tasa de incidencia de la tuberculosis, por condición étnica, último período con información disponible.....	296
IV.3	Palabras referidas al suicidio en las comunidades awajún, emberá y guaraní.....	301
IV.4	América Latina (11 países): mortalidad infantil, por condición étnica y zona de residencia, y brechas relativas, alrededor de 2010	318
IV.5	América Latina (11 países): mortalidad en la niñez, por condición étnica y zona de residencia, y brechas relativas, alrededor de 2010	320
IV.6	Los temas planteados por las mujeres indígenas en materia de salud: desde Beijing hasta Ciudad de Guatemala	330
IV.7	América Latina (14 países): jóvenes de entre 15 y 19 años que son madres, por condición étnica, zona de residencia y grupo de edad, alrededor de 2010.....	343
IV.8	América Latina (10 países): jóvenes de entre 15 y 19 años que son madres, por condición étnica y años de estudios, y brechas relativas, alrededor de 2010.....	346
IV.9	América Latina (8 países): tipo de atención del parto, por condición étnica y brechas relativas, alrededor de 2000 y de 2010	352

IV.10	El derecho a la educación de los pueblos indígenas en los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos.....	379
IV.11	América Latina (7 países): promedio de años de estudios de la población de entre 15 y 29 años, por condición étnica, sexo y grupo de edad, alrededor de 2010.....	388
IV.12	América Latina (7 países): razones de la inasistencia a la escuela secundaria, alrededor de 2010.....	391
IV.13	América Latina (10 países): población de entre 6 y 11 años que asiste a la escuela, por condición étnica y sexo, y brechas relativas, alrededor de 2010.....	394
IV.14	América Latina (10 países): población de entre 12 y 17 años que asiste a la escuela, por condición étnica y sexo, y brechas relativas, alrededor de 2010.....	395
IV.15	América Latina (10 países): población de entre 18 y 22 años que asiste a un establecimiento educativo, por condición étnica y sexo, y brechas relativas, alrededor de 2010	396
IV.16	América Latina (6 países): población indígena de entre 6 y 11 años que asiste a la escuela, por sexo y zona de residencia, alrededor de 2000 y de 2010.....	402
IV.17	América Latina (10 países): población de entre 15 y 19 años con educación primaria completa, por condición étnica, sexo y zona de residencia, alrededor de 2010.....	405
IV.18	América Latina: universidades interculturales e indígenas, 2017	413
V.1	América Latina: países que incorporaron al menos una vez en las encuestas de hogares preguntas relativas a los pueblos indígenas, según criterios utilizados, 2000-2011	425
V.2	América Latina (14 países): inclusión de preguntas o categorías que permiten una aproximación a la identificación de la población indígena en los censos agropecuarios, alrededor de 2010	434
V.3	Principales temas e indicadores que definen el bienestar de los pueblos indígenas.....	440
V.4	América Latina (9 países): proporción de hogares con conexión a Internet según condición étnica y zona de residencia urbana o rural, alrededor de 2010	449
V.5	América Latina (9 países): proporción de la población total y de 12 a 29 años en hogares con acceso a Internet, según condición étnica y zona de residencia, urbana o rural, alrededor de 2010	451

Gráficos

I.1	América: población indígena estimada en la época del contacto europeo y su distribución.....	22
II.1	América Latina (8 países): tasas medias anuales de crecimiento intercensal, población indígena y total, alrededor de 2000-2010.....	136

II.2	América Latina (8 países): proporción de la población indígena respecto de la población total, censos de las décadas de 2000 y 2010.....	136
II.3	América Latina (11 países): estructura de la población indígena y no indígena, por edades y sexo, alrededor de 2010.....	147
II.4	Costa Rica, Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de): estructura de la población de pueblos indígenas seleccionados, por edades y sexo, alrededor de 2010	151
II.5	América Latina (5 países): tasas globales de fecundidad de las mujeres indígenas, según los censos de 2000 y 2010, y de las mujeres no indígenas, según los censos de 2010.....	158
II.6	Panamá: tasas globales de fecundidad de las mujeres según condición étnica y pueblos de pertenencia en el caso de las indígenas, 2010.....	161
III.1	América Latina (10 países): migrantes internos entre divisiones administrativas mayores (DAM) en los cinco años anteriores al censo, por condición étnica, alrededor de 2010.....	240
III.2	América Latina (9 países): inmigrantes internacionales indígenas, alrededor de 2010	258
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, alrededor de 2010.....	259
III.4	América Latina (9 países): inmigrantes internacionales nacidos en países limítrofes o no limítrofes, por país de residencia y condición étnica, alrededor de 2010.....	269
III.5	América Latina (9 países): distribución en el país de destino de los migrantes internacionales nacidos en América Latina y el Caribe, por condición étnica, según zona de residencia, urbana o rural, alrededor de 2010	270
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, urbana o rural, censos de las rondas de 2000 y 2010	271
IV.1	Chile: tasa ajustada de mortalidad por suicidio, por condición étnica y servicios de salud seleccionados, 2001-2006	302
IV.2	América Latina (9 países): mortalidad infantil por condición étnica, alrededor de 2000 y de 2010.....	319
IV.3	América Latina (9 países): mortalidad en la niñez por condición étnica, alrededor de 2000 y de 2010.....	321
IV.4	Guatemala: mujeres con demanda insatisfecha de servicios de planificación familiar, por condición étnica, 1987-2008	334

IV.5	América Latina (6 países): fecundidad no deseada, por condición étnica de las mujeres, alrededor de 2010	335
IV.6	América Latina (6 países): prevalencia del uso de anticonceptivos por parte de las mujeres, por condición étnica, alrededor de 2000 y de 2010	336
IV.7	Guatemala: tasas globales de fecundidad observada y deseada, por condición étnica, 1987-2008.....	340
IV.8	América Latina (6 países): jóvenes indígenas de entre 15 y 19 años que son madres, por grupo de edad, alrededor de 2000 y de 2010	342
IV.9	América Latina (8 países): partos atendidos por personal calificado, por condición étnica de la mujer, alrededor de 2000 y de 2010	353
IV.10	América Latina (4 países): frecuencia de la violencia física o sexual ejercida por la pareja íntima contra mujeres casadas o en unión de entre 15 y 49 años, por lengua hablada en el hogar, alrededor de 2008	366
IV.11	América Latina (6 países): población indígena de entre 6 y 22 años que asiste a un establecimiento educativo, por grupo de edad, alrededor de 2000 y de 2010	386
IV.12	América Latina (7 países): población indígena de entre 6 y 22 años que asiste a un establecimiento educativo, por zona de residencia y grupo de edad, alrededor de 2010.....	393
IV.13	América Latina (6 países): población indígena de entre 6 y 11 años que asiste a un establecimiento educativo, alrededor de 2000 y de 2010	401
IV.14	América Latina (6 países): población indígena de entre 15 y 19 años con educación primaria completa, alrededor de 2000 y de 2010.....	403
IV.15	América Latina (10 países): población de entre 15 y 19 años con educación primaria completa, por condición étnica y sexo, alrededor de 2010	404
IV.16	América Latina (6 países): tasa de analfabetismo de la población de entre 15 y 24 años, por condición étnica, alrededor de 2000 y de 2010.....	406
IV.17	América Latina (9 países): tasa de analfabetismo de la población indígena de entre 15 y 24 años, por sexo y zona de residencia, alrededor de 2010.....	407
IV.18	América Latina (9 países): tasa de analfabetismo de la población no indígena de entre 15 y 24 años, por sexo y zona de residencia, alrededor de 2010.....	407
IV.19	América Latina (10 países): población urbana de entre 20 y 29 años con 13 años de estudios o más, por condición étnica y sexo, alrededor de 2010.....	411
IV.20	América Latina (10 países): población rural de entre 20 y 29 años con 13 años de estudios o más, por condición étnica y sexo, alrededor de 2010.....	411

V.1	América Latina (9 países): proporción de hogares con conexión a Internet según condición étnica, alrededor de 2010	449
V.2	América Latina (9 países): proporción de población urbana indígena en hogares con acceso a Internet y de población urbana, indígena y no indígena, de 12 a 29 años en hogares con acceso a Internet, alrededor de 2010	450

Recuadros

I.1	Las doctrinas de <i>terra nullius</i> y del “descubrimiento”	23
I.2	El pasado colonial	24
I.3	Persistencia de algunas formas de esclavitud en la región.....	25
I.4	La mirada de Bartolomé de las Casas	26
I.5	La mirada indígena sobre la colonización y la evangelización.....	27
I.6	Los tratados entre pueblos indígenas y Estados en el derecho internacional.....	29
I.7	Declaración Universal de Derechos Humanos.....	31
I.8	La Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993.....	32
I.9	Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992).....	33
I.10	La libre determinación en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	36
I.11	Declaración de Barbados: por la liberación del indígena (1971)	42
I.12	Declaración de San José sobre Etnocidio y Etnodesarrollo en América Latina (1981).....	42
I.13	El Ecuador y los derechos de los pueblos indígenas	48
I.14	Las Leyes de Indias en las colonias españolas.....	49
I.15	El caso de la autonomía indígena en Panamá	50
I.16	La Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca (México).....	51
I.17	El derecho al territorio en las regiones autónomas en Nicaragua	52
I.18	Autonomía y entidades territoriales indígenas en Colombia	53
I.19	La autonomía indígena en la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia	54
I.20	El sistema regional de autonomía en Nicaragua.....	55
I.21	Oaxaca: reformar el Estado desde los derechos indígenas.....	56
I.22	Participación comunitaria indígena en el Ecuador.....	58
I.23	La Ley núm. 445 y la adopción de decisiones de los gobiernos indígenas en las regiones autónomas de Nicaragua	59
I.24	Plan de trabajo 2014-2019 de una candidatura a la alcaldía del cantón Pastaza en el Ecuador	61
I.25	La Declaración de la Quinta Cumbre Continental de Pueblos y Nacionalidades Indígenas	63
I.26	Participación indígena en las elecciones de Colombia en 2014.....	65
I.27	La participación política indígena como factor del cambio en el Estado Plurinacional de Bolivia	66

I.28	Dificultades y desafíos para la participación política de las mujeres indígenas.....	68
I.29	Demandas del Pacto de Unidad de organizaciones indígenas del Perú sobre la reglamentación de la Ley de Consulta.....	70
I.30	Colombia: el derecho de los pueblos indígenas a la consulta	72
I.31	Las condiciones básicas para las industrias extractivas y el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas, según el Relator Especial.....	74
I.32	El caso de Juchitán de Zaragoza	78
I.33	Recomendaciones del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas sobre la consulta y el establecimiento de relaciones de colaboración	80
I.34	Casos de elecciones por usos y costumbres en Cherán (México).....	87
I.35	El Brasil y los primeros Juegos Mundiales de los Pueblos Indígenas.....	90
I.36	“Amazonía indígena: palabra dulce, aire de vida”: la declaración de la segunda Cumbre Regional Amazónica.....	91
I.37	La Declaración del Foro Indígena de Abya Yala	95
I.38	El Foro Internacional Indígena sobre Biodiversidad.....	98
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.....	98
I.40	La Iniciativa Indígena por la Paz.....	100
I.41	Lecciones aprendidas de los programas del FIDA con pueblos indígenas en América Latina y el Caribe.....	103
I.42	Recomendaciones del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas sobre América Latina y el Caribe	104
I.43	Recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre las mujeres indígenas de las zonas rurales de México.....	105
I.44	Extractos del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo referidos a los derechos de los pueblos indígenas	109
I.45	Grupo Consultivo Regional de Líderes y Lideresas Indígenas.....	111
I.46	La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo.....	115
II.1	Dimensiones asociadas a la definición del Convenio 169 de la OIT: una propuesta para construir criterios operacionales.....	121
II.2	Participación y derecho a la información en el Paraguay.....	125
II.3	El Perú y los desafíos de la autoidentificación indígena.....	128
II.4	La identificación de los pueblos indígenas en el censo de 2010 del Brasil	130
II.5	Problemas estructurales y específicos que afectan la visibilidad estadística de los pueblos indígenas: los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Chile.....	139

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	146
II.7	Índice de feminidad: el desequilibrio demográfico de la comarca Ngäbe-Buglé de Panamá	154
III.1	Los derechos territoriales y su estrecha relación con la garantía de otros derechos	169
III.2	La Corte Interamericana de Derechos Humanos y el caso del pueblo saramaka	188
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	190
III.4	El agua en la cosmovisión de los pueblos andinos	197
III.5	Brasil: el caso de la tierra indígena Raposa Serra do Sol	199
III.6	Costa Rica: la situación de los pueblos indígenas afectados por el proyecto hidroeléctrico El Diquís	199
III.7	El acuerdo final de paz entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) y los pueblos indígenas	202
III.8	Ecuador: el Yasuní, el petróleo y los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial	204
III.9	Estado Plurinacional de Bolivia: el caso del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré	206
III.10	La situación de los defensores de los derechos humanos en las zonas de conflicto	207
III.11	Guatemala: el caso de Santa Catarina Ixtahuacán	210
III.12	Declaración de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la penalización de las protestas	210
III.13	Chile: las causas judiciales contra personas mapuches	211
III.14	Argentina: el caso de Loma de La Lata	212
III.15	Algunas experiencias de participación de pueblos indígenas relacionadas con temas territoriales	217
III.16	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)	223
III.17	Propuestas de las organizaciones indígenas en preparación del vigésimo período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	225
III.18	La prevalencia de la lengua originaria en el campo y la ciudad	230
III.19	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	241

III.20	Colombia: el desplazamiento de los pueblos indígenas a causa de la violencia política.....	245
III.21	América Latina: mujeres indígenas que trabajan por cuenta propia y en empleo doméstico.....	248
III.22	Estados Unidos: itinerarios migratorios de los pueblos mixteco, nahua, zapoteco, triqui, maya y mixe.....	253
III.23	Las formas de la movilidad internacional indígena.....	255
III.24	Un área sociocultural común fragmentada por fronteras jurisdiccionales: los aymaras en Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y el Perú.....	267
III.25	Las diversas formas de movilidad de los kichwa-otavalos.....	272
III.26	Colombia, Ecuador y Guatemala: movilidad forzada de los pueblos originarios en escenarios de violencia y degradación ambiental.....	278
IV.1	El derecho al territorio y a la vida en el sistema interamericano de derechos humanos.....	282
IV.2	Recomendaciones de la Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud de la Organización Mundial de la Salud.....	283
IV.3	Lineamientos de la Organización Panamericana de la Salud para la salud de los pueblos indígenas.....	286
IV.4	La contaminación provocada por las industrias extractivas.....	289
IV.5	Los pueblos indígenas en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (2013).....	292
IV.6	El plan de acción de la reunión de expertos sobre “Pueblos Indígenas, diabetes y desarrollo”.....	298
IV.7	La Política Nacional de Atención de la Salud de los Pueblos Indígenas del Brasil.....	306
IV.8	Enfoque intercultural en el modelo de atención de salud de las regiones autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense.....	306
IV.9	Enfoque intercultural para la prevención de la tuberculosis en los pueblos indígenas de Colombia.....	309
IV.10	La salud de los pueblos indígenas y la interculturalidad en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de Guatemala.....	312
IV.11	La disminución de la mortalidad infantil y en la niñez en los acuerdos internacionales.....	315
IV.12	La niñez indígena y las acciones del Gobierno del Brasil con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).....	323
IV.13	La mortalidad materna, un asunto prioritario en la región.....	348
IV.14	Experiencias para ampliar el acceso y mejorar la calidad de la salud sexual y reproductiva intercultural en la región.....	354
IV.15	Las parteras tradicionales en México.....	356
IV.16	Relatos sobre el parto en comunidades indígenas quechuas y aymaras de tierras altas del Estado Plurinacional de Bolivia.....	358

IV.17	Las iniciativas de las mujeres indígenas en el marco de la lucha contra la violencia.....	369
IV.18	“Comunidades trabajando por la vida de la mujer”: el caso de Waspam, en Nicaragua	373
IV.19	México: protocolos de atención interinstitucional a nivel de los estados sobre la base del enfoque de género, los derechos de la infancia y la interculturalidad	375
V.1	La Conferencia Preparatoria Mundial de los Pueblos Indígenas para la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas y el derecho a la información y la comunicación	419
V.2	Manuales y recomendaciones para la inclusión de los pueblos indígenas en los censos de población y vivienda.....	423
V.3	Lineamientos para incluir la identificación de los pueblos indígenas en los registros de salud	428
V.4	El mejoramiento de la recolección de datos sobre los hechos vitales de los pueblos indígenas de la Amazonia colombiana	429
V.5	Algunas experiencias para mejorar el registro de los nacimientos en los países de la región	430
V.6	El censo agropecuario de 2014 en Costa Rica: inclusión de la autoidentificación indígena y participación.....	433
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.....	437
V.8	La estrategia de comunicación indígena del Centro de Culturas Indígenas del Perú y las alianzas nacionales y regionales.....	453
V.9	El caso del canal de televisión del Movimiento Indígena Campesino de Cotopaxi (TV MICC).....	455
V.10	TV Maya, el canal multicultural de Guatemala	456
V.11	La comunicación intercultural en las regiones autónomas de Nicaragua	456

Mapas

III.1	América Latina: conflictos relacionados con proyectos extractivos en los sectores de la minería y los hidrocarburos en territorios habitados por pueblos indígenas, 2010-2013	194
III.2	Ecuador: distribución de la población indígena según provincias, censo de 2010.....	234
III.3	México: distribución de la población indígena según estados, censo de 2010	235
III.4	Panamá: distribución de la población indígena según provincias, censo de 2010.....	237

Prólogo

En las últimas décadas América Latina ha experimentado, a diferentes velocidades y con rasgos variados en los distintos países, significativos progresos en su desarrollo económico y social, como lo demuestran el sostenido crecimiento económico, la reducción de la pobreza e importantes logros 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 para expandirse, y que la región debe enfrentar los desafíos que representa 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 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 se enmarca en una diversidad de luchas por el reconocimiento y la dignidad humana. Este fenómeno no es exclusivo de la región, sino un proceso global.

La tenaz resistencia de los pueblos indígenas se expresa actualmente en la instauración de un nuevo estado de cosas en lo político y lo territorial, así como de nuevos modos de relación institucional entre los Estados y dichos pueblos. 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 libro se registran progresos indudables en materia de la aplicación de estos derechos, por otro lado 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 la región, 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 pueblos que están presentes 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 los documentos presentados en sus períodos de sesiones de 2010, 2012 y 2014¹, 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 concurren 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 deben abrir espacios para avanzar más rápidamente en la aplicación de los estándares internacionales. 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

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago, 2010; *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*, Santiago, 2012, y *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible*, Santiago, 2014.

igualdad y la sostenibilidad. Es fundamental el reconocimiento del aporte de los pueblos indígenas en la superación de los retos que trae consigo el porvenir de nuestra región.

En 2014, se llevó a cabo la reunión de alto nivel conocida como Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, en la que los Estados Miembros de las Naciones Unidas aprobaron un documento final histórico, en el que renovaron su compromiso con la plena realización de los derechos de dichos pueblos. En 2015, la comunidad internacional aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con el compromiso de que nadie se quede atrás. Para cumplir con estos acuerdos, es preciso visibilizar nuestra genuina diversidad; de allí el título de este libro.

En este contexto, resultan imprescindibles las voluntades políticas que permitan avanzar en el cabal cumplimiento de los derechos humanos de los pueblos indígenas, incluidos las mujeres, los niños y niñas, los jóvenes y las personas mayores, así como de su derecho a ser colectivos diferentes. Esto no solo constituye un asunto de justicia social, sino que contribuirá en gran medida a cimentar los cambios profundos que necesitan la región y el orbe, sentando bases más sólidas para la paz mundial.

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

Capítulo I

Antecedentes y contexto sociopolítico de los derechos de los pueblos indígenas en América Latina¹

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 otros². De forma paulatina fueron descubriendo un continente entero, habitado por otros pueblos, a quienes los castellanos llamaron “indios”, por considerarlos inicialmente habitantes de la India, en particular de las “Indias Occidentales” (las Antillas, incluidas las Bahamas,

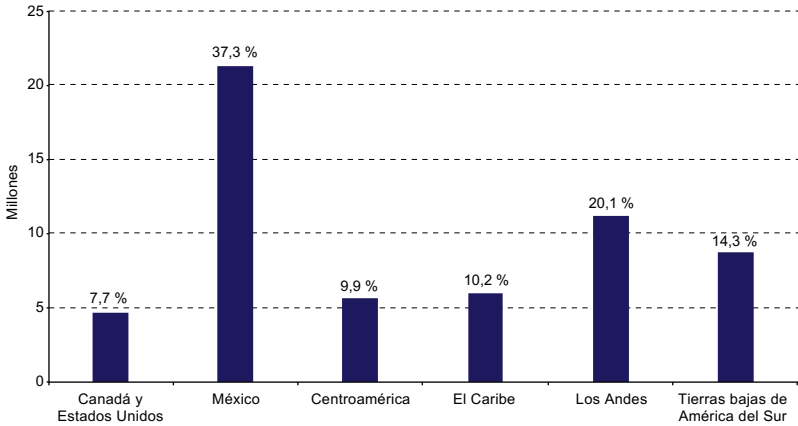
¹ En el título del presente documento se optó por incluir la denominación Abya Yala para referirse al continente americano, tomando en consideración que las organizaciones e instituciones de los pueblos indígenas han adoptado esa denominación común para referirse a él, recogiendo el nombre que le dio el pueblo kuna, de Panamá y Colombia, antes de la llegada de Cristóbal Colón y los europeos. Literalmente, esa expresión significa tierra en plena madurez o tierra de sangre vital, tierra noble que acoge a todos. La denominación Abya Yala es símbolo de identidad y de respeto por la tierra que se habita. El contenido del documento se refiere en particular a los pueblos indígenas de América Latina, como queda expresado en el título de este capítulo.

² Como sostiene 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 posteriores 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).

grupos de islas del Caribe). Lo primero que sorprendió a los recién llegados, cuyas filas estaban integradas por hidalgos (quienes se habían dedicado a la milicia, en la que habían luchado 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: eran más altos y robustos, limpios y poseían 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 esparcidos por el suelo de antiguos asentamientos (Mann, 2006, pág. 50).

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, 2006, págs. 96-106), y en el sur contribuyó también la estructura excesivamente centralizada de la cadena de mando inca. En el gráfico I.1 es posible observar el tamaño de la población indígena estimada al momento de la llegada de los europeos.

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



Fuente: W. M. Denevan, *The Native Population of the Americas in 1492*, Madison, University of Wisconsin Press, 1976.

Además, los gérmenes diezmaron de forma determinante a la población indígena, en lo que se denomina la invasión mórbida (Dobyns, citado en Mann, 2006, pág. 96). Las derrotas militares y el despoblamiento acabaron por definir lo que hoy se conoce como América. La pérdida de la “territorialidad política” del continente por parte de los pueblos indígenas, de la soberanía sobre sus

territorios, fue un hecho decisivo que inauguró un ciclo de extensa duración histórica. De acuerdo con 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 pueblos³, y los ingleses utilizaron luego el concepto derivado del derecho romano de *terra nullius* (ausencia de población o tierra vacía) para referirse a la colonización de un territorio despoblado, sin habitantes, o bien habitado por “bárbaros” (véase el recuadro I.1). Salvo en 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*, 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 ellos un título imperfecto que podía perfeccionarse mediante la ocupación efectiva dentro de un plazo razonable. Esta doctrina, en la forma como fue aplicada por los Estados, con escaso o nulo 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 aborígen.

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

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 provistas por un indígena a los españoles en 1534, fueron las manos y el sudor indígena (véase el recuadro I.2). De ahí surgió el dicho popular del siglo XVI “sin indios no hay Indias”, que subraya el aspecto económico de la conquista. La primera de estas instituciones es la encomienda, un sistema de

³ 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).

mano de obra indígena que consistía en el pago de tributo en 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 en América desde 1503. 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 que se habían fugado de las encomiendas, y también como resultado del incremento del comercio de esclavos traídos 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. Después, cuando se estableció una economía basada en plantaciones, se obtuvo mano de obra en diversos grados, dependiendo de los sectores, como resultado del reclutamiento de trabajadores indígenas y con frecuencia mediante el traslado forzado de personas esclavizadas desde África.

Fuente: J. R. Martínez Cobo, “Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas. Volumen 5. Conclusiones, propuestas y recomendaciones”, 1987 [en línea] <http://www.derechos.org/nizkor/bolivia/doc/coboes.html>.

La encomienda, que terminó siendo 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 Andes⁴. A pesar de 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 el hecho de que el trabajador contrae con el hacendado una deuda imposible de pagar (el empeño, “habilito” o “socorrito”) y, en consecuencia, debe quedarse en el lugar trabajando indefinidamente, mientras que la deuda se traspa-

⁴ De ahí proviene el término “mitayo”, referido a la persona que, desde los tiempos del imperio incaico, trabajaba con un impuesto para el Estado.

a sus hijas e hijos. Como se ha documentado, esta forma de esclavitud subsiste incluso hoy en ciertas zonas de Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Paraguay. En el primer caso, por ejemplo, la situación ya ha sido tratada en informes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2005), del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas (Naciones Unidas, 2007b), de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2009c) y de una misión del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas (UNPFII, 2009b), así como en otros informes 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”, relataba en mayo de 2009 un hombre guaraní (cuya identidad, según se afirma en el informe, se mantiene en reserva por motivos de seguridad).

“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”, afirmaba, también en mayo de 2009, una mujer guaraní (cuya identidad se mantiene en reserva en el informe por motivos de seguridad).

Fuente: Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas (UNPFII), “Misión a Bolivia. Informe y recomendaciones”, 2009 [en línea] http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/UNPFII_Mission_Report_Bolivia_ES.pdf.

La justificación religiosa de 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 1510, De las Casas fue el primer sacerdote ordenado en América. Inicialmente fue favorable al sistema de la encomienda —él fue encomendero—, pero en 1514 tuvo una conversión espiritual, 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 tuvieron limitada aplicación (entre las acciones de oposición a dichas leyes se incluyó la sublevación de Gonzalo Pizarro en el Perú, en el período comprendido entre 1544 y 1548).

Recuadro I.4 La mirada de Bartolomé de las Casas

“La causa por que han muerto y destruído 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: B. de las Casas, “Brevísima relación de la destrucción de las Indias”, 1552 [en línea] <http://www.eumed.net/textos/07/fbc/>.

La cuestión de si los indígenas tenían naturaleza humana o no 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 con la población de los nuevos territorios. Bartolomé de las Casas estaba en contra de la conquista tal como se llevaba adelante, por medio de las armas, y se valía de argumentos de Francisco de Vitoria, también sacerdote dominico; el sacerdote Juan Ginés de Sepúlveda, en tanto, argumentaba a favor de la forma como se llevaba a cabo la conquista, desde una perspectiva de razón de Estado basada en los planteamientos de Nicolás Maquiavelo. Después de varios escritos opuestos, la discusión entre ambos pareció terminar equilibrada, aunque los argumentos para justificar la “guerra justa” de Sepúlveda persistieron y se utilizaron con frecuencia en el futuro: los indígenas son “bárbaros”, 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, así como a facilitar la evangelización cristiana para elevar al dominado a la altura de la civilización del conquistador.

Es curiosa la actualidad que pueden revestir estas justificaciones. En el fondo, tanto los argumentos represivos, que califican al indígena de “bárbaro”, como los más paternalistas, en la línea de la visión 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 actual de lo que significó la colonización y evangelización en América.

Recuadro I.5

La mirada indígena sobre la colonización y la 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, saquearnos y diezmarlos, 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: Agencia Latinoamericana de Información (ALAI), “Foro Permanente acoge Declaración del Caucus Latinoamericano sobre la Doctrina del Descubrimiento”, América Latina en Movimiento, 9 de mayo de 2012 [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 por medio de campañas militares, en especial en Chile y la Argentina (Toledo Llancaqueo, 2005). 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 que los indígenas participaron en las guerras sobre la base de las promesas de mayor igualdad, después de la culminación del proceso de independencia tales promesas 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. Se dictaron leyes en muchos países de la región que fueron precedidas por las nuevas constituciones, en las que el tema indígena fue prácticamente ignorado o inserto en el paradigma civilizatorio.

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).

Cabe subrayar que esta continuidad de nuevas leyes basadas en constituciones jóvenes se produjo 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 condición atribuida a los indígenas de incapaces, inocentes o menores de edad influyó en los textos jurídicos acordados por ambas partes. Por ejemplo, los tratados de fronteras de España y los Estados Unidos de 1795 y 1819 ignoraron 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 hubiera sido 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. En este sentido, siguiendo la línea del clásico *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*, del Relator Especial Martínez Cobo (1987), en que se destacó la importancia fundamental que revisten para ciertos pueblos indígenas 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 (que operó entre 1982 y 2007), mediante la resolución 1987/17, requirió al entonces Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, 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 utiliza el concepto de proceso de “retrogresión”, que subraya que a los pueblos indígenas se les ha privado (o se han reducido en gran medida) de tres de los cuatro atributos esenciales en que se basaba su situación original como naciones soberanas: su territorio, su capacidad reconocida de suscribir acuerdos internacionales y sus formas específicas de gobierno; a ello se agrega la reducción sustancial de sus 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 los tratados entre los Estados coloniales expansionistas y las naciones indígenas no fueron respetados en el pasado ni son reconocidos en la actualidad, sobre la base de varios supuestos poco sostenibles jurídicamente (véase el recuadro I.6).

A principios del siglo XX entraron en vigor nuevas constituciones que aseguraban las tierras indígenas, ejidales o comunales como imprescriptibles (en el Perú en 1920, Bolivia (Estado Plurinacional de) en 1938, y el Ecuador y Guatemala en 1945). A lo largo del siglo se implementaron también en la región distintos programas de reforma agraria, con los que se buscaba conseguir una distribución más justa de la propiedad de las tierras, en

primer término en México, con la revolución de principios de siglo, luego en Guatemala en los años cuarenta, en el Estado Plurinacional de Bolivia en los años 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, 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 ni de las llamadas “tierras bajas”. A lo anterior se sumaron los procesos de colonización en la Amazonia y otras zonas consideradas “periféricas” que los Estados llevaron a cabo a mediados del siglo XX, dando lugar a un segundo ciclo de “desterritorialización”. 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.

Recuadro 1.6
Los tratados entre pueblos indígenas y Estados
en el derecho internacional

Ante todo, se observa una tendencia 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 otorga 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 los aparatos judiciales de los Estados Unidos y el 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: M. A. Martínez, “Los derechos humanos de las poblaciones indígenas. 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), Naciones Unidas, 22 de junio de 1999.

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

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 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (núm. 107) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), al que siguió la creación

del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas en 1982 y la aprobación del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la OIT. Se desarrollaron actividades y políticas que culminaron 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 (cargo que posteriormente 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 Asamblea General 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 se tornó crucial para el avance de las demandas indígenas.

La Organización de los Estados Americanos (OEA) también ha desempeñado un papel destacado en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas. En los años ochenta se emitieron las primeras decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y posteriormente, en la década de 1990, se inició el desarrollo jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En 1990, la Comisión creó 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 de la OEA un proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas, sobre el cual la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos comenzó a trabajar en 1999. Si bien ha sido un proceso lento, en junio de 2016, en la Asamblea General de la OEA, los Estados miembros aprobaron la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas⁵, que es el primer instrumento de este organismo en que se promueven y protegen los derechos de los pueblos indígenas. Además, en junio de 2017 se aprobó el Plan de Acción sobre la Declaración Americana sobre los Pueblos Indígenas (2017-2021)⁶, en el marco del 47° período de sesiones de la Asamblea General de la OEA, celebrado en Cancún (México), en el que se compromete a los Estados miembros en la creación de un mecanismo institucional que dé seguimiento a la implementación de la Declaración Americana y que, por tanto, sea capaz de responder a problemas o asuntos serios en materia de tierras y recursos indígenas, protección ambiental y bienestar y autogobierno de los pueblos indígenas, incluidas la salud y la seguridad de las mujeres y los niños indígenas.

⁵ Véase el texto de la Declaración en [en línea] <http://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>.

⁶ Véase el texto del Plan de Acción en [en línea] <http://indianlaw.org/sites/default/files/PLAN%20DE%20ACCI%C3%93N%20SOBRE%20LA%20DECLARACI%C3%93N%20AMERICANA%20SOBRE%20LOS%20DERECHOS%20DE%20LOS%20....pdf>.

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 con los procesos de descolonización y, posteriormente, con el fin de la Guerra Fría.

Stavenhagen (Naciones Unidas, 2004b) subraya la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en 1948, como un hito en el derecho internacional. Si bien la Declaración 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) la igualdad de todos los seres humanos y ii) la no discriminación (véase el recuadro I.7).

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 relevantes para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado en 1966 y en vigor desde el 23 de marzo de 1976, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en vigor desde el 3 de enero de 1976, que afirman —en ambos casos en el artículo 1— el derecho de todos pueblos a la autodeterminación⁷; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965, en vigor desde el 4 de enero de 1969), que cuenta con un Comité encargado de promover la aplicación de la Convención, que aprobó una recomendación general sobre los 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.

⁷ Este derecho también se encuentra recogido 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 (2007).

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos (celebrada en Viena en 1993) representó un hito en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas (véase el recuadro I.8). Se recomendó que la Asamblea General proclamara un decenio para estos pueblos, estableciera un foro permanente para las cuestiones indígenas y aprobara una declaración sobre los derechos indígenas. Fue el inicio de los cambios que los pueblos indígenas demandaban tenazmente desde hacía tiempo⁸.

Recuadro I.8

La Declaración y 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” (A/CONF.157/23), Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993 [en línea] http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf.

La Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó 1993 como el Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo y estableció el decenio siguiente (1994-2003) como Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo. Asimismo, en homenaje al día en que se realizó la primera sesión del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, en 1982, estableció el Día Internacional de las Poblaciones Indígenas, que se celebra el 9 de agosto. El decenio que siguió se orientó a fortalecer la cooperación para solucionar los problemas a los que se enfrentan los pueblos indígenas, pero ante la necesidad de profundizar esos esfuerzos la Asamblea General proclamó en 2004 el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (2005-2015).

⁸ Deskaheh, jefe indígena cayuga, intentó conseguir en 1923, sin éxito en ese momento, frente al palacio de la Sociedad de las 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.

El medio ambiente ha sido una de las áreas de trabajo del sistema de las Naciones Unidas en que las demandas de los pueblos indígenas han concitado más eco. Haciendo referencia a sus poblaciones y comunidades, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre 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.

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 Río 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, en abril de 2010 se celebró en Cochabamba (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 XV período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Copenhague, 2009). En el documento final de la Conferencia, el Acuerdo de los Pueblos, se denuncia al sistema capitalista como el principal causante del cambio climático, pues ha impuesto “una lógica de competencia, progreso y crecimiento ilimitado” y una visión material de la naturaleza, al punto de convertirla en una mercancía.

También la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) (El Cairo, 1994) constituye un antecedente relevante para los pueblos indígenas, puesto que estableció una serie de medidas tendientes a reconocer sus perspectivas y modos de vida; exhortó a eliminar todas las violaciones y discriminaciones en materia de derechos humanos, sobre todo las formas de coerción hacia los pueblos indígenas, e instó al desglose de datos y a la generación de conocimientos actualizados sobre sus dinámicas demográficas y condiciones de vida.

En relación con lo anterior, entre los últimos avances en los consensos internacionales referentes a los pueblos indígenas, debe citarse en primer lugar

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), 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 y entre los acuerdos en ese ámbito 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 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 Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas (resoluciones 65/198 de 2010 y 66/296 de 2012), que se celebró 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. Como resultado de la Conferencia, se cuenta con un plan de acción para todo el sistema sobre los derechos de los pueblos indígenas¹⁰, cuya elaboración quedó finalizada en 2015, en la reunión anual del Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas. Este plan está basado en aportes y consultas con las organizaciones de los pueblos indígenas, Estados Miembros, organismos de las Naciones Unidas y otras partes interesadas. Tiene como objetivo, en primer lugar, apoyar la aplicación efectiva de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como facilitar el diálogo y la cooperación de los pueblos indígenas con los agentes estatales y promover su participación en los procesos mundiales, regionales y nacionales que les afectan. Además, el plan considera la prestación de apoyo a los Estados Miembros para que tengan en cuenta los derechos y las opiniones de los pueblos indígenas, en consonancia con las normas internacionales.

2. Instrumentos del derecho internacional y pueblos indígenas

El Convenio núm. 107 sobre Poblaciones 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

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

¹⁰ Véase el texto del plan de acción en [en línea] http://www.un.org/es/events/indigenousday/pdf/SWAP_Indigenous_Peoples_SPA_WEB.pdf.

indígenas. No obstante, debido a su carácter asimilacionista, conforme a las ideas dominantes de la época, fue superado por el Convenio núm. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales (de 1989, en vigor desde 1991), en que 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.

Cuadro I.1
Situación de las ratificaciones de los Convenios núm. 107 y núm. 169 de la OIT, a junio de 2017

Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (núm. 107)		Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169)	
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	Argentina	2000
Angola	1976	Venezuela (República Bolivariana de)	2002
Guinea-Bissau	1977	Dominica	2002
Iraq	1986	Brasil	2002
		España	2007
		Nepal	2007
		Chile	2008
		Nicaragua	2010
		República Centroafricana	2010

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (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 *Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Manual para los mandantes tripartitos de la OIT*, Ginebra, 2003 [en línea] http://www.ilo.org/indigenous/Resources/Guidelinesandmanuals/WCMS_100764/lang--es/index.htm.

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 aprobó la histórica Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que tiene un valor político, ético y moral profundo, en cuyo artículo 3 se reconoce el derecho a su libre determinación (véase el recuadro I.10). 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 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.

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” (A/RES/61/295), Resolución aprobada por la Asamblea General, 2007 [en línea], http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf.

3. Mecanismos directos de protección

En 1970, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, subsidiaria de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, antecesora del actual Consejo de Derechos Humanos, creado el 15 de marzo de 2006, recomendó la realización de 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. A continuación se detallan los mecanismos específicos de las Naciones Unidas en este ámbito que se han ido estableciendo desde entonces¹¹.

a) Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas

Era un grupo 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 (véase el cuadro I.2).

¹¹ Véase un resumen de esta materia en IIDH (2003).

Cuadro I.2

Estudios e informes relevantes del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas

Tipo de documento y tema	Autor	Referencia
Informe sobre la protección del patrimonio de los pueblos indígenas	Erica-Irene Daes	E/CN.4/Sub.2/1995/26
Documento de trabajo sobre el concepto de "pueblos indígenas"	Erica-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
Documento de trabajo sobre las poblaciones indígenas y su relación con la tierra	Erica-Irene Daes	E/CN.4/Sub.2/2001/21
Informe sobre la soberanía permanente de los pueblos indígenas sobre sus recursos naturales	Erica-Irene Daes	E/CN.4/Sub.2/2004/30

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

b) Grupo de Trabajo para la elaboración de un proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas

Se estableció en 1995 y con posterioridad fue un mecanismo subsidiario del nuevo Consejo de Derechos Humanos. Después de más de una década de discusiones, 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 Unidas¹².

c) Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas (posteriormente Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas)

Fue designado por la Comisión de Derechos Humanos en 2001 y su mandato fue renovado en 2004 por otro período. Durante los dos primeros mandatos, el Relator Especial fue el antropólogo mexicano Rodolfo Stavenhagen. Le sucedió el Relator Especial James Anaya, en marzo de 2008, y el 2 de junio de 2014 asumió el cargo Victoria Tauli-Corpuz. En el cuadro I.3, se presentan los principales estudios del Relator Especial.

¹² Aunque la Declaración 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, Estados Unidos y Nueva Zelandia) y 11 abstenciones (Azerbaiyán, Bangladesh, Bhután, Burundi, Colombia, Federación de Rusia, Georgia, Kenya, Nigeria, Samoa y Ucrania). En marzo de 2010 Australia anunció su adhesión a la Declaración, y lo mismo hizo luego Nueva Zelandia. En noviembre de 2010 el Gobierno del Canadá anunció su apoyo, y en diciembre de ese año los Estados Unidos confirmaron también su adhesión.

Cuadro I.3

Principales estudios del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, 2001-2016^a

Relator Especial y años en el cargo	Tema	Referencia
Rodolfo Stavenhagen (2001-2008)	Informe sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas (2002)	E/CN.4/2002/97
	Informe sobre las consecuencias de los proyectos de desarrollo en gran escala en los derechos humanos de los pueblos indígenas (2003)	E/CN.4/2003/90
	Informe sobre los obstáculos y retos con que se enfrentan los pueblos indígenas en el ámbito de la administración de justicia (2004)	E/CN.4/2004/80
	Informe sobre el derecho de los pueblos indígenas a la educación (2005)	E/CN.4/2005/88
	Informe sobre la brecha entre los avances en las legislaciones nacionales y su adecuado cumplimiento (2006)	E/CN.4/2006/78
	Informe anual, centrado en las tendencias recientes que han afectado la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas (2007)	A/HRC/4/32
	Informe centrado en las implicaciones del enfoque de derechos humanos al desarrollo, que permite identificar a los pueblos indígenas como titulares de derechos humanos (2007)	A/HRC/6/15
James Anaya (2008-2014)	Informe sobre la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y las medidas para hacerlos efectivos (2008)	A/HRC/9/9
	Informe sobre la cooperación con otros mecanismos de las Naciones Unidas y sobre el deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas (2009)	A/HRC/12/34
	Informe sobre la responsabilidad de las empresas en relación con los derechos de los pueblos indígenas (2010)	A/HRC/15/37
	Informe sobre el análisis del impacto de las industrias extractivas que realizan operaciones dentro o cerca de territorios indígenas (2011)	A/HRC/18/35
	Informe sobre la violencia contra las mujeres y niñas indígenas, y avances en el estudio sobre los derechos de los pueblos indígenas en relación con las industrias extractivas (2012)	A/HRC/21/47
	Informe sobre los derechos de los pueblos indígenas y las actividades extractivas promovidas por el Estado o empresas terceras (2013)	A/HRC/24/41
	Victoria Tauli-Corpuz (desde 2014)	Informe sobre los obstáculos persistentes a la plena efectividad de los derechos de los pueblos indígenas (2014)	A/HRC/27/52
Informe sobre los derechos de las mujeres y las niñas indígenas (2015)		A/HRC/30/41
Informe sobre las repercusiones de las inversiones internacionales y el libre comercio sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas (2015)		A/70/301
Informe sobre las medidas de conservación y sus repercusiones en los derechos de los pueblos indígenas (2016)		A/71/229

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

^a Posteriormente, Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas.

d) Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

Se estableció después de un 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. El Foro es órgano asesor del Consejo a través de tres líneas de actuación: i) la formulación de recomendaciones al sistema de las Naciones Unidas; ii) la difusión de las actividades relacionadas con las cuestiones indígenas y la promoción de su integración dentro del sistema, y iii) la preparación y difusión de información. Desde 2002 se celebran períodos anuales de sesiones 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. Debe subrayarse que el Foro constituye un hito en la participación de los pueblos indígenas en las Naciones Unidas, puesto que por primera vez están representados de forma directa (a través de 16 expertos, 8 de los cuales son propuestos por las organizaciones de dicho pueblos). En el cuadro I.4 se describen los temas que ha tratado el Foro en sus sesiones.

Cuadro I.4
Temas tratados por el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas
en sus períodos de sesiones, 2002-2017

Temas	Sesiones y fechas
Organización	Primer período de sesiones (13 a 24 de mayo de 2002)
Niños y jóvenes indígenas	Segundo período de sesiones (12 a 23 de mayo de 2003)
La mujer indígena	Tercer 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)	Cuarto período de sesiones (16 a 27 de mayo de 2005)
Redefiniendo los ODM	Quinto período de sesiones (15 a 26 de mayo de 2006)
Territorios, tierras y recursos naturales	Sexto 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	Séptimo período de sesiones (21 de abril a 2 de mayo de 2008)
Revisión	Octavo período de sesiones (18 a 29 de mayo de 2009)
El desarrollo de los pueblos indígenas y las cuestiones de cultura e identidad (arts. 3 y 23 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas)	Noveno período de sesiones (18 a 29 de mayo de 2010)
Revisión	Décimo 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 (arts. 28 y 37 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas)	Undécimo período de sesiones (7 a 18 de mayo de 2012)
Revisión	Duodécimo 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 (arts. 3 a 6 y 46)	Decimotercer período de sesiones (12 a 23 de mayo de 2014)

Cuadro I.4 (conclusión)

Temas	Sesiones y fechas
Revisión	Decimocuarto período de sesiones (20 de abril a 1 de mayo de 2015)
Pueblos indígenas: conflicto, paz y resolución	Decimoquinto período de sesiones (9 a 20 de mayo de 2016)
Décimo aniversario de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: medidas adoptadas para aplicar la Declaración	Decimosexto período de sesiones (24 de abril a 5 de mayo de 2017)

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

e) Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Fue 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 temáticamente por medio de estudios e investigación al Consejo, sobre la base de las demandas formuladas por este. Desde 2009 el Mecanismo ha presentado ocho estudios (véase el cuadro I.5) sobre los derechos de los pueblos indígenas a la educación, la salud, el patrimonio cultural y la toma de decisiones, entre otros. Las reuniones anuales del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se celebran desde 2008. En 2017 tendrá lugar la décima sesión (del 10 al 14 de julio), en la que participarán representantes de Estados, pueblos indígenas, organizaciones indígenas y de la sociedad civil, organizaciones intergubernamentales y académicos.

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

Tema	Referencia
Estudios sobre la experiencia adquirida y las dificultades que se enfrentan para la plena aplicación del derecho de los pueblos indígenas a la educación	A/HRC/EMRIP/2009/2
Estudio definitivo sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones	A/HRC/EMRIP/2011/2
Estudio sobre el papel de los idiomas y la cultura en la promoción y protección de los derechos y la identidad de los pueblos indígenas	A/HRC/EMRIP/2012/3
Estudio sobre el acceso a la justicia en la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas	A/HRC/EMRIP/2013/2
Estudio sobre la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas en las iniciativas de reducción del riesgos de desastres y de prevención y preparación a ese respecto	A/HRC/EMRIP/2014/2
Estudio sobre los sistemas jurídicos indígenas y su papel en la facilitación del acceso a la justicia	A/HRC/EMRIP/2014/3
Estudio sobre la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas con respecto a su patrimonio cultural	A/HRC/30/53
Estudio sobre el derecho a la salud y los pueblos indígenas, centrado en los niños y jóvenes	A/HRC/EMRIP/2016/CRP.1

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 en cuyo territorio viven, en un proceso que no ha resultado fácil. Más allá de la institucionalidad colonial, en la institucionalidad republicana se empezó a abordar de forma concreta y coordinada regionalmente el llamado “problema indígena”, concebido a partir de la alta incidencia de la pobreza en las poblaciones indígenas y considerado un obstáculo a la integración y el desarrollo nacional, desde el Primer Congreso Indigenista Interamericano, llevado a cabo en abril de 1940 en Pátzcuaro (Michoacán, México). La Convención de Pátzcuaro, suscrita posteriormente, 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).

Las políticas promovidas por este sistema, si bien hoy son consideradas “indigenistas”, en el sentido de que propugnan la integración y aculturación de los pueblos indígenas en la sociedad nacional, tuvieron aspectos positivos al otorgarles valor y reconocer la igualdad de 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 medida a su carácter no obligatorio. En 1985, en el IX Congreso, realizado en Santa Fe (Nuevo México, Estados Unidos), se introdujo un nítido enfoque de derechos para abordar las cuestiones indígenas, mediante un llamado a la Asamblea General de la OEA para que solicitara a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que informara anualmente acerca de la situación de los pueblos indígenas en lo relativo a los derechos humanos; se exhortó a los Estados miembros a adaptar sus legislaciones al derecho internacional en lo referente a los derechos de los pueblos indígenas, y se recomendó que dichos Estados estudiaran 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. Al respecto, puede citarse un extracto de la histórica “Declaración de Barbados: por la liberación del indígena”, de 1971 (véase el recuadro I.11).

Recuadro I.11

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: “Declaración de Barbados: por la Liberación del Indígena”, 30 de enero de 1971 [en línea] http://servindi.org/pdf/Dec_Barbados_1.pdf.

El hecho de que en esta Declaración se subraye el derecho de los pueblos indígenas a “experimentar sus propios esquemas de auto-gobierno, 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, dará origen años después a la Declaración de San José sobre Etnocidio y Etnodesarrollo en América Latina, 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 Declaración se denuncia el genocidio cultural, al que se denomina “etnocidio”, y se posiciona el “etnodesarrollo” como un concepto útil, que vincula el desarrollo y la libre determinación en el ámbito de las políticas estatales (véase el recuadro I.12).

Recuadro I.12

Declaración de San José sobre Etnocidio y Etnodesarrollo en América Latina (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: C. Zolla y E. Zolla Márquez, “Seminario internacional sobre el etnocidio y el etnodesarrollo en América Latina, 1981, San José - Costa Rica Declaración de San José”, *Los pueblos indígenas de México: 100 preguntas*, Ciudad de México, Universidad Autónoma Indígena de México.

¹³ Véase “Declaración de Barbados: por la liberación del indígena” [en línea] http://servindi.org/pdf/Dec_Barbados_1.pdf.

Gracias a estos consensos académicos y a las luchas indígenas, desde los años ochenta y sobre todo desde la década de 1990 se han ido abriendo espacios cada vez más significativos dentro de los Estados. El cambio se produjo desde agendas políticas en las que se pretendía la asimilación del otro hacia el reconocimiento multicultural, agendas interculturales e incluso 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 que ha tenido lugar hasta el presente.

El Convenio núm. 169 de la OIT (1989) tuvo un enorme impacto en la llamada “cuarta ola de constituciones” (Lane, citado en Van Cott, 2000, pág. 11), es decir, en las nuevas constituciones o en las reformas constitucionales realizadas en la región desde 1987. La politóloga norteamericana Donna Lee Van Cott llamó a este fenómeno “constitucionalismo multicultural” (2000, pág. 269), un concepto que concitó atención porque expresaba 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 en el sentido de favorecer una mejor calidad de vida de los indígenas.

Las constituciones, legislaciones y políticas nuevas o reformadas posibilitaron la creación de ministerios, viceministerios, organismos estatales, defensorías indígenas y comisiones especializadas en asuntos indígenas para abordar de forma más adecuada aspectos como salud, educación, tierras y territorios, acceso y gestión de recursos naturales, entre otros. En la actualidad, las instituciones encargadas de los asuntos indígenas tienen características heterogéneas en los distintos países, según el nivel de participación política de los pueblos indígenas y la jerarquía institucional alcanzada (véase el cuadro I.7).

Si bien en una primera etapa del desarrollo institucional el esfuerzo se dirigió hacia la creación de instituciones especializadas, en la última década se orientó a la transversalización de los asuntos indígenas y la profundización de la articulación intersectorial de diversas instancias, 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, en el marco de 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).

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

País	Ratificación del Convenio núm. 169 de la OIT ^a	Adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007)	Reconocimiento retórico en la Constitución	Derechos de propiedad colectiva	Reconocimiento oficial de la lengua	Educación bilingüe	Régimen de autonomía
México	1990	Sí	En la Constitución política (art. 2), México se reconoce como nación pluricultural	Sí	No	Sí	No
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1991	Sí, elevada a rango de ley	Constitución política de 2009 (art. 1)	Sí	Sí	Sí	Sí
Perú	1994	Sí	La Constitución política de 2009 (art. 2) reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la nación	Sí	No	Sí	No
Guatemala	1996	Sí	En la Constitución política de 1985 (art. 66), el Estado reconoce a los diversos grupos étnicos	Sí	Sí, a nivel regional	Sí, pero muy limitada	No
Ecuador	1998	Sí	Constitución de 2008 (art. 1)	Sí	Sí	Sí	Sí
Nicaragua	2010	Sí	En la Constitución política (art. 5), como resultado de las reformas de 1995 y de la Ley núm. 192, se reconoce en forma explícita a los pueblos indígenas	Sí	Sí, en las regiones autónomas	Sí	Sí, regional

Fuente: F. Cabrejo, "Ejercer derechos, refundar el Estado. Cómo los indígenas amplían la ciudadanía", *Ciudadanía intercultural. Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas en Latinoamérica*, F. Cabrejo (coord.), Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2013 [en línea] <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Spain%20LIBRO%20CIUDADANIA%20INTERCULTURAL%20PNUD%20democracia.pdf>.

^a Aprobado el 27 de junio de 1989, en vigor desde el 5 de septiembre de 1991.

Cuadro I.7
América Latina (16 países): institucionalidad encargada de los asuntos indígenas,
año de creación y dependencia jerárquica, 2017

País	Institución	Año de creación	Dependencia jerárquica
Argentina	Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI)	1985	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
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 Autonomía	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 (IPELC)	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, Rom y Minorías	2005	Ministerio del Interior
	Grupo de Asuntos Étnicos de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible	2014	Departamento Nacional de Planeación
Costa Rica	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI)	1973	Administración pública descentralizada
Ecuador	Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades	2012	Organismo de derecho público con autonomía administrativa, técnica, operativa y financiera
	Subsecretaría de Pueblos e Interculturalidad	2012	Secretaría Nacional de Gestión de la Política
	Fondo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador (FODEPI)	2000	Entidad de derecho público con autonomía administrativa, operativa y financiera
El Salvador	Dirección Nacional de Patrimonio Cultural y Natural	2007	Departamento de Pueblos Indígenas de la Secretaría de Cultura de la Presidencia de la República

Cuadro I.7 (conclusión)

País	Institución	Año de creación	Dependencia jerárquica
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)	2002	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
	Defensoría de la Mujer Indígena	1999	Secretaría de la Presidencia
	Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad	2014	Presidente de la República, Vicepresidente y varios Ministerios
Honduras	Dirección General para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas y Afrohondureños (DINAFROH)	2010	Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social
México	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)	2003	Presidencia de la República
	Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México (CDPIM)	2013	Secretaría de Gobernación
	Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI)	2003	Organismo descentralizado de la administración pública federal
Nicaragua	Comisión Permanente de Asuntos Étnicos, Regímenes Autonómicos y Comunidades Indígenas	2015	Asamblea Nacional de la República de Nicaragua
Panamá	Dirección General de Política Indígena	2013	Desarrollo Social y Gobernabilidad del Ministerio de Gobierno
	Red de Políticas Públicas Indígenas	2012	Ministerio de la Presidencia
	Viceministerio de Asuntos Indígenas	2013	Ministerio de Gobierno
	Dirección de Asuntos Sanitarios Indígenas	2011	Ministerio de Salud
Paraguay	Instituto Paraguayo del Indígena / Centro de Atención al Indígena (CENADI)	1981	Presidencia de la República
Perú	Viceministerio de Interculturalidad	2010	Ministerio de Cultura
Venezuela (República Bolivariana de)	Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas	2007	Presidencia de la República

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”, *Documentos de Proyecto* (LC/W.558), Santiago, 2013 y datos actualizados a 2017.

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 surgió el “constitucionalismo multicultural” fue el de las reformas neoliberales del consenso de Washington y la necesidad de relegitimación del Estado, neutralizando a la vez las demandas indígenas. En 2006, el entonces Relator Especial Rodolfo Stavenhagen subrayó la brecha existente en este terreno entre la proclamación de principios y los hechos.

Las dificultades de las personas y los pueblos indígenas para ejercer derechos individuales y colectivos más allá de reconocimientos retóricos o de la creación de instituciones públicas específicas se observan incluso en el caso de países con Gobiernos establecidos desde 2006 que aspiraban en un principio a lograr una participación indígena inédita, como los de Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Ecuador. Sin embargo, la participación política no ha sido suficiente y en muchos casos se ha dado en alianzas con partidos políticos que no necesariamente recogen las demandas de los pueblos indígenas (véase el cuadro I.8). Después de varios años desde la asunción al poder estatal de partidarios de una mayor participación, se ha producido una situación compleja, si no contradictoria, en que persisten sin solución 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 relación con cualquier ley o actividad que afecte los territorios y jurisdicciones indígenas.

Cuadro I.8

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

País	Porcentaje de población indígena en el total de la población	Período	Número de escaños alcanzados por indígenas		Número total de parlamentarios	Porcentaje de representación indígena	Porcentaje de representación femenina indígena
			Mujeres	Hombres			
Bolivia (Estado Plurinacional de)	62,2	2009-2015	9	32	130	31,5	6,9
Ecuador	7,0	2009-2013	2	5	124	5,6	1,6
Guatemala	41,0	2012-2016	3	16	158	12,0	1,9
México	15,1	2012-2015	4	10	500	2,8	0,8
Nicaragua	8,9	2006-2009	2	1	92	3,3	2,2
Perú	24,0	2011-2016	2	7	130	6,9	1,5

Fuente: G. Noto, *Ciudadanía política: voz y participación ciudadana en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2014; para el porcentaje de población indígena: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)–División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Así, mientras que los índices de pobreza, salud o escolarización pueden mejorar para las personas indígenas, aunque en menor medida que para la población blanca y mestiza, el avance de la frontera del “desarrollo” basado en prácticas extractivas y en grandes obras de infraestructura puede atentar en contra de sus derechos colectivos. El caso del Ecuador es muy significativo; recientemente, el Gobierno decidió dar por acabada la innovadora y esperanzadora Iniciativa Yasuní-ITT, con la que se quería dejar intocable el petróleo bajo el suelo del territorio de 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

Una vez que la Alianza PAÍS llegó 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), también se produjo un desmantelamiento progresivo de las instituciones indígenas (Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe del Ecuador (DINEIB), Salud Intercultural y Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE)). Asimismo, tuvo lugar un aplazamiento hasta 2012 del derecho a la consulta previa (que consta en la Constitución de 2008), con la sentencia de la Corte Constitucional núm. 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, en 2009, de la Ley de Minería, que regula la explotación a gran escala y a cielo abierto, 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 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre el caso del pueblo indígena de Sarayaku, que obligó al Estado a indemnizar a la comunidad por no haberla consultado en relación con las prospecciones petroleras en sus territorios, en 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, con la que se proponía dejar intocable el crudo de dos bloques delimitados en un área bajo tierra en el Parque Nacional Yasuní (el bloque 31 y el bloque 43 en los campos Ishpingo, Tambococho y Tiputini (ITT)), y realizó varias acciones tendientes a la explotación del petróleo en la zona. Este anuncio se hizo en un ambiente de mucha tensión, marcado por el asesinato en marzo de ese año de unos 30 indígenas taromenanes en aislamiento voluntario, en el marco de la presión sobre sus territorios, y de una creciente presión nacional e internacional (véanse más detalles en el recuadro III.8 del 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 establecieron 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 (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. Entre estas leyes, la núm. 4 se refiere al descubrimiento y la conquista territorial, y fija las normas sobre población, reparto de tierras, obras públicas y minería. La Ley núm. 6 trata la situación de los indígenas, su condición social y el régimen de encomiendas y tributos, entre otras materias. Uno de los capítulos se refiere a las formas de autoridad indígena, como la ejercida por los caciques, y en él 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 Eured, "Leyes de Indias" [en línea] http://www.eured.cu/index.php/Leyes_de_Indias; y Archivo Digital de la Legislación en el Perú [en línea] <http://www.congreso.gob.pe/ntley/LeyIndiaP.htm>.

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 el ámbito nacional como internacional, el marco de referencia de la autonomía indígena 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 (Díaz Polanco, 1998). La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce los derechos de estos en términos de igualdad con el resto de la humanidad, afirmando que son sujetos de la libre determinación, como se señala en los artículos 3 y 4. Algunas condiciones para el ejercicio de la libre determinación son el fortalecimiento de sus instituciones y las posibilidades y capacidades para relacionarse con el Estado, que debe respetar los acuerdos o tratados previamente suscritos, como se señala en los artículos 5 y 37 de la Declaración.

La primera experiencia de autonomía indígena en la región tuvo lugar en Panamá. Aunque en ella no se utilizó como argumento el derecho a la libre determinación, sí se tuvieron presentes elementos como el derecho a la cultura y las costumbres, el reconocimiento y respeto a sus autoridades y su territorio, y la no imposición de fuerzas nacionales (véase el recuadro I.15).

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

En Panamá, los pueblos indígenas ngäbe, kuna, emberá, wounaan, buglé, naso, bribri y bokota están en su mayoría organizados en cinco comarcas indígenas, Kuna Yala, Emberá-Wounaan, Kuna de Madungandi, Ngäbe-Buglé y Kuna de Wargandi, y ocupan aproximadamente un 23% del territorio nacional. Como resultado de un período 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, en marzo de 1925 se firmó un Acuerdo de Paz. 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 sea pluricultural, los pueblos indígenas tienen derecho al reconocimiento de un estatus especial del territorio que han ocupado tradicionalmente, diferente al resto de la división política. Las comarcas indígenas son una categoría especial dentro de la división política, a través de la cual 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, que se aprueban a través de decretos ejecutivos y tienen supremacía sobre las leyes nacionales (Ley núm. 2 del 2 junio de 1987). La autonomía indígena en las comarcas ha sido reconocida por otras leyes nacionales (Decreto núm. 1 del 11 de enero de 2001, que creó el Consejo Nacional de Desarrollo Indígena).

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 núm. 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 V. López, "Administración de justicia indígena en las leyes comarcales y en la legislación panameña", documento presentado en el Seminario Ombudsman y Acceso a la Justicia de los Pueblos Indígenas, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), San José, 19 de agosto de 2005.

Asimismo, 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, en lo que constituye el eje central de las demandas y negociaciones de autonomía. Las experiencias de autonomía indígena en la región se erigen en respuesta a diversos factores y contextos heredados de la colonia. En algunos casos, los tratados suscritos durante la colonización han servido de referencia para el reconocimiento de los derechos territoriales, considerándose que esos instrumentos mantienen su valor original, siguen vigentes y son fuente de derechos y obligaciones para todas las partes originales o sus sucesores (Naciones Unidas, 1999a).

Otra ruta hacia la autonomía indígena se ha construido a partir de la reconstitución y el fortalecimiento de instituciones ancestrales de los pueblos indígenas. Por ejemplo, en Oaxaca (México) 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.

Recuadro I.16
La Ley de Derechos de los 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. En el capítulo III, se regulan las condiciones en que se ejercerá la autonomía reconocida a los pueblos y comunidades indígenas.

En la exposición de motivos de la Ley, se afirma que “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”. Se agrega que “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”.

El capítulo contiene disposiciones orientadas a facilitar una relación armónica entre comunidades y municipios y a impulsar la conciliación en caso de conflicto. En él se reconoce expresamente el derecho de comunidades y pueblos de formar asociaciones entre comunidades, entre municipios y entre comunidades y municipios, al mismo tiempo que se señala que podrán adoptar libremente formas de gobierno tradicional y de organización y funcionamiento.

Fuente: Gobierno del Estado de Oaxaca, Procuraduría para la Defensa del Indígena, “Ley de Derechos de los 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 sus recursos es un elemento esencial del derecho a la libre determinación, como se plantea en 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” (véase el recuadro I.17).

Recuadro I.17

El derecho al territorio en las regiones autónomas en Nicaragua

La propiedad comunal la constituyen las tierras, aguas y bosques que han pertenecido tradicionalmente a las comunidades de las regiones autónomas (Ley núm. 28, art. 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 o etnia, ya 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, incluidas la caza, pesca y agricultura, los cementerios y otros lugares sagrados de la comunidad.

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 núm. 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 fue definido en la Ley núm. 445, de 2003. 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: i) las tierras comunales no pueden ser donadas, vendidas, embargadas ni gravadas y son imprescriptibles e inalienables, y ii) 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.

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

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.18
Autonomía y entidades territoriales indígenas en Colombia

La Constitución Política de Colombia, aprobada en 1991, reconoce la diversidad étnica, las lenguas de los pueblos indígenas y la autonomía en las entidades territoriales indígenas. En el artículo 330 se 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, la 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”.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de 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 consecución de la 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 en los casos de Colombia, Guatemala y Nicaragua, hasta el reconocimiento del 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 y aspectos cognitivos y espirituales), constituyentes del Estado y de la sociedad intercultural (véase el recuadro I.19).

Recuadro I.19
La autonomía indígena en la Constitución Política del Estado
Plurinacional de Bolivia

La nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, de 2009, incluyó preceptos para el ejercicio de las autonomías. En el artículo 1 se establece que el país se constituye en un Estado intercultural, descentralizado y con autonomías, y que 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:

- el reconocimiento de los derechos colectivos;
- la adopción comunitaria indígena como una de las formas de gobierno;
- los sistemas políticos, jurídicos y económicos acordes a la cosmovisión de cada pueblo;
- la protección de sus sitios sagrados y la justicia comunitaria;
- el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan;
- la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios;
- la gestión territorial indígena autónoma y el uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables;
- la propiedad intelectual colectiva de sus saberes, ciencias y conocimientos;
- la educación intracultural, intercultural y plurilingüe;
- 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;
- el reconocimiento de su patrimonio cultural, constituido por las cosmovisiones, mitos, historia oral, danzas, prácticas culturales, conocimientos y tecnologías tradicionales;
- la consideración de sus lenguas como idiomas oficiales de similar rango que el castellano, y
- la elección de sus representantes políticos de acuerdo con sus formas propias de elección.

De acuerdo con la Constitución, la autonomía implica la elección directa de sus autoridades por parte de los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones.

Fuente: Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia [en línea] <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 30 años de ejercicio autonómico, en cerca del 50% del territorio nacional, este sistema es descentralizado desde el punto de vista jurídico, político, administrativo, económico y financiero, dentro de la unidad del Estado nicaragüense, desde el nivel comunitario hasta el nivel multiétnico regional (véase el recuadro I.20).

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 las 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 de los pueblos indígenas y afrodescendientes y de las 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 crear condiciones políticas, económicas, sociales y culturales para la convivencia interétnica.

Entre los logros más relevantes del período de vigencia de la autonomía pueden mencionarse los dos siguientes:

- i) ha aumentado la conciencia de diversidad cultural en las regiones autónomas y se han fortalecido las identidades de cada uno de los pueblos indígenas, afrodescendientes y mestizos costeños, junto con la identidad costeña, y
- ii) se han dado pasos en la transformación del Estado nicaragüense, respondiendo a la multietnicidad; entre las medidas en este sentido cabe señalar: el convenio suscrito entre la Asamblea Nacional y los Consejos Regionales Autónomos, en un proceso que ha incluido diálogo, comparecencia anual y acuerdos sobre iniciativas de leyes, entre otros; 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; desarrollo de la institucionalidad autonómica en distintos niveles de autonomía y creación de la zona de régimen especial para misquitos y mayangnas del Alto Wangki y Bocay, y conclusión del proceso de demarcación y titulación de territorios 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 núm. 28 y Ley núm. 445 de la Asamblea Legislativa de Nicaragua.

En todos los países de la región se está avanzando en la ampliación de poderes y en la transferencia de competencias desde el nivel central hacia las instancias autonómicas, así como en la continua negociación sobre la

administración de recursos naturales, territorios, 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 el estado de Oaxaca (México) ha sido escenario de iniciativas por parte de las autoridades de los pueblos indígenas dirigidas a profundizar la autonomía y el autogobierno (véase el recuadro I.21).

Recuadro I.21

Oaxaca: reformar el Estado desde los derechos indígenas

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

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 afroamericano, 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. Esta amplia propuesta de reforma constitucional, a pesar de no haber sido aprobada por el Congreso después de tres años de haber ingresado a trámite por parte de los diputados locales^a, sigue siendo un componente fundamental del debate nacional. Como parte de este ciclo de reformas, se sumó en 2016 la iniciativa de ley de derechos lingüísticos de los pueblos indígenas de Oaxaca, con la que se busca garantizar el respeto y el ejercicio pleno de los derechos lingüísticos de las comunidades^b.

Un logro en materia de derechos de los pueblos indígenas en México es la aprobación en 2017 de la Constitución Política de la Ciudad de México^c, que incluye un capítulo específico denominado “Ciudad Pluricultural”, en el que se reconoce la composición pluricultural, plurilingüe y pluriétnica de la ciudad, así como los derechos de los pueblos indígenas y originarios (arts. 57, 58 y 59). Además, un aspecto que representa un progreso con respecto a la Constitución federal es el reconocimiento de los pueblos y barrios originarios y de las comunidades indígenas residentes como sujetos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio.

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

^a Véase *NVI Noticias*, “Archivada por 3 años ley indígena en Oaxaca”, 19 de abril de 2017 [en línea] <http://www.nvinoticias.com/nota/57064/archivada-por-3-anos-ley-indigena-en-oaxaca>.

^b Véase *Oaxaca Hoy*, “Suscribe Gabino Cué iniciativa de ley de derechos lingüísticos de los pueblos indígenas de Oaxaca”, 19 de febrero de 2016 [en línea] <http://oaxacahoy.com/2016/02/suscribe-gabino-cue-iniciativa-de-ley-de-derechos-linguisticos-de-los-pueblos-indigenas-de-oaxaca/>.

^c Véase [en línea] <http://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/589/746/ef5/589746ef5f8cc447475176.pdf>.

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

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 los acuerdos de paz en Centroamérica en la década de 1980; iii) la caída de las dictaduras militares que regían en varios países del 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 en el marco de las reuniones y los procesos en las Naciones Unidas. En el caso de las mujeres indígenas, su presencia y sus demandas por mayor participación política desde el ámbito de sus propias instituciones comunitarias hasta el nivel internacional han sido visibles a partir de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995)¹⁴.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la OIT incorporan la dimensión colectiva del derecho a la participación de los pueblos indígenas. En el Convenio núm. 169 se establece que los Estados deben institucionalizar la participación de los pueblos indígenas a través de una acción coordinada y sistemática¹⁵, en tanto que la Declaración contiene más de 20 disposiciones en que se afirma el derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones sobre una amplia gama de asuntos. Tanto el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer como el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial han afirmado que los Estados deben redoblar sus actividades para asegurar la plena participación de los pueblos indígenas, y en especial de las mujeres indígenas, en todos los niveles de la administración pública (Naciones Unidas, 2004b y 2010a).

¹⁴ Véase [en línea] www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf.

¹⁵ Véase el artículo 6 del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) [en línea] http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/convenio_169_07.pdf.

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 asuntos internos y locales, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, así como el derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones. 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 mayor nivel, generalmente tiene un elevado grado de dispersión. Las experiencias del Ecuador y Nicaragua, que se describen en los recuadros I.22 y I.23, respectivamente, son ilustrativas.

Un asunto que ha catalizado la organización comunitaria es la lucha por los derechos territoriales, mediante la presión contra corporaciones o empresas que pretenden explotar los recursos presentes 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 e, incluso, de actividades en los centros urbanos.

Recuadro I.22

Participación comunitaria indígena en el Ecuador

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

En los centros y asociaciones, las decisiones que afectan 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. 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*, vol. 18, art. 16, 2002 [en línea] http://www.ugr.es/~pwlac/G18_16Henry_Medina_Vallejo.html.

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

En la Ley núm. 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 aborígen 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 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.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de la Ley núm. 445 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.

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, párr. 1) y la migración hacia centros urbanos. Entre estas tendencias, pueden mencionarse las siguientes:

- El acceso a los cargos comunitarios sigue patrones tradicionales de rotación, herencia o elección basados en los méritos y la honorabilidad de la persona. Todavía ocurre que las mujeres y las personas jóvenes sufren discriminación y se observa la injerencia de grupos políticos y el caciquismo.
- 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 instancias de los Estados cuando estos adoptan políticas y programas interculturales o indígenas, sobre todo en salud, educación y actividades culturales, entre otros temas.
- Independientemente del tipo de organización o de las actividades que realizan, se fomenta o practica la adopción de decisiones colectivas tradicionales de acuerdo con los usos y costumbres comunitarios. Las formas de organización y adopción de decisiones

comunitarias indígenas se están trasladando, con sus respectivos ajustes, a los contextos urbanos¹⁶. En algunos casos, las alcaldías municipales o los gobiernos de ciudades están diseñando estrategias particulares para responder a demandas específicas de los pueblos indígenas urbanos.

En cuanto a la participación de las mujeres, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas resaltó que en muchas sociedades indígenas ellas 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, 2011m).

Algunas estrategias utilizadas por las mujeres para mejorar sus posibilidades de participación comunitaria han sido, entre otras: i) la modificación de patrones comunitarios tradicionales como los referentes a las edades de reproducción, los tipos de liderazgo que ejercen, los cargos que ocupan o las relaciones que establecen con los dirigentes comunitarios; ii) la creación de organizaciones propias de mujeres; iii) la promoción de estrategias de género en las organizaciones mixtas, mediante cuotas de participación de mujeres en las directivas, estatutos u oficinas de la mujer, y iv) la apelación a la cosmovisión y filosofía indígena, para promover la dualidad y complementariedad en la directiva de la organización, mediante principios como el de *chacha warmi* (hombre, mujer).

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. Desde la reinstauración de regímenes democráticos, ha habido participación política de los pueblos indígenas, si bien en algunos casos esta ha sido de carácter individual, expresada en 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 expresión de un movimiento social que canaliza valores políticos diferentes a los de los 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 (UNPFII, 2014a).

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

¹⁶ Algunos ejemplos son las experiencias en El Alto (Estado Plurinacional de Bolivia), Ciudad de México, la ciudad de Panamá y Lima.

(de base indígena maya quiché), que surgió en la ciudad de Quetzaltenango (Guatemala) en 1972. Se trata de una de las organizaciones políticas más longevas del país y una escuela de formación política, que además logró ganar la alcaldía en dos períodos consecutivos (UNPFII, 2014a).

En la medida en 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. El caso de Pastaza (Ecuador) se describe en el recuadro I.24.

Recuadro I.24
Plan de trabajo 2014-2019 de una candidatura a la alcaldía
del cantón Pastaza en el Ecuador

Al presentar su candidatura a la alcaldía del cantón Pastaza, el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik acompañó un plan estratégico, para marcar el rumbo que proponía seguir en la gestión de la alcaldía durante el período 2014-2019. Se buscaba demostrar que es posible trabajar mancomunadamente, en un marco de transparencia administrativa, equidad y 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. El plan se complementó con un diagnóstico de la situación en diversos sectores y áreas de la comunidad.

El objetivo general era mejorar la calidad de vida de los habitantes del cantón 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, en el marco de los principios de sustentabilidad, sostenibilidad y pluriculturalidad, y de la convivencia pacífica de la comunidad.

En el plan se definieron también mecanismos de rendición de cuentas periódicos y públicos, como informes de la gestión semanal a través de medios radiales y redes sociales, para comunicar a los ciudadanos las actividades administrativas y de gestión, permitiéndoles manifestar sus inquietudes; informes anuales de labores mediante convocatoria en audiencia pública; información sobre el proceso de adjudicación de contratos, y seguimiento de los avances de obras 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 se está transformando para adaptarse a la reconstitución de organizaciones comunitarias indígenas. En Guatemala, donde la Constitución Política de 1985 reconoció la pluriculturalidad, las alcaldías indígenas, que habían sido desmanteladas en 1871, han comenzado a desempeñar un papel visible en la gobernanza municipal, como expresión de la persistencia por mantener las formas propias de gobierno, aunque sus

funciones todavía estén restringidas a la normativa del sistema jurídico maya. Hay 15 alcaldías indígenas, tanto de nivel municipal como auxiliares de nivel comunitario.

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 elige a las autoridades por normas del derecho consuetudinario. Sin embargo, solo 9 son conducidos por mujeres, de las cuales 7 fueron 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, 2013a).

Se ha documentado que, en términos generales, las mujeres indígenas llegan a presidir los municipios más pobres y marginados, ocasionalmente aquellos donde las comunidades experimentan tensiones y conflictos. La mayoría son mujeres con un liderazgo excepcional y una experiencia familiar intergeneracional de lucha (UNPFII, 2013a).

Se aprecian diferencias en el estilo de gestión de las mujeres, sobre todo en el sentido de que establecen un mayor contacto comunitario; son percibidas como una opción para resolver conflictos y eso transforma la manera de hacer política. Para ellas, el poder significa servicio comunitario, transparencia en la gestión pública, mayor responsabilidad moral y adopción de medidas respecto a la seguridad de la población (UNPFII, 2013a). Una mujer al frente de un municipio no solo transforma 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 el avance en el establecimiento de alianzas de las organizaciones con los gobiernos locales, en la medida en que elaboran sus agendas políticas con insumos orientados a incidir en otros niveles.

En Guatemala, la Organización de Mujeres Indígenas Políticas ha promovido la capacitación y el apoyo técnico y político para aquellas que son elegidas en cargos municipales (UNPFII, 2013a).

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, convirtiéndose en sujetos políticos activos, que interpelan cada vez más a sus sociedades y las critican por ser excluyentes, racistas y desconocedoras de la historia, y por negarse a aceptar la diversidad y a reconocerlos como sujetos sociales que poseen una cultura y una cosmovisión que difiere 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, 2014a).

Recuadro I.25

La Declaración de la Quinta Cumbre Continental de Pueblos y Nacionalidades Indígenas

En la Declaración de la Quinta Cumbre de Pueblos y Nacionalidades Indígenas, convocada por la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI), que se realizó en La María de Piendamó (Colombia) en 2013, 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 169 de la OIT, la Declaración de la ONU 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’”.

“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 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”^a.

Algunos de los compromisos asumidos fueron:

“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”.

Recuadro 1.25 (conclusión)

“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 [frente a] la violación de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas”.

“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)”.

“Fortalecer la participación en las estructuras de los pueblos y espacios de participación de las mujeres como actoras 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/dualidad/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 a efectuarse en el marco de la VI 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, 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 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”.

“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”.

Fuente: Quinta Cumbre Continental de Pueblos y Nacionalidades Indígenas y Segunda 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>.

^a La sigla REDD se refiere a la 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, lingüísticas (monolingüismo en una realidad multilingüe), de cobertura urbana en un contexto de residencia rural de la población y de distanciamiento respecto de las características culturales de los pueblos indígenas y las condiciones geográficas y climáticas en que viven (UNPFII, 2014a).

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 han aplicado procedimientos legales definidos por la normativa electoral, como ha ocurrido en el 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

En Colombia, el Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS) surgió de la iniciativa de las organizaciones regionales indígenas que conforman la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). Responde al ejercicio 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 que obtuvo una mayor votación en la circunscripción especial indígena. Las personas que integraron su lista de candidatos al Senado de la República fueron definidas por la ONIC mediante procesos de selección, consulta y consenso entre organizaciones regionales indígenas, a través de mecanismos participativos y de concertación que culminaron en una gran asamblea nacional. 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 que pasa por los puntos de exigibilidad de las movilizaciones campesinas, afrocolombianas e indígenas de 2013, de los estudiantes (expresadas en movimientos como la Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE)), de los sectores urbanos y de trabajadores, entre otros. Además de tener dos senadores, las comunidades indígenas cuentan con un representante en la Cámara, como establece la Constitución para asegurar la participación de los pueblos indígenas en el poder legislativo.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base 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”, *El Tiempo*, 10 de diciembre de 2013 [en línea] <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13271578>.

En Guatemala, la postulación a la presidencia del país de la premio Nobel de la Paz Rigoberta Menchú por el Movimiento Político Winaq, en 2007, ha sido un precedente importante. Así lo declaró ella, al afirmar “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 Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció el derecho de los pueblos indígenas a participar en la vida pública general del Estado en el caso del partido regional indígena Yatama contra el Estado de 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.

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 un componente étnico y cultural definido.

Al respecto, cabe resaltar que dos actores indígenas y campesinos han sido protagonistas visibles de los cambios experimentados en el país: el movimiento cocalero y los pequeños pueblos indígenas del Oriente, el Chaco y la Amazonia, 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, que asumió la resistencia ante la política extranjera antidrogas, convocando tras de sí el sentimiento nacional en favor de la defensa de la soberanía y la dignidad nacionales frente a lo que consideraban 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 su 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. También abrió el escenario para la aprobación de otras leyes que han aportado al 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”, *Estudios sobre participación política indígena, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú*, IIDH, Costa Rica, 2007.

En cuanto a las medidas para aumentar la participación política de las mujeres indígenas, la definición de cuotas debería ser complementada con otras medidas de acción afirmativa. En el caso de Nicaragua, 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, 2008a).

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. La aprobación de la Ley núm. 790, que establece que el 50% de los candidatos deben ser mujeres, 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, cada comunidad tiene la obligación de incluir a una mujer dentro de su delegación. Algunas ya han ocupado puestos en la jerarquía comarcal, en la presidencia del Congreso de Emberá-Wounaan o como cacicas. En cada comarca hay organizaciones de mujeres y a nivel nacional ellas se encuentran organizadas en la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá.

El Convenio núm. 169 de la OIT plantea que los Gobiernos deberán establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan (art. 6). En ese contexto, 17 Estados cuentan con una institucionalidad creada para la gestión de los asuntos de los pueblos indígenas. 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 como, por ejemplo, Relaciones Exteriores, Justicia, Paz, Cultura, Desarrollo Productivo y Economía Plural, y Desarrollo Rural y Tierras. El sistema de justicia también ha contado con magistradas indígenas 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

Los factores que dificultan la participación política de las mujeres indígenas son atribuibles al doble arco de barreras vinculadas a la discriminación y el racismo estructural que sufren como indígenas y el patriarcado que enfrentan como mujeres. 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 que ocupen 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 y la tierra, la dificultad para acceder a servicios sociales de salud y de planificación familiar adecuados, y a la educación formal e informal.

Otro de los aspectos 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 constituir individualidades, sino un colectivo que demanda espacios, y para 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.

El difícil acceso a la educación formal e informal es otro de los aspectos limitantes de la participación, que se deriva de este escenario histórico, junto con las barreras lingüísticas y la falta de acceso a las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. Para las mujeres es muy complicado combinar el trabajo remunerado con los estudios y el trabajo doméstico. Esta desventaja las priva del conocimiento de los espacios políticos públicos, lo que, combinado con los demás factores señalados, redundaría en que muchas mujeres no se crean capaces de participar. 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 e incluso 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: 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", *Documentos de Proyecto* (LC/W.558), Santiago, 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 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la OIT 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 realizar todas las actividades necesarias para consultar 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 en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan. En los artículos 2 y 33 del Convenio núm. 169 se demanda 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.

En sus comentarios de 2010, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT pidió al Gobierno de Chile que tomara las medidas necesarias para adecuar la legislación nacional al Convenio núm. 169, a fin de consultar a los pueblos indígenas en el caso de proyectos de inversión susceptibles de afectarlos directamente y de 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 aspectos¹⁷. En noviembre de 2013, el Estado de Chile aprobó el reglamento que norma el procedimiento de consulta a los pueblos indígenas (Decreto Supremo núm. 66), que no ha estado exento de críticas por parte de organizaciones de los pueblos indígenas. Si bien este es un tema que el Gobierno que se inició en 2014 puso en agenda, a mediados de 2017 la discusión sigue vigente. No obstante, un avance reciente lo constituye la aprobación, en junio de 2017, del Plan de Reconocimiento y Desarrollo Araucanía, que considera políticas en materia de reconocimiento de los pueblos indígenas; desarrollo productivo regional y territorial; y protección y apoyo a todas las víctimas de la violencia en la región.

¹⁷ Véase [en línea] <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/chile-oit/1655-2013-ceacr-oit-chile.html>.

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 (AIDSESP), 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 emitieron un comunicado después de efectuar seis talleres macrorregionales y un encuentro nacional para la evaluación del borrador del reglamento de la Ley núm. 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios. Después de señalar algunas consideraciones, plantearon las siguientes demandas:

“Demandamos al Estado Peruano [por] los 17 años de violación sistemática de nuestros derechos colectivos y exigimos el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT, así mismo, 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”.

“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”.

“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”.

“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’, ‘anti mineras’, ‘extremistas’, ‘violentistas’ entre otros calificativos”.

“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”.

Recuadro I.29 (conclusión)

“Las organizaciones nacionales Aidesep, Conacami, CNA y Onamiap, saludamos la convergencia de Femucarínap, 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: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, 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 la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El artículo 19 plantea que todos los Estados deberán celebrar consultas 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 es afirmado en la Declaración en relación con el desplazamiento de los pueblos indígenas de sus tierras y territorios (art. 10); la reparación respecto de los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales de que hayan sido privados sin su consentimiento (art. 11, párr. 2); la adopción y aplicación de medidas legislativas y administrativas que pueden afectar a los pueblos indígenas (art. 19); la reparación por las tierras, territorios o recursos de que hayan sido privados sin su consentimiento (art. 28, párr. 1); el almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos en sus tierras o territorios (art. 29, párr. 2), y la aprobación de proyectos de desarrollo que pueden afectar sus tierras o territorios u otros recursos (art. 32, párr. 2) (UNPFII, 2011a).

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 (véase 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, ya que el proyecto de ley de consulta previa, libre e informada consensuado por las organizaciones sociales fue entregado al Ejecutivo en 2014, y tres años después sigue sin ser aprobado por la Asamblea Legislativa Plurinacional.

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

La Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) elaboró una cartilla sobre el derecho a la consulta previa, en la que planteó las siguientes observaciones:

“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 reconoce tanto el Convenio 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 podemos perder de vista que hay un sistema jurídico dominante, el occidental moderno, al interior del cual es importante resaltar, entre otras, las siguientes herramientas jurídicas, en sus distintos niveles:

Internacional:

- Convenio 169 de la OIT. Ginebra, 27 junio 1989. Artículos 2, 3, 4, 5, 6, 7.
- Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas [...].
- Algunas sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (caso Saramaka en Surinam, Awas Tinggi, en Nicaragua, Yakye Axa vs. 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 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 H. Corte Constitucional en materia de consulta previa”.

Fuente: Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), “El derecho fundamental a la consulta previa de los pueblos indígenas en Colombia”, Bogotá, julio de 2011 [en línea] http://cms.onic.org.co/wp-content/uploads/downloads/2012/02/cartilla_corregida_web.pdf ONIC.

El sistema internacional de tratados reconoce el consentimiento libre, previo e informado en la jurisprudencia de varios comités. Por el hecho de haber sido ratificados por varios países en la región, las disposiciones de estos instrumentos obligan a los Estados en función del derecho internacional. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, por ejemplo, ha hecho un llamado para que los Estados aseguren que los miembros de los pueblos indígenas tengan derecho a la participación efectiva en la vida

pública y que ninguna decisión que afecte directamente sus derechos e intereses sea adoptada sin su consentimiento informado¹⁸.

Los lineamientos de las Naciones Unidas para el trabajo con los pueblos indígenas también plantean la aplicación del consentimiento libre, previo e informado cuando se trata de programas y proyectos sobre formas de vida, tierras y territorios tradicionales e integridad cultural (GNUD, 2009). El Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas James Anaya, quien ejerció entre 2008 y 2014, 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 sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas 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 y a ser consultado, y el deber de los Estados de tratar de obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas (Naciones Unidas, 2012a).

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:

- tierras y territorios, incluidos sitios sagrados (exploración, desarrollo y uso);
- 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, incluidos recursos biológicos y genéticos, y conocimiento tradicional, que tiendan hacia la posible exploración, desarrollo y uso posterior;
- desarrollo de proyectos en todo el ciclo, incluidos el diagnóstico, la planificación, la aplicación, el seguimiento, la evaluación y el cierre;
- organismos del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales que llevan a cabo estudios sobre el impacto de proyectos que se prevé implementar en territorios de los pueblos indígenas;
- políticas y legislación relacionadas o que afecten a los pueblos indígenas, y
- políticas o programas que se relacionan con la reubicación de niños, o la reubicación y desplazamiento desde sus territorios tradicionales (UNPFII, 2005).

¹⁸ Véanse la recomendación general núm. 23 relativa a los derechos de los pueblos indígenas, aprobada en el 51° período de sesiones del Comité en agosto de 1997 [en línea] [http://undocs.org/es/HRI/GEN/1/Rev.9%20\(Vol.II\)](http://undocs.org/es/HRI/GEN/1/Rev.9%20(Vol.II)); y las observaciones finales del Comité del 13 de agosto de 2009 (CERD/C/CHL/CO/15-18), párrs. 16 y 22.

Recuadro I.31
Las condiciones básicas para las industrias extractivas
y el consentimiento libre, previo e informado de los
pueblos indígenas, según el Relator Especial

Uno de los temas que destacó durante su mandato el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas James Anaya fue el del impacto de las industrias extractivas en los pueblos indígenas, en un contexto en que prevalece un modelo económico y de negocio que no es propicio para sus derechos. Es por ello que planteó una serie de recomendaciones, sobre la base del principio general de que no se deben realizar actividades extractivas dentro de los territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado:

- 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.
- 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.
- 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 efectos en el goce de sus derechos, aunque no sea de manera inmediata.
- 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.
- 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. Las características necesarias de una consulta o negociación adecuadas 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.
- 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.

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

La Corporación Financiera Internacional, en sus *Normas de desempeño sobre sostenibilidad ambiental y social*, describe varias situaciones en las que se requiere el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas, en particular en 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);
- reubicación de pueblos indígenas fuera de sus tierras y recursos naturales sujetos al régimen de propiedad tradicional o bajo uso consuetudinario, e
- impactos en determinado patrimonio cultural, por ejemplo, lugares sagrados (IFC, 2012).

La CIDH, en el caso del pueblo indígena kichwa de Sarayaku contra el Estado del Ecuador¹⁹, analizó los desarrollos normativos y jurisprudenciales internacionales y comparados, incluidos 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;
- la consulta debe realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados, y requiere 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 de 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

¹⁹ Véase [en línea] <http://cidh.org/demandas/12.465%20Sarayaku%20Ecuador%2026abr2010%20ESP.pdf>.

extractivas, forestales y energéticas, entre otras, en sus territorios sin su conocimiento; por el desarrollo de proyectos de infraestructura en sus territorios, y por la adopción de medidas legislativas o administrativas inconsultas.

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, el 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 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. La vinculación entre la consulta y el consentimiento implica, 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 que intenten alcanzar decisiones consensuadas e informadas.

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 a su juicio les confiere a los pueblos indígenas la posibilidad de vetar políticas, medidas y disposiciones. En su informe acerca del Ecuador²⁰, el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas 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 una de las partes sobre la otra.

La consulta constituye una obligación del Estado destinada a salvaguardar los derechos de propiedad de los pueblos indígenas sobre sus tierras, recursos y territorios; su derecho a la cultura y a la religión, cuando una decisión podría afectar sitios sagrados; su derecho a establecer sus propias prioridades para el desarrollo, particularmente en proyectos de inversión a gran escala en territorios indígenas, o su derecho a la salud y el bienestar en un medio ambiente limpio y saludable.

²⁰ Véase [en línea] <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/ObservacionesEcuadorSRIndigenous.pdf>.

Como ha afirmado el Relator Especial, 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 particulares²¹.

La CIDH también ha determinado que debido al impacto que pueden ocasionar las inversiones sobre el territorio de los pueblos indígenas es fundamental obtener su consentimiento. En el caso del pueblo saramaka contra el Estado de Suriname, consideró que “cuando se trate de grandes planes de desarrollo o inversión que puedan tener un impacto profundo en los derechos de propiedad de los miembros del pueblo Saramaka a gran parte de su territorio”, el Estado, adicionalmente a la consulta, tiene la obligación de “obtener el consentimiento libre, previo e informado del pueblo Samaraka, según sus costumbres y tradiciones” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso del pueblo saramaka vs. Surinam. Sentencia del 28 de noviembre de 2007 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)” [en línea] http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf).

Desde la perspectiva de los pueblos indígenas, el derecho a la consulta se basa en que sus culturas y cosmovisiones son diferentes a las de la sociedad dominante, “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, 2011).

Esto también fue reconocido por la Corte Constitucional de Colombia en la sentencia T-1045A de 2010 (y antes en la T-880 de 2006)²², en que expresó que el fundamento de la consulta previa a los pueblos indígenas radicaba en el derecho 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”.

En tanto, en el estado de Oaxaca (México), el ayuntamiento de Juchitán de Zaragoza ratificó el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (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).

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 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, párr. 43).

²¹ Véase [en línea] http://unsr.jamesanaya.org/esp/docs/annual/2009_hrc_annual_report_sp.pdf.

²² Véase [en línea] http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t-1045a-10.htm#_ftn28.

Recuadro I.32
El caso de Juchitán de Zaragoza

El 27 de marzo de 2014, el Ayuntamiento de Juchitán de Zaragoza (Oaxaca, México) aprobó por mayoría el 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 toma de sus decisiones”.

La decisión fue adoptada tomando en consideración los planteamientos del presidente constitucional de Juchitán, Saúl Vicente Vázquez, quien propuso que “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”. Como fundamento de su propuesta, mencionó “lo estipulado en el Convenio núm. 169 de la OIT, la Declaratoria de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, en el artículo 1º y 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del estado”.

Con la aprobación de este acuerdo, el gobierno municipal proveerá a las comunidades originarias de Juchitán las garantías necesarias para la determinación del uso del suelo mediante consulta ciudadana, teniendo como principios rectores la legalidad, las garantías y el ordenamiento para el pleno desarrollo de las comunidades indígenas en esta localidad.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de *El Oriente*, “Acuerdan consulta indígena obligatoria para nuevos proyectos eólicos en Juchitán”, 29 de marzo de 2014 [en línea] <http://www.eloriente.net/home/2014/03/29/23381/>.

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 de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado.

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, 14 países han

ratificado el Convenio núm. 169 de la OIT²³; Bolivia (Estado Plurinacional de)²⁴ y Nicaragua²⁵ han aprobado como marco de referencia, a través de leyes específicas, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; 3 países tienen establecida la consulta previa como derecho constitucional; 5 países cuentan con leyes para la consulta; 10 países disponen de jurisprudencia sobre el derecho a la consulta para los pueblos indígenas, y 8 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 sobre el cumplimiento por cada Estado de sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos (Toledo Llancaqueo, 2013).

El deber de consulta de los Estados fue ampliamente planteado durante su ejercicio (2008-2014) por el entonces Relator Especial James Anaya, quien señaló que estos tienen la obligación de aplicar 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, 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 del pueblo indígena de Sarayaku contra el Ecuador, afirmó que la obligación de los Estados de consultar a los pueblos indígenas es “un principio general del Derecho Internacional”.

El Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas 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 que se deben seguir, con el objeto de asegurarse de que estas respeten el marco internacional de derechos humanos aplicable a los pueblos indígenas (Naciones Unidas, 2011a, párr. 63).

²³ 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.

²⁴ Según el *Informe del Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia sobre los derechos de los pueblos indígenas*, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas forma parte de la legislación boliviana mediante la Ley núm. 3760 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/unpfi/documents/session_10_Bolivia.pdf.

²⁵ Véase Declaración A.N. N° 001-2008. Aprobada el 11 de marzo de 2008”, *La Gaceta* N° 68, 11 de abril de 2008 [en línea] <http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/bbe90a5bb646d50906257265005d21f8/88de22d283a0ecb90625744e006066f4?OpenDocument>.

Recuadro I.33

Recomendaciones del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas sobre la consulta y el establecimiento de 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. En cuanto al suministro de información, según señaló la Corte Interamericana de Derechos Humanos^a, se debe proporcionar información, que debe ser aceptada, y debe informarse a los pueblos indígenas de los posibles riesgos, “incluidos los riesgos ambientales y de salubridad”.

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. Además, se deberán tener en cuenta los métodos tradicionales de adopción de decisiones.

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.

Fuente: Naciones Unidas, *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. 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, 2009.

^a Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso del pueblo saramaka vs. Surinam. Sentencia del 28 de noviembre de 2007 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)” [en línea] http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf, párr. 133.

En las regiones autónomas de Nicaragua, la Ley núm. 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. Cuando la comunidad se oponga a la realización del proyecto o al otorgamiento de la concesión o del contrato de aprovechamiento, el Consejo Regional deberá iniciar un proceso de

negociación con ella. En este proceso, las comunidades estarán representadas por sus autoridades tradicionales, que serán asistidas por asesores técnicos elegidos por ellas. 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 en que se especifiquen los términos técnicos y la participación de la comunidad en los beneficios económicos. Este proceso de negociación deberá comprender la conservación ambiental y el derecho a una indemnización por eventuales daños a la comunidad, con independencia de su participación en los beneficios que reporte el proyecto, y en ningún caso se contemplará el desplazamiento o traslado de esta. En su informe de 2009 al Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial señaló que el procedimiento consultivo en sí debe ser resultado del consenso previo. Planteó, además, que en un diálogo de buena fe también se requiere que los pueblos indígenas puedan participar en condiciones de igualdad, incluidas las negociaciones sobre medidas administrativas o legislativas. Para ello, es necesario que los procesos de consulta incluyan mecanismos estatales de modo que los pueblos indígenas, sin que se vea comprometida su autonomía, puedan contar con los recursos necesarios para celebrar reuniones, acceder a información relacionada con los procesos y compartirla, y disponer de los apoyos técnicos o profesionales libremente elegidos.

Uno de los requisitos 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 que participan en las consultas, 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.

Asimismo es necesario que los pueblos indígenas indiquen con claridad a los Gobiernos y a las empresas extractivas a quién deben consultar y a quién deben solicitar el consentimiento.

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 está 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 Comisión

Interamericana de Derechos Humanos y del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

Debe distinguirse claramente entre la “participación en los beneficios del proyecto, como derecho que corresponde” a los pueblos indígenas y la “indemnización por los daños o perjuicios causados” (Naciones Unidas, 2009c, párr. 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”²⁶.

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 núm. 3058 del Estado Plurinacional de Bolivia norma la distribución del impuesto directo a los hidrocarburos, en el artículo 57. Un 4% se destina a cada uno de los departamentos productores y un 2% a cada uno de los departamentos no productores, en tanto que el Poder Ejecutivo asigna el saldo de este impuesto a los pueblos indígenas y originarios, entre otros beneficiarios. En una negociación posterior se estableció que el 5% de este impuesto debe destinarse a un fondo de desarrollo para los pueblos indígenas (Molina y Vadillo, 2007).

d) Las consultas comunitarias

Una tendencia que se ha observado en la región son las consultas realizadas por los pueblos indígenas mediante procesos participativos. En Guatemala, por ejemplo, diversas comunidades mayas 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 u otros proyectos de inversión, estos procesos han tenido como resultado acuerdos en contra de su realización. Al respecto, James Anaya, en el ejercicio de su cargo como Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, observó que las consultas comunitarias de buena fe claramente no constituyen el tipo de consultas que se definen en los instrumentos internacionales, que se refieren a aquellas que se realizan entre los Estados y los pueblos indígenas.

²⁶ Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso del pueblo saramaka vs. Surinam. Sentencia del 28 de noviembre de 2007 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)”, párr. 129 [en línea] http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf.

Sin embargo, señaló 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) La negativa de los pueblos indígenas a ser consultados y dar su consentimiento

En consultas comunitarias y en otros casos de consultas en relación con 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, incluido 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 en que el Estado tiene la potestad de tomar decisiones en nombre del interés nacional o el bien común, es necesario enfatizar 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 con los estándares internacionales establecidos.

La Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) ha señalado que los pueblos indígenas se pueden oponer a los proyectos de desarrollo de gran escala cuando estos representan para ellos afectaciones como 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.

E. Participación de las organizaciones indígenas en la vida 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 reconoce 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 la actividad actual de las organizaciones de los pueblos indígenas se inscriben precisamente en el ejercicio de esos derechos, por cuanto se orientan a la conservación y reforzamiento de sus propias instituciones y al establecimiento de mecanismos de participación en el Estado; para ello, han creado instancias y realizan acciones con el fin de defender y promover sus derechos.

En las últimas décadas, la lucha de los pueblos indígenas ha girado en torno al reconocimiento de sus identidades distintivas como sujetos de derechos colectivos y, entre estos, los derechos a la libre determinación, a la propiedad colectiva del territorio y a la participación política. Esas luchas permitieron la articulación de procesos de reconstitución colectiva de las poblaciones indígenas 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 el cambio climático (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático), el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y las iniciativas del Programa de las Naciones Unidas para Reducir las Emisiones Debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal y Promover la Función de la Conservación, la Gestión Sostenible de los Bosques y el Aumento de las Reservas Forestales de Carbono en los Países en Desarrollo (REDD+)²⁷, entre otros.

Los pueblos indígenas están cada vez más expuestos a conflictos originados por la exploración y explotación de recursos naturales en 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 de esas zonas y la criminalización de las protestas, el narcotráfico 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 mundiales, utilizan medios de comunicación como las redes sociales y cuentan con espacios globales de articulación y definición de estrategias, como los cónclaves indígenas que se desarrollan en el marco de las sesiones del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (Foro Internacional de los Pueblos Indígenas sobre la Biodiversidad) o de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Foro Internacional de los Pueblos Indígenas sobre Cambio Climático).

En ese contexto, pueden mencionarse un conjunto de tendencias que se observan en las organizaciones indígenas de la región. A nivel local, predominan las autoridades tradicionales y los gobiernos indígenas de ámbito comunitario territorial, con un mandato integral de autogobierno.

²⁷ Véase [en línea] http://www.iucn.org/es/sobre/union/secretaria/oficinas/sudamerica/sur_trabajo/sur_bosquesam/sur_bosques_cambio_climatico/sur_bosques_redd/.

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 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 y de jóvenes, entre otras. Las organizaciones indígenas adoptan más bien estrategias de coordinación y complementación tanto en el ámbito local 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 pueden distinguir básicamente los siguientes tipos de organizaciones indígenas, según sus ejes de trabajo:

- organizaciones comunitarias locales y gobiernos indígenas cuyo objetivo principal es asegurar el ejercicio del autogobierno;
- organizaciones nacionales y territoriales (subregionales) cuya labor se articula con mandatos de realizar movilizaciones, negociaciones y acciones de incidencia política para presionar por el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas, y
- 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 en el nivel comunitario y local es la eliminación de los obstáculos que impiden a las comunidades indígenas gozar plenamente de los derechos ya conquistados. Si bien mantienen el enfoque en la 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 enfrentan los problemas de inseguridad, con guardias comunitarias o policías comunitarios. En cambio, otras prestan más atención a la difusión de los derechos y, por tanto, están estructuradas en grupos de comunicadores y comunicadoras indígenas, que emplean medios de comunicación tradicionales y redes sociales. Otras priorizan actividades agrícolas productivas y la apertura de nuevos mercados, mientras luchan por la soberanía alimentaria. Junto con lo anterior, se observa la revitalización de estructuras ancestrales, como formas de autoridad e instituciones ancestrales, ritos y sistemas tradicionales, que están siendo incorporados en la conducción de los procesos de autogobierno (véase el cuadro I.9).

Cuadro I.9
Instituciones económicas indígenas en la zona andina

Nombre	Funciones	Cómo funciona
Minga	Labor colectiva por una obra común	Participa toda la comunidad.
<i>Ranti ranti</i>	Apoyo mutuo, obligación moral	Se produce una participación entre familias.
<i>Priostasgos cargos</i>	Asumir, liderar y compartir la fiesta	Se realiza por decisión colectiva, con participación, contribución y responsabilidad social.
<i>Compadrazgo</i>	Compromiso que fortalece la relación familiar	Se acepta la responsabilidad de apoyar y guiar.
<i>Markak tayta</i>	Responsabilidad comunal que se traduce en el logro de prestigio, aprecio y respeto	Se acumula capital para la fiesta; se comparte en un espacio de encuentro.
<i>Ayni</i>	Labor de ayuda mutua que tiene lugar entre familias, compadres o simplemente conocidos	Se trata de un trabajo realizado para el otro bajo la obligación de cumplimiento, en la siembra y la cosecha, la construcción de viviendas, el cruce de ganados o alguna eventualidad que la familia enfrente.
<i>Minka</i>	Trabajo colectivo en servicio a la comunidad	Se trata de un trabajo que es compensado con productos agrícolas; se realiza cuando se establecen determinadas familias o se participa en acciones colectivas de trabajo comunal, como la apertura o limpieza de caminos o canales de riego o la construcción de obras comunales.
<i>Jayna o phayna</i>	Trabajo para la comunidad o el pueblo	Consiste en la realización de una faena o de acciones puntuales dentro de la comunidad y el <i>ayllu</i> , designada generalmente por la autoridad indígena.
<i>Anxata</i>	Pago en especie por el cuidado de animales	Consiste en dejar el pastoreo del ganado al cuidado de una familia o de una persona, por horas o días, en un servicio que es retribuido en especie.
<i>Jaqqhata</i>	Préstamo de productos agrícolas o cabezas de ganado	Consiste en prestarse productos para la celebración de una fiesta o para realizar algún rito que se debe cumplir en la familia.
<i>Yanapa</i>	Ayuda mutua	Se hace de forma espontánea, generalmente en época de cosecha o siembra, y el servicio es retribuido en productos.
<i>Sataqawi</i>	Entrega de una parte de la cosecha para otra persona	Consiste en prestar un apoyo a cambio de otros productos, ya sea por amistad o por familiaridad.
<i>Manq'xaruña</i>	Acción de solidaridad familiar	Consiste en el intercambio de ganado vivo por ganado muerto entre pastores de una comunidad o <i>ayllu</i> .

Fuente: Luis Maldonado, "Conferencia sobre buen vivir en el Ecuador", 2011, inédito; *Ayllu* Sartañani, *Pachamamax tipusiwa. Qhurqhi*, Editorial Aruwiyriri, 1992, La Paz, Bolivia.

Muchas organizaciones locales se han adaptado producto de los contactos con actores externos a lo largo de la historia de colonización y de conformación de los Estados nacionales. 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 de sus miembros se identifican 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 han producido nuevas formas de vivir las identidades indígenas y se han asumido nuevas formas de organización.

Entre los cambios observados en las organizaciones de este nivel están las estrategias que adoptan en sus relaciones con las diversas instancias del Estado. Hacen mayor uso de los recursos administrativos y legales para obligar a que este cumpla con sus obligaciones, e incluso apelan a 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.

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 de 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 encontraba 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 se invocaba su derecho a la libre determinación, consagrado a las comunidades indígenas en México a través de la Constitución.

Ante esta situación, la comunidad apeló al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 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, que fue aprobada en el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por México.
 - En 2001 se reformó la Constitución Política 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.
-

Recuadro I.34 (conclusión)

- 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.
- La libre determinación de los pueblos indígenas se manifiesta en dos vertientes: una 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 otra fuera de la comunidad, en la interacción con el Estado, en la que se incluyen 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, entre otros.
- El contenido del derecho constitucional de autogobierno, previsto en el artículo segundo, 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.
- 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 en el sentido de que la falta de regulación legal en el estado era insostenible, razón por la cual debía solicitarse 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: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de información de “Síntesis Caso Cherán” [en línea] <http://justiciaypluralidad.files.wordpress.com/2013/10/sc3adntesis-caso-cher3a1n.pdf>.

En los últimos años, la protección y el desarrollo de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas han concitado atención. Al mismo tiempo que se valoran 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.

Otra tendencia es la conformación de grupos o entidades que recrean culturas ancestrales a través del arte, por ejemplo, en festivales de cine indígena o por medio de la pintura y otras expresiones. En 2013, la Coordinadora Latinoamericana 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”²⁸.

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).

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 en que existe diversidad cultural, la demanda fundamental es por la profundización de las reformas de los Estados, con valores y principios rectores como la justicia social, la complementariedad entre los derechos humanos individuales y los colectivos y la interculturalidad.

Sin embargo, la situación presente de los pueblos indígenas es compleja y heterogénea. 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/OACNUDH, 2008).

Existen organizaciones indígenas que bregan por la promoción de cambios estructurales desde dentro de los Estados y, por consiguiente, participan en procesos electorales a distintos niveles, 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.

²⁸ Véase “La Clacpi gana el premio Bartolomé de las Casas”, *El Telégrafo*, 18 de octubre de 2013 [en línea] <http://www.eltelgrafo.com.ec/noticias/cultura/7/la-clacpi-gana-el-premio-bartolome-de-las-casas>.

Recuadro I.35**El Brasil y los primeros Juegos Mundiales de los Pueblos Indígenas**

Los primeros Juegos Mundiales de los Pueblos Indígenas fueron celebrados en el segundo semestre de 2015 y contaron con la presencia de atletas indígenas de más de 20 países. La ciudad de Palmas (Brasil) 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, que aspiraban 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.

La segunda edición de estos Juegos Mundiales se celebrará entre el 1 y el 9 de julio de 2017 en Edmonton, capital de la provincia de Alberta (Canadá). Se encuentran registrados atletas de 29 países y se espera la participación de otros 7. Entre los países registrados se cuentan diez de América: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Estados Unidos, Nicaragua, Costa Rica y Panamá y Uruguay. Los juegos incluyen ocho categorías competitivas y cinco demostrativas y en esta edición se ha incrementado el número de comunidades participantes.

El Brasil organiza desde 1996 unos Juegos Indígenas Nacionales, también promovidos por las dos entidades antes mencionadas. Los juegos se realizan cada dos años y en cada versión se ha reunido un número mayor de participantes. En su última edición, que tuvo lugar 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>, y Word Indigenous Nations Games 2017 [en línea] <https://www.wingames2017.com>.

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

- 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 el ejercicio de sus derechos.
- Organizaciones indígenas de varios países participan en mesas de negociación para establecer espacios de autonomía o intensificar la transferencia de competencias.
- Algunas organizaciones en alianzas con una diversidad de sectores, como campesinos y organizaciones de jóvenes, mujeres e indígenas, exigen 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 al 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 específicas contra la minería, el Programa REDD+, el cambio climático y los negocios, y promueven los derechos humanos.
- Algunas organizaciones combinan la incidencia en la política nacional y en negociaciones globales sobre asuntos como el cambio climático, el Programa REDD+, los fondos ambientales, los derechos de las mujeres, las 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”: la declaración de la segunda Cumbre Regional Amazónica

En una reunión en la que participaron nueve organizaciones nacionales indígenas, en diálogo con aliados de diversas organizaciones sociales, estatales, de derechos humanos y ambientales, en la segunda Cumbre Regional Amazónica, en 2013, se analizaron cuatro ejes temáticos y se elaboraron las propuestas que se sintetizan a continuación.

i) Sustituir la mentalidad depredadora del extractivismo y el desarrollismo

En este punto, se afirma en la declaración: “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”.

En este ámbito, se propone:

- el respeto a la autonomía y la libre determinación sobre las formas propias de desarrollo y gobierno;
- la seguridad jurídica de los territorios de los pueblos indígenas amazónicos; la legalización de territorios no reconocidos de ocupación ancestral, y el reconocimiento de la soberanía permanente sobre los recursos naturales existentes en territorios indígenas;

Recuadro I.36 (continuación)

- 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 Guayana 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 la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (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, y
 - solución de las demandas indígenas, como las del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS) en el Estado Plurinacional de Bolivia, y las de los pueblos paquizamba, juruna, arara, kayapó y mundurukú del Brasil por la construcción de la hidroeléctrica de Belo Monte.
- ii) Denunciar la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) e impulsar una integración que no desintegre la vida
- iii) Respeto a los planes de vida plena de los pueblos indígenas amazónicos

En este ámbito, se propone un plan que incluye:

- seguridad territorial de los pueblos, incluida la 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, avanzando hacia las circunscripciones territoriales indígenas y otras formas de libre determinación;
- manejo integral de los territorios titulados, en más de 170 millones de hectáreas;
- implementación de Redd+ indígena, superando la visión mercantilista de la Amazonia;
- reorientación de la IIRSA, megaproyectos y concesiones extractivistas (minerías, hidroeléctricas, de agroindustrias, hidrocarburos, biocombustibles, forestales y pesqueras), sobre la base de la consulta y el consentimiento vinculante, como un derecho de los pueblos indígenas, incluida la denuncia de la 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, incluidos el ser parte de los presupuestos y políticas públicas, así como los consejos de sabios y sabias de la Amazonia, y las formas de justicia y seguridad internas;
- implementación de un programa regional de salud y educación propia, intercultural y bilingüe, respetando las lenguas, visiones y conocimientos de cada pueblo;
- implementación de un programa de liderazgo de mujeres y juventud indígena que incluya 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;
- cese de la criminalización y la judicialización de los movimientos indígenas, y amnistía a los defensores de la vida plena en la Amazonia, y
- representación política indígena en los diversos niveles estatales, bajo las formas de representación y los instrumentos políticos indígenas.

iv) Incidencia y alianzas por una Amazonia viva en defensa de la humanidad.

Fuente: Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), "II 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 ha sido la capacitación o formación de personas indígenas. La demanda no ha podido ser satisfecha mediante iniciativas como la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN), la Universidad Indígena Intercultural (UII), del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (Fondo Indígena), otras universidades indígenas e interculturales y los programas de becas creados en universidades convencionales. Se observa con frecuencia una tendencia a la creación de programas de educación propios. Por ejemplo, la Red de Jóvenes Indígenas de Centroamérica y México ha iniciado un diplomado y la Alianza de Mujeres Indígenas de Centroamérica y México está preparando la sexta generación de diplomado, mientras que 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 Mujeres Indígenas, entre otras experiencias.

En el caso de las mujeres indígenas persiste la complejidad de la situación. A pesar del discurso sobre la complementariedad y dualidad indígena, prevalecen, con pocas excepciones, prácticas de exclusión y desconocimiento de sus aportes en los procesos de organización y políticos de sus pueblos, con una clara división de género en términos de tareas políticas y organizativas, pero todavía hay pocas mujeres y jóvenes en las dirigencias y en los procesos de adopción de decisiones (UNIFEM/UNICEF/OACNUDH, 2008).

Las mujeres indígenas se han caracterizado por articular las demandas colectivas de sus pueblos, como las referentes a los derechos a la libre determinación y los territorios, con sus propuestas específicas como mujeres. Entre sus demandas específicas se encuentran las que se refieren a 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 salud²⁹. 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 de Mujeres Indígenas contra la Violencia. En la Conferencia Global de Mujeres Indígenas realizada en Lima en 2013³⁰, estas expresaron su

²⁹ Véase "Encuentro Continental de Mujeres Indígenas" [en línea] http://www.movimientos.org/show_text.php3?key=2599.

³⁰ Véase "Declaración de Lima de la Conferencia Global de Mujeres Indígenas" [en línea] <http://www.forestpeoples.org/es/topics/las-cuestiones-de-genero/news/2013/11/declaracion-de-lima-de-la-conferencia-global-de-mujeres>.

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 que se trata de una situación crítica.

Entre sus planteamientos sobre la violencia, las participantes en la Conferencia Global de Mujeres Indígenas 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 naturaleza, que afectan a las mujeres indígenas, como la que representan 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. El fortalecimiento de los procesos organizativos indígenas en niveles subregionales permitió su articulación en la plataforma regional unitaria denominada Foro Indígena de Abya Yala. Esta 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 del XV período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 15), celebrado en Copenhague en 2009. El Foro ha sostenido reuniones para abordar en particular la preparación regional con miras al XVI período de sesiones de la Conferencia de las Partes (COP 16) (celebrado en Cancún (México) en 2010), el proceso de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) y la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas (celebrada en Nueva York en septiembre de 2014).

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, de las Conferencias de las Partes (COP) en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (véase el recuadro I.38) y en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) (véase el recuadro I.39). La Alianza de Mujeres Indígenas de Centroamérica y México y el Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas forman parte del Foro Internacional de Mujeres Indígenas (FIMI), una red global de mujeres indígenas.

Recuadro I.37
La Declaración del Foro Indígena de Abya Yala

En el marco de la Reunión Preparatoria de América Latina y el Caribe para la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas —que se realizaría en 2014, como reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas—, en Iximulew (Guatemala), en abril de 2013, representantes de las organizaciones de los pueblos indígenas de 17 países analizaron la temática y el contenido de la Conferencia Mundial. Sus preocupaciones, recomendaciones y propuestas se recogieron en la Declaración del Foro Indígena de Abya Yala:

“Exigimos la aplicación e implementación efectiva de la Declaración de la ONU 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, en base a la Declaración de la ONU 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 la ONU 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, basada 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 la ONU;

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 169 de la OIT, la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y otros”.

Fuente: Declaración del Foro Indígena de Abya Yala, Iximulew (Guatemala), 11 a 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 y otros antecedentes
Consejo Indígena de Centro América (CICA)	En 1975 se constituyó el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas (CMPI), que promovía las alianzas regionales, entre ellas las de Centroamérica. Como resultado, en 1977 se constituyó la Coordinadora Regional de Pueblos Indígenas de América Central (CORPI), integrada por organizaciones indígenas de todos los países de esa subregión, 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 la década de 1980 en la región. Con los procesos de paz en varios países, surgieron nuevas organizaciones y se fortalecieron las existentes. Se aprobó, además, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la OIT, que fue 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 y se llegó al consenso de establecer el CICA. En 1994 se instaló un consejo provisional y en 1995 se constituyó formalmente. En 2005, durante una asamblea general ordinaria en Costa Rica, se acordó inscribir legalmente a la organización en este país. Desde su constitución, el CICA ha desarrollado 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 que los pueblos indígenas continúen siendo parte del mundo y la naturaleza, nació la COICA el 14 de marzo de 1984 en Lima, durante el primer Congreso de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica, en que participaron: la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), del Estado Plurinacional de Bolivia; la Unión de Naciones Indígenas (UNI), del Brasil; la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC); la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana (CONFENIAE), del Ecuador, y la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP), del Perú. Lima fue la ciudad sede hasta 1992 y desde 1993 lo es Quito, donde tiene domicilio permanente. El segundo y el 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: la Coordinación de Organizaciones Indígenas de la Amazonia Brasileña (COIAB), del Brasil, en sustitución de la UNI; la Federación de Organizaciones Indígenas de Guayana (FOAG), de la Guayana Francesa; la Asociación de Pueblos Amerindios (APA), de Guyana; la Organización de los Pueblos Indígenas de Suriname (OIS), y la Organización Regional de los Pueblos Indígenas de Amazonas (ORPIA), de Venezuela (República Bolivariana de). Posteriormente, la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC), de Colombia, reemplazó a la ONIC.
Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI)	Es una red de organizaciones indígenas de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, el Ecuador y el Perú, creada en Cusco (Perú) en 2006. Las siguientes son sus organizaciones afiliadas: la Organización de Naciones y Pueblos Originarios (ONPIA), de la Argentina; la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia "Bartolina Sisa", la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos (CSUTCB) y el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), de Bolivia (Estado Plurinacional de); la Coordinadora de Identidades Territoriales Mapuche (CITEM), de Chile; la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC); la Confederación de las Nacionalidades y Pueblos Kichwas (ECUARUNARI), del Ecuador; la Asociación Nacional de Maestros de Educación Bilingüe Intercultural (ANAMEBI), la Confederación Campesina del Perú (CCP), la Confederación Nacional Agraria (CNA), la Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI), el Consejo de Productores Alpaqueros del Norte de Ayacucho (COPUCA), la Federación de Mujeres de Yauli (FEMUCAY) y la Unión de Comunidades Aymaras (UNCA), del Perú.

Cuadro I.3 (conclusión)

Organizaciones y redes	Objetivos y otros antecedentes
Alianza de Mujeres Indígenas de Centroamérica y México	La Alianza de Mujeres Indígenas de Centroamérica y México (Mesoamérica) se constituyó a partir de la realización del primer encuentro entre los organismos 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 un 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, así como diseñar un plan de acción orientado al cumplimiento tanto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio como de las recomendaciones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y del Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo. De igual manera, se plantea 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 conferencias como la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Durban (Sudáfrica), 31 de agosto a 8 de septiembre de 2001) y la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994), así como de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), entre otras.
Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas (ECMIA)	Creada en 1993, es una red de mujeres indígenas en que participan 26 organizaciones de 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 las 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, las tierras, los territorios y los recursos, y para que los derechos de las mujeres sean reconocidos y garantizados en los diferentes espacios y niveles. Entre otras actividades, realiza talleres de creación de capacidades sobre biodiversidad y participa en procesos internacionales del Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, así como en la elaboración de protocolos comunitarios sobre acceso a los recursos biológicos y participación en los beneficios. Forma parte de la Red de Mujeres Indígenas sobre Biodiversidad (RMIB), 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 en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, que tuvo lugar en Bratislava.
Consejo Indígena de Mesoamérica (CIMA)	Es un cuerpo de coordinación y consulta de 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*, 2013; 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, 28 de noviembre a 2 de diciembre de 2011 [en línea] <http://www.cbd.int/doc/nbsap/nbsapcbw-cam-02/nbsap-san-jose-rmib.pdf>.

Recuadro I.38
El Foro Internacional Indígena sobre Biodiversidad

Conformado por representantes de los gobiernos indígenas, organizaciones no gubernamentales indígenas, así como académicos y activistas indígenas, el Foro Internacional Indígena sobre Biodiversidad (FIIB) se constituyó durante la Tercera Reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, en Buenos Aires, en 1996. Se organizó para prestar coordinación logística en las reuniones, brindar asesoramiento a las partes (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 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, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos”. Junto con otros derechos fundamentales, se reconocen los conocimientos tradicionales, en el artículo 8 (j), en que se afirma que cada Parte Contratante, con arreglo a su legislación nacional, “respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la 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”.

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 la Propiedad Intelectual (OMPI) es el foro mundial en lo que atañe a la propiedad intelectual, incluidos los conocimientos tradicionales y la propiedad intelectual que han sido creados, desarrollados y puestos en práctica por los pueblos indígenas, en tanto titulares de dichos conocimientos. Es un organismo del sistema de las Naciones Unidas, creado con el objetivo de fomentar la protección de la propiedad intelectual por medio de políticas, cooperación e información en esta materia. Cuenta con la participación de 189 países miembros.

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

Los conocimientos tradicionales están a cargo del Comité Intergubernamental sobre Propiedad Intelectual y Recursos Genéticos, Conocimientos Tradicionales y Folclore, 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 sobre la base de una agenda de trabajo. Las reuniones del Comité 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 se cuentan las primeras incursiones en las Naciones Unidas, particularmente en las sesiones del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, desde 1982, así como la participación en el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, el Consejo Indio de Sud América (CISA)³¹ y 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” 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 de organización. La campaña cambió la modalidad organizativa tradicional, ya que la articulación se estableció de forma que cada organización preservara su autonomía, pero se comprometiera a actuar en función de ejes comunes para que la campaña tuviera mayor fuerza (Burguette, s/f).

Según algunos analistas, la campaña no 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 a organizaciones campesinas, afrodescendientes, de mujeres y académicas, entre otras, que junto con los pueblos indígenas configuraron el surgimiento de un nuevo sujeto político, uno de los acontecimientos políticos y culturales más relevantes 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 México 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 (Guatemala) y Oaxtepec (México), ambas realizadas en 1993, así como mediante 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 las Poblaciones Indígenas del Mundo, Rigoberta Menchú.

³¹ Véase [en línea] <http://www.puebloindio.org/CISA/cisa.htm>.

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 más importantes que han llevado a cabo pueden mencionarse:

- Primera Cumbre Mundial de los Pueblos Indígenas, realizada en Chimaltenango (Guatemala), en mayo de 1993. Tuvo carácter de conferencia satélite de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (celebrada en Viena, en junio de 1993), donde se presentaron los resultados.
- Convocatoria y organización de la Segunda Cumbre Mundial 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 (México).
- 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 Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo.
- Organización y realización de la Primera Cumbre de Mujeres Indígenas de las Américas en Oaxaca (México), en diciembre de 2002.
- Evaluación del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo en Tepoztlán, Morelos (México) y suscripción del Pacto del Pedregal con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en 2004.

Desde sus inicios, la labor de esta Iniciativa ha sido coordinada por la Fundación Rigoberta Menchú y su trabajo se ha centrado en los temas de derechos territoriales, biodiversidad, interculturalidad y derechos de la mujer. Si bien en la actualidad la Iniciativa ha dejado de funcionar, sus integrantes, desde diferentes ámbitos, continúan organizando misiones de paz, conferencias y trabajos de incidencia con los Gobiernos, con las Naciones Unidas y con la Organización de los Estados Americanos.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, 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 Mundo³² y el programa de actividades del primer Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo.

Otros espacios internacionales en los que 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 las siguientes iniciativas:
 - Las negociaciones del Convenio sobre la Diversidad Biológica a través del Foro Internacional de los Pueblos Indígenas sobre la Biodiversidad, que se reúne periódicamente coincidiendo con las reuniones de las partes. La Red de Mujeres Indígenas sobre Biodiversidad de América Latina y el Caribe, con sede en Panamá, se ha especializado en el tema.
 - Las negociaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, sobre todo a partir de 2000, a través del Foro Internacional de los Pueblos Indígenas sobre el Cambio Climático (FIPICC), que es la articulación del Caucus Indígena en el proceso de la Convención Marco. Se trata de un espacio abierto para los que deseen participar en las negociaciones en un momento dado.
 - La participación en el seguimiento de las deliberaciones sobre desarrollo sostenible a través del Grupo Principal de las Poblaciones Indígenas en el Foro Río+5 y en las Conferencias Río+10 y Río+20. Hubo también 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 sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995: 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 las Mujeres Indígenas del Mundo en Beijing³³. En el proceso de seguimiento de la Declaración y Plataforma 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, Tarcila Rivera Zea, es miembro del Grupo Asesor Global de la Sociedad Civil de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) y otra, Gloria Quispe Girón, es miembro del Grupo Asesor de la Sociedad Civil para América Latina y el Caribe de este organismo.

³² Véase [en línea] <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/48/163&Lang=S>.

³³ Véase [en línea] <https://es.scribd.com/doc/188694510/Declaracion-de-las-Mujeres-Indigenas-en-Beijing>.

- Las mujeres indígenas de América Latina y el Caribe participan en las sesiones anuales de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Han logrado dos resoluciones, a saber, la resolución 49/7, de 11 de marzo de 2005, titulada “Las mujeres indígenas más allá del examen decenal de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing”, que figura en el informe del 49° período de sesiones de la Comisión (E/CN.6/2005/11 y E/CN.6/2005/11/Corr.1), y la resolución 56/4, de 9 de marzo de 2012, titulada “Las mujeres indígenas: agentes claves en la erradicación de la pobreza y el hambre”, incluida en el informe del 56° período de sesiones de la Comisión (E/CN.6/2012/16 y E/CN.6/2012/16/Corr.1), así como referencias en artículos en las recomendaciones del 57° y el 58° períodos de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer.
- La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo en 1994: las organizaciones de mujeres han dado seguimiento al Programa 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 mantenido un acuerdo de colaboración con el Enlace Continental de Mujeres Indígenas a nivel regional, y con organizaciones indígenas en varios países.
- La 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 la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional. 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.
- La participación en el Foro de los Pueblos Indígenas en el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), en particular en lo referente al Fondo de Apoyo a los Pueblos Indígenas, establecida 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).

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 los Pueblos Indígenas en el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), se realizó un taller de consulta preparatorio, en diciembre de 2012, en Nicaragua, en que participaron líderes de 26 pueblos indígenas de 14 países de la región. La reunión tuvo los siguientes objetivos:

- conocer la política de actuación del FIDA con respecto a los pueblos indígenas, las buenas prácticas y los desafíos;
- fortalecer las asociaciones entre el FIDA y los pueblos indígenas de la región, y
- preparar la participación de América Latina y el Caribe en la reunión del Foro de los Pueblos Indígenas en el FIDA.

Las recomendaciones elaboradas como resultado de la discusión se compartieron con los participantes. Asimismo, 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 de la política de actuación de este Fondo con los pueblos indígenas. En el caso de América Latina y el Caribe, se realizaron estudios en el Ecuador, Guatemala y Nicaragua. Las buenas prácticas identificadas se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

- el enfoque de género con identidad;
- la descentralización agroindustrial;
- el equilibrio entre los saberes tradicionales y los nuevos conocimientos, para el fortalecimiento cultural y la construcción de capacidades en la lógica empresarial;
- el respeto a los esquemas de organización y gobernanza de los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes y su integración en la administración de los proyectos, y
- la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

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.

Los mecanismos de las Naciones Unidas referentes a los pueblos indígenas son, sin embargo, los espacios que brindan la mayor participación a los pueblos indígenas de la región, tanto en las sesiones anuales del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (véase el recuadro I.42) como en el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

El Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas y representantes del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas han realizado visitas a diferentes países de la región. Representantes de las organizaciones indígenas de la región también participan en las sesiones de algunos órganos de tratados, principalmente en el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. El primero de estos ha hecho varias recomendaciones referidas a las mujeres indígenas (véase el recuadro I.43), y en el 52º período de sesiones, organizaciones de mujeres de la región presentaron un informe alternativo (CEDAW/C/MEX/CO/7-8).

Recuadro I.42**Recomendaciones del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas sobre América Latina y el Caribe**

En su informe sobre el décimo período de sesiones, que se desarrolló en mayo de 2011, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas incluyó las siguientes recomendaciones de su debate sobre América Latina y el Caribe (párrs. 52 a 59):

“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 la 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 sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, a que le informen sobre la situación de los niños indígenas en su 11° 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”.

“El Foro Permanente ha decidido designar a [...], miembro del Foro, 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: Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas (UNFPII), “Informe sobre el 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/unpfi/ documents/session_10_report_ES.pdf.

Recuadro I.43
Recomendaciones del Comité para la Eliminación
de la Discriminación contra la Mujer sobre las mujeres indígenas
de las zonas rurales de México

En su informe de observaciones finales referentes a México, sobre la base de los informes periódicos presentados por ese país, el Comité elaboró, en 2012, las siguientes recomendaciones sobre las mujeres indígenas de las zonas rurales (párrs. 34 y 35):

“El Comité observa que la Convención ha sido traducida a 10 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, sigue 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 parte 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 feminicidio, 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 [...].
- 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 para las Cuestiones Indígenas y las actividades con el sistema de las Naciones Unidas se ha organizado el Grupo Interagencial Regional sobre Pueblos Indígenas (GIRPI) de América Latina y el Caribe, 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 de los Estados y las organizaciones indígenas. 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 durante la celebración de la Segunda Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, que tuvo lugar en Madrid en 1992. El Fondo Indígena es uno de los programas de cooperación iberoamericana.

La participación de los pueblos indígenas se concreta a través de 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 diez años ha sido la Universidad Indígena Intercultural (UII), que ha formado a través de los distintos programas a casi 1.000 mujeres y hombres pertenecientes a los pueblos indígenas de 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 Interculturales y Comunitarias de Abya Yala (RUIICAY), como parte de la red de la Universidad Indígena Intercultural. 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 un 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, el Fondo Indígena ha apoyado la realización de encuentros de autoridades indígenas y el piloto de un programa de seguimiento de derechos indígenas.

Cuadro 1.11
América Latina: reuniones de gobiernos locales indígenas

País sede y año	Organización convocante	Tema y objetivo
Ecuador, 2007	Consejo para el Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos de Ecuador	Fortalecer los procesos y la autonomía de los pueblos indígenas en su territorio, Tantanakushun
Guatemala, 2008	Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAl)	Por el Agua, <i>Kychemb'il iximulew</i>
Paraguay, 2010	Coordinadora para la Autodeterminación de Pueblos Indígenas (CAPI)	Fortalecer los gobiernos locales en territorios indígenas ^a
Estado Plurinacional de Bolivia, 2011	Pacto de Unidad, Coordinadora de Organizaciones Indígenas Campesinas y Comunidades Interculturales de Bolivia (COINCABOL) y Fondo Indígena	Vivir bien en territorios indígenas, campesinos y comunidades interculturales (conformados por diversas organizaciones sociales e indígenas)
Colombia, 2013	OPIAC (Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana)	<i>Yetara Uai</i> , 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] http://www.democraciaycooperacion.net/IMG/pdf/Boletin_Yetara_Uai_1.pdf.

^a Véase la Declaración del Tercer Encuentro Latinoamericano de Gobiernos Locales en Territorios Indígenas Tekohare, Asunción, Paraguay [en línea] <http://www.conapi.org.py/documentos/3/declaracionteko1.pdf>.

El Programa de Desarrollo con Identidad, uno de los programas emblemáticos del Fondo Indígena, financia proyectos en que se establecen relaciones de cooperación y supervisión. Recientemente se ha creado una red de egresados de la UII como un mecanismo de seguimiento, aunque en algunos países ellos han asumido un papel relevante de apoyo a las organizaciones indígenas. A través del Fondo Indígena se presentan periódicamente algunas iniciativas en las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno.

Algunas organizaciones indígenas han utilizado los mecanismos del sistema interamericano de derechos humanos. Han participado en audiencias ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 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 del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém 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) aprobó en 1993 una resolución sobre salud indígena que define principios para la

salud intercultural³⁴. 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 incluir 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.

La Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, y la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, que organiza la CEPAL, así como la Conferencia Estadística de las Américas (CEA) de la CEPAL, han sido otros espacios de participación de los pueblos indígenas.

Las Conferencias Regionales sobre 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 del año 2000 (Consenso de Lima). En la Ciudad de 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, celebrada en Santo Domingo, en 2013, como parte del trabajo del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, 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 la región.

El Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, que surgió de la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, celebrada en Montevideo en 2013, contiene un apartado sobre los pueblos indígenas (véase el recuadro I.44). En la Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo, que se

³⁴ Véanse la resolución V “Salud de los pueblos indígenas”, de 28 de septiembre de 1993, y el documento CD37/20 de la 37ª Reunión del Consejo Directivo de la OPS [en línea] http://www.unesco.org/uy/ci/fileadmin/shs/redbioetica/Salud_de_pueblos_indigenas__OPS.pdf.

llevó a cabo en Ciudad de México en 2015, los países informaron sobre los avances en la implementación del Consenso de Montevideo y acordaron acoger la *Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*³⁵, que es un documento técnico que proporciona orientaciones específicas sobre cómo pueden los países implementar y monitorear las medidas prioritarias contenidas en el Consenso. En dicha Reunión se encomendó a la CEPAL actuar como Secretaría Técnica del grupo de trabajo ad hoc creado para la elaboración de una propuesta de revisión y especificación de los indicadores, que será presentada y revisada en la Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo, que se celebrará en El Salvador a fines de 2017. Cabe señalar que esta propuesta contendrá un conjunto de indicadores referentes al capítulo sobre pueblos indígenas del Consenso de Montevideo, que pondrá énfasis en sus derechos colectivos.

Recuadro I.44

Extractos del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo referidos a los derechos de los pueblos indígenas

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

En las consideraciones, los países mencionaron la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas como un referente en la reafirmación de que los indígenas tienen, sin discriminación, todos los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional y que 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”. Al mismo tiempo, expresaron su preocupación por “la aguda desigualdad que afecta a los pueblos y personas indígenas, derivada de las injusticias históricas y la discriminación estructural”. En lo referente a los pueblos indígenas, los Estados de la región acordaron, en los párrafos 85 a 91:

“85. Respetar y aplicar las disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, así como las del Convenio 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;

³⁵ Véase el texto completo de la *Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/L.4061(CRPD.2/3)/Rev.1) en [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38935/S1500860_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Recuadro I.44 (conclusión)

86. 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;

87. 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;

88. 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;

89. 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;

90. 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;

91. 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: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/L.3697), Santiago, 5 de septiembre de 2013.

En el último decenio, además de los proyectos y programas de los distintos organismos del sistema de las Naciones Unidas, en algunas oficinas de país se han conformado grupos de trabajo interagenciales en cuestiones indígenas e interculturales, compuestos por los correspondientes puntos focales, en los que se procura aunar esfuerzos y coordinar los temas de interés en estas cuestiones, promoviendo el mandato del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas dentro del sistema. Además, se estableció un Grupo Interagencial Regional sobre Pueblos Indígenas (GIRPI), así como un Grupo de Apoyo Interinstitucional 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 Regional de Líderes y Lideresas Indígenas

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

Desde entonces, el Grupo Consultivo se ha reunido con periodicidad anual, en Panamá (2009 y 2010), Quito (2011), Lima (2012), Guatemala (2013), Nueva York (2014) y Panamá (2015 y 2017), ocasiones en las que ha abordado diversos temas de interés para la Organización y para 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 (realizados en Lima en 2008, Trinidad y Tabago en 2009 y Managua en 2009). En la reunión que el Grupo Consultivo sostuvo en Quito se evaluaron las recomendaciones de las reuniones anteriores y se acordó ampliar la participación, con un mayor equilibrio geográfico, de género y de organizaciones regionales de los pueblos indígenas, de modo que la entidad quedó conformada por 12 integrantes. En las reuniones de 2013 y 2014 se puso énfasis en debatir los contenidos conceptuales y metodológicos del estudio regional sobre la situación de los pueblos indígenas que América Latina llevaría como aporte a la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, que se celebraría en 2014^a. En la reunión de 2015 se abordaron dos ámbitos prioritarios, referentes a los derechos territoriales y el derecho a la información de los pueblos indígenas, temas sobre los cuales se continúa trabajando.

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

^a Se trata de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Los pueblos indígenas de América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos* (LC/L.3902), Santiago, 2014, estudio del cual esta publicación es una versión revisada y actualizada.

3. Participación en espacios de integración regional

a) Comunidad Andina

En 2007 se conformó en el ámbito de la Comunidad Andina (CAN) el Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas, una instancia con la que se 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 conformada por un delegado indígena de cada uno de los países miembros y de las 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 una opinión no vinculante al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión o la Secretaría General de la Comunidad Andina, y puede participar con derecho a voz en las reuniones de las dos primeras entidades nombradas³⁶.

b) Mercado Común del Sur 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 afrodescendientes³⁷.

c) Parlamento Indígena de América

Es un organismo autónomo y no gubernamental, de ámbito continental, creado formalmente en el Primer Encuentro del Parlamento Indígena de América (Panamá, 26 a 29 de agosto de 1987), en la actualidad denominado Parlamento Indígena y Afrodescendiente de América. Está compuesto por parlamentarios representantes de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, el Canadá, Chile, Colombia, el Ecuador, El Salvador, los Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, el 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 plena participación de los pueblos en los procesos de desarrollo e integración. La Secretaría Ejecutiva Permanente tiene su sede en Managua³⁸.

d) Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

En la Declaración de La Habana, suscrita por los Jefes de Estado y de Gobierno de los 33 países que conforman la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), en la Segunda Cumbre de la CELAC, realizada en enero de 2014, se calificó el aporte de los pueblos indígenas y las poblaciones locales como una contribución significativa al planeta. Además, se expresó el apoyo a las acciones que se desarrollan para impulsar su reconocimiento oficial.

En el texto se reiteró la necesidad de tomar medidas a fin de proteger los derechos sobre los conocimientos tradicionales y ancestrales de los

³⁶ Véase [en línea] <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=45&tipo=SA>.

³⁷ Véase [en línea] <http://www.parlacen.int/Actualidad/Actualidad/tabid/146/EntryId/943/PARLACEN-en-Octavo-Encuentro-de-Diologo-Intercultural.aspx>.

³⁸ Véase [en línea] <http://pia.asamblea.gob.ni>.

pueblos indígenas y tribales y las comunidades locales, así como de evitar la vulneración de esos conocimientos por parte de terceros a través de registros que no reconozcan su titularidad. También se planteó la necesidad de promover la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización y se apoyó en ese sentido la negociación en los foros multilaterales competentes.

Se destacó igualmente que las negociaciones para la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, que se celebraría los días 22 y 23 de septiembre de 2014 en Nueva York, estarían dirigidas a compartir puntos de vista y las mejores prácticas sobre la realización de los derechos de estas comunidades, incluida la realización de 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, celebrada del 10 al 12 de junio de 2013 en Alta (Noruega), en preparación de la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas³⁹.

F. Desarrollo, buen vivir y libre determinación

El concepto y la práctica del “desarrollo”, entendido 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 un concepto limitado solo al desarrollo económico, se ha pasado a una conceptualización del desarrollo como derecho humano, en un proceso de varias décadas, en especial en el marco de las Naciones Unidas.

En la década de 2000, en el contexto de la crítica al paradigma vigente del desarrollo, se fueron concretando desde la perspectiva del mundo indígena un discurso y un concepto alternativos que se resumen en las nociones de *sumak kawsay* (en quechua), *suma qamaña* (en aymara), *ñandereco* (vida armoniosa, en guaraní) y *qhapaj ñan* (camino o vida noble, en quechua), que incluyen principios de vida como *ayni* y *minka* (que hacen referencia a la 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 a una relación estrecha entre lo

³⁹ Véase [en línea] <http://www.andes.info.ec/es/noticias/celac-defiende-reconocimiento-aportes-pueblos-indigenas.html>.

que como pueblo se fue en el pasado, el presente y el futuro. Su referente es la memoria del pasado histórico, conocido como el tiempo de la libertad, que ha estado en forma permanente desde los inicios de la lucha, a lo largo del proceso que se extiende desde la ocupación por parte de otras culturas hasta el presente. Se puede concluir que ha sido un concepto exitoso, hasta el punto de que el movimiento indígena logró que fuera incorporado 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 “neoextractivistas” (Gudynas, 2011b) ha redundado en 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 e incluso 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.

1. El desarrollo como política de cooperación y como derecho

Como parte de la evolución del concepto, en el marco de las Naciones Unidas el desarrollo se llegó a concebir finalmente, de forma inédita, como un derecho. A fines de la década de 1960, en la Conferencia Internacional de Derechos Humanos (Teherán, 1968), se empezó a plantear la necesidad de un equilibrio entre el desarrollo económico y social, cuando se afirmó 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” (párr. 13). En 1969, en la resolución 2542(XXIV), la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, en que 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 (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.

No obstante el avance que ha tenido el concepto de desarrollo, así como su medición, desde su eclosión en 1949 hasta que el desarrollo fue 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 ellos consideran claves, como la relación con la naturaleza. El concepto indígena del buen vivir no ha podido ser comprendido en toda su amplitud y profundidad en el documento conocido como Informe Meadows del Club de Roma (1972), en *¿Qué hacer?*, el informe Dag Hammarskjöld sobre desarrollo y cooperación internacional (1975), el Informe Brandt (1980) ni, finalmente, el Informe Brundtland, *Nuestro futuro común* (1987), en que se definió

el concepto de desarrollo sostenible. Ello tampoco se ha logrado, evidentemente, en los documentos emanados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Declaración de Estocolmo, 1972) y de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992).

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”, 1986 [en línea] <http://www.un.org/es/events/righttodevelopment/declaration.shtml>.

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

Sobre todo desde la promulgación de las constituciones del Ecuador (2008) y del Estado Plurinacional de Bolivia (2009) y de sendos marcos de desarrollo⁴⁰, los términos *sumak kawsay* (en quechua) y *suma qamaña* (en aymara), entre otros⁴¹, han surgido 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, tal como tampoco la riqueza se vincula a la abundancia de estos.

De acuerdo con las organizaciones e intelectuales indígenas, el paradigma del *sumak kawsay* o *suma qamaña* contrastaría con el desequilibrio constante, la oposición binaria y la desigualdad creciente provocados por el individualismo egoísta (liberalismo) o el colectivismo extremo (comunismo) de la modernidad entendida como proyecto histórico de Occidente. Los términos se traducirían

⁴⁰ Plan Nacional para el Buen Vivir (2013-2017) del Ecuador y Plan Nacional de Desarrollo (2010-2015) del Estado Plurinacional de Bolivia.

⁴¹ En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia se mencionan también las nociones de *nandereko* (vida armoniosa), *teko kavi* (vida buena), *ivi maraei* (tierra sin mal) y *ohapaj ñan* (camino o vida noble).

como “buen vivir” (en el Ecuador) o “vivir bien” (en el 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. 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 complejidad 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, que están estrecha e ineludiblemente interrelacionadas. En primer lugar, como inspiración, se observa el discurso indígena elaborado probablemente a partir de la práctica de algunas comunidades, 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”⁴².

En el Ecuador, el origen del discurso sobre el 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 quechua amazónica Viteri (Leonardo, Alfredo, Carlos y 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).

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), pero no el de *suma qamaña*, que sería una retraducción forzada de “vivir bien”.

⁴² S. E., activista indígena, en un taller sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) después de 2015, Quito, 24 de abril de 2013.

Existe una segunda vertiente en la utilización de la noción del buen vivir o vivir bien, puesto que el concepto originalmente indianista ha caído en tierra fértil en las discusiones y trabajos de académicos e intelectuales urbanos que propugnan el advenimiento de una nueva civilización. Estos se retroalimentan con la actividad 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 que son difícilmente comprensibles para el movimiento indígena. En el Ecuador, por ejemplo, a partir de la entrada en vigor de la Ley de Minería (2009), que ha sido objeto de una demanda como inconstitucional por parte de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), se han podido observar 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 las últimas tecnologías). Tampoco se duda en utilizar el concepto en el contexto 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, entre otros, con los siguientes componentes: otra ética para asignar valores, la descolonización de saberes, el abandono de la racionalidad de manipulación e instrumentalización, una vocación orientada al encuentro, concepciones alternativas de la naturaleza, comunidades ampliadas y un lugar para las vivencias y los afectos. Ascarrunz (2011, págs. 428-429) sigue una línea similar de principios, al referirse a una experiencia plural del vivir bien, que incide 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 un mal desarrollo (Dasgupta, Dumont y Mottien, Alschuler, Amin). Recurre a Galtung, al focalizarse en cuatro grandes necesidades humanas básicas (bienestar, libertad, identidad y seguridad, en este caso insatisfechas), cruzándolas en tres ámbitos o escalas (estatal y local, del ecosistema y del sistema mundial) para hacer notar que en la mayoría de las variables se observa una situación negativa, es decir, que hay un mal vivir. René Ramírez Gallegos, exdirector 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 los 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), en la medida en que se es pobre materialmente y culturalmente discriminado.

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

b) Las economías indígenas como expresiones del buen vivir

Cabe destacar 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 por las propias comunidades indígenas, con las que se busca 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 intenta fortalecer las iniciativas, tendiendo vínculos entre ellas y desarrollando aquellos proyectos con mayores posibilidades de apoyarse 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 entre otras iniciativas ha impulsado 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 vacío, 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 de 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 en este ámbito: el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos 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 (fecundidad, migración y mortalidad) es un aspecto crucial en la definición de políticas con que se pretenda cerrar las brechas de implementación de sus derechos, ya que esa dinámica sustenta no solo la reproducción biológica, sino también la supervivencia social y cultural. Es por eso 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 generación de estos datos, que revisten una enorme relevancia no solo técnica sino además política, ha sido materia de intensos debates conceptuales y metodológicos. Sin embargo, en los últimos años, 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, logrando avances dispares.

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, encuestas 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, 2011a).

Con el paso de los años, por consenso internacional se ha utilizado la definición contenida en el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). De acuerdo con su artículo 1, 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 o 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, se establece allí que “la conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos” (OIT, 1989).

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, 2004a). Es decir, el criterio de autoidentificación debe primar en la cuantificación de los pueblos indígenas, en tanto que otros criterios asociados al resto de las dimensiones contribuirán a su caracterización.

Los censos nacionales de población y vivienda son las únicas fuentes de datos con 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 incluyen en su totalidad a los pueblos indígenas. El censo permite la desagregación de la información a escalas territoriales menores, 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 la magnitud de los pueblos indígenas, brindan información más detallada y complementaria a efectos del diseño y seguimiento de políticas, así como para que dichos pueblos puedan ejercer contraloría sobre las acciones que emprenden los Estados y que los afectan.

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: i) el 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. La dimensión del origen común se refiere a la existencia 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. Por último, 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.

El ejercicio efectivo del derecho a reconocerse como parte de un pueblo 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. A partir de las otras dimensiones sería posible describir la heterogeneidad de los pueblos, el reconocimiento de vínculos ancestrales y territoriales, así como la conservación o pérdida del idioma y de prácticas socioculturales.

Fuente: J. R. Martínez Cobo, "Who are the indigenous peoples? A working definition" 1986 [en línea] www.iwgia.org/sw310.asp; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2006* (LC/G.2326-P), Santiago, 2007; Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Fondo de Población de las Naciones Unidas (CEPAL/UNICEF/UNFPA), *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, 2011.

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 han incluido la identificación de pueblos indígenas ha aumentado 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, 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).

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 los censos futuros, para mejorar la calidad de la información. Estas acciones permitieron elaborar recomendaciones aplicables a la región, a partir de las emanadas del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas (UNPFII) (CEPAL, 2009; CEPAL/CELADE, 2011a). Ha sido una construcción colectiva, resultado del diálogo entre los institutos de estadística, las organizaciones indígenas, la academia y otros organismos nacionales e internacionales abocados a estos asuntos. Ahora, la región cuenta con un estándar mínimo para la inclusión de los pueblos indígenas en los censos de población y vivienda, que abarca los criterios y preguntas de identificación y otros factores que se refieren al proceso censal (desde el diseño hasta la difusión y análisis de la información), poniendo énfasis en la participación efectiva de los pueblos indígenas como condición *sine qua non* en todas las etapas del proceso (CEPAL/CELADE, 2011a).

Sintetizar aquí la experiencia de los censos de población y vivienda permite, entre otros propósitos, tomar precauciones al efectuar comparaciones temporales de los indicadores sobre las condiciones de vida. Como se ha indicado en estudios previos, en los resultados influyen tanto la formulación de las preguntas como determinados aspectos del proceso censal, además del contexto sociopolítico. De ahí la importancia de prestar atención a los cambios realizados en la década de 2010 y a la forma en que estos pueden haber influido en los resultados obtenidos (CEPAL/CELADE, 2009).

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 los censos realizados en América Latina en las dos últimas décadas y los criterios utilizados. Con la excepción de tres países (Cuba, Haití y la República Dominicana, donde no existiría población indígena), todos los países han utilizado la autoidentificación en los censos de la década de 2010 o prevén hacerlo (Colombia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y el Perú tienen previsto realizar sus censos de población entre 2017 y 2018). 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 su inclusión en 2017.

Cuadro II.1
América Latina (17 países): inclusión de la autoidentificación de la población indígena y el idioma en los censos de las décadas de 2000 y 2010

País	Censos de la década de 2000			Censos de la década de 2010		
	Año del censo	Criterios		Año del censo	Criterios	
		Autoidentificación ^a	Idiomas		Autoidentificación ^a	Idiomas
Argentina	2001	Sí ^b	No	2010	Sí (pueblos)	No
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2001	Sí (pueblos)	Sí	2012	Sí (pueblos)	Sí
Brasil	2000	Sí	No	2010	Sí (pueblos)	Sí
Chile	2002	Sí (pueblos)	No	2017 ^c	Sí (pueblos)	No
Colombia	2005	Sí (pueblos)	Sí	En proceso de definición ^d		
Costa Rica	2000	Sí ^e	No ^d	2011	Sí (pueblos)	Sí
Ecuador	2001	Sí (pueblos)	Sí	2010	Sí (pueblos)	Sí
El Salvador	2007	Sí (pueblos)	No	Por definir ^d		
Guatemala	2002	Sí (pueblos)	Sí	En proceso de definición ^d		
Honduras	2001	Sí (pueblos)	No	2013	Sí (pueblos)	No
México	2000	Sí ^f	Sí	2010	Sí	Sí
Nicaragua	2005	Sí (pueblos)	Sí	Por definir ^d		
Panamá	2000	Sí (pueblos)	No	2010	Sí (pueblos)	No
Paraguay	2002	Sí (pueblos)	Sí	2012	Sí (pueblos)	Sí
Perú	2007	No	Sí	Previsto para 2017	Sí (pueblos)	Sí
Uruguay	No realizó censo en esta ronda			2011	Sí	No
Venezuela (República Bolivariana de)	2001	Sí (pueblos)	Sí	2011	Sí (pueblos)	Sí

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de F. Del Popolo y S. Schkolnik, "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 (L/C/G.2598-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2013, actualización y revisión de los cuestionarios censales.

^a Se indica "sí" cuando la pregunta o las preguntas permiten identificar la condición de indígena o no indígena, se agrega "pueblos" entre paréntesis cuando además es posible identificar el pueblo indígena de pertenencia de cada persona.

^b Solamente se identificó si había alguna persona indígena en el hogar.

^c En el censo de 2012 se incluyó tanto la autoidentificación como el criterio de idiomas y el registro de pueblos, pero dados los problemas de calidad de este censo y la imperiosa necesidad de contar con la información básica para realizar las estimaciones y proyecciones de población y la revisión de los marcos muestrales, el país decidió realizar un censo adelantado en 2017, con lo que se redujo la cantidad de preguntas.

^d En los casos de Colombia, Guatemala y Nicaragua, si bien aún no está definido el cuestionario, se prevé que ambos criterios se incorporarán, puesto que así se hizo en los censos anteriores. En el caso de El Salvador, se estima que se incluirá al menos la autoidentificación.

^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 registraron en territorios indígenas.

^f Solo en el cuestionario ampliado.

Aunque prioritario y respetado, el criterio de autoidentificación no está exento de sesgos. Como se ha señalado, en contextos de intensa discriminación étnica es posible que su utilización conduzca a importantes subestimaciones (CEPAL, 2007). En cambio, en escenarios en que ocurren procesos de revitalización cultural o en que los pueblos indígenas tienen mayor protagonismo, es probable que este criterio funcione mejor e incluso redunde en la inclusión 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. 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 aplicación exitosa, tanto en el plano técnico como en el político (CEPAL/UNICEF/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. Ya a partir de los preparativos de los censos de la década de 2010 se ha advertido una mayor participación de dichos pueblos en los procesos censales.

En Costa Rica, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) 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. En el caso del Paraguay, la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) inició el proceso de socialización del censo mediante reuniones con líderes indígenas (véase el recuadro II.2).

En el caso del Ecuador, 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, en Guatemala se estableció 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 puso en marcha en 2013 el Comité Técnico Interinstitucional sobre Estadísticas de Etnicidad, 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 estas experiencias se puedan reproducir y adaptar a las condiciones particulares de otros países.

Recuadro II.2

Participación y derecho a la información en el Paraguay

En 2012 se realizaron en el Paraguay el Censo Nacional de Población y Viviendas, 2012 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 se basó en el respeto a las comunidades, al invitarlas a formar parte del proceso censal en todas sus etapas. En esa línea, se tuvo en cuenta la comunicación en la lengua de cada pueblo en la difusión de los mensajes, la capacitación, la socialización de los instrumentos censales, la realización de videos testimoniales y otros materiales de difusión.

Con el apoyo de las comunidades indígenas se revisaron los instrumentos censales, se elaboraron materiales audiovisuales en 12 lenguas indígenas, además de las 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.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de datos de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) del Paraguay, 2013.

3. Las pruebas piloto: su uso para mejorar la identificación de los pueblos indígenas

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/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). Hubo asimismo un ejemplo de prueba piloto conjunta sobre pueblos indígenas realizada por 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 (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 mediante procesos participativos de diversa índole con las organizaciones indígenas. No obstante, se observan niveles dispares de participación, así como variadas estrategias de consulta.

a) Aplicación universal de la pregunta

En 2010, 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 de 5 años). Por su parte, en el Brasil se incluyeron las preguntas en el cuestionario básico, que se aplica de manera universal, a diferencia de lo realizado en los censos anteriores, en que la consulta sobre raza o color formaba parte del cuestionario ampliado, aplicado a una muestra de la población.

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 de la ronda de censos de 2000 mostró una elevada heterogeneidad, con diferencias semánticas entre la formulación utilizada por los distintos 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, los términos que se utilizaron, la denominación que se dio a los pueblos y la cobertura de la consulta o edad a partir de la cual se aplicó (Schkolnik y Del Popolo, 2005; Del Popolo, 2008). En la década de 2010, se observa una cierta convergencia pues, a excepción de México, Panamá y el Uruguay, en todos los países se utilizó la expresión “pueblos indígenas”. Si bien en Panamá se empleó el término “grupo”, al menos se nombró a cada uno de los pueblos reconocidos en el país. Sin perjuicio de lo anterior, cabe señalar que cada país debería utilizar las denominaciones locales. Por ejemplo, en el Ecuador, además de pueblos indígenas, se reconocen “nacionales indígenas” y en el Estado Plurinacional de Bolivia se utiliza la denominación “pueblo indígena, originario o campesino”. Esto es muy relevante, pues si en un país o región las personas rechazan la denominación “indígena” y esta se utiliza con exclusividad 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).

De acuerdo con las recomendaciones internacionales y regionales, se deberían evitar las “preguntas filtro” a nivel de hogar (es decir, preguntas en el módulo de hogar en que se consulta si alguna persona se considera perteneciente o pertenece a un pueblo indígena, para luego hacer la pregunta de autoidentificación solo a las personas con respuestas afirmativas en el módulo hogar), ya que pueden conducir a una subestimación de las poblaciones de interés. Afortunadamente, hasta el momento en la gran mayoría de los países no se utilizan ese tipo de preguntas, a excepción de Panamá y el Paraguay.

Recuadro II.3 El Perú y los desafíos de la autoidentificación indígena

Desde 1940 se han incluido en los censos del Perú preguntas para la cuantificación de la población indígena y esta inclusión se ha generalizado a diversas fuentes de datos en el 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 de las distintas fuentes. En efecto, a partir de 1960 —incluido el último censo, realizado en 2007— se incorporaron sistemáticamente en los censos de población y vivienda preguntas sobre el idioma materno. 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 solo en las encuestas de hogares, por medio de 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 se realizará en 2017, el Perú tiene el desafío de incorporar por primera vez el criterio de autoidentificación. El Instituto Nacional de Estadística e Informática está revisando, junto con las organizaciones de los pueblos indígenas, la forma como preguntar. Es importante respetar la plena y efectiva participación de los pueblos indígenas, teniendo presente que, si bien la expresión “pueblo indígena” es la 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 actual del país. Entre esas denominaciones aparecen las de comunidades amazónicas, nativo indígena de la Amazonía, comunidades campesinas y 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 ha ocurrido hasta el momento.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, 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”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (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 la cláusula introductoria de las preguntas, tampoco es recomendable aludir al país de nacimiento, como se hizo en 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 ocurre en los casos de los kichwas¹ en las fronteras de Colombia, el Ecuador y el Perú; los tikunas entre Colombia y el Brasil; los emberás y los kunas entre Colombia y Panamá, y los bribris,

¹ En el documento se optó por utilizar los nombres de los pueblos indígenas usados en cada país.

cabécares, ngäbes y nasos 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. Entre los censos realizados hasta el momento en la década de 2010, en el Estado Plurinacional de Bolivia se incluyó la nacionalidad en la cláusula introductoria en el 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.

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 su incidencia en los ámbitos nacionales y regionales. Las actividades realizadas en ese marco no han estado exentas de relevantes 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 caso 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/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 la inclusión de una pregunta específica para captar a los pueblos indígenas y otra independiente 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 la referida a 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

En el Brasil se continúa haciendo mención directa al color de la piel o la raza en el 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, que son pueblos reconocidos por el Estado y étnicamente diferenciados.

Dado que los resultados de la prueba piloto revelaron que personas pertenecientes a 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, se agregó 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 de los asistentes digitales personales (PDA)) en lugar de cuestionarios en papel. Ello permitió incorporar el listado con los nombres de más de 220 pueblos indígenas y aproximadamente 180 idiomas originarios que se desplegaban ante el 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) y de la Fundación Nacional del Indio (FUNAI) para la reconstrucción de los límites de los territorios ancestrales, que no siempre coinciden con las divisiones político-administrativas.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de N. De Oliveira Martins Pereira, "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 2012.

d) Pueblos de pertenencia

Otro avance importante consistió en identificar el pueblo de pertenencia, lo que permite conocer el número de pueblos y sus características, así como construir algunos indicadores de derechos colectivos. En la década de 2000 ya varios países distinguían entre los diferentes pueblos indígenas y 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).

En consecuencia, con la excepción de México y el Uruguay, en todos los países será posible no solamente conocer el total de la población indígena, sino también saber a qué pueblos pertenece². 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, en que la identificación del pueblo se efectuó de manera abierta, lo que redundó en cerca de un 50% de ausencia de respuesta.

La identificación de los pueblos de pertenencia permite un acercamiento a la heterogeneidad que se relaciona con la historia y la 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.

5. Campañas de difusión y sensibilización

Junto con la mayor incorporación del criterio de autoidentificación, a fin de mejorar los resultados censales y fomentar la participación de los pueblos indígenas en estos procesos, se hizo patente la necesidad de revitalizar las campañas de difusión, dándoles un sentido especial al enfocarlo 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. Cuando estas campañas se conciben con una perspectiva intercultural y son elaboradas conjuntamente por los técnicos de las oficinas de estadística y los líderes y dirigentes de los pueblos, esto abre las puertas de las comunidades 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).

A nivel regional ya se ha reconocido que la promoción de la autoidentificación es un aspecto que se debe fortalecer con miras a mejorar la captación de la información y contribuir a un mayor involucramiento de los propios interesados (CEPAL/CELADE, 2009 y 2011a).

² 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.

La campaña de sensibilización realizada en Colombia ejemplifica el caso de un país que enfrenta desafíos especiales para la recolección de información sobre los grupos étnicos, 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).

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 palenquera 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). Se espera que esta experiencia y las lecciones aprendidas al respecto sean tomadas en cuenta en los próximos censos a fin de obtener mejores resultados.

En el caso del Ecuador, durante la preparación del censo de 2010 se puso énfasis en la campaña de sensibilización, basada en 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 indígenas. 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 el Paraguay, por su parte, el reconocimiento de la relevancia 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 capacitación y la difusión de mensajes y materiales elaborados en las lenguas de los pueblos (DGEEC, 2013).

C. Población indígena en América Latina: ¿cuántas personas son?, ¿cuántos pueblos perviven?

1. ¿A cuánto asciende la población indígena en la región?

Conocer el tamaño de la población 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. 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 de 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 al tamaño estimado que alcanzaba en el momento de la llegada de los conquistadores europeos. Se cumplen así las últimas y proféticas palabras que pronunciara el líder aymara Túpac Catari en 1781, antes de ser descuartizado por orden de una autoridad del imperio español: “Volveré y seré millones”.

México y el Perú son los países de mayor población indígena en la región, con casi 17 millones y 7 millones, respectivamente. Les siguen Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala, con cifras que bordean 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 personas³. De los países que cuentan con información sobre población indígena, las cifras más bajas se observan en Costa Rica y el Paraguay, con poco más de 100.000, y el Uruguay con casi 80.000 personas. En El Salvador, debido a los serios problemas ocurridos durante el proceso de preparación del censo de 2007, la cifra está considerablemente subestimada (Del Popolo, 2008)⁴.

³ 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.

⁴ 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.

Cuadro II.2
América Latina (17 países): población de los pueblos indígenas según censos
y estimaciones, alrededor de 2010
(En números de personas y porcentajes)

	Población total	Población indígena	Porcentaje de la población indígena en la población total
País y año del censo	Resultados de los censos		
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	6 435 218	117 150	1,8
Uruguay, 2011 ^d	3 251 654	76 452	2,4
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	27 227 930	724 592	2,7
País	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	538 356 188	44 795 758	8,3

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales, excepto en los siguientes casos: Argentina, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), "Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Resultados definitivos", *Serie B*, N° 2, 2012, y Brasil, Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), "Censo Demográfico 2010. Características Gerais dos Indígenas. Resultados do Universo", 2012.

^a En el caso de Chile, es necesario precisar que el Gobierno actual no considera oficiales los resultados del censo de 2012, debido a problemas de calidad. La Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) arrojó un 8,1% de población indígena para 2011 y un 9,1% para 2013.

^b Debido a que en México la pregunta sobre pertenencia étnica se aplicó a la población de 3 años y más, se asignó la condición indígena a los menores de 3 años cuando el jefe del hogar o su cónyuge se declararon indígenas.

^c Las cifras del total nacional corresponden a una estimación de la Dirección Nacional de Estadística y Censos del Paraguay.

^d La pregunta sobre reconocimiento de la ascendencia con categorías de respuesta múltiples arroja una población indígena total de 159.319 personas.

^e En relación con estos países, con la excepción del Estado Plurinacional de Bolivia, 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)-División de Población de la CEPAL (*Observatorio Demográfico 2012. Proyecciones de población*). En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, en el censo de 2012 se cuantificó un 41,5% de población indígena, lo que se considera una subestimación por los problemas detectados, algunos de los cuales se mencionan en el recuadro II.5; asimismo, la Encuesta de Demografía y Salud (ENDESA) de 2008 arrojó un 59,6% de población indígena, cifra que resulta más coherente con las del censo de 2001, del cual se tomó el porcentaje que se presenta en este cuadro.

^f El censo de 2007 solo incluyó el idioma materno; por lo tanto, se estimó la población indígena con el siguiente criterio: cuando el jefe del hogar o su cónyuge declararon un idioma indígena, todos los miembros del hogar registraron como indígenas.

La CEPAL (2007) estimó la población indígena de la región correspondiente al año 2000 en unos 30 millones de personas. 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 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 también a un aumento de la autoidentificación.

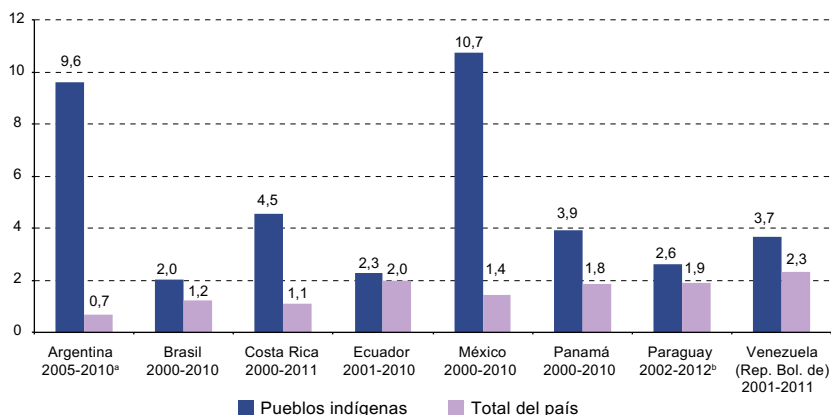
La población indígena ha aumentado sistemáticamente en todos los países de la región que ya han levantado sus censos (véase el gráfico II.1). Incluso su ritmo de crecimiento siempre es superior al de la población no indígena, lo que también se refleja, en mayor o en menor medida, en un aumento de su peso relativo dentro de la población del país (véase el gráfico II.2). En parte, ese comportamiento es esperable 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 (como se detalla en el capítulo IV del presente estudio). Sin embargo, 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 de crecimiento de la población indígena registradas en la última década en la Argentina, Costa Rica, México, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de) resultan demasiado elevadas como para responder únicamente a su dinámica demográfica⁵. 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 relacionados con la incorporación de preguntas más inclusivas y con la implementación de mecanismos de participación indígena. También pueden desempeñar un papel importante las mejoras estructurales de los censos y los contextos sociopolíticos. Sin embargo, la interacción entre estos factores es compleja y está lejos de ser uniforme en la región. En 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 se diseñó una estrategia para mejorar la cobertura censal⁶.

⁵ 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.

⁶ 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 (8 países): tasas medias anuales de crecimiento intercensal, población indígena y total, alrededor de 2000-2010
 (En porcentajes)

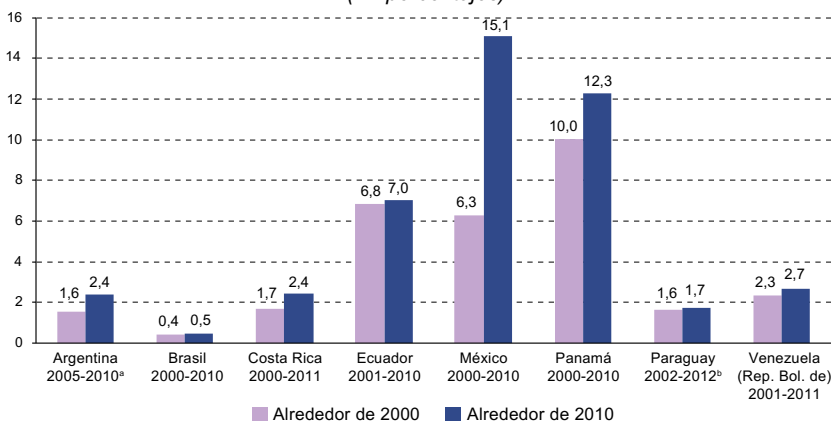


Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base del procesamiento de los microdatos censales, excepto en el caso de la Argentina, en que se utilizaron cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

^a Los datos de 2005 corresponden a los resultados de la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas 2004-2005.

^b Para calcular la tasa de crecimiento de la población total se tomó la estimación de 2012 elaborada por el CELADE en su *Observatorio Demográfico*.

Gráfico II.2
América Latina (8 países): proporción de la población indígena respecto de la población total, censos de las décadas de 2000 y 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, excepto en el caso de la Argentina, en que se utilizaron cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

^a Los datos de 2005 corresponden a los resultados de la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas 2004-2005.

^b Las cifras de 2012 corresponden a los resultados preliminares del III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas.

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, al momento del censo ya contaba con un mecanismo institucional dedicado a la obtención de estadísticas de los pueblos y nacionalidades indígenas, la CONEPIA. Además, hubo una activa participación de las organizaciones indígenas en las etapas precensales y durante el trabajo de campo. Un elemento, aunque no el único, que puede haber influido 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 (2006) 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”. 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. Según la CONEPIA, se produjeron serias fallas en relación con los tiempos y lugares geográficos en que se implementaron los mecanismos participativos, situación que debería evaluarse y documentarse con miras a evitar la repetición de ese tipo de errores.

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 su peso relativo aumentó, de forma más acentuada en las zonas urbanas. Si bien esos resultados expresan la creciente urbanización y la migración interna que afecta también a los pueblos indígenas, las elevadas tasas de crecimiento intercensal de la población urbana obtenidas en este estudio respaldan la hipótesis de que, en general, los mayores logros en 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 de la población indígena derivado de la pregunta acerca de la raza o color, comparable entre los dos censos, se visualiza un notorio 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, lo que contribuye a acentuar el crecimiento de la población indígena de las áreas rurales, debido a que la pregunta sobre la etnia se aplicó solamente en territorios indígenas. Un estudio realizado por De Oliveira Martins Pereira (2012) mostró que los mayores crecimientos poblacionales se presentaron en los municipios fronterizos 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 pueden haber contribuido a un aumento de la declaración de indígenas en esos municipios limítrofes.

Cuadro II.3
Brasil: población indígena en los censos de 2000 y 2010

	Población indígena		
	Total del país	Zona urbana	Zona 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: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, 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, ya comentado. Asimismo, los resultados de los censos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Chile, realizados en 2012, plantean 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, según se ilustra en el recuadro II.5.

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 la región 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. De ellos, 29 correspondían a países no hispanos del Caribe (3 en Belice, 6 en la Guayana Francesa, 9 en Guyana y 11 en Suriname) 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 en América Latina.

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 del censo de 2012 del Estado Plurinacional de Bolivia arrojaron un porcentaje de población indígena del 41,5%, frente a un 62,2% 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, entre 2001 y 2012 el peso relativo de las personas indígenas disminuyó sistemáticamente en todos los departamentos (con la excepción de Pando), y la mayor reducción de dicho porcentaje se produjo en Santa Cruz.

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 y se indicó al encuestador que no leyera los nombres de los pueblos. Además, el 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. 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 Sécuré (TIPNIS), con el proyecto de construcción de una carretera que atravesaría territorios indígenas amazónicos y áreas protegidas.

En el caso del censo de Chile de 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, la consulta tuvo un impacto positivo, ya que el censo 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, por lo que sus resultados tuvieron que someterse a una evaluación externa. La comisión de expertos puso en evidencia serios problemas que afectaron la cobertura y calidad de los datos, y recomendó realizar otro censo. Si 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 Gobierno que se inició en 2014 no validó el censo de 2012 y anunció la realización de otro en 2017, que se realizará en abril, en una modalidad abreviada (es decir, con menos preguntas que en 2012).

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, *Censo Nacional de Población y Vivienda 2012*, Sucre y D. Bravo y otros, *Informe final de la Comisión Externa Revisora del Censo 2012*, Santiago.

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 (véase el cuadro II.4). 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 de pueblos indígenas fue resultado del trabajo conjunto de 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.

Cuadro II.4
América Latina (17 países): cantidad de pueblos indígenas, 2014
(En números)

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	826

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos* (LC/L.3902), Santiago, 2014 (cuadro A.II.2 de los anexos).

^a En Guatemala, se reconocen en los Acuerdos de Paz 3 pueblos indígenas, maya, garífuna y xinca, y 22 comunidades lingüísticas dentro del pueblo maya.

La categoría “otro pueblo”, incluida en la mayoría de los censos de la década de 2010, permitió registrar pueblos indígenas que se creían desaparecidos, como los pueblos aimore, karijó, tamoio y tapajó 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, este dato contribuye al conocimiento sobre la migración internacional indígena, asunto que se aborda en el capítulo III.

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. Por ejemplo, en el Estado Plurinacional de Bolivia según las cifras del censo

de 2012 había 1,84 millones de personas indígenas del pueblo quechua y 1,6 millones de aymaras (véase el cuadro II.5). En Guatemala, según el censo de 2002, un total de 1,3 millones de personas (un 28,3% del total de la población indígena) eran del pueblo k'iche', 852.000 personas (un 19% del total indígena) del pueblo q'eqchi' y 833.000 personas (un 18,6% del mismo total) del pueblo kaqchikel.

En México, en el censo de 2010 solo se indagó sobre la condición indígena o no indígena, pero no se identificó el pueblo de pertenencia. También se preguntó sobre idiomas indígenas, como se viene haciendo desde hace más de 100 años. De esta manera, se consignó que 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.

Por último, en el caso del Perú, no es posible cuantificar la población de cada pueblo, con la excepción de 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, en que 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 de cifras 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 en que ese idioma era el aymara (un 11% según el mismo criterio). Por su parte, según los datos del censo de comunidades amazónicas, los pueblos más numerosos fueron el ashaninka y el aguaruna (awajun), con 97.477 y 55.366 personas, respectivamente (un 29,3% y un 16,6%, respectivamente, del total de población de los pueblos amazónicos).

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 ngäbe constituye el 62,3% de la población indígena. En el otro extremo, los pueblos menos numerosos no llegan al 1% del total de la población indígena del respectivo país (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 de la población indígena, mientras que los menos numerosos en muchos casos no llegan al 0,5%. Las asimetrías demográficas van acompañadas de una elevada 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), debido a su alta diversidad de pueblos (véase el cuadro II.4).

Cuadro II.5
América Latina (países seleccionados): población de los pueblos indígenas con mayor y menor tamaño y peso relativo en el total de la población indígena, alrededor de 2010
(En números de personas y porcentajes)

País y año	Pueblos con mayor población			Pueblos con menor población		
	Pueblo	Población	Porcentaje del total de población indígena	Pueblo	Población	Porcentaje del total de población 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	Quechua	1 837 105	43,7	Murato	207	
	Aymara	1 598 807	38,1	Tapiete	144	0,01 (en conjunto)
Brasil, 2010	Tikuna	46 045	5,1	Guarasugwe	125	
	Guaraní Katowá	43 401	4,8	Machinerí	52	
Chile, 2011	Mapuche	1 183 102	86,4	Akuntisú, alaketesú, arikén, arikosé bóra, chamakóko, isé, jaricuna, karamani, karafawyana, kawaitib, kokuregategé, itiana, takonodé, manao, naravute, papavó, paumelemmo, piri piri, salamáy, saporá, tapluns, walkisu, wakaitesu, yatipyana	Menos de 10 personas cada uno	0,01 (en conjunto)
	Aymara	99 270	7,2	Yámana (yagán)	1 690	0,12
Colombia, 2005	Wayuu	270 413	19,4	Kawésqar	1 177	0,09
	Senu	233 052	16,7	Chiricoa, nonuya, yuri, tsiripu	Menos de 50 personas cada uno	0,01 (en conjunto)
Costa Rica, 2011	Bribri	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	Garifuna	3 271	1,0
	Chorotega	46 002	14,8	Ulwa	698	0,2
Panamá, 2010	Ngábe	260 058	62,3	Bokota	1 959	0,5
	Kuna	80 526	19,3	Bibri	1 068	0,3
Paraguay, 2012	Mbyá	20 546	18,1	Tomaráho	183	0,2
	Ava-guaraní	17 921	15,8	Guaná	86	0,1

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, procesamiento especial de los microdatos censales, excepto en los siguientes casos: Argentina, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC); Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas 2004-2005; Brasil, Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE), Censo Demográfico 2010; Chile, Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta CASEN 2011, y Paraguay, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2012.

Los censos de la década de 2010 también permiten constatar la fragilidad demográfica de muchos pueblos indígenas que se encuentran en peligro de desaparición física o cultural. En el caso del Brasil, los pueblos indígenas que tienen una población inferior a los 100 habitantes suman un total de 70, cifra que representa un 23% de los pueblos indígenas del país; de estos, se enumeran en el cuadro II.5 aquellos que tienen solo 10 integrantes o menos. Además, 56 pueblos indígenas poseen entre 100 y 300 miembros. Así, suman 126 los pueblos que rondan esos umbrales de fragilidad, lo que representa la alarmante proporción del 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 tienen 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 extremadamente amenazados en su sobrevivencia física y cultural por factores internos y externos que reducen su demografía. 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 resulte significativamente mayor. 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 de aquellos en aislamiento voluntario o 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”. En diciembre de 2013, la Asamblea Legislativa Plurinacional de ese país aprobó la Ley de Protección a Naciones y Pueblos Indígena Originarios en Situación de Alta Vulnerabilidad (Ley núm. 450), 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 originarios en situación de alta vulnerabilidad, cuya sobrevivencia física y cultural esté extremadamente amenazada” (Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia, 2013). 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. La misma Corte Constitucional reconoció 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 sólo 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 núm. 004 de 2009, la Corte Constitucional de Colombia describe la complejidad de los factores que operan como causas de la eliminación, el desplazamiento y la desintegración de los pueblos indígenas. En el mismo documento se ordenan medidas concretas que debería adoptar el Estado, como 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. Por su parte, la Organización Nacional Indígena de Colombia 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 Constitucional aquellos que poseen una población inferior a las 500 personas, la gran mayoría concentrados en los departamentos de la Amazonia y Orinoquia, 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).

Finalmente, cabe mencionar a los pueblos en aislamiento voluntario y a los no contactados existentes en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil,

Colombia, el Ecuador, el Paraguay, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de), casos en los cuales se debe respetar el principio de no contacto y lograr su plena protección. Si bien resulta difícil determinar su cuantía, la Comisión 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, 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 reconocer y hacer respetar el derecho de los pueblos indígenas a decidir permanecer en aislamiento voluntario; 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).

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.

D. Estructura de la población indígena por edades y sexo, y sus implicaciones en las políticas

En los gráficos II.3A a II.3K se muestran las estructuras por edades y sexo de la población indígena y no indígena de 11 países de América Latina, según el último censo de población disponible de cada país. En términos generales, se observa que las poblaciones indígenas continúan siendo más jóvenes que las no indígenas (CEPAL, 2007). No obstante, la información reciente indica que se ha ido perfilando con mayor claridad una disminución del peso relativo de las nuevas generaciones, vinculada con el descenso de las tasas de fecundidad de los pueblos indígenas. Sin dudas, ese fenómeno evidencia un cambio de las pautas reproductivas, al menos respecto de la cantidad de hijos que tienen en promedio las mujeres indígenas en la actualidad.

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 para el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo y del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas.

Estas directrices ofrecen un marco conceptual que permite comprender el significado de los términos “aislamiento voluntario” y “contacto inicial”, las características de los pueblos que se encuentran en esas situaciones y las pautas que se deben seguir para poder identificarlos.

El Alto Comisionado identifica como principios básicos una serie de derechos de estos pueblos, 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 plantean 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 de estos pueblos a sus tierras y territorios, 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, el contacto sea necesario.

Fuente: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *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, 2012 [en línea] <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/03/Final-version-Guidelines-on-isolated-indigenous-peoples-february-2012.pdf>.

Gráfico II.3
América Latina (11 países): estructura de la población indígena y no indígena, por edades y sexo, alrededor de 2010
(En porcentajes)

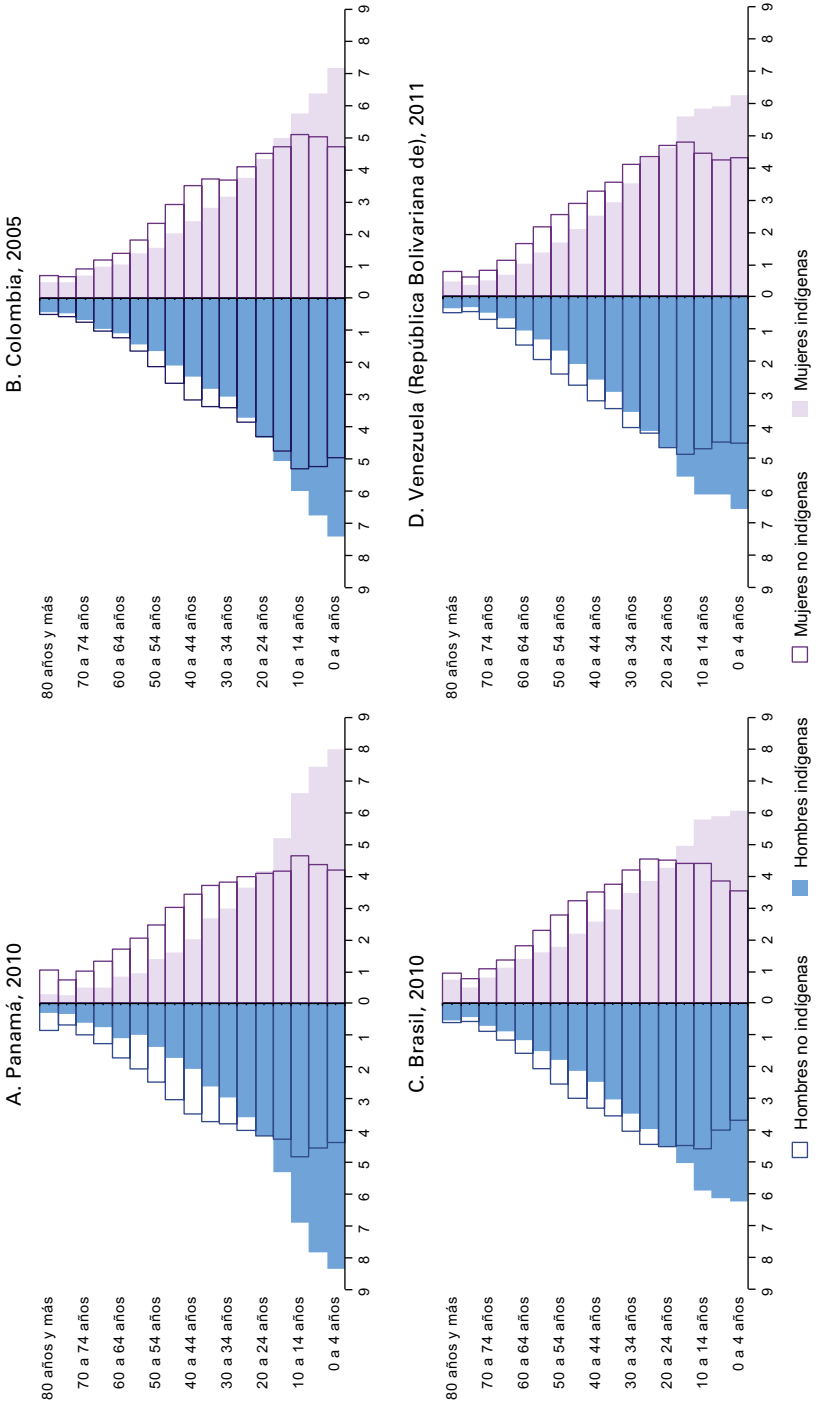


Gráfico II.3 (continuación)

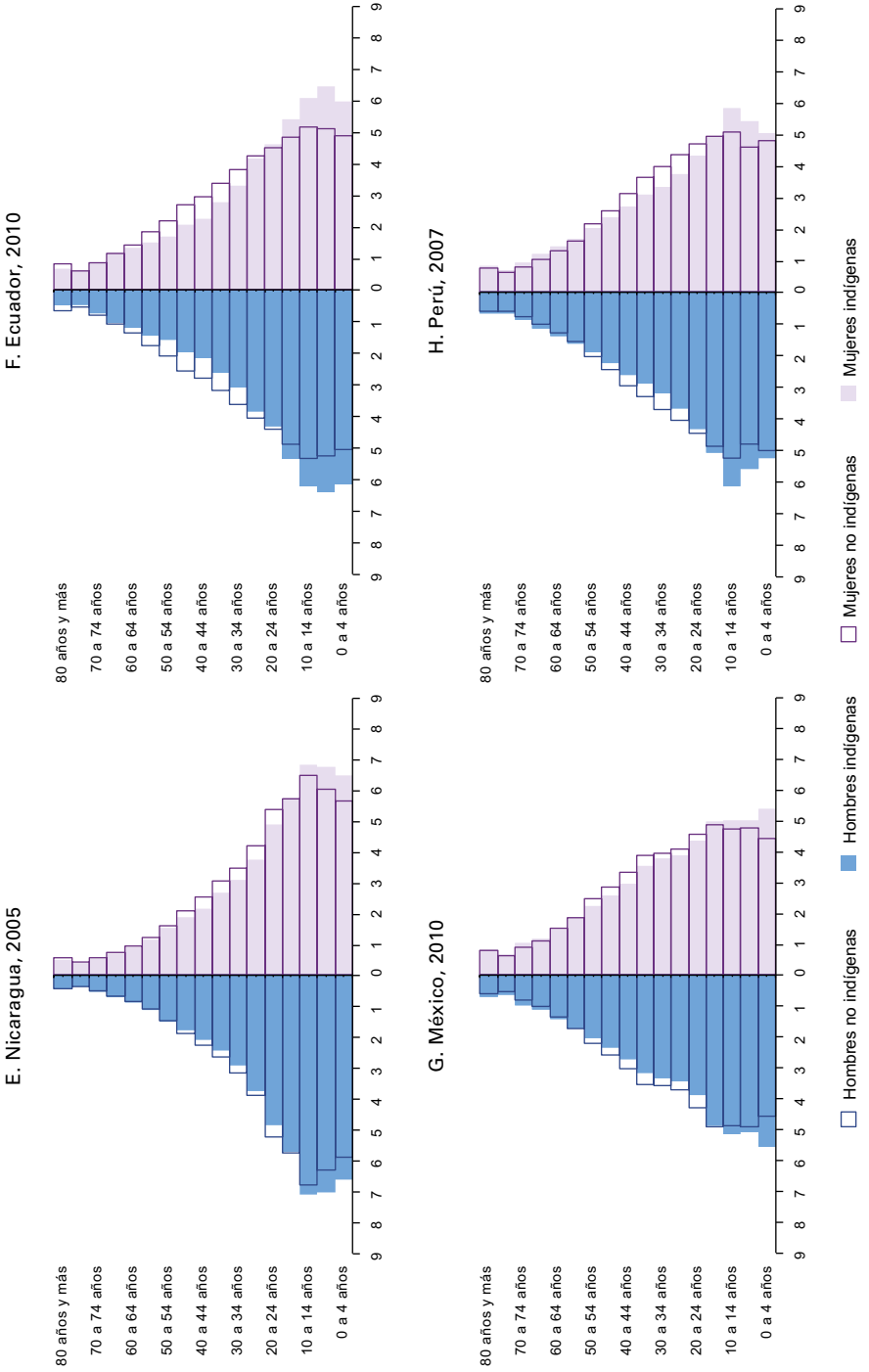
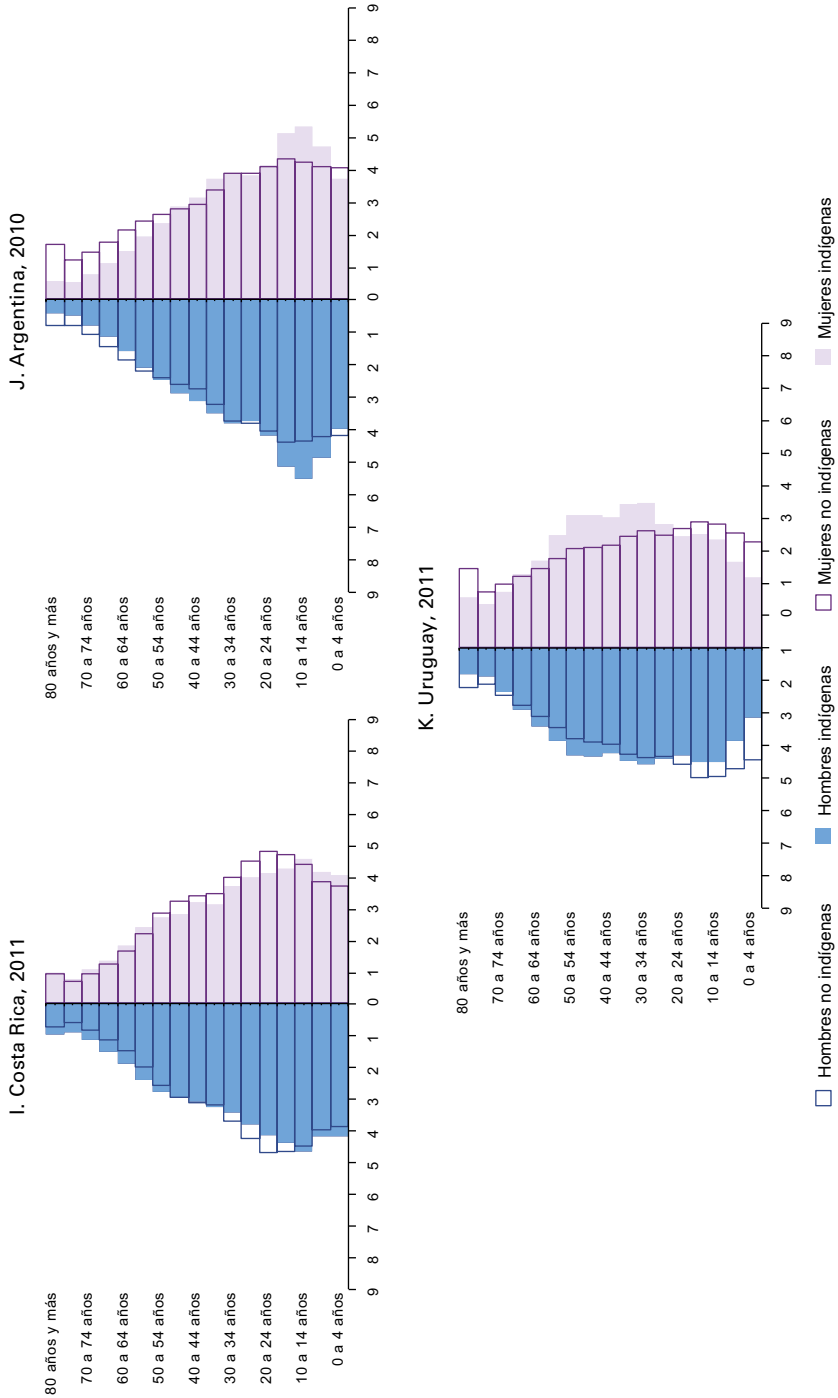


Gráfico II.3 (continuación)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, procesamientos de los microdatos censales.

Las poblaciones indígenas más jóvenes se encuentran en Colombia y Panamá, donde no se observan señales claras de envejecimiento y se mantiene la típica estructura piramidal, con un crecimiento sostenido del grupo de niños menores de 15 años (véanse los gráficos II.3A y II.3B). En particular, los contrastes entre población indígena y no indígena son notables en Panamá, el Brasil y Venezuela (República Bolivariana de), debido al envejecimiento avanzado de la población no indígena (véanse los gráficos II.3C y II.3D).

Por otra parte, en el Ecuador, Nicaragua, México y el Perú se observan estructuras de la población indígena menos jóvenes que en los países antes mencionados y se aprecia que se ha iniciado la llamada transición demográfica, proceso 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 (véanse los gráficos II.3E a II.3H). Ese comportamiento es más notorio en Costa Rica y la Argentina (véanse los gráficos II.3I y II.3J) así como en el Uruguay, donde la población indígena presenta claramente una estructura envejecida (véase el gráfico II.3K).

Las discontinuidades etarias que se observan en algunas pirámides hacen pensar que las cifras están afectadas por una declaración diferenciada de la identidad indígena. No es posible descartar una autoidentificación diferenciada 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.

Asimismo, se debe considerar que la composición por edades de la población indígena es diferente según los pueblos de que se trate, puesto que la dinámica demográfica, y en particular la fecundidad, están íntimamente relacionadas con la organización cultural y social de cada pueblo en cada contexto territorial (CEPAL, 2007). A modo ilustrativo, en los gráficos II.4A a II.4F se muestran las pirámides de población de algunos pueblos seleccionados que habitan en tres países de la región, en los que se constata que los promedios de la población indígena pueden esconder importantes diferencias entre pueblos en cuanto al estadio de transición demográfica en que se encuentran y su potencial de crecimiento. Las estructuras muy jóvenes de los pueblos ngäbe, achuar y yukpa, en Costa Rica, el Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de), respectivamente, contrastan con aquellas más envejecidas de los pueblos chorotega, salasaka y kumanagoto, en los mismos países, en forma respectiva.

Gráfico II.4
Costa Rica, Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de): estructura de la población de pueblos indígenas seleccionados, por edades y sexo, alrededor de 2010
(En porcentajes)

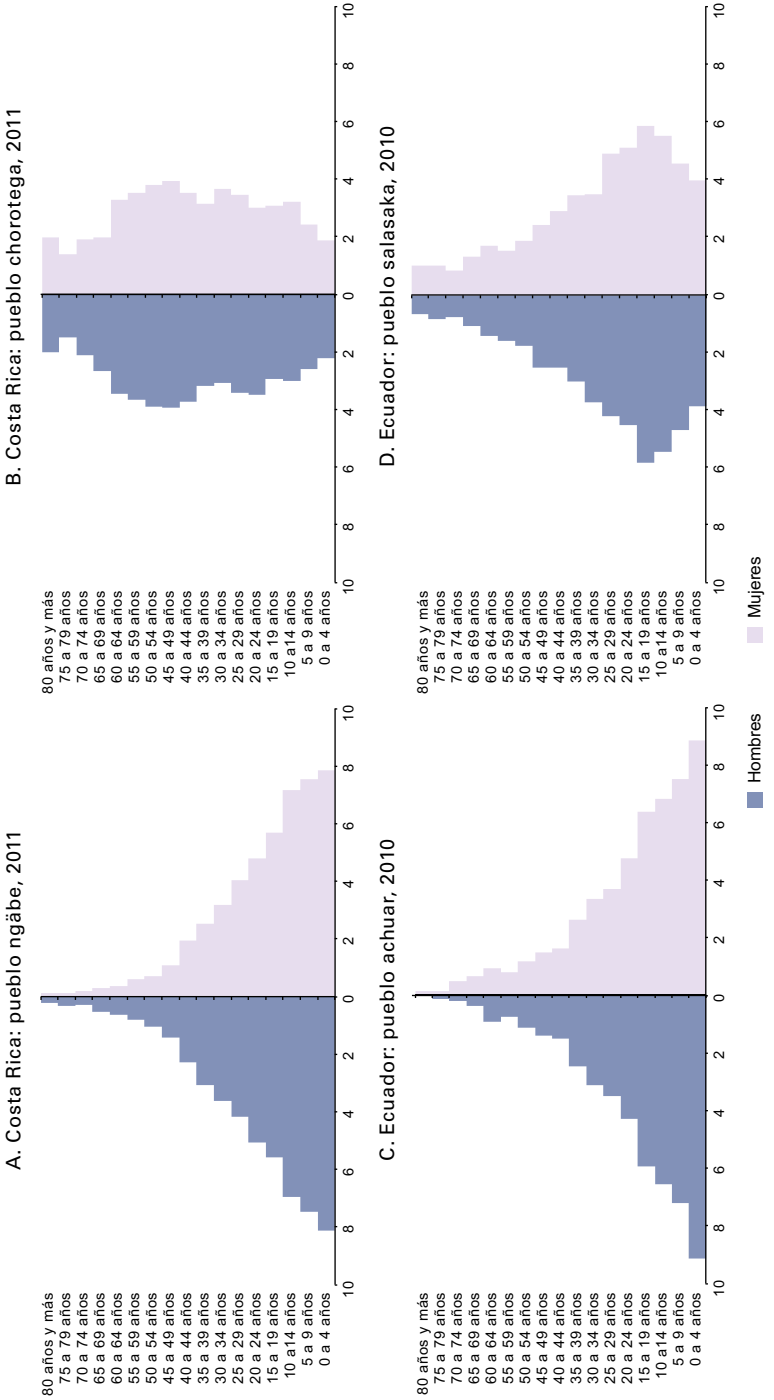
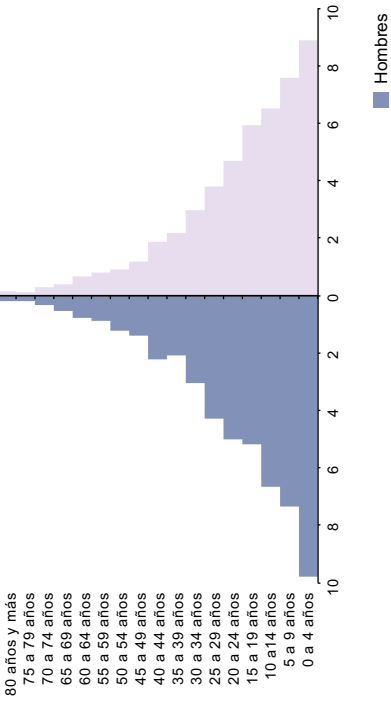
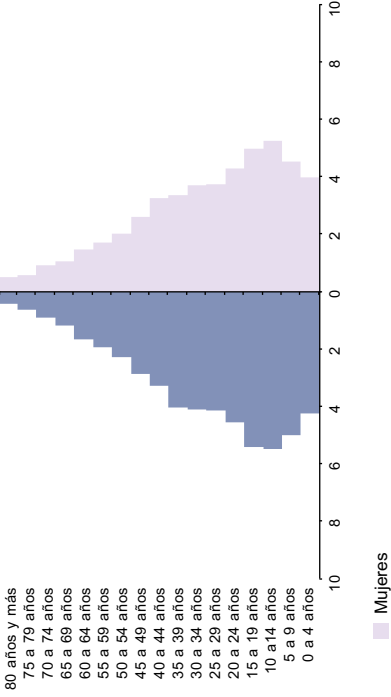


Gráfico II.4 (conclusión)

E. Venezuela (República Bolivariana de):
pueblo yukpa, 2011



F. Venezuela (República Bolivariana de):
pueblo kumanagoto, 2011



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, procesamientos de los microdatos censales.

Las diferencias se pueden observar también entre zonas urbanas y rurales. Por ejemplo, de acuerdo con un estudio realizado a partir de los censos de 2010, en las ciudades las personas indígenas se concentran en las edades reproductivas y económicamente activas (entre los 15 y los 59 años) y se destaca la menor proporción de niñas y adolescentes menores de 15 años en comparación con el peso relativo que este grupo etario tiene en el campo (CEPAL, 2013b). Esa estructura etaria urbana se debe principalmente a 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, sobre todo mujeres de edad. 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 no puede descartarse que responda a estrategias de sobrevivencia de los propios pueblos indígenas, en que las mujeres asumen un rol protagónico (IIDH, 2009; Rodríguez, 2007).

De la observación de las estructuras etarias se desprende también que en 9 de los 11 países de los que hay datos disponibles, el porcentaje de mujeres indígenas mayores (de 60 años y más) es sistemáticamente superior al 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 de la CEPAL (2013b) se muestra 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 o más, situación que amerita un examen, teniendo presentes las inequidades de género que suelen afectar a las mujeres en las edades mayores. En estos casos, 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, lo que tiene 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 que más bien representa la continuidad cultural; el estatus y el rol social pueden incluso mejorar en la medida en que se envejece, ya que las personas de edad son quienes atesoran la sabiduría y la memoria colectiva, que debe ser transmitida para la reproducción cultural del pueblo (Ibacache y Painemal, 2001; Huenchuan, 2006).

Sin embargo, es posible que esas concepciones no sean igualmente válidas para hombres y mujeres indígenas. 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 “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” (CEAMED, 2008). 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” (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), citado en CEAMEG, 2008). En las ciudades, la vulnerabilidad de las mujeres indígenas mayores puede incluso acrecentarse, debido a la modernidad, que erosiona el estatus social y el respeto hacia las personas mayores, 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 se muestra en un estudio de caso del pueblo zoque, en Chiapas (México) (Reyes Gómez, 2002).

En conclusión, existen 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, como se ilustra en el recuadro II.7.

Recuadro II.7

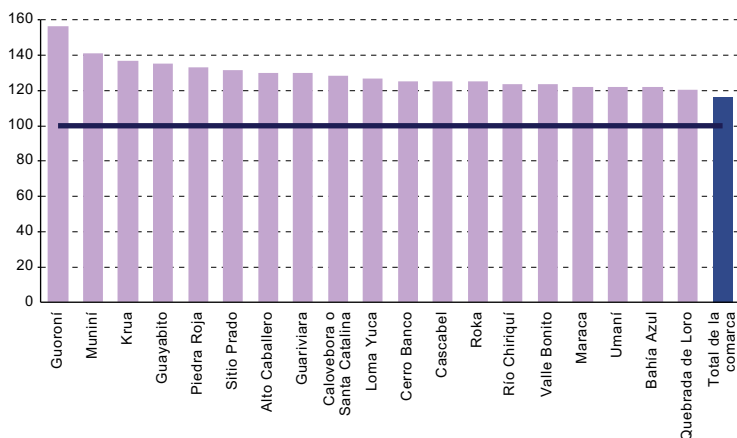
Índice de feminidad: el desequilibrio demográfico de la comarca Ngäbe-Buglé de Panamá

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 Ngäbe-Buglé, de Panamá. Las cifras del gráfico muestran el índice de feminidad de los corregimientos de esta comarca donde existe mayor presencia de mujeres indígenas en edades productivas (entre 15 y 59 años). El número 100 indica que existe la misma cantidad de mujeres y hombres. Para el total de la comarca, en el censo de 2010 se registraron 116 mujeres indígenas de entre 15 y 59 años por cada 100 hombres de la misma condición étnica y grupos de edad. Dentro de la comarca, se aprecian corregimientos que presentan índices muy superiores, como Guoroní, donde existen 156 mujeres indígenas por cada 100 hombres. 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 Ngäbe-Buglé tenía un IDH de 0,45, el más bajo de todas 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 ngäbes), 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).

Recuadro II.7 (conclusión)

Comarca Ngäbe-Buglé (Panamá): índice de feminidad de la población indígena de entre 15 y 59 años en corregimientos con mayor presencia femenina y total, 2010^a
(En números de mujeres por cada 100 hombres)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, procesamientos de los microdatos censales.

^a El índice de feminidad es el cociente entre la población femenina y la masculina, multiplicado por 100; es decir, expresa cuántas mujeres hay por cada 100 hombres. En el caso del gráfico, se calculó para las edades de entre 15 y 59 años.

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", *Documentos de Proyecto* (LC/W.558), Santiago, 2013.

E. Niveles y tendencias de la fecundidad indígena: factores clave del crecimiento poblacional

Históricamente, la fecundidad de las poblaciones humanas se ha estudiado mediante el examen del comportamiento reproductivo de las mujeres. Es por eso que, en las fuentes de datos convencionales, las preguntas sobre la tenencia de hijos se aplican a la población femenina. En la actualidad, aun cuando los indicadores sobre este fenómeno siguen derivándose de la información asociada a 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 éstos", así como el de "adoptar decisiones relativas a la reproducción sin sufrir discriminación, coacciones ni violencia" (Naciones Unidas, 1995b). En relación con 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 indígena del buen vivir, según la cual los hijos representan la posibilidad de la reproducción biológica y cultural. También se debe agregar 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.

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 por mujer y se observa una evidente convergencia entre los países: en el extremo de fecundidad más baja se encuentran Cuba y Costa Rica, que tienen tasas de 1,5 y 1,7 hijos por mujer, respectivamente, mientras que en el extremo opuesto se ubican el Estado Plurinacional de Bolivia, que presenta una TGF de 3 hijos por mujer, y Guatemala, con una de 3,7 hijos por mujer (CEPAL/CELADE, 2013b).

Si bien el descenso ha sido generalizado y sostenido, persisten disparidades según áreas geográficas y grupos sociales. Algunos estudios 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 que proporcionan los nuevos censos, cabe preguntarse si esos comportamientos se mantienen y qué ha pasado con los niveles de desigualdad. En el cuadro II.6, en que se presentan las tasas de fecundidad de las mujeres indígenas y no indígenas de 12 países de América Latina, se constata que las primeras siguen siendo más elevadas. También se observa una mayor variabilidad entre las poblaciones indígenas de los distintos países, que presentan promedios que van desde los 2,4 hijos por mujer en el Uruguay hasta los 5 hijos por mujer en Guatemala y Panamá. En Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de), el promedio de hijos de las mujeres indígenas es de 4, aunque en el caso nicaragüense las cifras corresponden a la encuesta del período 2006-2007. El Ecuador, por su parte, estaba cercano a esos niveles de fecundidad en 2010. En cuanto a las brechas relativas, se observa que las mayores diferencias entre las mujeres indígenas y las no indígenas se registran en el Brasil y Panamá, donde la fecundidad de las primeras como mínimo duplica la de las segundas. En Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de), la fecundidad de las mujeres indígenas resulta un 60% y un 80% mayor que la de las mujeres no indígenas, respectivamente, y en el Uruguay, uno de los países con menores desigualdades sociales en el contexto de la región, se perciben las diferencias más bajas.

Cuadro II.6
América Latina (12 países): tasas globales de fecundidad según condición étnica y zona de residencia, alrededor de 2010
(En números de hijos por mujer)

A. Países con estimación a 2010 derivada del último censo ^a	Total de mujeres		Zona urbana		Zona rural		Brecha relativa entre mujeres indígenas y no indígenas ^b	
	Indígenas	No indígenas	Indígenas	No indígenas	Indígenas	No indígenas	Total de mujeres	Zona urbana Zona 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 año de las encuestas	Total de mujeres		Zona urbana		Zona rural		Brecha relativa entre mujeres indígenas y no indígenas ^b	
	Indígenas	No indígenas	Indígenas	No indígenas	Indígenas	No indígenas	Total de mujeres	Zona urbana Zona 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

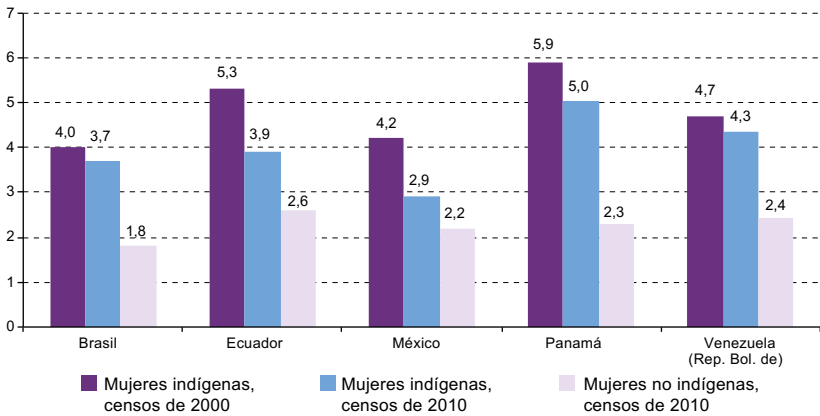
Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, procesamientos de los microdatos censales y de las encuestas demográficas.

^a Para estimar la fecundidad se utilizó el método P/F de Brass, sobre la base de las preguntas acerca de los hijos nacidos en el año anterior al censo; luego se 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).

^b Cociente entre las tasas globales de fecundidad de las mujeres indígenas y no indígenas.

Por otra parte, el gráfico II.5 permite constatar que hubo una reducción de los niveles de fecundidad de las mujeres indígenas, al menos en los cinco países de los que hay datos disponibles de las rondas censales de 2000 y 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 la fecundidad de las mujeres indígenas y no indígenas también se redujeron. Si bien en el Brasil se 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 rurales⁷. Según las cifras derivadas del censo del Brasil de 2000, la fecundidad de las mujeres indígenas era de 2,8 hijos por mujer en las áreas urbanas y de 6,2 hijos por mujer en el campo⁸. Sobre esta base, según los datos del censo de 2010 se habría producido un descenso modesto de la TGF de las mujeres indígenas en las ciudades, a un valor de 2,6 hijos por mujer, pero a la vez una significativa disminución de sus niveles de fecundidad en las zonas rurales, a un valor de 4,7 hijos por mujer (véase el cuadro II.6).

Gráfico II.5
América Latina (5 países): tasas globales de fecundidad de las mujeres indígenas, según los censos de 2000 y 2010, y de las mujeres no indígenas, según los censos de 2010
(En números de hijos por mujer)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, procesamientos de los microdatos censales.

⁷ Los cambios en las preguntas de identificación étnica que se aplicaron en el censo de 2010 del Brasil permitieron mejorar la calidad del registro en los territorios indígenas. Sin embargo, llama la atención el hecho de que en las zonas urbanas la población indígena se redujera de manera considerable, 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.

⁸ Véase el Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas (SISPIPI) [en línea] <http://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/SISPIPI/>.

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 2,4 hijos por mujer en el Uruguay y 3,9 hijos por mujer en la República Bolivariana de Venezuela y en las zonas rurales entre 2,5 hijos por mujer en el Uruguay y 5,7 hijos por mujer en Panamá. Por lo tanto, las brechas 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 mujeres 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 y el Perú (véase el cuadro II.6).

Los factores que inciden en los resultados anteriores son múltiples y la fecundidad de los pueblos depende de su concepción del buen vivir, en la que los hijos representan la posibilidad de la reproducción biológica y cultural continuamente amenazada. 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 rige las relaciones de género e influye en las variables intermedias o directas de la fecundidad, como el uso de anticonceptivos, los patrones de unión y formación de las familias, las prácticas de aborto y la duración de la lactancia, entre otras.

Además, no se puede desconocer que las cifras también esconden, en parte, las brechas en la implementación del derecho a la salud reproductiva de las mujeres indígenas. En este caso intervienen factores estructurales, como la discriminación histórica (expresada en mayores grados de pobreza material, bajos niveles de educación formal y residencia en zonas apartadas), que dificulta el acceso a los servicios de salud, a lo que se suma su falta de accesibilidad cultural. Una prueba de ello es que, si se toman los años de escolaridad de las mujeres como variable representativa (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 estudios o más) apenas alcanza entre 1,2 y 2,9 hijos por mujer. 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.

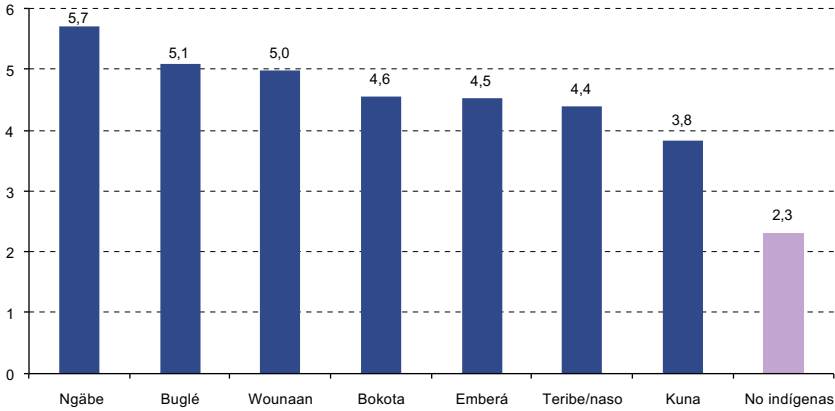
Cuadro II.7
América Latina (11 países): tasas globales de fecundidad según condición étnica
y nivel de escolaridad, alrededor de 2010
(En números de hijos por mujer)

A. País y año del censo	Mujeres indígenas				Mujeres no indígenas			
	Años de estudio				Años de estudio			
	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 año de la encuesta	Mujeres indígenas				Mujeres no indígenas			
	Años de estudio				Años de estudio			
	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: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, procesamientos de los microdatos censales y de las encuestas demográficas.

A fin de ilustrar la heterogeneidad de situaciones, se presentan en el gráfico II.6 las tasas globales de fecundidad de las mujeres indígenas de diferentes pueblos que viven en Panamá. Mientras que las kunas tienen en promedio menos de 4 hijos, las ngäbes están cercanas a los 6 hijos. Las altas tasas de fecundidad de las mujeres indígenas, en particular en la comarca Ngäbe-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). Lo anterior pone de relieve la necesidad urgente de implementar 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.6
Panamá: tasas globales de fecundidad de las mujeres según condición étnica
y pueblos de pertenencia en el caso de las indígenas, 2010
(En números de hijos por mujer)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, procesamientos de los microdatos censales.

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 de esos derechos a una situación de reconocimiento jurídico —e incluso constitucional en algunos casos— en la mayoría de los países de la región. En las sucesivas reformas constitucionales se han incluido los derechos territoriales de los pueblos indígenas, lo que les ha otorgado 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 el derecho internacional ha experimentado una evolución sin precedentes en relación con estos derechos y se ha establecido toda una

categoría, dentro de la cual los derechos al territorio ocupan un lugar especial¹. Desde el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (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 sus 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 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.

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 estos derechos 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 contra². 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 y en la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos (OEA)³.

Como consecuencia de esta evolución, surge un derecho al territorio de los pueblos indígenas articulado alrededor de tres elementos constitutivos:

¹ En este período se han elaborado obras relevantes sobre la evolución de los derechos de los pueblos indígenas. Entre otras, se pueden mencionar las de Anaya (2005), Berraondo (2006) y Gómez y Berraondo (2013).

² En el artículo 62 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se afirma que “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” (párr. 1) y que “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” (párr. 3).

³ La Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se aprobó en junio de 2016. Véase el documento completo en [en línea] <http://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>.

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. Igualmente, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas es clara en el sentido de que se afirma el derecho de propiedad sobre los recursos naturales como parte de los derechos territoriales. 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 de Derechos Humanos y ha sido claramente reconocido por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y por los mecanismos de vigilancia de los tratados internacionales. Este derecho de propiedad encuentra su fundamento en el derecho consuetudinario propio de cada pueblo indígena. Tiene un carácter predominantemente colectivo e incluye todas aquellas cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona.

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 compensación⁴. 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 tradicionales⁵.

⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Sentencia de 17 de junio de 2005 (fondo, reparaciones y costas)”, Serie C, N° 125, párrs. 140 y 143.

⁵ La relación espiritual y especial con sus tierras y territorios ha sido afirmada en reiteradas ocasiones tanto por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (véase CIDH, Informe N° 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 que “la 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 Axa vs. Paraguay”, op. cit., párr. 154). Véanse también “Caso comunidad indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay. Sentencia de 29 de marzo de 2006 (fondo, reparaciones y costas)”, Serie C, N° 146, párr. 131; “Caso de la comunidad mayagna (sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua. Sentencia de 31 de agosto de 2001 (fondo, reparaciones y costas)”, Serie C, N° 79, párr. 149; “Caso comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay”, op. cit., párrs. 124 y 131, y “Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala (reparaciones). Sentencia de 19 de noviembre 2004”, Serie C, N° 116, párr. 85.

Este derecho tiene límites que pueden ser establecidos por los Estados, siempre y cuando no conlleven una denegación de la subsistencia como pueblo indígena o tribal, de acuerdo con 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 democrática⁶.

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 de dicho pueblo 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, y iii) la realización de estudios de impacto social y ambiental antes de realizar cualquier concesión⁷.

Por último, existen ciertos criterios importantes para resolver conflictos entre los derechos de propiedad de comunidades o pueblos indígenas y de terceros que adquirieron los títulos de buena fe. Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, habrá que analizar caso por caso la legalidad, necesidad y proporcionalidad, así como 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 debe recuperar sus tierras o recibir una compensación. A pesar del criterio general establecido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos 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 ella afectaría diversos derechos fundamentales⁸.

En relación con los derechos de titulación y demarcación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos 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 representa una violación del derecho a la tutela judicial efectiva al que se refiere el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. También ha determinado que la posesión continuada equivale a la titulación de pleno

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Caso del pueblo saramaka vs. Surinam. Sentencia del 28 de noviembre de 2007 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)", párr. 127.

⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Caso del pueblo saramaka vs. Surinam", op. cit., párr. 129; "Pueblo indígena kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Sentencia de 27 de junio de 2012 (fondo y reparaciones)", Serie C, N° 245. párr. 157.

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Caso comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay", op. cit., párrs. 44 y 46.

dominio que otorgan los Estados y, por lo tanto, genera el derecho a exigir el reconocimiento oficial de propiedad y su registro⁹.

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. Igualmente, existen derechos de compensación e indemnización aplicables cuando los Estados no puedan devolver las tierras tradicionales a los pueblos indígenas. En estos casos, para determinar la aplicación de la compensación o de la indemnización, es preciso guiarse por el Convenio núm. 169 de la OIT y por la Convención Americana sobre Derechos Humanos 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 mecanismos eficaces¹⁰.

De manera transversal a todos estos derechos concurren el derecho a la participación, al consentimiento libre, previo e informado y a la consulta. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos 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 un correcto cumplimiento del deber estatal de consulta, la Corte ha establecido un conjunto de elementos que deben garantizarse siempre que se realice un proceso de consulta¹¹: 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 de Derechos Humanos ha establecido una nueva salvaguardia, 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

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Caso de la comunidad mayagna (sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua", op. cit., párr. 148.

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Caso comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay", op. cit., párrs. 149 y 151.

¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Pueblo indígena kichwa de Sarayaku vs. Ecuador", op. cit., párrs. 177, 180, 181, 185, 186, 187 y 200.

deben realizar los procesos de consulta, sino que además deben lograr el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos afectados¹².

El consentimiento libre, previo e informado es un principio que establece el derecho de una comunidad a otorgar o no su consentimiento a proyectos que puedan afectar sus tierras o sus formas tradicionales de ocupación o de uso. Es un principio clave del derecho internacional y de la jurisprudencia relacionada con los pueblos indígenas. Su aplicación implica que se otorgue la información necesaria, que se desarrollen negociaciones sin coacción entre los inversionistas, las empresas, los Gobiernos y los pueblos indígenas y que se respete la libertad de las comunidades indígenas para tomar su decisión (Naciones Unidas, 2005d).

La relación entre el derecho al consentimiento libre, previo e informado y el deber estatal de consulta es relevante y así se establece tanto en el Convenio núm. 169 de la OIT como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas puede considerarse un objetivo del derecho a la consulta o un requisito de ese derecho en cualquier actividad que afecte sus territorios y culturas. Como requisito, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se establecen dos situaciones en que los Estados deben obtener el consentimiento de las comunidades para poder desarrollar una actividad: cuando se quiera trasladar a una comunidad indígena de sus tierras tradicionales (art. 10) y cuando se pretenda almacenar desechos tóxicos en las tierras indígenas (art. 29, párr. 2).

Por último, no es posible cerrar este breve resumen sin destacar la estrecha relación que los derechos territoriales guardan con la garantía de otros derechos fundamentales para los pueblos indígenas, como el derecho a la vida y a la autodeterminación, los derechos culturales, el derecho a no sufrir discriminación y el derecho a la tutela judicial efectiva (véase el recuadro III.1).

El reconocimiento del derecho al territorio lleva aparejadas consecuencias políticas, sociales y económicas transformadoras, vinculadas al reconocimiento de la identidad indígena y su equiparación con las identidades occidentales, el reconocimiento de una injusticia histórica y su subsanación y el reconocimiento de una condición de igualdad, negada durante siglos de discriminación.

¹² Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Caso del pueblo saramaka vs. Surinam", op. cit., párrs. 129 y 135. Véanse más detalles sobre estos estándares en CIDH (2009a).

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” (citado en MacKay, 2002, pág. 65).

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha afirmado en diversas ocasiones la existencia de una relación entre los derechos territoriales y el derecho a la autodeterminación. En su declaración respecto de la situación de los pueblos indígenas del Canadá, el Comité lo reafirmó claramente al manifestar 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” (*Naciones Unidas, 1999c*, párr. 8). También ha sido establecida claramente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia del caso del pueblo saramaka contra Suriname (de 28 de noviembre de 2007). Los Relatores Especiales sobre los derechos de los pueblos indígenas también han afirmado en reiteradas ocasiones la relación y complementariedad existente entre el derecho a la autodeterminación y los derechos territoriales (Clech Lam, 2002; Assies, 2005; Aparicio, 2006; López Fuentes, 2007 y Naciones Unidas, 2016a).

El Comité de Derechos Humanos, en su observación general núm. 23 al artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (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. El Comité establece que “ese derecho puede incluir actividades tradicionales como la pesca o la caza y el derecho a vivir en reservas protegidas por la ley” y que “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”^a.

En relación con la discriminación, en la “Recomendación general núm. 23 relativa a los derechos de los pueblos indígenas” del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial se demuestra el vínculo existente entre los derechos territoriales y la discriminación: “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” (párr. 3). También cabe mencionar la declaración emanada de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban (Sudáfrica), del 31 de agosto al 8 de septiembre de 2001. En ella se expresa “preocupación porque en algunos Estados las estructuras o instituciones políticas y jurídicas,

Recuadro III.1 (conclusión)

algunas de ellas heredadas y que hoy persisten, no corresponden a las características multiétnicas, pluriculturales y plurilingües de la población y, en muchos casos, constituyen un factor importante de discriminación en la exclusión de los pueblos indígenas” y se destaca “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).

Desde su sentencia en el caso de la comunidad mayagna (sumo) Awas Tingni contra Nicaragua (de 31 de agosto de 2001), la Corte ha vinculado expresamente las violaciones del derecho a la propiedad comunal indígena con violaciones del derecho a la protección efectiva por parte de los órganos judiciales o administrativos competentes. Existe al respecto una extensa jurisprudencia, tanto en el sistema de las Naciones Unidas como en el sistema interamericano de derechos humanos.

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

^a Comité de Derechos Humanos, “Observación general núm. 23. Derecho de las minorías (artículo 27)”, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (CCPR/C/21/Rev.1/Add.5), 1994, párr. 7.

Las consecuencias políticas se vinculan a que, de alguna manera, se reconoce que dentro de un Estado existen sujetos colectivos distintos, que tienen capacidad de poseer, gestionar y controlar parte de lo que hasta el momento de dicho reconocimiento se ha considerado territorio soberano del Estado. A partir del reconocimiento del derecho al territorio de los pueblos indígenas, se hace imperativa una transformación política del Estado, que conduzca a la adopción de nuevos modelos basados en la plurinacionalidad y la convivencia intercultural; ello también implica el reconocimiento de derechos políticos de autogobierno o autodeterminación, que a su vez motivan la transformación de los modelos clásicos de organización política¹³.

Las consecuencias sociales dejan en evidencia las visiones encontradas que suscitan todavía hoy los pueblos indígenas, cuando se habla de cuestiones de reconocimiento, igualdad o existencia de derechos en contextos sociales en que aún persisten viejas concepciones racistas y se acentúa la negación de la condición de igualdad entre las personas e, incluso más, cuando en esos contextos los recursos naturales son sinónimo de riqueza y desarrollo. Además, hay consecuencias económicas, ya que al ejercer sus derechos territoriales los pueblos indígenas pueden controlar y gestionar sus territorios

¹³ La amenaza a la integridad política y territorial del Estado que conlleva el reconocimiento del término “territorio” se hace aún más evidente por la relación que dicho término guarda con el concepto de libre determinación, internacionalmente aceptado y reconocido por consenso. 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).

y recursos naturales. Esto implica el establecimiento de nuevas relaciones entre los Estados y los pueblos indígenas, y fuentes de recursos económicos para estos últimos.

2. El derecho al territorio: conceptos y consecuencias

Para los pueblos indígenas, la reivindicación territorial 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 constituyen el reclamo por el control de los aspectos de orden político, económico, social y cultural con el fin de asegurar la reproducción y continuidad material y cultural del grupo según su normativa propia. De esta manera, el territorio es un sistema de recursos, 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 otorgar un reconocimiento completo a la realidad indígena. Teniendo presente la categorización de los elementos materiales e inmateriales, el territorio hace referencia a la parte de la tierra con la que el pueblo indígena mantiene esa relación de interdependencia y esa vinculación política, espiritual y cultural que lo caracteriza debido a su permanencia en ese territorio desde tiempos inmemorables, que ha ido marcando el paso de las generaciones¹⁴. La concepción de territorio 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 el uso de los recursos naturales, conforme a cuáles sean esas relaciones especiales. En este sentido, se puede afirmar que el término “territorio” hace referencia a un concepto más amplio que el término “tierra”. Es un espacio donde sus ocupantes comparten derechos sobre los recursos del suelo y el subsuelo; está regido por un gobierno común, con normas propias y jurisdicción, que el gobierno ejerce con competencia y autonomía. Es el medio donde el ser humano desarrolla su vida cotidiana y donde tiene contacto armónico, frecuente y regular con la naturaleza (Tiban, 2001).

¹⁴ La existencia de estos elementos materiales e inmateriales en el sentido que aquí se recoge 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 han venido produciendo en instrumentos internacionales. La relación especial que une a los pueblos indígenas con el medio ambiente, 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).

Este concepto de territorio estaría fundamentado en el derecho de los pueblos indígenas a la posesión y uso de las tierras y los recursos naturales de acuerdo con sus costumbres y tradiciones y, por lo tanto, se encontraría estrechamente vinculado a otros 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 de un área geográfica determinada. En esta última cuestión existen ciertas limitaciones, que ya se hicieron evidentes en el largo proceso de negociación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, con respecto a la aprobación del artículo 3, en que se establece el derecho a la libre determinación. En este sentido, Érica Irene Daes, entonces Presidenta del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, afirmó durante el proceso de negociaciones que “en este contexto ‘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 manifestaron los legisladores que negociaron el proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, cuando afirmaron que existía “una comprensión del significado especial de ‘territorio indígena’, diferente del significado tradicional vinculado con la soberanía nacional, pero sin discrepar con el mismo”. 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).

A pesar de que el proceso de negociación para la aprobación, en 2016, de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas estuvo permeado de tensiones, en el artículo XXV se reconoce que los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado, utilizado o adquirido. Sin embargo, el punto 5 del artículo generó contradicciones, porque establece que las formas de propiedad, posesión o dominio tendrían que ser de acuerdo al ordenamiento jurídico de cada Estado y a los instrumentos internacionales. Respecto a esto, Nancy Yáñez Fuenzalida, asesora legal del Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, afirma que en este tema la Declaración es “regresiva respecto de los estándares fijados por los órganos del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, que reconocen el derecho de propiedad

ancestral indígena en base a la ocupación y le confiere preeminencia respecto de la propiedad estatal como consecuencia de su preexistencia”¹⁵.

La conceptualización del territorio resulta 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. Existen numerosas referencias a la noción de territorio, de diferentes pueblos indígenas, algunas de las cuales se destacan a continuación.

- “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 tierra será diezmada, depredada y consecuentemente el hombre se individualizará 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” (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” (Unión de Nativos Ayoreo de Paraguay/ Iniciativa Amotocodie, 2012, pág. 2, Prólogo del dirigente ayoreo Ticio Escobar).

¹⁵ Véase “OEA: Declaración vulnera derechos de los pueblos indígenas” [en línea] http://www.iwgia.org/noticias/buscar-noticias?news_id=1376.

- “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 Carta de la Tierra de los Pueblos Indígenas, de la Conferencia de Kari-Oca, realizada en mayo de 1992 (párr. 32), se alude a los territorios indígenas como entes vivos en una relación vital permanente con los seres humanos y la naturaleza (citado en Gobierno Vasco, 1998).

Al margen de las conceptualizaciones de los propios pueblos indígenas, desde diversos ámbitos internacionales y nacionales se han propuesto distintas formas de comprender el concepto de territorio. Entre ellas, puede mencionarse la sugerida por el primer Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, quien hizo referencia a las tierras y territorios de origen, con los cuales las comunidades indígenas mantienen vínculos históricos y espirituales, como “territorios geográficos en los que florece la sociedad y la cultura y, por lo tanto, constituyen el espacio social en el que una cultura puede transmitirse de generación en generación” (Naciones Unidas, 2002, párr. 49).

La Ley núm. 1715 del Estado Plurinacional de Bolivia (Ley INRA), en virtud de la cual se creó el Servicio Nacional de Reforma Agraria, fue una de las primeras leyes en que se adoptó un concepto, en este caso, de las tierras comunitarias de origen, a las que se define como “los espacios geográficos que constituyen el hábitat 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”¹⁶.

En otra destacada norma, 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 una definición de los territorios indígenas y étnicos, entendidos como “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”¹⁷.

Por lo tanto, el concepto de territorio abarca todos los elementos necesarios de protección que han sido reconocidos en el ámbito internacional: relación

¹⁶ Ley núm. 1715, del 18 de octubre de 1996, art. 41.

¹⁷ Ley núm. 445, publicada en *La Gaceta Diario Oficial*, N° 16, del 23 de enero de 2003, art. 3.

especial con las tierras y recursos del territorio, propiedad y control sobre estos, derechos de consulta, consentimiento y participación, autogobierno dentro del territorio, restitución, compensación e indemnización en casos de afectación del territorio.

3. Avances nacionales en el reconocimiento de los derechos territoriales indígenas

La evolución del reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas en los países de Centroamérica y América del Sur resulta innegable. La presión de los propios pueblos, junto con la evolución de las normas internacionales, ha permitido que el escenario del reconocimiento haya cambiado considerablemente.

Es necesario destacar que existe un nivel alto de reconocimiento constitucional de los derechos territoriales indígenas, ya que muchos países establecen entre sus derechos constitucionales algún tipo de reconocimiento y protección de los territorios de esos pueblos.

Igualmente, existen diversas leyes, decretos o reglamentos que complementan el reconocimiento constitucional. 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. Los territorios indígenas no han sido titulados en su totalidad. Los países se encuentran en medio de 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 exponen algunos ejemplos nacionales.

a) Bolivia (Estado Plurinacional de)

Como se mencionó antes en el capítulo II, en el Estado Plurinacional de Bolivia existen 39 pueblos indígenas y se estima que en conjunto suman 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 país en el de más claro reconocimiento de estos derechos. El Estado reconoce la propiedad colectiva de la tierra, en la medida en que cumpla con una función social o con una función económica y social (arts. 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. Se establece también una protección especial sobre los territorios de los pueblos en aislamiento.

Además de lo estipulado en la Constitución, en el Decreto Supremo núm. 727 de 2010 se establece que las tierras comunitarias de origen (TCO) existentes pasan a denominarse territorios indígenas originarios campesinos (TIOC) y que estos serán nombrados por los propios pueblos según sus normas¹⁸. Asimismo, como normas anteriores a la Constitución, cabe destacar la Ley Forestal¹⁹ y la Ley INRA, en virtud de la cual se establecieron las TCO y se inició el proceso de saneamiento de tierras²⁰.

El proceso de reivindicación y titulación de tierras en el Estado Plurinacional de Bolivia comenzó hace muchos años. Entre 1990 y 2011 se produjo la mayor cantidad de titulaciones. En 1990, el Gobierno del Presidente Jaime Paz Zamora emitió diversos decretos supremos en que se reconocían los territorios amazónicos de los sirionós en el Beni, los moxeños y otros pueblos del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS) y los tsimanés, yuracarés y movimas en la región de los tsimanés. En 1992 se incorporaron nuevos territorios, el araona en el norte de La Paz, el yuqui entre Santa Cruz, Cochabamba y el Beni, y el chiquitano N° 1 en la provincia Ñuflo de Chávez, departamento de Santa Cruz. En 1993 se incorporó el territorio de los weehnayeks 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 siguientes, hasta finales de 2005, se titularon 8.400.752 hectáreas, de las cuales 6 millones, superficie equivalente a solo el 28% de la demanda de tierras bajas, correspondían a pueblos indígenas amazónicos.

En 2006 se promulgó la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (Ley núm. 3545) y posteriormente, en menos de un año, se titularon 1,9 millones de hectáreas correspondientes a 24 territorios indígenas originarios campesinos, de los cuales los más extensos eran el cavineño, el guarasugwe, el 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 correspondientes a territorios indígenas originarios campesinos en 2007, de 2,3 millones de hectáreas en 2008 y de 3,5 millones de hectáreas en 2009. Cabe destacar que en 2011 el territorio demandado alcanzó un total de 36.552.883 hectáreas para la conformación de 258 TIOC. De esa superficie, se demandaban 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 hectáreas, de las cuales la superficie titulada representa el 19,4%, por lo que el proceso aún continúa (Fundación Tierra, 2010).

¹⁸ Decreto Supremo núm. 727 de 2010, arts. 1 y 2.

¹⁹ Ley núm. 1700 de 1996.

²⁰ Ley núm. 1715 de 1996, Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria.

Durante la gestión de 2016, según fuentes del Instituto Nacional de Reforma Agraria, se han emitido como parte del proceso de saneamiento de tierras 144.948 títulos, por una superficie de 2,6 millones de hectáreas, correspondientes a 260.000 beneficiarios de los pueblos indígenas originarios campesinos y comunidades interculturales, y en lo referente a tierras fiscales distribuidas mediante la dotación de tierras, se ha beneficiado a 5.903 familias pertenecientes a 217 comunidades, con un total de 327.316 hectáreas²¹.

b) Brasil

El Brasil es uno de los países con mayor diversidad étnica, puesto que existen 305 pueblos indígenas, cuya población es de alrededor de 900.000 personas (véanse los cuadros II.2 y II.4). La Constitución Política de 1988 contiene un capítulo dedicado a los pueblos indígenas, en el que se reconoce su organización social, costumbres, lenguas, creencias y tradiciones, y los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan (art. 231).

Además de la Constitución, es importante destacar el Estatuto del Indio de 1973, en que se incluyó una tipología de tierras indígenas que se mantiene hasta hoy, y el Decreto núm. 7747 de la Presidencia de la República, del 5 de junio de 2012, en que 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 en esta materia que tiene el país y, muy especialmente, la Fundación Nacional del Indio (FUNAI)²².

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. Los indígenas tienen la “posesión permanente” de las tierras tradicionalmente ocupadas por ellos y el usufructo exclusivo de las riquezas del suelo, de los ríos y de los lagos existentes en ellas. Sin embargo, al Congreso Nacional le compete autorizar el aprovechamiento de sus recursos hidráulicos y minerales, así como la explotación de las riquezas naturales del suelo y de los ríos y lagos que se encuentren en ellas (Constitución de 1988, art. 231, incisos 3 y 6).

Por su parte, según la tipología de tierras indígenas establecida en el Estatuto del Indio, pueden existir tierras ocupadas o de posesión permanente de los indios o silvícolas, zonas reservadas para indios y tierras de dominio

²¹ Véase “Informe de buenas prácticas del Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia sobre la aplicación de los derechos de los pueblos indígenas – Gestión 2016” [en línea] http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/2017/16-session/member-states/Bolivia-Report_UNPF16session.pdf.

²² Véase [en línea] www.funai.gov.br.

indígena²³. De acuerdo con el Consejo Indigenista Misionero (CIMI), existen 1.024 tierras indígenas, de las cuales 400 están tituladas (registradas, reservadas y constituidas como tierras indígenas), 129 en proceso de titulación (identificadas, declaradas u homologadas) y 495 sin titulación. Las tierras tituladas y en proceso de titulación abarcan 1.105.258 kilómetros cuadrados, es decir, el 13% de la superficie nacional. Según el Instituto Socioambiental (ISA), de 988 tierras habitadas por población indígena, 323 no poseen ninguna definición jurídica y 146 se encuentran en estudio, sin haber sido identificadas aún como tierras indígenas. En relación con las tierras en proceso de demarcación, 20 están identificadas, 60 declaradas, 35 homologadas y 366 registradas.

Al respecto, la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, en el informe relativo a su misión al Brasil (Naciones Unidas, 2016b), llamó la atención sobre los largos retrasos en el proceso de demarcación de las tierras indígenas y la emisión de órdenes de desalojo cuando los pueblos indígenas ocupan las tierras a las que tienen derecho según la Constitución de 1988, pero que el Estado no ha demarcado en los últimos 28 años. También es motivo de preocupación el hecho de que el Estado no proteja las tierras de los pueblos indígenas de actividades como la minería y la explotación maderera; incluso donde se ha reconocido el derecho de los pueblos indígenas a esas tierras, como en la región amazónica, ellos carecen de control efectivo sobre sus recursos²⁴.

c) Colombia

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 centros

²³ 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, accesorios 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 en cuatro modalidades: reserva indígena (destinada a servir de hábitat y medio de supervivencia), parque indígena (tierras de posesión indígena y de conservación ambiental donde el Estado brinda asistencia económica, educativa y sanitaria), colonia agrícola indígena (tierras destinadas a la explotación agropecuaria, controladas por la FUNAI, donde conviven pueblos indígenas y 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 en cualquiera de las formas contempladas por la legislación. Esto no se aplica a las tierras de dominio de la Unión, las áreas reservadas o las tierras de propiedad colectiva (art. 32).

²⁴ Véanse mayores detalles en "Derechos de los pueblos indígenas y del ambiente bajo ataque en Brasil, advierten expertos de la ONU y la CIDH", nota de prensa [en línea] <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/index.php/es/press-releases/188-brazil-cidhunsr>.

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 la promulgación 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. En la Constitución se reconoce a los pueblos indígenas al declararse que el país es una nación pluriétnica y multicultural. Se 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. Además de la Constitución, hay otras disposiciones legislativas importantes: la Ley núm. 160 de 1994, de reforma agraria; el Decreto núm. 2164 de 7 de diciembre de 1995, en que se estableció un reglamento de tierras para indígenas, y el Decreto núm. 662 de 1977, mediante el cual se reguló el sistema de áreas protegidas.

El reconocimiento de los territorios indígenas se realizó en su mayor parte antes de que entrara en vigor la actual Constitución. El 44,91% de las áreas fueron tituladas en el Gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) y el 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 promulgarse la nueva Constitución, y no porque la demanda territorial hubiera disminuido posteriormente o hubiera sido resuelta. Al respecto, Houghton (2008) señala que estas titulaciones anteriores a la actual Constitución se realizaron como consecuencia de las activas movilizaciones de los pueblos indígenas y como un intento de los Gobiernos respectivos de dar respuesta ante las graves violaciones de derechos humanos que dichos pueblos sufrían en todo el país (págs. 86-88).

Según datos oficiales del Departamento Nacional de Planeación (DNP)²⁵, es posible afirmar que a mediados de 2017 existen 872 resguardos indígenas titulados, ubicados en 29 departamentos y 244 municipios del país. El departamento con mayor número de resguardos es Chocó, que cuenta con 125; le siguen Cauca (108), Tolima (88), Nariño (75) y Putumayo (74). Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en 2010 ocupaban una extensión aproximada de 34 millones de hectáreas, lo que equivaldría al 30% del territorio nacional²⁶. La población indígena se ubica principalmente en regiones naturales de selva y sabana de la Orinoquía, los valles interandinos y las planicies del Caribe. Las regiones con más territorios indígenas abarcan diez departamentos a lo largo de la Amazonia, la Orinoquía y La Guajira. Es importante tener en cuenta que todos los

²⁵ Véase [en línea] <https://www.datos.gov.co/dataset/Resguardos-ind-ge-nas-a-Nivel-Nacional/d7se-6xhm>.

²⁶ Según otras fuentes, los pueblos indígenas solo ocupan 31.694.421,1 hectáreas, un 22% del total del territorio nacional (ONIC, 2009).

procesos de titulación los han impulsado los propios indígenas a partir de la recuperación de fincas y tierras que les pertenecían originalmente y que les fueron arrebatadas de manera ilegal y por lo general violenta.

De acuerdo con la Agencia Nacional de Tierras, del total de la población indígena que habita en el territorio colombiano, un 85% vive en tierras de resguardos legalmente constituidos, mientras que 200.000 indígenas, aproximadamente, carecen de tierra y se encuentran fuera de sus territorios ancestrales. Si bien es cierto que los pueblos indígenas poseen cerca del 30% del territorio nacional, la ubicación y calidad de estas tierras, así como las posibilidades de producción y comercialización que ofrecen no son favorables ni suficientes para que ellos puedan obtener los recursos necesarios que les permitan una subsistencia digna y acorde con sus características propias y que posibiliten su sustentabilidad²⁷.

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 nacional. De esta población, el 46,6% vive en la actualidad dentro de los territorios indígenas, el 16,8% en su periferia y el 37,6% en el resto del país.

Actualmente se reconocen 24 territorios indígenas localizados a lo largo del país, que en conjunto suman más de 350.000 hectáreas, lo que representa aproximadamente el 7% del territorio nacional.

Las principales herramientas legales para la protección de las tierras, los territorios y sus recursos son las siguientes: i) la Ley General sobre Terrenos Baldíos (Ley núm. 13 de 1939), que estableció que las tierras habitadas por indígenas son inalienables; ii) la Ley núm. 2825 de 1961, mediante la cual se creó el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), hoy denominado Instituto de Desarrollo Rural (INDER), y se estableció que los territorios indígenas y los habitados por indígenas son propiedad del Estado; iii) el Decreto núm. 34 de 1956, en virtud del cual se establecieron 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, en que se ratificó el Convenio núm. 107 de la OIT y se reconocieron los derechos sobre los territorios indígenas; v) la Ley núm. 5251 de 1973, que estableció la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI) como mecanismo de coordinación institucional en apoyo a los

²⁷ Véase Agencia Nacional de Tierras, "Programación presupuestal. Inversión. Vigencia 2016. Proyecto Implementación del Programa de Legalización de Tierras y Fomento al Desarrollo Rural para Comunidades Indígenas a nivel Nacional" [en línea] <http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2017/02/BPIN-PROYECTO-IMPLEMENTACION-DEL-PROGRAMA-DE-LEGALIZACION-DE-TIERRAS-Y-FOMENTO-AL-DESARROLLO-RURAL-PARA-COMUNIDADES-INDIGENAS-A-NIVEL-NACIONAL.pdf>.

pueblos indígenas; vi) la Ley núm. 6172 (Ley Indígena) de 1977, en que se reconocieron las reservas indígenas establecidas en los decretos anteriores y se determinó que son “inalienables e imprescriptibles, no transferibles y exclusivas para las comunidades indígenas que las habitan”, y vii) la Ley núm. 7316 de 1972, mediante la cual se aprobó el Convenio núm. 169 de la OIT.

A pesar de la legislación mencionada, los territorios indígenas han sido siempre objeto de mucha presión y violencia por parte de empresas bananeras y productoras de piñas, cazadores ilegales y colonos, y han llegado a producirse casos de expulsión. Algunos pueblos han perdido la mayor parte de sus territorios; es el caso de las comunidades de Altos de San Antonio o China Kichá, que perdieron el 97% (Ortiz Malavasi, 2009). La situación problemática de los territorios indígenas dio lugar al establecimiento de un mecanismo de diálogo para buscar soluciones. 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, en cuya agenda el tema territorial es el de mayor relevancia.

e) Ecuador

En el Ecuador existen 34 pueblos y nacionalidades indígenas y el país cuenta con una población indígena de algo más de un millón de personas, que representan un 7% del total de la población nacional. Sin embargo, cabe mencionar 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 un porcentaje entre el 30% y el 45% del total del país. El Ecuador alberga una alta proporción de la biodiversidad del mundo entero, 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 del Estado Plurinacional de Bolivia, se sitúa a la vanguardia del reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas. 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 existentes en dichos territorios, la participación en los beneficios de esta explotación, la conservación del manejo de la biodiversidad, la conservación y el desarrollo de las formas de convivencia social y política de los pueblos indígenas dentro de sus territorios, el derecho de estos pueblos a no ser desplazados y a mantener sus conocimientos colectivos sobre los usos y manejos del territorio y la protección de los derechos territoriales de los pueblos en aislamiento. Además, se establece la figura de las circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, para ejercer las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente (art. 257).

La Amazonia ecuatoriana es la región donde se producen más demandas territoriales en el país. Allí vive una población de 247.000 personas indígenas pertenecientes a diversas nacionalidades y pueblos, y las organizaciones demandan como territorios indígenas 6.308.000 hectáreas, que equivalen al 25% del territorio nacional y el 64% del territorio amazónico. Hasta 2014 se habían titulado 3.703.497 hectáreas, mientras que 2.352.277 hectáreas se encuentran en posesión de las nacionalidades y pueblos, pero sin la debida legalización²⁸.

A pesar de los avances en el reconocimiento de los territorios indígenas por parte del Estado, la capacidad de gestión de sus titulares en la Amazonia —y otras zonas del país— se ha visto desafiada por problemas en la tramitación de la titulación, principalmente, por el hecho de que el proceso no sea gratuito. Al respecto, el Gobierno del Ecuador publicó el 14 de marzo de 2016 la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales²⁹, en que se dispone la adjudicación a título gratuito y a perpetuidad de las tierras y territorios en posesión ancestral de comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios.

f) Honduras

En Honduras, la población indígena se estima en algo más de 530.000 personas (véase el cuadro II.2). La Confederación de Pueblos Autóctonos de Honduras (CONPAH) considera que las cifras son sensiblemente superiores. Los indígenas se distribuyen en siete pueblos que viven en 2.128 comunidades localizadas en 15 de los 18 departamentos del país.

En la Constitución de la República se 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”, al afirmarse que es deber del Estado dictar medidas en esa materia. Además de la Constitución, existen diversas leyes que deben tenerse en cuenta para entender la situación territorial de los pueblos indígenas de Honduras. En 2004 se aprobó la Ley de Propiedad, en cuyo capítulo III se aborda el proceso de regularización de la propiedad inmueble para pueblos indígenas y afrohondureños, y se establecen 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 a 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 arrienden sus

²⁸ Véase [en línea] <http://infoindigena.servindi.org/2015-01-15-18-06-41/autogestion-en-ecuador.html>.

²⁹ Véanse más detalles en [en línea] <http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalnameuid-29/Leyes%202013-2017/36-ley-tierras/RO-LEY%20DE%20TIERRAS-RO-SUP-711-14-03-2016.pdf>.

tierras a terceros o participen en inversiones que contribuyan al desarrollo. En relación con esto último, en 2011 se aprobó 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 enfrentan 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 establecen cultivos ilícitos.

g) Nicaragua

En Nicaragua corresponden a territorios indígenas 48.399 kilómetros cuadrados en la costa del Caribe, 14.003 kilómetros cuadrados en el centro del país y 1.903 kilómetros cuadrados en la costa del Pacífico, lo que totaliza 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 del país y en la Ley núm. 28, también de 1987, se estableció el régimen de autonomía para las comunidades indígenas y afrodescendientes de la costa atlántica. 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, aprobada 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 tierras que alcanzaban los 22.623 kilómetros cuadrados y aún se demandaban títulos para un área total de 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 kilómetros cuadrados y se demandaban títulos para 11.468 kilómetros cuadrados adicionales. En la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS) se habían titulado 6.481 kilómetros cuadrados y se demandaban títulos para otros 14.936 kilómetros cuadrados. En el centro del país se habían titulado 2.229 kilómetros cuadrados y se demandaban títulos para 13.375 kilómetros cuadrados adicionales (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, en que se señala que “el Estado garantizará 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 extendió desde 1953 hasta 2000, cuando se reconoció la última de las comarcas. Está en estudio desde 1977 la conformación de una comarca naso-teribe y de una en las tierras de los bribris en la frontera con Costa Rica³⁰.

Existen además territorios indígenas fuera de los límites territoriales de las comarcas. Para reconocer y proteger estos territorios, se promulgó la Ley núm. 72, del 23 de diciembre de 2008, en la que se establece que el título de propiedad colectiva será imprescriptible, intransferible, inembargable e inalienable, y se afirma que dicho título garantiza el bienestar económico, social y cultural de las personas que habitan en la comunidad indígena respectiva. 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 llevará adelante para la adjudicación de dicha propiedad colectiva (ACNUDH, 2011, págs. 418-419).

³⁰ En Panamá el concepto de comarca tiene dos connotaciones: i) la oficial, según la cual se 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 hacen suya los pueblos indígenas, que rescatan un concepto que responda a “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 “lucha 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).

Es importante destacar también la Ley núm. 59, de octubre de 2010, en virtud de la cual se creó la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), en reemplazo del Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT). Entre sus objetivos se encuentran 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. Para tal fin, forma parte de la estructura orgánica de la institución la Dirección Nacional de Tierras Indígenas y Bienes Municipales. Una de las mayores inquietudes planteadas, en 2013, por los pueblos indígenas al entonces Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas James Anaya fue la falta de reconocimiento y protección por parte del Estado de sus derechos sobre las tierras y los recursos naturales que tradicionalmente han usado y ocupado, pero que se encuentran fuera de las comarcas. Por su parte, los representantes de la ANATI atribuían las demoras en la titulación a los reclamos de terratenientes y colonos sobre las tierras que estaba previsto demarcar (Naciones Unidas, 2014c).

B. Brechas de implementación en la garantía 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 pueden ser la manifestación de la falta de reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y de las brechas que persisten en su implementación. Aunque las disputas asociadas al control de los territorios y los recursos naturales pueden dar paso fácilmente al conflicto violento, es importante recordar que intervienen además otros factores. Los conflictos a menudo se generan y se desarrollan en contextos de exclusión política, discriminación social y marginación económica. En varios estudios se indica que la ausencia de reconocimiento, protección y cumplimiento de los derechos humanos de los pueblos indígenas, en sus dimensiones individuales y colectivas, contribuye 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, 2009a; 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 dan origen a 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 indígena³¹. La tierra es, sin duda, uno de los activos económicos más importantes en cualquier comunidad y sociedad, 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 los últimos quince años, el auge de la demanda internacional de bienes primarios (minerales, hidrocarburos, soja y otros productos básicos agrícolas) se ha traducido en un mayor dinamismo de la actividad económica de los países de la región, 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 ha sido testigo del proceso de transformación de los territorios y los pueblos indígenas que en ellos habitan. 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 políticos³².

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 puesto en evidencia la 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 encuentran 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 han ampliado las brechas de desarrollo social, como se ha demostrado empíricamente en diversos estudios de organismos multilaterales y en las

³¹ Por ejemplo, se ha constatado que el conflicto existente en torno a la construcción de una carretera en el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS) ha intensificado la discriminación étnica y, con ello, la falta de reconocimiento de la identidad indígena en las ciudades del oriente del Estado Plurinacional de Bolivia.

³² Véase Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), "Indigenous Peoples in Latin America: a general overview" [en línea] <http://www.iwgia.org/regions/latin-america/indigenous-peoples-in-latin-america>.

mediciones estadísticas nacionales (CEPAL/UNICEF, 2012; CEPAL, 2007; Hall y Patrinos, 2010; Busso, Cicowiez y Gasparini, 2005; Plant, 1998; Montenegro y Stephens, 2006)³³. En este contexto, los pueblos indígenas exigen reconocimiento, reparación y también redistribución. Los conflictos se acentúan y adquieren connotaciones de violencia cuando esta parte de la población percibe que la acción pacífica dirigida a 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 el surgimiento 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 duda, 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 conflictos locales, en torno a iniciativas agrícolas, biotecnológicas, energéticas, forestales, hidráulicas, mineras, asociadas a residuos peligrosos y rellenos sanitarios, turísticas y de urbanización. 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 de los pueblos y de la valoración geopolítica y económica de sus territorios por parte de los actores económicos. En términos generales, se distinguen tres escenarios: uno en 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, en que los pueblos indígenas constituyen mayorías demográficas que integran movimientos políticos orientados a transformar los Estados y establecer nuevos regímenes democráticos plurales, como es el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala; y el tercero, que corresponde a los pueblos en aislamiento voluntario, cuya situación especial plantea diferentes desafíos a 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 para avanzar hacia democracias pluriculturales.

³³ También pueden revisarse otros estudios realizados por la CEPAL. Véase [en línea] www.cepal.org/celade/indigenas.

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 tenido lugar en los últimos años en 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

En la sentencia en el caso del pueblo saramaka contra Suriname, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que “a fin de garantizar que las restricciones impuestas a los Saramakas respecto del derecho a la propiedad por la emisión de concesiones dentro de su territorio no impliquen una denegación de su subsistencia como pueblo tribal, 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 del territorio Saramaka. Segundo, el Estado debe garantizar que los miembros del pueblo Saramaka 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 del territorio Saramaka 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. Sentencia del 28 de noviembre de 2007 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)” [en línea] http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf.

La Corte ha indicado que en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre se concibe 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”³⁴. 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.

³⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso del pueblo saramaka vs. Surinam. Sentencia del 28 de noviembre de 2007 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)”, op. cit., art. 138.

Los Relatores Especiales sobre los derechos de los pueblos indígenas han señalado la existencia de 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 Rodolfo Stavenhagen 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). Asimismo, James Anaya destacó que los pueblos indígenas están recurriendo cada vez más a las instancias internacionales para defender sus derechos y abordar la brecha que existe en su ejercicio (véase el recuadro III.3). Al respecto, la actual Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, señaló que en la región, en particular, se han logrado importantes avances en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en algunas jurisdicciones. Sin embargo, al referirse a las repercusiones de las inversiones, ha sostenido que, a pesar de los avances en materia de derechos, aún persisten vacíos legales que facilitan la expropiación arbitraria de las tierras y la disposición de ellas por parte de las autoridades para proyectos de inversión. Al respecto, menciona que en los países de América Latina se ha producido un aumento de las denuncias relativas a los arreglos adoptados sobre dichas actividades en territorios indígenas o cerca de ellos (Naciones Unidas, 2016c).

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 originados 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 su inquietud 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 fue que en las evaluaciones de impacto se consideraran los efectos culturales, además de los económicos, ambientales y sociales (Naciones Unidas, 2013c).

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**

En 2013, el entonces Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, en su informe sobre las industrias extractivas y los pueblos indígenas, formuló un conjunto de conclusiones y recomendaciones, entre las cuales pueden destacarse las siguientes:

“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” (párr. 83).

“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” (párr. 84).

“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” (párr. 85).

“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” (párr. 86).

“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” (párr. 87).

Fuente: J. Anaya, “Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas” (A/HRC/24/41), Consejo de Derechos Humanos, 2013 [en línea] <http://protectionline.org/files/2013/08/2013-hrc-annual-report-spanish.pdf>.

El Relator Especial James Anaya dedicó 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 Anaya señaló que el impacto generalmente negativo de las operaciones extractivas no debe conducir 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, en los que se afirma 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.

La actual Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, en su informe sobre las medidas de conservación y las repercusiones en los derechos de los pueblos indígenas, destacó que las zonas protegidas se están ampliando, pero que al mismo tiempo están aumentando las amenazas contra ellas procedentes de la industria extractiva, el sector energético y los proyectos de infraestructura. Por ello, considera necesarias y urgentes las acciones encaminadas a lograr la conservación eficaz, colaborativa y de largo plazo (Naciones Unidas, 2016a).

Además, la Relatora Especial se refirió a la importancia que tienen para la continuidad de la conservación la participación de los pueblos indígenas y el respeto de sus derechos, debido a que cuando dichos pueblos pierden la tutela de sus tierras, las autoridades gubernamentales muchas veces no tienen la voluntad para protegerlas eficazmente. Por ello, esas áreas se ven expuestas a la colonización destructiva, las industrias extractivas, la tala ilegal, la expansión de las agroempresas y el desarrollo de la infraestructura en gran escala. La Relatora Especial llamó la atención sobre el hecho de que esto sucede incluso en muchos países donde hay políticas y leyes rigurosas que establecen la protección de las zonas protegidas.

De acuerdo con los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, 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 tenido 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 políticas³⁵. Un componente fundamental

³⁵ Véase, por ejemplo, "Principios rectores para empresas multinacionales de la OCDE" [en línea] <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/oecdguidelinesformultinationallenterprises.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>

es la obligación de los Estados de proteger los derechos humanos frente a la acción empresarial, pero su cumplimiento depende del impulso que los Gobiernos den a la implementación de los principios. Hasta ahora, Colombia es el único país de la región que ha desarrollado una iniciativa concreta en este sentido, el Plan Nacional de Acción sobre Derechos Humanos y Empresas³⁶, si bien otros países —entre los que se encuentran Chile, Guatemala y México— están avanzando en la materia. Entre los retos que enfrenta el Gobierno de Colombia está la implementación del Plan a través de medidas específicas que armonicen la protección de los derechos humanos y el desarrollo de actividades económicas que el propio Gobierno promueve, como las de los sectores minero energético, agroindustrial y de construcción de infraestructura vial³⁷.

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. En 2014, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó una resolución preparada por el Ecuador y Sudáfrica, con el apoyo de Bolivia (Estado Plurinacional de), Cuba y Venezuela (República Bolivariana de), en virtud de la cual se estableció un grupo de trabajo intergubernamental con el mandato de elaborar un instrumento internacional sobre las corporaciones transnacionales y otras empresas en materia de derechos humanos (Naciones Unidas, 2014a).

b) Información, documentación y seguimiento de los conflictos socioambientales

El análisis de la información disponible y los mecanismos existentes sobre los conflictos socioambientales en América Latina permite concluir que una de las claves para la prevención y resolución de dichos conflictos es contar con una mejor documentación, herramientas de gestión de la información y mecanismos de seguimiento y monitoreo participativos y transparentes. Se requieren esfuerzos sostenidos para desarrollar sistemas

/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, en una encuesta realizada por la empresa de auditorías Mazars a compañías mineras listadas en las bolsas de valores de Londres, Johannesburgo (Sudáfrica), Toronto (Canadá) y Australia, el 65% de los encuestados afirmaron que estaban 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/>).

³⁶ Véase Plan Nacional de Acción sobre Derechos Humanos y Empresas [en línea] http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/NationalPlans/PNA_Colombia_9dic.pdf.

³⁷ Véanse más detalles en [en línea] <http://creer-ihrb.org/10-avances-en-la-implementacion-del-plan-nacional-de-accion-en-empresas-y-derechos-humanos/>.

de información que permitan tener una mejor comprensión de los conflictos locales, así como la colaboración efectiva de todas las partes interesadas.

Una iniciativa relevante que ha contribuido a sentar las bases para la sistematización de la información existente la llevó adelante el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas en ejercicio entre 2008 y 2014, quien documentó ampliamente el impacto de las industrias extractivas y dedicó un estudio específico a este tema. En sus informes, afirmó que las industrias extractivas han tenido consecuencias negativas, incluso devastadoras, para los pueblos indígenas (Anaya, 2013).

Sobre la base del catastro de conflictos originados por proyectos de industrias extractivas en territorios indígenas y 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 superposición. 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 necesarios 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, y
- 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 existencia 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 los sectores de la minería y los hidrocarburos en territorios habitados por pueblos indígenas, 2010-2013^a



Fuente: V. Toledo, “Catastro de proyectos de industrias extractivas en territorios indígenas”, inédito; y datos del mapeo elaborado por el proyecto de apoyo al Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas de la Universidad de Arizona [en línea] <http://law2.arizona.edu/iplp/impactproject.cfm>.

^a El término “conflicto” se utiliza en su acepción más amplia para referirse a 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 102 conflictos socioambientales identificados desde una perspectiva de derechos humanos desde marzo de 2010 hasta julio de 2015³⁸. Según el documento *Situación de los derechos humanos en Chile, informe anual 2016*, del INDH³⁹, la

³⁸ Véase INDH, “Mapa de conflictos socioambientales en Chile”, actualizado a julio de 2015 [en línea] <http://mapaconFLICTOS.indh.cl>.
³⁹ Véase [en línea] <https://www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2017/01/Informe-Anual-INDH-2016.pdf>, pág. 165.

principal causa de los conflictos se relaciona con el lugar donde se emplazan los proyectos. Al respecto, se afirma en el documento que “más de la mitad de estos casos plantean el involucramiento de tierras y territorios indígenas, y se vinculan principalmente con la minería y la industria energética; y, en general, se desencadenan por la potencial afectación de sitios de carácter sagrado o ceremonial”⁴⁰.

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 con una red de actores y entidades implicadas. De los 177 conflictos sociales activos y latentes registrados en el mes de junio de 2017 por este organismo, el 72,9% (129 casos) son ambientales y la mayoría de ellos (64,3%) se vinculan a la actividad minera⁴¹.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo alertó a las autoridades correspondientes sobre los casos que se deberían atender oportunamente para evitar que se convirtieran en nuevos conflictos. Uno de ellos es el caso que se ha presentado en la provincia de Hualgayoc, considerado de tipo socioambiental, donde las autoridades locales se oponen a la ampliación del proyecto minero Tantauhatay, debido al impacto que tendría para el medio ambiente, además de que no consideraría la zonificación económico-ecológica de la región y se ubicaría en una zona cabecera de cuenca⁴².

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, en que se identifican 219 conflictos, 229 proyectos relacionados con los conflictos, 334 comunidades afectadas y 6 conflictos transfronterizos⁴³.

⁴⁰ Según el documento de trabajo “Desigualdad y territorio en los pueblos indígenas en Chile: un diagnóstico latinoamericano y propuestas de investigación desde Rimisp”, en 2015 el mapa de conflictos socioambientales del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) incluía 118 conflictos, de los cuales 13 se referían a los derechos a la propiedad indígena y 45 involucraban tierras y territorios indígenas. Véase [en línea] http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1485978580206DesigualdadyTerritorioenlospueblos.pdf.

⁴¹ Véanse Defensoría del Pueblo (2017a) y “Alertas tempranas” [en línea] <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/alertatemprana.php>.

⁴² Véanse mayores detalles en Defensoría del Pueblo (2017b, pág. 44).

⁴³ El OCMAL, que reúne 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), “Mapa de conflictos entre pueblos indígenas y transnacionales”, de la Coordinación por los Derechos de los Pueblos Indígenas (CODPI), y “Mapeo colaborativo de conflictos socioambientales”, del Observatorio de la Deuda en la Globalización (ODG), iniciativa que se orienta a recoger los casos de conflicto en territorios de pueblos indígenas que son consecuencia de la presencia de empresas transnacionales, principalmente las que tienen su casa matriz en España.

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 presentan 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 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, y
 - 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.
- 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 indígenas⁴⁴. 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 debido a 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 duda, todos estos elementos limitan la posibilidad de garantizar el derecho al agua de los pueblos indígenas, que va más allá de la dimensión individual, como se ilustra en el recuadro III.4, y nuevamente ponen en evidencia la interdependencia de los derechos territoriales con otros derechos de los pueblos indígenas.

⁴⁴ Datos obtenidos del Proyecto Munden, comisionado por la Iniciativa para los Derechos y Recursos. En el proyecto se analizó información sobre unos 153 millones de hectáreas en concesión en 12 países y se encontró 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_tiemras_indigenas_mj.shtml.

Recuadro III.4 **El agua en la cosmovisión de los pueblos andinos**

Si bien la visión del agua que tienen los habitantes de la región andina presenta particularidades dependiendo de la cultura indígena de que se trate, 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 factores comunes que deben preservarse y respetarse. Para los pueblos andinos, el agua es mucho más que el recurso hídrico.

En su cosmovisión, el agua es un ser vivo, proveedor de vida y de animación del universo. Con el agua se dialoga, se la trata con cariño, se la 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 e incorpora 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 creación y aplicación de conocimientos y habilidades obtenidos durante siglos, así como la construcción de una infraestructura hidráulica que permita cosecharla 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 y 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, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), “Pobreza infantil en pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.477), Santiago, 2012 [en línea] <http://www.cepal.org/es/publicaciones/3981-pobreza-infantil-pueblos-indigenas-afrodescendientes-america-latina>.

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 aplicación 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 derechos 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 en que se tengan 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 de la comunidad mayagna (sumo) Awas Tingni contra Nicaragua y en casos posteriores como una violación al artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴⁵. Otro caso emblemático en este sentido es el de la tierra indígena Raposa Serra do Sol, en el Brasil, que se describe en el recuadro III.5.

La demarcación de los territorios indígenas ha conducido a conflictos, en ocasiones de gran envergadura, 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. En los procesos de reconocimiento de los títulos de propiedad indígena y demarcación se enfrentan una serie de retos diversos: factores climáticos, ausencia de fondos y presupuestos, inaccesibilidad de los terrenos, falta de divulgación y marcos legislativos, incentivo a titulaciones individuales, oposición y presiones externas, violencia y conflicto armado.

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 del Estado de consultar y de obtener el consentimiento de dichos pueblos 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 que el Relator Especial formuló al respecto en 2011).

⁴⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso de la comunidad mayagna (sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua. Sentencia de 31 de agosto de 2001 (fondo, reparaciones y costas)”, Serie C, N° 79, párr. 139.

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 estableció 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 estaban interesados en modificar sus límites con el fin de poder permanecer en el territorio. 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 Indigenista 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: Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Observación (CEACR) - Adopción: 2013, Publicación: 103ª reunión CIT (2014), Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) - Brasil (Ratificación: 2002)” [en línea] [http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=251738](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_LANG_CODE:3142197,es; Brasil, Supremo Tribunal Federal, “Plenário mantém condições fixadas no caso Raposa Serra do Sol”, 23 de octubre de 2013 [en línea] <a href=).

Recuadro III.6

Costa Rica: la situación de los pueblos indígenas afectados por el proyecto hidroeléctrico El Diquís

En la Ley núm. 6172 de Costa Rica, conocida como Ley Indígena, se reconocen las reservas indígenas y se establece que son 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, en tanto que 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. La presencia de miles de trabajadores para realizar las obras de construcción durante varios años provocaría también un impacto social en las comunidades indígenas.

Recuadro III.6 (conclusión)

Si bien el ICE ha enfatizado 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 efectuado en 2011 permitió concluir que el proyecto provocaría el desplazamiento total o parcial de diez comunidades no indígenas.

El Relator Especial recomendó llevar a cabo un proceso de consulta con el objetivo de determinar si se podía alcanzar el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas a los impactos que ocasionaría el proyecto. Durante el proceso de consulta, las partes deberían estar abiertas a buscar alternativas para el diseño del proyecto, por lo que los impactos del proyecto podrían eventualmente ser diferentes a los concebidos en un inicio. 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 manifestó que continuaría con el proceso y realizó la primera reunión a finales de julio de 2014.

En mayo de 2017 se reunieron en San José delegados de los pueblos indígenas y autoridades del Gobierno para participar en el Encuentro Nacional de Consulta a Pueblos Indígenas. El objetivo era discutir el borrador preparado por el Gobierno sobre un mecanismo general para realizar las consultas a los pueblos indígenas en relación con los recursos naturales, límites territoriales, viviendas y cualquier derecho humano o cultural que pueda verse afectado en un territorio. Precisamente, el plan para construir la planta hidroeléctrica El Diquís es uno de los temas sensibles que deben ser tratados por el Gobierno y los pueblos indígenas, a causa de los intentos previos y la negativa de las comunidades afectadas. Dicho proyecto, que impactaría en zonas habitadas por comunidades indígenas, se encuentra paralizado hace años debido a la necesidad de realizar un proceso de consulta previo y el ICE continúa insistiendo en lo necesario y esencial de llevarlo a cabo.

Fuente: Naciones Unidas, "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 [en línea] <http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/rapporteur/docs/proyectoElDiquis30-5-11.pdf>; *La Nación*, "ICE insiste en que El Diquís es 'esencial'", 5 de junio de 2017 [en línea] http://www.nacion.com/nacional/servicios-publicos/ICE-insiste-Diquis-esencial_0_1638036197.html; "Indígenas llegan a San José para conocer propuesta de mecanismo de consulta", 12 de mayo de 2017 [en línea] http://www.nacion.com/nacional/comunidades/Delegados-San-Jose-propuesta-Gobierno_0_1633236694.html; "Indígenas reafirman oposición 'irrenegociable' a plan de represa", 31 de octubre de 2016 [en línea] http://www.nacion.com/nacional/Indigenas-reafirman-oposicion-irrenegociable-represa_0_1594640543.html.

Es importante señalar que para el cumplimiento del derecho a la consulta también se requieren medidas en el ámbito legislativo y administrativo. En muchos casos, la violación de los derechos de propiedad comunal indígena derivada de la falta de consulta es consecuencia de las limitaciones del marco normativo regulador.

Sin embargo, en los países andinos los avances legislativos se han visto limitados en la práctica. Las expectativas creadas por gobiernos que tenían una posición favorable a los derechos indígenas se truncaron y contribuyeron al surgimiento de varios conflictos socioambientales (Debido Proceso Legal, s/f). Los procesos de consulta se han desarrollado de forma desigual y en escasas ocasiones 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 caso del Perú, por ejemplo, es posible afirmar que el 44% de los conflictos sociales se deben 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 habían sido sometidos a consulta⁴⁶.

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, y la Mesa Regional Amazónica. Sin embargo, aún no se ha logrado resolver los conflictos socioambientales que afectan a los pueblos indígenas y que se han visto intensificados por la situación general de violencia que ha vivido el país durante medio siglo. Los indígenas y afrodescendientes han sufrido masacres, y en los resguardos indígenas se han realizado desplazamientos sistemáticos con presencia militar sin previa consulta. Asimismo, han padecido el impacto de actividades de confrontación armada y narcotráfico que han tenido lugar en sus territorios. El Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC) de 2016 marca un hito fundamental y esperanzador para revertir la situación de los pueblos indígenas en el país. El Acuerdo considera de manera transversal la situación de los pueblos indígenas e incluye un capítulo específico tendiente a garantizar sus derechos individuales y colectivos (véase el recuadro III.7).

⁴⁶ Entre otros casos en los que no ha habido consulta previa, se encuentran 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.

Recuadro III.7

El acuerdo final de paz entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) y los pueblos indígenas

El acuerdo final de paz entre el Gobierno nacional y las FARC-EP incluye un capítulo étnico (6.2), en que se reconoce el aporte de los pueblos indígenas a la construcción de la paz, al progreso y al desarrollo económico y social del país. También se señala que estos han sufrido condiciones históricas de injusticia y desposesión de sus tierras, territorios y recursos, y que además han sido afectados gravemente por el conflicto armado interno. Asimismo, se destaca que “se deben propiciar las máximas garantías para el ejercicio pleno de sus derechos humanos y colectivos en el marco de sus propias aspiraciones, intereses y cosmovisiones”. Al mismo tiempo, considerando que los pueblos indígenas “deben tener control de los acontecimientos que les afectan a ellos y a sus tierras, territorios y recursos manteniendo sus instituciones, culturas y tradiciones”, se afirma que es fundamental “incorporar la perspectiva étnica y cultural, para la interpretación e implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia”.

En el Acuerdo se establece que se respetará el carácter principal de la consulta previa, libre e informada y que en su implementación se garantizará el ejercicio de este derecho, respetando los estándares constitucionales e internacionales.

Asimismo, se incluyen una serie de principios y medidas, en los siguientes seis aspectos:

- i) en materia de reforma rural integral, para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios indígenas y la demarcación, restitución y resolución de conflictos de uso y tenencia de las tierras;
- ii) en materia de participación, para garantizar la plena y efectiva participación de los representantes de las autoridades indígenas y sus organizaciones representativas en las diferentes instancias que se creen en el marco de la implementación del Acuerdo Final;
- iii) en materia de garantías de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios, fortaleciendo los sistemas de seguridad propios de los pueblos indígenas, tales como la Guardia Indígena;
- iv) en materia de solución del problema de drogas ilícitas, garantizando la participación efectiva y la consulta de las comunidades y organizaciones representativas de los pueblos indígenas en el diseño y ejecución del programa nacional respectivo, respetando y protegiendo los usos y consumos culturales de plantas tradicionales catalogadas como de uso ilícito. En este aspecto, se afirma que en ningún caso se impondrán unilateralmente políticas de uso sobre el territorio y los recursos naturales presentes en él; junto con ello, se priorizarán los territorios afectados por cultivos de uso ilícito de los pueblos indígenas en riesgo de exterminio físico y cultural o en riesgo de extinción, así como los territorios de los pueblos indígenas en situación de confinamiento o desplazamiento; asimismo, se establece el compromiso de desarrollar un programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución de los territorios de determinados pueblos indígenas;
- v) en materia de víctimas del conflicto, a través del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, se establece en el Acuerdo que se respetará el ejercicio de las funciones jurisdiccionales de las autoridades tradicionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con los estándares nacionales e internacionales vigentes;
- vi) en materia de implementación y verificación, se establece que se creará una instancia especial de alto nivel con pueblos indígenas para el seguimiento de la implementación de los acuerdos, que se acordará entre el Gobierno nacional, las FARC-EP y las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, respetando las funciones y atribuciones que tengan instancias de gobierno propio y de participación que ya existen.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera [en línea] <http://www.acuerdodepaz.gov.co/>.

En el Estado Plurinacional de Bolivia existen tensiones crecientes en torno a varios procesos legislativos y proyectos de construcción de infraestructura y explotación de recursos naturales. Aunque la Constitución Política del Estado, de 2009⁴⁷, garantiza el derecho a la consulta de los pueblos originarios campesinos, indígenas y afrobolivianos, la cuestión de la consulta previa ante proyectos en territorios indígenas ha generado situaciones de alta conflictividad social durante 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).

En el Ecuador, se reconoce en la nueva Constitución de 2008 el “derecho a la consulta previa, libre e informada” de las comunidades y pueblos indígenas afectados por actividades económicas que tengan un impacto en sus territorios. A mediados de 2017, sigue siendo objeto de debate y movilización indígena el proyecto de extracción de petróleo en el Parque Nacional Yasuní, en razón de que el Gobierno no logró suficiente apoyo internacional para su iniciativa de compensación por la no explotación del crudo en la Amazonia norte, mediante la cual buscaba recibir 3.600 millones de dólares, es decir, la mitad de los ingresos que el Ecuador recibiría en caso de explotar los 920 millones de barriles de crudo de producción estimada (véase el recuadro III.8) (*El País*, 2016).

iii) Actos de violencia y criminalización

Ante las limitaciones al ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas en el ámbito nacional, en particular del 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. Las situaciones a las que se refieren este tipo de casos no inciden únicamente en los derechos de propiedad sobre las tierras y recursos de las comunidades afectadas, sino que por lo general vienen asociadas 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, incluidos los derechos a la vida, a la integridad física, a la libertad de residencia y a la circulación de las personas. En el recuadro III.9 se describe, a modo ilustrativo, el caso del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore, en el Estado Plurinacional de Bolivia.

⁴⁷ Constitución Política del Estado, aprobada mediante referéndum el 25 de enero de 2009 y promulgada el 7 de febrero del mismo año. Véase [en línea] http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf.

Recuadro III.8**Ecuador: 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 no tocados 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 waoranis, e incluso de pueblos en aislamiento, como los tagaeris y los taromenanes, sin contacto o con contacto inicial con el resto de la población del país. Por ello, el Gobierno tomó las banderas, desde 2007, de 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, mediante el cual se dio por terminada la Iniciativa Yasuní-ITT, debido a las escasas aportaciones internacionales conseguidas, 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 Nacional que declarara de interés nacional la explotación petrolera efectuada allí (según el art. 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, se afirmó que la explotación de crudo se haría aplicando la tecnología más avanzada no contaminante y con los más estrictos controles medioambientales.

Este anuncio se hizo en un contexto de mucha tensión, pues en marzo habían sido asesinados unos 30 indígenas taromenanes que vivían en aislamiento, entre ellos mujeres y niños, en el marco de la presión ejercida sobre sus territorios. Ese acontecimiento había motivado un pronunciamiento del entonces Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, el 16 de mayo de 2013, quien en un comunicado, refiriéndose a los pueblos indígenas que han optado por el aislamiento, había subrayado 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 Relator Especial 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 de la Asamblea Nacional, paso previo a los debates y la votación general. Organizaciones de la sociedad civil, como Acción Ecológica y el Observatorio de Derechos Colectivos del Ecuador, pidieron 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 que estaba previsto 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 Nacional 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 un escrito *amicus curiae*^a sobre las medidas cautelares MC-91-06 a favor de los tagaeris y los taromenanes, solicitando medidas provisionales (más vinculantes) por falta de garantías de los derechos humanos de estos pueblos.

Recuadro III.8 (conclusión)

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 de los artículos 3, 8, 10, 25, 26, 29 y 32; había recordado que las actividades petroleras en territorio de pueblos en aislamiento atentan contra las disposiciones del Convenio núm. 169 de la OIT; había recomendado la implementación de la Política Nacional de los Pueblos en Situación de Aislamiento Voluntario de 2007 y, entre otras peticiones, había exhortado 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 los territorios de los pueblos en aislamiento viola en primer lugar la propia Constitución, en cuyo artículo 57 se afirma que dichos territorios son “de posesión ancestral irreductible e intangible” y que “en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva”. Además, se establece 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 la 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).

En enero de 2016, según un artículo de *Observatorio Petrolero Sur* “el gobierno ecuatoriano firmó un contrato de prestación de servicios con la empresa china Andes Petroleum para que explote en los bloques 79 y 83, asentados en territorios que el mismo gobierno ha reconocido que tienen presencia de pueblos aislados y además son territorios Sapara y Kichwa”^a. Al respecto, en el Primer Congreso sobre Pueblos Indígenas Aislados en la Amazonía Ecuatoriana: Situación y Problemática, celebrado en noviembre de 2016^b, la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, planteó que estaba siguiendo con atención la situación, que muchos expertos consideraban de emergencia, y se mostró preocupada por los ataques contra waoranis y sus potenciales represalias. Por ello, solicitó la implementación de las medidas de prevención de conflictos, además de las recomendadas por el anterior Relator Especial y el plan acordado para el cumplimiento de las medidas cautelares ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En este sentido, destacó la necesidad de garantizar la protección de los pueblos indígenas en aislamiento a través de la armonización de las políticas institucionales, reconoció los avances normativos en el tema conforme al marco internacional y mencionó la importancia de revisar las leyes secundarias y las políticas relacionadas con infraestructura de desarrollo, inversiones y extracción^c.

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

^a Documento presentado por una persona ajena a un proceso que expone razonamientos en torno a los hechos contenidos en la demanda o formula consideraciones jurídicas sobre la materia del proceso. Véase, por ejemplo, el Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en [en línea] <http://www.cidh.org/Basicos/Basicos12.htm>.

^b Véase *Observatorio Petrolero Sur* (2016).

^c Véase [en línea] <https://lalindefuego.info/2017/01/31/situacion-y-problematica-en-la-amazonia/>.

^d Véase “Pueblos indígenas en aislamiento en el marco de los estándares internacionales de derechos humanos. Victoria Tauli-Corpuz Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas” [en línea] <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/images/docs/special/2016-11-22-unsr-intervencion-ecuador-pueblos-en-aislamiento.pdf>.

Recuadro III.9
Estado Plurinacional de Bolivia: el caso del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore

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 Sécore (TIPNIS). Esta iniciativa desencadenó un conflicto en 2011, que motivó 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. Los participantes en las marchas adujeron que hubo uso excesivo de la fuerza por parte de las autoridades. Como resultado de las marchas se logró 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 el territorio, así como la convocatoria a una consulta para definir el futuro del proyecto. Además de este caso, existen numerosos 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 la compañía 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 falta 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: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL.

El número de casos que están siendo examinados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o en los que esta ha intervenido recientemente mediante medidas cautelares o pronunciamientos públicos se incrementó de forma exponencial en los últimos años⁴⁸. La alarmante recurrencia de estas situaciones de violación de los derechos indígenas pone de manifiesto que, a pesar de los muchos avances logrados 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”, presentado al Consejo de Derechos Humanos, se señala que tres de los cuatro países que presentan las más altas tasas de violencia contra defensores de derechos humanos, relacionada con las operaciones de empresas y con cuestiones vinculadas a disputas territoriales, pertenecen a América Latina: Brasil, Colombia y Perú (el cuarto país es Filipinas) (Naciones Unidas, 2011d). La organización no

⁴⁸ Véase, por ejemplo, CIDH (2009d y 2009e).

gubernamental Global Witness informó que 711 personas fueron asesinadas en el mundo entre 2002 y 2011 mientras defendían los derechos humanos en relación con la tierra y los bosques frente a operaciones comerciales⁴⁹. Al respecto, en el recuadro III.10 se describe la situación de riesgo en que trabajan los defensores de los derechos humanos en la región.

Recuadro III.10
La situación de los defensores de los derechos humanos
en las zonas de conflicto

En su informe presentado en 2011, la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos afirmó, en relación con los riesgos y desafíos a los que se enfrentan los defensores que se ocupan de las cuestiones ambientales y relativas a la tierra:

“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” (párr. 71).

Fuente: Naciones Unidas, “Informe de Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos” (A/HRC/19/55), Consejo de Derechos Humanos, 2011 [en línea] http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-55_sp.pdf.

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 y se indica que la mayoría de los casos están relacionados con disputas territoriales (Defensoría del Pueblo, 2012). Las protestas sociales en este país son noticia recurrente. 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 Gobierno hacia una política de mano dura durante su primer año de gestión, para hacer frente a los principales conflictos socioambientales, como los de Espinar y Cajamarca.

⁴⁹ Pese a que el número de asesinatos registrados casi se duplicó entre 2009 y 2011, se ha constatado que en muchos países hay una preocupante falta de información sobre estos crímenes, lo que sugiere que esta cifra es una subestimación de la magnitud del problema. Véase *Global Witness*, “A hidden crisis? Increase in killings as tensions rise over land and forests”, 19 de junio de 2012 [en línea] http://www.globalwitness.org/sites/default/files/images/A_hidden_crisis-FINAL%20190612%20v2.pdf.

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. En este sentido, la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, después de su misión al Brasil en 2016, expresó como una de sus preocupaciones principales el número de ataques documentados. Hizo referencia a que estos ataques y asesinatos son, frecuentemente, represalias después de que los pueblos indígenas recuperan sus tierras ancestrales tras largos retrasos en los procesos de demarcación (Naciones Unidas, 2016b). De acuerdo con un informe del Consejo Indigenista Misionero (CIMI), 452 indígenas fueron asesinados entre 2002 y 2010 (en contraste con las 167 muertes registradas en los ocho años anteriores)⁵⁰; en 2014, ese número ascendía a 138 muertes⁵¹. Aunque un 13% de las tierras del Brasil han sido reconocidas como territorio indígena, los granjeros siguen expandiendo sus áreas de actividad. Según 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 solo un tercio de la extensión bajo control no indígena.

Existe también el temor de que los pueblos indígenas sufran una marginación creciente, debido a las políticas económicas del Gobierno, y de que se intensifiquen los conflictos. El pueblo indígena mundurukú, en el estado de Pará, ha alertado en el sentido de que asumirá una oposición violenta a los planes del Gobierno de construir una presa hidroeléctrica en el

⁵⁰ Véase el sitio web del Consejo Indigenista Misionero [en línea] <http://www.cimi.org.br/site/pt-br/> y específicamente sus informes anuales sobre violencia en [en línea] <http://www.cimi.org.br/site/pt-br/?system=publicacoes&cid=30>. La organización no gubernamental Iniciativa para los Derechos y Recursos, mediante un estudio que formó parte del Proyecto Munden, identificó que 279 indígenas fallecieron de forma violenta en Mato Grosso do Sul entre 2003 y 2011 debido a conflictos surgidos a raíz del creciente valor de las tierras por 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/>.

⁵¹ Según datos de Consejo Indigenista Misionero, "Report: Violence against Indigenous Peoples in Brazil-2014 data" [en línea] http://www.cimi.org.br/pub/Relatorio%20Violencia%202014/_Relat.pdf.

río Tapajós. Por otra parte, muchos pueblos se han opuesto al megaproyecto de la presa de Belo Monte⁵².

El Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas que ejerció entre 2008 y 2014, James Anaya, advirtió acerca del riesgo de una criminalización de la protesta de forma injustificada, que puede erosionar la confianza necesaria para alcanzar acuerdos entre los representantes indígenas y los estatales, así como 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 Especial advirtió sobre la ausencia de mecanismos para garantizar el derecho de los indígenas a la consulta y el derecho a sus tierras y territorios. Debido a la falta de opciones adecuadas para la defensa de los derechos, la protesta se percibe 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 extractivas 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, 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 mismo Relator también estudió el caso de la conflictividad y la violencia observadas en Guatemala con relación a los proyectos mineros (véase el recuadro III.11).

Se constata que, ante la gravedad de situaciones como la descrita, se requieren 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 (Muñoz, 2012). En el mismo sentido se ha pronunciado la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH (véase el recuadro III.12).

⁵² Véase *The Guardian*, “Killings of Brazil’s indigenous Indians highlight tensions of land disputes”, 8 de agosto de 2013 [en línea] <http://www.theguardian.com/world/2013/aug/08/brazil-land-indigenous-people-killings>.

Recuadro III.11
Guatemala: el caso de Santa Catarina Ixtahuacán

En 2012, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos emitió un comunicado para referirse a los hechos de violencia que tuvieron lugar en Guatemala y que costaron la vida a un grupo de personas indígenas:

“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 solo 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://unsr.jamesanaya.org/esp/declaraciones/guatemala-expertos-de-la-onu-piden-que-se-investigue-la-violencia-ocurrida-en-santa-catarina-ixtahuacan>.

Recuadro III.12
Declaración de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 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 inadmisibles 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 [... del] 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] <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/Agenda%20Hemisf%C3%A9rica%20Espa%C3%B1ol%20FINA%20con%20portada.pdf>.

En Chile, un estudio de 2012 desarrollado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Alianza Territorial Mapuche (ATM) reveló 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 la supervivencia. El conflicto mapuche se ha conformado en torno a demandas históricas que el Estado ha percibido como un peligro y una 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 con la militarización de los territorios (véase el recuadro III.13). Se ha constatado el hostigamiento a dirigentes indígenas, con el fin de proteger a los agricultores y empresarios, mediante la aplicación de la denominada Ley Antiterrorista. En la Argentina, los mapuches también han visto afectados sus derechos territoriales debido a actividades petroleras, como se detalla en el recuadro III.14.

Recuadro III.13

Chile: las causas judiciales contra personas mapuches

En Chile, las causas contra personas mapuches se rigen por el nuevo sistema procesal penal implementado a partir de 2000, orientado a otorgar 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 mapuches se refieren a conflictos interétnicos. Una parte importante de los procesos por 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, con el reconocimiento de que el delito no compromete gravemente el interés público; un cuarto finaliza con salidas alternativas, y un 14% termina con el sobreseimiento temporal o definitivo, lo que pone en entredicho el carácter delictivo de los hechos imputados o la posibilidad de probarlos.

En el país, muchas causas colectivas se inician a partir de movilizaciones que se consideran desórdenes públicos, y luego se imputan múltiples delitos. También se verifica lo que podría denominarse una recurrente persecución a los dirigentes que lideran procesos de recuperación de tierras, quienes acumulan numerosas causas judiciales. De 69 procesos por delitos que se resolvieron en forma de juicio, solo 28 tuvieron sentencia condenatoria (un 15% del total). La mayoría 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: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-División de Población de la CEPAL/Alianza Territorial Mapuche (CEPAL/CELADE/ATM), "Desigualdades territoriales y exclusión social del pueblo mapuche en Chile: situación en la comuna de Ercilla desde un enfoque de derechos", Documentos de Proyecto (LC/W.473/Rev.1), Santiago, 2012.

Recuadro III.14
Argentina: el caso de Loma de La Lata

El yacimiento petrogasífero Loma de La Lata ocupa un total de 36.000 hectáreas de tierras y es el mayor de la Argentina y uno de los más grandes del continente. Solo en los territorios pertenecientes a las comunidades mapuches (10.000 hectáreas) existen aproximadamente 80 pozos hidrocarbúferos. La actividad extractiva de Repsol YPF en territorio mapuche se ha concretado en acciones 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, equivalentes 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 había constatado un derrame de hidrocarburos y denunciando al gobierno neuquino por no haber cumplido con su obligación de hacer un seguimiento y brindar tratamiento a la salud de la población y con la instalación de una planta tratadora de metales pesados y de una potabilizadora del agua. El corte fue levantado luego de diez días mediante un operativo policial en que participaron 120 efectivos, cuya acción judicial obedeció a una denuncia de YPF. La comunidad continuó su manifestación en la sede de gobierno y en el Juzgado de Instrucción Penal N° 6, en reclamo por el incumplimiento del saneamiento de las tierras contaminadas. La comunidad Kaxipayiñ exigió asimismo que el sector fuera saneado por medio de un sistema que protegiera el medio ambiente en su totalidad y no “a cielo abierto”, como proponía la gobernación. A nivel provincial, la Confederación Mapuche del Neuquén estuvo presente en las movilizaciones.

La expropiación del 51% de las acciones de YPF por parte del Estado argentino en abril de 2012 generó diversas expectativas respecto de la política de la empresa en su relación con las comunidades mapuches afectadas. Las sentencias judiciales que obligan a la empresa a reparar los daños causados y al suministro de agua potable siguen sin cumplirse y los conflictos se han acentuado en los últimos años^a.

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>.

^a Véanse más detalles en “Neuquén, sigue el conflicto mapuches-YPF, en Loma La Lata” [en línea] <http://reddelpetroleo.com.ar/noticiasrdp/index.php/2017/06/06/neuquen-sigue-el-conflicto-mapuches-ypf-en-loma-la-lata/>, y Río Negro, “YPF paralizó 14 perforaciones por la pelea con los mapuches”, 31 de mayo de 2017 [en línea] <http://www.rionegro.com.ar/region/ypf-paralizo-14-perforaciones-por-la-pelea-con-los-mapuches-CH2889105>.

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. Entre 2008 y 2011, la Defensoría

del Pueblo del Ecuador ha constatado un crecimiento del número de procesos penales contra defensores de los derechos humanos por sabotaje y terrorismo (CDES, 2011)⁵³. Otros delitos que se les imputan 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, judicialización e intervención policial (DPE, s/f). La Defensoría del Pueblo del Ecuador revisó al menos 63 casos sometidos a procesos judiciales entre 2007 y 2010, de los cuales 42 fueron amnistiados por la Asamblea Constituyente y 21 quedaron instaurados. Uno de los efectos más gravosos de la criminalización ha sido que los defensores de los 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.

La Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, en su informe sobre dichos derechos elaborado con motivo de su visita a Honduras en 2015, expresó que entre sus principales preocupaciones se encontraban la violencia ejercida en el país por diferentes actores y la impunidad asociada a ella. Llamó la atención sobre el asesinato de dirigentes indígenas que defendían sus tierras, muchos de los cuales eran beneficiarios de medidas cautelares otorgadas por la CIDH para salvaguardar sus vidas y su integridad personal, como el caso de Berta Cáceres, quien encabezó protestas contra proyectos hidroeléctricos en la región lenca. Afirmó, además, que se habían producido casos de lesiones, tentativa de homicidio y violencia contra mujeres indígenas y que incluso había responsables de asesinatos que tenían órdenes de captura pero seguían en libertad. Mencionó que en ese país los pueblos indígenas también eran víctimas del narcotráfico y el crimen organizado y que, como consecuencia de ello, existían problemas de trata y prostitución de mujeres, niños y niñas indígenas (Naciones Unidas, 2016d).

Al inicio de su mandato, la Relatora Especial, en su informe sobre los derechos de los pueblos indígenas⁵⁴, profundizó en la situación de las mujeres y niñas indígenas, que enfrentan una diversidad de violaciones de sus

⁵³ 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 los 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 los derechos humanos como “delincuentes”, “desestabilizadores del Gobierno”, “saboteadores” y “terroristas” (CDES, 2011).

⁵⁴ Véase “Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli Corpuz” [en línea] <http://www.undocs.org/es/A/HRC/30/41>.

derechos humanos que se refuerzan mutuamente, por su género e identificación étnica, haciéndolas aún más vulnerables. En este sentido, argumentó que la violencia y los abusos que ellas han sufrido tienen en parte un componente intergeneracional y que, en la lucha de las comunidades por su derecho a la libre determinación, muchas veces los derechos de las mujeres se han considerado desintegradores y externos, y vinculados a valores que hacen primar los derechos individuales sobre los derechos comunales. Sostuvo, además, que las violaciones de los derechos a la tierra pueden hacerlas más vulnerables al abuso y la violencia, que se manifiestan en violencia sexual, explotación y trata. Como efecto de las violaciones de tales derechos, afirmó que sufren además la pérdida de los medios de subsistencia, el deterioro de la salud y la afectación de sus funciones como cuidadoras y protectoras del entorno local.

Al final del documento, la Relatora Especial planteó una serie de recomendaciones a los Estados Miembros, entre las que se incluye el deber de “abordar la violencia contra la mujer desde una perspectiva integral basada en la indivisibilidad y universalidad de los derechos humanos, reconociendo las múltiples interrelaciones existentes entre distintas formas de violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias y teniendo en cuenta las numerosas y concomitantes formas de discriminación”.

2. Estado de la implementación de acciones para el ejercicio 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. De manera sorprendente, el momento histórico en que más protección jurídica tienen los territorios indígenas coincide con uno de los momentos de mayor vulnerabilidad. Esta vulnerabilidad responde a diversas situaciones que se derivan de los panoramas nacionales que se han descrito en el apartado anterior. Resulta importante analizar dichas situaciones, puesto que deberían formar parte de las agendas de trabajo nacionales y regionales dirigidas a promover la implementación de los derechos territoriales de los pueblos indígenas como uno de los grandes desafíos 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, las normas no se implementan de manera adecuada, a veces son neutralizadas por otras normas contradictorias o bien no funcionan satisfactoriamente las

instituciones jurídicas y administrativas. [...] La 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” (Naciones Unidas, 2006c).

La brecha de implementación entre los estándares internacionales y los nacionales ha seguido ampliándose de manera preocupante. Es posible que el ámbito de los derechos territoriales sea uno de aquellos en 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.

El concepto en torno al cual esta situación se aprecia con más claridad es precisamente el de territorio. Ningún Estado reconoce aún los territorios indígenas con todos los matices establecidos por el derecho internacional. Las comarcas indígenas de Panamá, por ejemplo, son cesiones territoriales que realiza el Estado; 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 del Estado Plurinacional de Bolivia están muy lejos del contenido de la Declaración de las Naciones Unidas sobre 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 su 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 a dichos pueblos la propiedad de los recursos naturales no renovables.

Otros derechos territoriales en los que en mayor medida se produce esta brecha de implementación son el derecho al consentimiento libre, previo e informado y el derecho a la participación, para cuya garantía la consulta sigue siendo un deber fundamental del Estado.

En lo referente al deber estatal de consulta, a pesar de que los estándares y procedimientos han sido establecidos de manera muy concreta por diversos mecanismos internacionales, se aprecian diferencias sustanciales entre los procedimientos que se están impulsando en los países y estos estándares internacionales⁵⁵. Como ejemplo pueden citarse la ley peruana del derecho

⁵⁵ La concreción de la consulta se ha tratado en la primera parte del capítulo. No obstante, cabe recordar la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso del pueblo

a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios y su reglamento⁵⁶, o el procedimiento de consulta establecido en Colombia por la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior⁵⁷. 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 no se conviertan en meros trámites de información⁵⁸.

En el caso del consentimiento, la situación es todavía más grave, ya que los Estados aún no lo contemplan como una opción (que puede o no ser tomada por los pueblos indígenas) y, por lo tanto, no respetan a cabalidad los estándares establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos o expresados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas con relación a este tema. 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, de modo que tampoco se respetan las condiciones que estableció la Corte Interamericana de Derechos Humanos para que los Estados puedan explotar recursos naturales dentro de los territorios indígenas.

En el caso del derecho a la participación también existe una brecha profunda entre los estándares internacionales y los nacionales en determinadas circunstancias. Si bien en varios países de la región se respeta el derecho a la participación en la planificación y elaboración de políticas públicas, 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). En los últimos años países como Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia, Costa Rica y Panamá, entre otros, han desarrollado diversas experiencias de participación en este sentido (véase el recuadro III.15).

La brecha de implementación del derecho a la participación se profundiza al pasar del debate de las políticas nacionales a los proyectos de desarrollo o de infraestructura en los territorios indígenas. La cuestión

indígena de Sarayaku contra el 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, op. cit., párrs. 177, 180, 181, 185, 186, 187 y 200).

⁵⁶ 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/normas-legales/>. Véase un análisis crítico de la ley y de su reglamento en Gamboa y Snoeck (2012).

⁵⁷ Véase [en línea] <http://www.mininterior.gov.co/mision/direccion-de-consulta-previa>.

⁵⁸ Véase un interesante trabajo, en que se presenta 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>.

de la participación en los beneficios se ha convertido en 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 el Perú, aunque en la mayoría de los países no se permite este modelo⁵⁹.

Recuadro III.15

Algunas experiencias de participación de pueblos indígenas relacionadas con temas territoriales

En Costa Rica, se creó en enero de 2013, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), una mesa de diálogo entre el Gobierno y líderes y dirigentes indígenas de la zona sur del país^a.

En Panamá, resulta una iniciativa muy interesante el Plan de Desarrollo Integral para los Pueblos Indígenas, que fue elaborado de manera conjunta por representantes de los pueblos indígenas del país y del Gobierno, y que también cuenta con el apoyo del PNUD.

En el Brasil, se aprobó el 5 de junio de 2012 el Decreto núm. 7747, con el propósito de instituir la Política Nacional de Gestión Territorial y Ambiental de Tierras Indígenas (PNGATI) y otras disposiciones. El proceso de adopción e implementación de este decreto se está realizando de manera conjunta con las organizaciones indígenas del país, que han sido consultadas y han participado en todas sus fases.

En Colombia, funciona desde 2006 una mesa de concertación permanente con los pueblos indígenas.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)–División de Población de la CEPAL, 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%20Cuadro%20Resumen%20Acuerdos-reuniones%20Mesa%20de%20Dialogo.pdf; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (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 (PNGATI)” [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.

^a Véase un resumen de los acuerdos alcanzados entre enero de 2013 y abril de 2014 [en línea] http://www.imas.go.cr/acerca_imas/transparencia/informes_gestion/informes_gestion_recientes/ANEXO%204%20Cuadro%20Resumen%20Acuerdos-reuniones%20Mesa%20de%20Dialogo.pdf.

⁵⁹ Como ejemplo puede mencionarse el caso de la Asamblea del Pueblo Guaraní Itika Guasu y la empresa petrolera Repsol, que, tras varios años de conflictos y negociaciones, establecieron un acuerdo mediante el cual se determinó que las comunidades recibirían una suma de dinero (véanse [en línea] <http://derechos.org/nizkor/bolivia/doc/convenio4.html> y <http://derechos.org/nizkor/bolivia/infomes.html>). Otro ejemplo es el de la comunidad peruana de Ollachea, en la provincia de Carabaya, departamento de Puno, y la empresa minera Kuri Kullu S.A., en que la empresa ha llegado a acuerdos con la comunidad (véanse [en línea] <http://gestion.pe/empresas/jaime-pinto-deja-directorio-minera-irl-2151140> y <http://www.camiper.com/noticias.php?notice=130>).

Estas diferencias tan notorias entre los estándares internacionales y los nacionales también afectan el ejercicio de aquellos derechos humanos estrechamente ligados a los derechos territoriales. Los derechos a la vida y 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 el más silenciado sea el de los pueblos indígenas que siguen viviendo en situación de aislamiento. La elaboración por parte de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) de directrices para la protección de estos pueblos, en 2012, no ha mejorado la situación, ya que los países en que habitan pueblos indígenas en aislamiento no están adoptando medidas eficaces para garantizar sus territorios y su supervivencia (ACNUDH, 2012).

b) Legislaciones y políticas públicas incoherentes o contradictorias

En muchos países coexisten marcos regulatorios en los que se reconocen y protegen los territorios indígenas con otros que, al contrario, permiten la ocupación de dichos territorios, la explotación de los recursos naturales que se encuentran en ellos sin necesidad de respetar las salvaguardias territoriales establecidas por las normas internacionales y, en definitiva, la negación de los derechos territoriales. Un ejemplo de ello es lo que ocurre en la Argentina, donde, a pesar del reconocimiento que se les otorga en la Constitución y en la Ley núm. 26160 sobre relevamiento territorial, los territorios indígenas siguen siendo objeto de constantes ocupaciones y agresiones⁶⁰. Otro caso es el de Panamá, donde, pese a la existencia de comarcas indígenas, el Estado otorga licencias de explotación al margen de los estándares internacionales, como ha ocurrido con las presas en los proyectos hidroeléctricos Chan 75, Bayano y Barro Blanco. Algo semejante sucede en el Ecuador, donde, contraviniendo la propia Constitución, el Congreso aprobó en 2013 la explotación petrolera en el Parque Nacional Yasuní⁶¹, y en el Perú, donde a los problemas que ha ocasionado la ocupación de los territorios indígenas para el desarrollo de proyectos extractivos se suma la falta de protección de los territorios de los pueblos en aislamiento, que, a pesar de la existencia de una ley que los

⁶⁰ La Ley 26160, del 23 de noviembre de 2006, mediante la cual se declaró “la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país”, 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 limitado el avance en los objetivos de la ley, cuyos plazos de ejecución debieron ser ampliados mediante una prórroga. Véase [en línea] <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122499/norma.htm>.

⁶¹ Véase *El Mundo*, “La Asamblea legislativa de Ecuador aprueba explotación petrolera en el Yasuní”, 4 de octubre de 2013 [en línea] <http://www.elmundo.es/america/2013/10/04/noticias/1380885834.html>.

protege⁶² y de su enorme vulnerabilidad, deben enfrentar el hecho de que el Estado siga otorgando licencias de explotación de recursos en sus territorios.

Deben destacarse también las políticas públicas que fomentan la invasión y colonización de territorios indígenas e impulsan o toleran la deforestación legal e ilegal. En definitiva, se trata de políticas públicas que promueven la migración de las personas indígenas a los núcleos poblados y la desaparición de sus territorios.

c) Limitaciones en el ejercicio de los derechos territoriales

Cabe agregar otras situaciones que condicionan y limitan considerablemente el ejercicio de los derechos territoriales por parte de los pueblos indígenas y que se producen en distinta medida 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;
- falta de garantías jurídicas ante la ausencia de titulación y demarcación de territorios;
- perpetuación de actitudes y comportamientos racistas en contra de los pueblos indígenas que siguen manifestándose en las sociedades nacionales;
- ausencia de procesos de consulta, consentimiento y participación de los pueblos indígenas en relación con todas las acciones que se realizan dentro de sus territorios y, lo que resulta más preocupante, reducción del ejercicio del derecho a la consulta a simples procesos administrativos generalizados, muy alejados de los estándares internacionales;
- presión de diversos actores para la reducción de los territorios demarcados, superposición de diversos títulos o existencia de áreas de protección que coinciden con los territorios indígenas; en este sentido, se observa que muchas zonas protegidas se superponen con territorios indígenas, lo que limita el ejercicio de los derechos territoriales al priorizarse las políticas de conservación, y
- conflictos socioambientales provocados por diversos actores que actúan en los territorios indígenas en proyectos extractivos, forestales o de infraestructura que afectan gravemente la sostenibilidad de dichos territorios.

⁶² 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>.

3. Otros impactos adversos sobre los territorios indígenas

a) 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).

En el Amazonas, por ejemplo, el cambio climático tiene consecuencias como la deforestación y la fragmentación de los bosques, que redundan en un aumento del carbón liberado en la atmósfera. Las sequías de 2005 produjeron incendios en la región oriental, lo que acarreará graves consecuencias para los medios de vida de los pueblos indígenas de la región (UNPFII, s/f y 2008b). En el *Informe sobre desarrollo humano Perú 2013*, publicado por el PNUD, se 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).

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). El programa proporciona 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 la expropiación de sus tierras y el desplazamiento, y tienen dudas sobre el marco actual de ONU-REDD (Naciones Unidas, 2009d).

Si bien aún no existen suficientes datos y evidencias, algunos estudios apuntan a que los efectos del cambio climático, combinados con los problemas económicos, sociales y políticos, crearán una situación de alto riesgo de conflictos violentos en 46 países del África subsahariana, Asia y América Latina (ASDI, 2008; Naciones Unidas, 2008b, párr. 51) y podrían ser un factor impulsor de desplazamientos forzados. Por otra parte, organizaciones de la sociedad civil han subrayado que, si no se toman medidas tempranas para garantizar el respeto y la garantía de los derechos territoriales de los pueblos que habitan en los bosques, las iniciativas frente al cambio climático y los 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 expresó su preocupación por el hecho de que los efectos del cambio climático se dejarán sentir con más fuerza en los sectores de la población que ya se encuentran en

situaciones de vulnerabilidad 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 una 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).

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) ha afirmado que este proceso no solo continúa produciéndose a causa de las actividades humanas, sino que se está intensificando. En la segunda parte del “Quinto informe de evaluación del Grupo de Trabajo II del IPCC: impactos, adaptación y vulnerabilidad del cambio climático”, publicada el 31 de marzo de 2014, se afirma que el impacto del cambio climático se ha extendido y afecta a los colectivos humanos más vulnerables (véase Greenpeace [en línea] [http://m.greenpeace.org/espana/Global/espana/2014/Report/cambio-climatico/Resultados%20clave%20del%20GTII%20IPCC\(2\).pdf](http://m.greenpeace.org/espana/Global/espana/2014/Report/cambio-climatico/Resultados%20clave%20del%20GTII%20IPCC(2).pdf)).

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. Los sistemas y las prácticas de conocimiento indígena y local son una fuente importante para la adaptación al cambio climático y su integración con las prácticas existentes incrementa la adaptación (IPCC, 2014).

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, 2008a).

Existe un número de resoluciones y documentos de políticas relativas a los pueblos indígenas y el cambio climático que configuran lo que ha llegado a considerarse un nuevo paradigma de conservación, por ejemplo, la resolución adoptada por el Congreso Mundial de la Naturaleza de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, de 2008 (UICN, 2008), la Declaración y el Programa de Acción de Durban 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.

Sin embargo, 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. Los procesos relacionados con el cambio climático conllevan el uso de un lenguaje científico que dificulta la transmisión de la información y la adopción colectiva de decisiones por parte de los pueblos 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).

Para paliar las lagunas de implementación, varias organizaciones han incluido a los pueblos indígenas como socios y participantes en sus fondos y programas. Por ejemplo, tanto el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) como el Programa ONU-REDD (que se describe brevemente en el recuadro III.16) han elaborado directrices y han definido salvaguardias para garantizar, en los países de las regiones tropicales y subtropicales, la participación efectiva de los pueblos indígenas y las comunidades dependientes del bosque en el desarrollo de capacidades para reducir las emisiones causadas por la deforestación y la degradación de los bosques (mecanismo REDD-plus, Programa de las Naciones Unidas para Reducir las Emisiones Debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal y Promover la Función de la Conservación, la Gestión Sostenible de los Bosques y el Aumento de las Reservas Forestales de Carbono en los Países en Desarrollo) y para acceder al futuro sistema de incentivos financieros para REDD-plus. El Gobierno de Noruega, mediante su Iniciativa de Clima y Bosques, ha destinado fondos para mitigar la destrucción del bosque amazónico y, a la vez, fortalecer los derechos y el desarrollo de la población indígena y local, en general. Al respecto, el Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales hizo referencia, en 2015, a un informe emitido por la organización Union of Concerned Scientists (UCS), en el que se argumentó que el acuerdo entre el Brasil y Noruega contribuyó a reducir la deforestación en el país latinoamericano; sin embargo, existen controversias al respecto que indicarían que políticas estatales lograron reducciones significativas antes del acuerdo con Noruega y que la disminución registrada en la Amazonia se produciría a expensas de los bosques de otras zonas del Brasil y países vecinos⁶³. La Coordinación

⁶³ Véase "Noruega paga a Brasil mil millones de dólares. Pero ¿para qué, exactamente?" [en línea] <http://wrm.org.uy/es/otra-informacion-relevante/noruega-paga-a-brasil-mil-millones-de-dolares-para-que-exactamente/>.

de las Organizaciones Indígenas de la Amazonia Brasileña (COAIB) está incorporada a este fondo (Feldt, 2011). Asimismo, se ha contemplado una iniciativa de fondos noruegos para salvar los bosques en Colombia, en unión con REDD-plus y otras organizaciones nacionales e internacionales, con la participación de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC)⁶⁴.

Recuadro III.16

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 cinco países de América Latina y el Caribe para la ejecución de programas nacionales: Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador, Panamá y Paraguay.

Entre los 14 países de la región que participan en el Programa, se incluyen también la Argentina, 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-plus.

El Programa ONU-REDD se desarrolla mediante las siguientes líneas de acción:

- creación de capacidades en las instituciones gubernamentales competentes;
- mejoramiento de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil para la puesta en marcha de las actividades REDD-plus, e
- 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.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1085&Itemid=345.

Independientemente de estas acciones desarrolladas por organismos internacionales, en América Latina las organizaciones y las redes indígenas han llevado a cabo significativos esfuerzos de información y acompañamiento del proceso de negociación sobre cambio climático y la implementación de políticas en esta materia. Las organizaciones han cuestionado el apoyo que prestan los Gobiernos a los sectores económicos que más contribuyen a la deforestación, la degradación y la contaminación, como la agroindustria, la producción de palma aceitera, la producción de biocombustibles, la ganadería

⁶⁴ Véase “REDD+: una estrategia para salvar los bosques” [en línea] <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/articles/2016/03/15/redd-una-estrategia-para-salvar-los-bosques.html>.

extensiva, las hidroeléctricas, la explotación de 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 mercantilista de los bosques. Proponen, en cambio, una comprensión integral y holística sobre la base de la cual se habiliten mecanismos de apoyo con financiamiento público que permitan valorar la relación de los pueblos con el ecosistema, destacando en particular el rol de las mujeres indígenas.

Los líderes indígenas amazónicos de al menos nueve países de la región presentaron, mediante la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), propuestas de protección de los bosques y el medio ambiente para que fueran consideradas de cara al vigésimo período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 20), que tuvo lugar a fines de 2014 en Lima (véase el recuadro III.17). Alrededor de 300 líderes indígenas participaron 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 entre México y Panamá, también participó en la Conferencia, en colaboración con la COICA. En el vigesimoprimer período de sesiones (COP 21), a pesar de la exclusión de los líderes indígenas de las principales plataformas de expresión, cientos de ellos, procedentes de América del Sur y de otros lugares del mundo, acudieron a la cumbre para hacer oír sus voces, en la lucha contra el cambio climático⁶⁵. En cambio, en el vigesimosegundo período de sesiones (COP 22), los líderes de pueblos indígenas de América Latina, junto a los de África y Asia sudoriental, señalaron las brechas entre los compromisos internacionales adquiridos por los Gobiernos en el marco de la Conferencia de las Partes y las acciones que se realizan a nivel local, ya que las políticas a favor de las actividades extractivas son predominantes. Es importante tener en cuenta que la deforestación es causante del 24% de las emisiones de gases de efecto invernadero en todo el mundo y del 58% solo en América Latina. En este sentido, en varios estudios se ha demostrado que en los bosques tropicales donde se reconocen y protegen los derechos territoriales de los pueblos indígenas y de comunidades locales las tasas de deforestación son dos o tres veces más bajas que en otros lugares, en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil y Colombia⁶⁶.

⁶⁵ Véanse más detalles en *Survival*, "COP21 - Los pueblos indígenas al frente de la lucha contra el cambio climático", 24 de noviembre de 2015 [en línea] <http://www.survival.es/noticias/11020>.

⁶⁶ Véase *Sophimania*, "COP22: Líderes indígenas exigen respeto a sus derechos frente a medidas contra el Cambio Climático", 17 de noviembre de 2016 [en línea] <https://www.sophimania.pe/sociedad-y-cultura/pueblos-indigenas/cop22-lideres-indigenas-exigen-respeto-a-sus-derechos-frente-a-medidas-contr-el-cambio-climatico>.

Recuadro III.17
Propuestas de las organizaciones indígenas en preparación
del vigésimo período de sesiones de la Conferencia de las
Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas
sobre el Cambio Climático

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 a mediados de 2014 un conjunto de propuestas para la protección de los bosques y el medio ambiente con el propósito de que fueran tratadas en el vigésimo período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 20), que se realizaría en diciembre de ese año en Lima. Entre estas propuestas y demandas 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 5 millones de hectáreas, y
- la previsión de que todo proyecto extractivo contemple el reconocimiento y el respeto de los derechos indígenas y se adecue a la cosmovisión indígena.

Fuente: *La Nación*, “Indígenas amazónicos presentan propuestas para próxima cumbre de cambio climático”, San José, 9 de julio de 2014 [en línea] http://www.nacion.com/vivir/ambiente/Indigenas-amazonicos-presentan-propuestas-proxima_0_1425657616.html.

Las propuestas para defender la Amazonia presentadas por las organizaciones indígenas con miras al vigésimo período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 20) volvieron a ser ratificadas durante el vigesimoprimer período de sesiones (COP 21), así como en el Octavo Foro Social Panamazónico (FOSPA), realizado en Tarapoto (Perú), del 28 de abril al 1 de mayo de 2017. A ellas se sumó el conjunto de colectivos que en los diversos espacios temáticos previos al inicio de las sesiones formales del FOSPA enfatizaron la necesidad de cambiar el modelo energético extractivista y consumista, y caminar hacia propuestas del buen vivir o vivir bien⁶⁷.

⁶⁷ Véanse más detalles en *SERVINDI*, “Debemos cambiar el modelo energético extractivista y consumista”, 4 de mayo de 2017 [en línea] <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/02/05/2017/fospa-debemos-cambiar-el-modelo-energetico-extractivista-y-consumista>.

b) 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 derecho a la alimentación, al ponerse en riesgo su seguridad alimentaria y nutricional. La información obtenida sobre siete países de la región muestra que en la mayoría de ellos (cinco) la desnutrición crónica de los niños y niñas indígenas al menos duplica la de los niños y niñas no indígenas, y que las brechas étnicas se incrementan en el caso de la desnutrición crónica grave y los niveles de desnutrición global (CEPAL, 2014b).

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 los pueblos indígenas 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 que entre los condicionamientos estructurales que inciden en la seguridad alimentaria y nutricional de los pueblos indígenas en América Latina —y en 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. En esta temática, es necesario reconocer, en el caso de los pueblos indígenas, 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 también a un espacio social y cultural (CEPAL, 2007). 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 sobre 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 concretas⁶⁸ 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 (segmentos censales)⁶⁹.

1. La significativa presencia urbana de la población indígena

Los pueblos indígenas no han sido ajenos al proceso acelerado de urbanización de la región y, en este sentido, la información censal 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 la variación entre las dos rondas de censos podría deberse en buena medida 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 es considerable.

La constatación del peso importante de la población indígena que reside en las zonas urbanas hace necesario reevaluar 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 factores que amenazan el ejercicio de sus derechos. Por ello, en las políticas y acciones del Estado es necesario tomar en consideración 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).

⁶⁸ 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.

⁶⁹ 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 Costa Rica y Panamá 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 es posible cruzar la información censal del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) con la cartografía de la Fundación Nacional del Indio (FUNAI) (CEPAL, 2007).

La situación es muy diferente de un país a otro. Por ejemplo, en el Uruguay la población indígena está ubicada casi en su totalidad en las zonas urbanas (96%); también está altamente urbanizada en la República Bolivariana de Venezuela (63%), el Perú (56%) y México (54%). 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%. En el otro extremo, los países donde se observa una ubicación mayoritariamente rural de la población indígena son el Ecuador y Colombia (79% en cada caso), junto con Panamá (76%). No obstante, aun en estos últimos casos, dado que se trata de 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 viven en zonas urbanas en el Ecuador, casi 300.000 en Colombia y más de 300.000 en el Brasil.

En suma, la presencia de población indígena en las zonas urbanas es un fenómeno más o menos generalizado en la región. 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 la falta de territorio, la presión por el control de los territorios ancestrales, la degradación ambiental y la falta de agua. Además, la expansión urbana puede dar como resultado la absorción y reclasificación de territorios indígenas cercanos a las grandes urbes, así como el propio crecimiento vegetativo de la población indígena en zonas urbanas (CEPAL, 2013c; Del Popolo y otros, 2007; CEPAL, 2007).

El grado de urbanización de los distintos pueblos indígenas es diverso. Si se examinan los porcentajes de población urbana y rural de algunos pueblos indígenas seleccionados en los respectivos países, se observa que, 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 nasas, los emberás, los wayuús, los emberás katis y los pastos tienen valores de residencia rural de entre el 92% y el 83%. En el otro extremo, los pueblos que presentan porcentajes de residencia urbana más altos son los quimbayas, los calimas, los macaguajes, los chiricoas y los mokanas, con valores que oscilan entre el 90% y el 86%. En Colombia, los pueblos con mayor porcentaje de población urbana son los menos numerosos del país.

En Costa Rica, el pueblo cabécar conserva una residencia rural en más del 91% de los casos, el ngábe el 81,4% y el bribri el 79%, mientras que el pueblo que registra un mayor porcentaje de población urbana es el chorotega (55%). En el Ecuador, en todos los pueblos predomina la residencia rural y los

mayores porcentajes los presentan los warankas, los awas, los quisapinchas y los eperas (entre el 96% y el 94%), mientras que los pueblos con residencia urbana más significativa, los andoas y los pastos, alcanzan el 48% y el 41% de población urbana, respectivamente.

En Nicaragua, más del 80% de los xiu-sutiabas residen en ciudades y también es muy alta la proporción de residencia urbana de los garifunas y los ulwas, de un 62% en ambos casos, mientras que conservan un mayor porcentaje de residencia rural los mayagna-sumo (89%), los chorotegas y los cacaooperas (más del 74% en ambos casos). En Panamá, los pueblos indígenas más numerosos tienden a conservar su proporción de residencia rural —los ngäbes con más del 87%, los buglés con el 78% y los emberás con el 66%—, mientras que la residencia urbana es elevada para los bribbris, los bokotas y los kunas, los tres pueblos que presentan 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 principalmente urbana en pueblos numerosos, como los guajibos, los añús y los wayuús (alrededor del 85%).

La localización urbana plantea desafíos considerables a los pueblos indígenas. Si bien algunos estudios han demostrado que las personas indígenas urbanas mantienen sus sistemas socioculturales en las ciudades y conservan 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 (clasificada en las categorías “otro”, “ninguno” o “no declara”) está principalmente localizada en las zonas urbanas (en porcentajes del 85%, el 80% y el 72%, respectivamente). La dificultad para identificar el pueblo de pertenencia 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 a las ciudades. Los resultados son muy heterogéneos y difíciles de sistematizar, pero algunas observaciones preliminares al respecto se presentan en el recuadro III.18.

Recuadro III.18**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: se observan prevalencias que van desde menos del 2% de la población, en el caso de los huetares y los chorotegas en Costa Rica, hasta el 95%, en el caso de los miskitus en Nicaragua.

Un primer patrón es el de los pueblos que presentan mayor prevalencia de uso de su lengua originaria en las zonas rurales y prevalencias también altas en las ciudades. Es el caso de los cubeos en Colombia, los kichwas de la sierra, los otavalos y los andoas en el Ecuador, y los puinaves en la República Bolivariana de Venezuela, que muestran prevalencias del 70% o más entre sus poblaciones rurales y de al menos 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, hay pueblos con alta y con baja prevalencia general. En el caso de los yurutis, en Colombia, por ejemplo, la mayor prevalencia urbana (superior al 72%) se ve acompañada de una prevalencia también alta en el ámbito rural (más del 68%). En cambio, los coconucos (también en Colombia), los huetares (en Costa Rica) y los ramas (en Nicaragua) muestran prevalencias de uso de su lengua originaria mucho menores en las ciudades, del 17,4%, el 2,6% y el 39,3%, respectivamente, y algo más bajas incluso en las áreas rurales (del 9,8%, el 1,0% y el 37,4%, respectivamente). En el caso de los garifunas, que presentan una prevalencia de la lengua nativa del 45,0% en las ciudades, frente al 25,6% en las zonas rurales, debe tenerse en cuenta que se trata de un pueblo mayoritariamente urbano (ocho 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 según los indicadores convencionales de educación, salud y acceso a servicios básicos los indígenas que residen en ciudades tendrían mejores condiciones de vida, también se encuentran evidencias de que estos 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. En el contexto actual de globalización y reprimarización de las economías, los Estados deben redoblar esfuerzos para garantizar los derechos territoriales e incorporar los estándares de derechos de los pueblos indígenas en las políticas como condición indispensable para su supervivencia. Es necesario que en las políticas públicas se asuma la diversidad étnica y cultural, 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 resaltado la importancia del concepto de territorialidad para los pueblos indígenas (CEPAL, 2013c). También se ha advertido sobre la complejidad inherente al concepto de territorio indígena, que no se refiere exclusivamente a un espacio geográfico, sino que alude más bien a un espacio de interacción sociocultural. Por consiguiente, la definición del territorio de los pueblos indígenas es compleja, puesto que se encuentran 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 tampoco es posible georreferenciarlos. 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, y en el Brasil hay 672 tierras indígenas demarcadas por ley y el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística incorpora cartografía de la Fundación Nacional del Indio 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 de los países, y esa es la tarea que se acomete en este apartado, para lo cual se utiliza la información de los censos de la ronda de 2010 disponibles. 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 la división político-administrativa y, por lo tanto, es útil conocer el peso y la influencia que pueden tener los pueblos indígenas en cada unidad territorial para plantear sus demandas, posicionarlas en las agendas y acceder a los mecanismos de participación política disponibles (CEPAL, 2013c).

Una primera constatación 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. 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 esos territorios debido a la implantación de un modelo económico basado en la extracción y explotación de recursos naturales y la exportación de bienes primarios. Es claro que estas presiones están amenazando la permanencia y supervivencia de los pueblos indígenas en sus territorios.

La distribución de la población indígena según las divisiones administrativas mayores (DAM) se examinará sobre la base de los resultados censales de diez países, comparando la población total, la población indígena, el peso de la población indígena de la DAM respecto del 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 (donde reside el 37% del total de población indígena) y del nordeste (25,5%); en conjunto, en estas dos regiones residen dos tercios de la población indígena del país. 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 suma la población indígena de 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 (47%) de la población indígena del país. La proporción que representa la población indígena respecto del total de población de cada una de las distintas DAM es, en general, pequeña, y solo en el estado de Roraima alcanza más del 10% (11,2%)⁷⁰. La población indígena del estado de Amazonas, a pesar de ser equivalente al 20% de 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%), Mato Grosso (1,4%) y Amapá (1,1%). En los restantes estados, el peso de la población indígena respecto del total de población de la DAM es inferior al 1%.

En Colombia, según los datos del censo de 2005, la mayor cantidad de población indígena se encuentra en las regiones del Caribe, donde reside el 42,8% del total de la población indígena del país, y del Pacífico, donde se ubica el 33,8%. 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. En estos cuatro departamentos residen más de 833.000 indígenas, casi el 60% del total de la población indígena del país. En cambio, en cuanto al peso de la población

⁷⁰ En esta parte del análisis se excluye de la población total de las DAM a la población que no informa sobre su reconocimiento étnico, en todos los países.

indígena en el total de población, la importancia se desplaza a las regiones del Amazonas y 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%), el Cauca (21,6%) y Chocó (12%), y aun en Córdoba, Sucre y Nariño, donde representa algo más de un 10% del total de la población de la DAM.

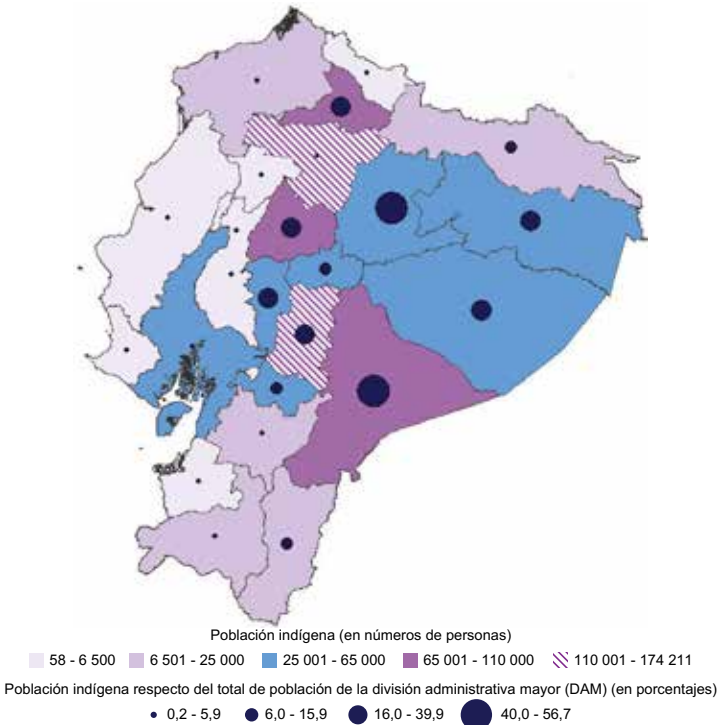
Según los datos del censo de 2005, varios pueblos indígenas de Colombia, como los wayuús, los zenús, los nasas, los pastos y los coyaimas natagaimas, conservan poblaciones numerosas, de entre 270.000 y 58.000 personas. En general, los pueblos indígenas colombianos están bastante concentrados alrededor de sus territorios ancestrales.

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 reconoce 24 territorios indígenas o reservas, que ocupan aproximadamente el 6% del territorio nacional y donde residen ocho pueblos: los bribris, los brunca, los cabécares, los chorotegas, los huetares, los malekus, los ngäbes y los teribes. La población indígena de la provincia de Limón (27.462 personas) pertenece principalmente a los pueblos bribri y cabécar, reside en asentamientos dispersos en la montaña y conserva un fuerte apego a su identidad cultural. En Puntarenas, los indígenas pertenecen principalmente a los pueblos bribri, cabécar y ngäbe, y en menor medida al pueblo teribe. Este último se estableció en el país como resultado de un movimiento migratorio procedente de Panamá hace más de 50 años y, 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 viven 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 las provincias de Chimborazo (17,1%), Pichincha (13,5%), Imbabura (10,1%), Cotopaxi (8,9%) y Tungurahua (6,1%). En la región amazónica se concentra otro 24,1%, especialmente en las provincias de Morona Santiago (7%) y Napo (5,8%). El caso del Ecuador ilustra bien la diferencia entre provincias donde la proporción de población indígena es elevada y provincias donde es alta su representatividad, como se muestra en el mapa III.2. Por ejemplo, la provincia de Pichincha (asiento de la capital, Quito), a pesar de concentrar una proporción alta de la población indígena total (trama), presenta un muy bajo peso o representatividad de la población indígena respecto del total de población de la provincia

(círculos). En cambio, como se destaca en el mapa, varias provincias de la región amazónica, aunque no concentran las mayores proporciones de la población indígena del país, cuentan con una población indígena que tiene un alto peso dentro de la provincia, como sucede en Napo (56,7%), Morona Santiago (48,4%) y Pastaza (39,8%). Se observa asimismo que existen muy bajas proporciones de la población indígena del país en las provincias de la región costera, donde su representatividad respecto del total de la población provincial es también escasa.

Mapa III.2
Ecuador: distribución de la población indígena según provincias, censo de 2010

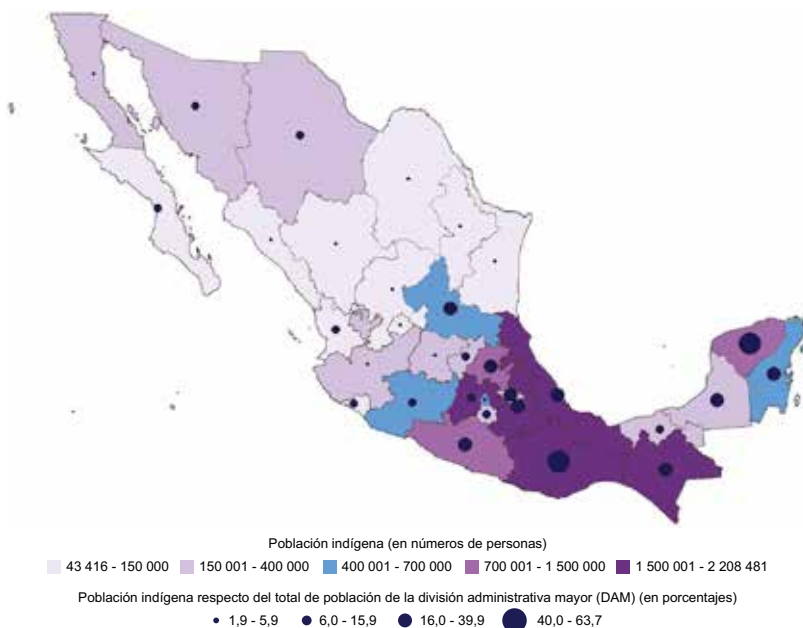


Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos de los microdatos censales.
Nota: La DAM corresponde a las provincias.

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 presentan las mayores proporciones de la población indígena del país y aquellos en que esta población tiene un mayor peso con respecto al total de población de la DAM. Esto sucede, por ejemplo, en Yucatán, donde la

población indígena representa un 7,3% de la población indígena del país y un 63,7% del total de población de la DAM, Oaxaca (donde esas proporciones llegan a un 13% y un 58,7%, respectivamente), Chiapas (9,4% y 33,5%) y Puebla (8,7% y 25%). Los estados de México y Veracruz albergan proporciones importantes del total de la población indígena del país, pero con escaso peso en la población estatal, mientras que en Quintana Roo, Campeche e Hidalgo la población indígena tiene un peso relevante en el total de población del estado (entre un 30% y un 35%).

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.

Nota: La DAM corresponde a los estados.

En México se clasifica a la población indígena por la lengua. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) ha identificado 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 pueblos amuzgo, chatino, chinanteco, chocho, chontal, cuicateco, huave, ixcatéco, 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, el número de pueblos es menor: en Puebla, los chochos, los mixtecos, los nahuas y los totonacos; en Veracruz, los nahuas, los popolucas, los tepehuas y los totonacos, y en el estado de México los mazahuas, los nahuas y los otomís. La península de Yucatán es asiento del pueblo maya. En el Distrito Federal, aunque se concentra solo el 2,8% de la población indígena del país, hay una gran variedad de pueblos, entre los que se encuentran los mayas, los mazahuas, los mazatecos, los mixes, los mixtecos, los nahuas, los otomís, los purépechas, los tlapanecos, los totonacos y los zapotecos, que serían los principales grupos indígenas migrantes establecidos en la jurisdicción (CDI, 2010b; CEPAL, 2013b).

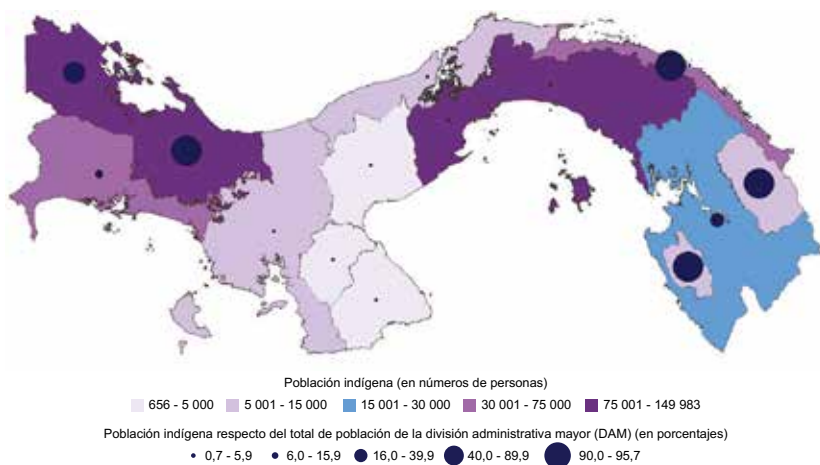
En Nicaragua, las regiones autónomas en el Caribe constituyen un territorio que estuvo bajo el protectorado británico hasta la mitad del siglo XIX. Este hecho condicionó el proceso de integración, que culminó en la última década de ese siglo. El relativo aislamiento de estas zonas redundó en un considerable atraso de su crecimiento económico, y un porcentaje significativo de sus habitantes viven aún hoy en duras 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). Según los datos del censo de 2005, la mayoría de la población indígena del país reside en la región del Atlántico (40,8%), incluido un 36,5% que 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 los cuales concentra más del 10% del total de población indígena del país; finalmente, un 22,7% reside en la región del Pacífico, principalmente en León y Masaya.

En Panamá, de acuerdo con el censo de 2010 están presentes los pueblos ngäbe, buglé, naso, teribe, bribri, bokota, emberá-wounaan y kuna. Dos de ellos, los ngäbes y los kunas, representan el 80% del total de la población indígena del país. Dentro del territorio de las comarcas, los pueblos establecen sus autoridades indígenas y una legislación propia. Las comarcas Emberá-Wounaan, Ngäbe-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: la kuna de Madugandí y la kuna de Wargandí (CEPAL, 2013b).

En el país, la mayor proporción de población indígena se encuentra en la comarca Ngäbe-Buglé, donde reside el 35,9% del total de la población indígena nacional, seguida por la provincia de Bocas del Toro, donde se concentra 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 Ngäbe-Buglé, Emberá y Kuna Yala la población indígena representa una alta proporción, que llega a 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, como Bocas del Toro, con un 63,6%, y Darién, con un 32,4%. Sin embargo, llama la atención que porciones elevadas de la población de los pueblos ngäbe, 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 ngäbe, 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.

Nota: La DAM corresponde a las provincias.

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 reemplazó 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, autonomía, participación colectiva, protección del orden jurídico existente y reconocimiento internacional, entre otros factores (CEPAL, 2013b).

De acuerdo con las cifras del censo de 2007, en la región de la sierra del Perú se concentra la mayoría de la población indígena del país, que asciende al 70,1%, equivalente a 4,5 millones de personas. Dentro de esta región, los departamentos de Puno (16,1%) y Cusco (12,8%) son los de mayor presencia

indígena. La población indígena alcanza una representatividad 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 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, donde alcanza 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 alta 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. En cambio, en los departamentos de Tacna y Moquegua, la población indígena, si bien tiene un peso menor respecto del total de población indígena nacional (1,6% y 0,8%, respectivamente), alcanza un impacto mucho mayor en relación con el total de la población departamental, pues constituye 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 cada uno de sus departamentos la población indígena también es escasa respecto del total nacional (1,2% o menos), aunque tiene un impacto significativo a nivel departamental, como sucede principalmente en Madre de Dios y, en menor medida, Amazonas y Ucayali.

En el Uruguay, la región metropolitana concentra la mayor proporción de la población indígena del país, de un 52,9%, de la cual Montevideo y Canelones albergan a más de la mitad. Le sigue la región del norte, con el 27,3% de la población indígena del país, concentrada en los departamentos de Salto y Tacuarembó. En la región este también reside un porcentaje relativamente alto 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 la representatividad es muy escasa, puesto que no supera el 6% en ningún caso. Antes de la llegada de los españoles, vivían en el territorio el pueblo charrúa y otros pueblos indígenas. Luego de la fundación de la ciudad de Montevideo, los charrúas se desplazaron hacia el norte, donde fueron absorbiendo a los otros pueblos y quedando prácticamente confundidos con ellos, por lo que en general se ha designado con su nombre a todos esos 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 falta de reconocimiento y negación de la identidad étnica (Buchelli y Cabella, 2010).

En la República Bolivariana de Venezuela, la mayor parte de la población indígena (61,2%) se concentra en la región zuliana, limítrofe en su extremo noroeste con la península de La Guajira en Colombia. Estos territorios están habitados principalmente por la etnia wayuú y son considerados parte de los territorios indígenas ancestrales. En el país viven 57 pueblos indígenas. El wayuu es el más numeroso y su población llega a 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 guajibó, que es el segundo en población, con más de 79.000 personas.

3. La migración interna de los pueblos indígenas

a) La intensidad de la migración interna reciente

De acuerdo con diversos estudios sobre la materia, en América Latina pueden mencionarse como causas de la migración de la población indígena desde sus territorios de origen las desventajosas condiciones de vida y el abandono estatal que afectan a las áreas rurales (Duarte y Coello, 2007; UNPFII, 2008b; Lara, 2009; Griffith, 2009). Esto se ve agravado actualmente por la reimplantación de un modelo exportador primario, con fuerte énfasis en la extracción de recursos naturales, en particular en el sector minero. Al mismo tiempo, la reducción del tamaño de los Estados ha agudizado 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.

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, actividades de extracción minera, explotación maderera a gran escala y 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 la pérdida sistemática de sus tierras y sus recursos.

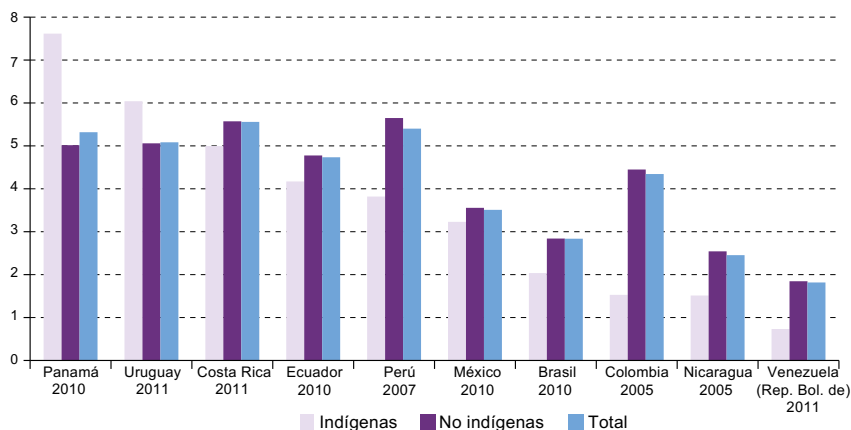
Los análisis de los censos de la ronda de 2000 permitieron establecer que las personas indígenas están presentes en todos los tipos de movilidad territorial: permanente, cíclica, pendular, estacional o de retorno (Del Popolo y otros, 2007; Del Popolo y Ribotta, 2011).

A continuación se examina la migración interna reciente de la población indígena, ocurrida entre las DAM en los cinco años anteriores al censo de la ronda de 2010, en comparación con la migración de la población no indígena.

En el gráfico III.1 se ordenan los países según el porcentaje de población indígena que había migrado en los cinco años anteriores al censo. La mayor movilidad de esta población se observó en Panamá (donde un 7,6% cambió su residencia desde su lugar de origen hacia otra provincia entre 2005 y 2010), seguida por la registrada en el Uruguay (6% de población indígena

migrante), Costa Rica (5,6%) y el Ecuador (4,2%). En el otro extremo se ubican Colombia y Nicaragua, cada uno con un 1,5% de población indígena migrante, y Venezuela (República Bolivariana de), con un 1%. Una situación intermedia de movilidad presentaron las poblaciones indígenas del Perú, México y el Brasil, con un 3,8%, un 3,2% y un 2% de personas migrantes, respectivamente. En valores absolutos, en los diez países estudiados se registró un total de 815.000 indígenas que migraron en forma interna entre divisiones administrativas mayores, considerando los cinco años anteriores a cada censo. En cuanto al volumen de población indígena movilizada, México y el Perú presentaron las mayores cifras, que llegaron a 481.000 y 222.000 personas indígenas migrantes, respectivamente, y en conjunto representaron el 87% del total de la población indígena migrante de los países examinados⁷¹.

Gráfico III.1
América Latina (10 países): migrantes internos entre divisiones administrativas mayores (DAM) en los cinco años anteriores al censo, por 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, lo que corrobora la hipótesis sobre la existencia de un mayor vínculo con sus territorios de origen. Esta menor movilidad es muy clara en el Perú y Colombia, y resulta muy destacable en este último caso, puesto que la población indígena es numerosa pero está muy vinculada a sus territorios de resguardo, como se

⁷¹ Se presentan estos datos acumulados para dar una idea de los volúmenes de población indígena que migra, aunque en estricto rigor los valores no deben sumarse, puesto que se refieren a fechas censales diferentes.

pudo 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 originan 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. 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 realizado en el Ecuador en 2010. Sus resultados se muestran en el recuadro III.19.

Recuadro III.19

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 como denominador común 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.

El Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL) tiene registrados y descritos en detalle en su base de datos alrededor de 219 conflictos de esta índole, cuyas consecuencias afectan a 334 comunidades (indígenas y no indígenas), en tanto que el Atlas Global de Justicia Ambiental, del proyecto de organizaciones de la sociedad civil denominado Environmental Justice Organizations, Liabilities and Trade (EJOLT), da cuenta de más de 320 conflictos ambientales 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.

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 en diversas dinámicas de movilidad y violencia 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 puede estar acompañado de una negativa explícita de la población

Recuadro III.19 (conclusión)

a abandonar sus espacios históricos. El aumento de la conflictividad puede 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, que afecta el derecho a la posesión ancestral de las tierras por parte de las comunidades indígenas de la zona, a lo que se suman los impactos ambientales que traería aparejado (Anaya, 2014). Con una tasa neta positiva de migración indígena en los cinco años anteriores 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 de expulsión, 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 poner también de manifiesto lógicas de resistencia vinculadas a la permanencia, al menos mientras las condiciones del medio ambiente (y los niveles de violencia) lo permitan.

Como ilustra este caso, expulsión y permanencia son 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 Naciones Unidas, “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; Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL), “Mapa de conflictos mineros, proyectos y empresas mineras en América Latina” [en línea] http://basedatos.conflictosmineros.net/ocma_db/; Environmental Justice Atlas, “Achuar and Shuar against oil extraction, Ecuador” [en línea] <http://ejatlas.org/conflict/achuar-and-shuar-against-oil-extraction-ecuador>.

b) ¿Desde dónde y hacia dónde migra la población indígena según las divisiones administrativas mayores?

Los datos de los censos permiten identificar las principales áreas de expulsión y atracción de la población indígena. A continuación se presentan los resultados correspondientes a diez países sobre los que se dispone de datos de los censos de 2010, referentes a la migración entre divisiones administrativas mayores en los cinco años anteriores a cada censo. Para ello, se tomaron los mayores saldos migratorios netos —es decir, la diferencia entre inmigrantes y emigrantes—, ya fueran negativos, cuando las personas indígenas que dejaban la DAM eran más que aquellas que llegaban a esta, o positivos, cuando ocurría lo contrario. 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, en las que, además, suelen ubicarse las capitales y otras ciudades de importancia nacional.

La migración de población indígena hacia las ciudades es un fenómeno que amerita atención, por las consecuencias muchas veces negativas que tiene 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). 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” (Fígoli y Fazito, citado en Silva e Souza, 2011), 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).

Además de la migración hacia las ciudades, una proporción 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 producción y exportación de café; en relación con esto, se ha generado un modelo migratorio de tipo familiar hacia las zonas rurales, principalmente vinculado al pueblo ngäbe. 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 alta movilidad hacia complejos agroindustriales del norte y oeste del país, zonas frutícolas y hortícolas orientadas a la exportación, ciudades medianas y pequeñas en zonas fronterizas y regiones turísticas (Lara, 2009). El estado de Nuevo León —ubicado en la frontera norte— es uno de los que más ha ganado población indígena, en un proceso que responde a una dinámica vinculada con el mercado estadounidense.

Por el contrario, las divisiones administrativas mayores 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, en las regiones norte y nordeste, asociadas con mayor población indígena, son también aquellos donde se observa una mayor expulsión de población; en el Ecuador, en las provincias de Chimborazo, Cotopaxi e Imbabura, principales asentamientos 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 estados 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 anteriores al censo las comarcas Kuna Yala y Ngäbe-Buglé

perdieron un 16% y un 6,1% de su población indígena, respectivamente, como resultado de la migración. Esta situación evidencia la brecha existente entre el establecimiento 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 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 una situación generalizada de usurpación permanente de las tierras indígenas por parte de colonos no indígenas procedentes de otras regiones del país, empresas particulares y el mismo Estado (Cunningham, 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, 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 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 suma el conflicto entre grupos armados ilegales, que 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). 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.20.

Recuadro III.20

Colombia: el desplazamiento de los pueblos indígenas a causa de la violencia política

En el caso de Colombia 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 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

La ACNUR ha informado además sobre situaciones de restricción a la movilidad, al ingreso de alimentos y al desarrollo de actividades cotidianas como la pesca y la caza, lo que ha generado un marcado deterioro de las condiciones de vida de varias comunidades. Otros casos reportados 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 en diversos pueblos. La Corte Constitucional de Colombia advirtió 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, citado en ACNUR, 2012).

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), "Situación Colombia. Indígenas", 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 "Pueblos Indígenas en Colombia" [en línea] <http://www.acnur.org/t3/pueblos-indigenas/pueblos-indigenas-en-colombia>.

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. 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. Entre otros efectos, se acrecienta su proceso de proletarización, en el que enfrentan opciones desiguales e inequidades significativas respecto de otros grupos étnicos, pues perciben los salarios más bajos y trabajan en condiciones muchas veces inhumanas.

4. Residencia urbana y migración de las mujeres indígenas

Reviste particular interés conocer 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— tienen impactos diferenciados por género. 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, solo en cuatro países se cuenta con información que permite realizar una aproximación estadística sobre los territorios indígenas ancestrales. La desagregación por sexo arroja diferencias muy pequeñas de comportamiento entre hombres y mujeres indígenas, diferencias que, además, apuntan en direcciones opuestas dependiendo del país de que se trate. En el Brasil y Colombia, tanto hombres como mujeres indígenas residen de preferencia en los territorios ancestrales, si bien se observa una tendencia a residir fuera de estos ligeramente superior en el caso de ellas. 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 obtener conclusiones sobre la existencia de un patrón diferenciado de comportamiento de hombres y mujeres en cuanto al apego a sus territorios ancestrales. 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 al comportamiento de los distintos géneros en lo que respecta a la residencia urbana de la población indígena, aunque hay heterogeneidad entre los países examinados, se puede identificar un predominio de mujeres en las áreas urbanas. Esto sucede en siete de los diez países de los que existe información censal, el Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Nicaragua, el 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 de menos de 95 mujeres indígenas por cada 100 hombres de esta condición étnica.

Según los datos comentados, parece presentarse un mayor estímulo para la localización urbana de las mujeres indígenas en comparación con

la de los hombres indígenas⁷². 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 diferenciada su acceso a los servicios básicos y las oportunidades para el mejoramiento de la calidad de vida de ellas y de sus hogares.

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 o en la maquila, o bien para que desarrollen actividades por cuenta propia en el sector informal (véase el recuadro III.21). En este contexto, también requiere especial atención del Estado el tema del trabajo infantil, tanto en contextos urbanos como rurales.

Diversos estudios dan cuenta de las precarias condiciones en que viven las mujeres indígenas en las zonas urbanas. 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 otra parte, en Chile, en 2006, se observaba que la indigencia alcanzaba una mayor incidencia entre las mujeres indígenas de las zonas urbanas que entre los hombres indígenas y que había una considerable brecha previsional entre ambos: casi la mitad de las mujeres indígenas carecían de afiliación, mientras que en el caso de los hombres la proporción era de solo un tercio (Chile, Ministerio de Desarrollo Social, 2006).

⁷² 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.21**América Latina: mujeres indígenas que trabajan por cuenta propia y en empleo doméstico**

La inserción laboral de las mujeres indígenas en los diferentes sectores de la economía tiene marcadas 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.

Las mujeres indígenas 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, donde un 66% de las mujeres indígenas ocupadas se desempeñan en el trabajo por cuenta propia, el Perú, donde esa proporción llega al 42%, y Panamá, con un 37%.

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 hacia las ciudades.

El cuadro permite observar que, del total de mujeres ocupadas de 15 años o más, el empleo doméstico tiene mayor peso en las zonas urbanas que en las rurales, como es esperable, dadas las diferentes condiciones de vida de estos dos espacios. En 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 un menor porcentaje de mujeres indígenas que de no indígenas.

Recuadro III.21 (conclusión)

Las brechas más altas entre los porcentajes de mujeres indígenas y no indígenas ocupadas en el empleo doméstico en las zonas urbanas se encuentran en México (1,8), Colombia (2,8) y Panamá (2,9), países donde 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 bajo este valor.

América Latina (8 países): mujeres de 15 años y más ocupadas en el empleo doméstico, por condición étnica y área de residencia, alrededor de 2010
(En porcentajes)

País	Condición étnica	Área de residencia		Total
		Urbana	Rural	
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 en el análisis de las desigualdades de género y étnicas que afectan a las mujeres indígenas. Ellas son las menos favorecidas en materia de ingreso entre los cuatro grupos analizados (indígenas, no indígenas, hombres y mujeres) y 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", *Documentos de Proyecto* (LC/W.558), Santiago, 2013.

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 ha agravado como consecuencia de la globalización y el retorno del modelo exportador primario, con énfasis en la extracción de recursos naturales, que ha exacerbado la disputa 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, 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. También, 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 sucede 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 Cobar, 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. 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 en los días libres, y a consecuentes embarazos no deseados (Bezarés Cobar, 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.

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 las tierras y recursos. La migración indígena involucra aspectos de derecho, de género, generacionales y territoriales, todos los cuales parecen 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 en términos conceptuales 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 que 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, ocasionada 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 exagera en escenarios de ausencia y desatención del Estado y de lejanía de las redes familiares y comunitarias. Como advirtiera ya en 2007 el entonces Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Rodolfo Stavenhagen, 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 contar con marcos normativos y poner en marcha acciones y políticas adecuadas de protección para estos colectivos, especialmente en relación con las mujeres y las jóvenes indígenas migrantes, que sufren en muy alta medida la violencia y la explotación sexual (Stavenhagen, 2007).

1. El contexto de un tema emergente

Si bien las migraciones han existido siempre y están presentes en todas las sociedades y culturas, que son emisoras o receptoras de esos movimientos, las actuales condiciones derivadas de la globalización de la economía 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, en particular hacia países de América del Norte y Europa, la crisis financiera 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 registraba hacia 2010 unos 30 millones de migrantes regionales residentes fuera de sus países de nacimiento, cifra superior a la registrada una década atrás (Martínez y otros, 2014).

A comienzos de la década de 2000 se hizo patente la pérdida del carácter atractivo de la región en su conjunto, puesto que los inmigrantes que llegaban a ella 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, como puede estimarse 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, organismos internacionales y pueblos indígenas (en el recuadro III.22 se destaca el caso de la migración de indígenas de México 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 lo referente a su magnitud, características y dimensiones cuantitativas, sino sobre todo a las situaciones de vulnerabilidad y exclusión que conlleva, y sus consecuencias en materia de derechos humanos (Medina, 2006; Martínez, 2006; Espiniella, 2006).

Recuadro III.22**Estados Unidos: itinerarios migratorios de los pueblos mixteco, nahua, zapoteco, triqui, maya y mixe**

A principios de la década de 2000, 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 de indocumentados que los no indígenas, lo que podía ser un indicio de la incorporación de nuevas localidades o regiones indígenas al flujo de la migración de indocumentados (Velasco Ortiz, 2010). El autor 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 sector este de la frontera, el cruce por Tijuana continuó teniendo una gran importancia, en particular para los migrantes indígenas. El flujo de personas indígenas indocumentadas 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 causa 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, constituido por 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, “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.), Ciudad de México, El Colegio de México, 2010, y J. Durand y D. Massey, *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, Universidad Autónoma de Zacatecas, 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. Entre los factores que se han citado sistemáticamente como las principales causas que empujan a los pueblos indígenas a abandonar temporal o definitivamente sus territorios de origen, buscando nuevos destinos, se encuentran la insuficiencia de medios para sobrevivir en dichos territorios, los problemas relacionados con la tenencia de la tierra y 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 (Espiniella, 2006; Naciones Unidas, 2006b; CEPAL, 2007). Como consecuencia, la movilidad se ha 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.

Resulta imperioso que la comunidad internacional, los Estados y las organizaciones de la sociedad civil y de los propios pueblos indígenas reconozcan las enormes implicaciones que la movilidad tiene en la subsistencia de dichos pueblos. 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 la valoración de la migración en los contextos en los que se produce actualmente. Para la CEPAL se trata de un asunto insoslayable en la realidad migratoria actual, por lo que es necesario tener presente la perspectiva étnica en el debate sobre la migración internacional en América Latina y el Caribe.

La estrecha relación entre emigración, condición étnica y pobreza puede reproducirse en los lugares de destino. 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; también en términos sociales, en la medida en que los migrantes, sobre todo los indocumentados, enfrentan actitudes racistas y de discriminación por parte del resto de la población, y en términos políticos, por cuanto 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, puede afirmarse que los itinerarios migratorios se inician con 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), en particular hacia las grandes ciudades, desde donde los migrantes se desplazan progresivamente y mediante redes familiares con destino a otros países (Velasco, 2002; Torres, 2005; 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 las actividades desarrolladas en los lugares de destino varían de un pueblo a otro. Esta heterogeneidad se reproduce en las comunidades de destino, con lo que el panorama se torna 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.

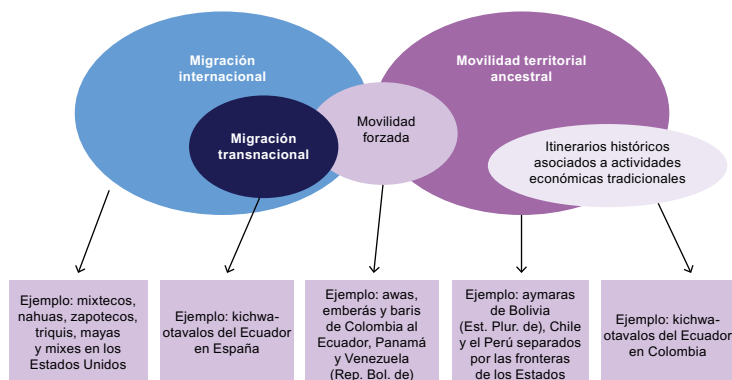
En virtud de los procesos sociohistóricos, se hace necesario distinguir en términos conceptuales la migración internacional indígena propiamente tal de la movilidad territorial ancestral, que ocurre en los territorios indígenas que fueron fragmentados por los límites establecidos con la creación de los Estados. En el recuadro III.23 se abordan las distintas modalidades que adopta la movilidad internacional indígena.

Recuadro III.23 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 lugares de origen o 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 la 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 diagrama 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 que tienen en términos de políticas y derechos humanos; se consideran además otras tres subcategorías.

Propuesta de conceptualización de la movilidad internacional indígena



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

Recuadro III.23 (conclusión)

A continuación se explican brevemente los conceptos utilizados en el diagrama:

- **Movilidad ancestral (movilidad territorial en el marco de las fronteras étnicas):** se refiere a la situación 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 dentro de fronteras étnicas en territorios ancestrales donde ejercieron y siguen ejerciendo el derecho consuetudinario. Dentro de esta categoría cabría diferenciar la movilidad asociada a itinerarios históricos que tienen como origen el desarrollo de algunas 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 “movilidad forzada” para categorizar la situación de los pueblos indígenas que cruzan las fronteras jurisdiccionales o se desplazan dentro de las fronteras étnicas debido a conflictos armados, violencia generalizada, violaciones de derechos humanos, desastres naturales u otras situaciones creadas por el ser humano. No se ha usado el término “desplazamiento”, pues este se refiere únicamente al movimiento de una población dentro de los límites de un país (aunque correspondería usarlo si la población se trasladara dentro de sus 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 refiere a la situación de los migrantes internacionales que, ya sea como grupo social, como colectivo o como organización, 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 las comunidades 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:** se refiere a la situación de las personas indígenas migrantes 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.

En cuanto a las fuentes de información para el estudio de la migración internacional indígena, las siguientes tres permiten acceder a estadísticas sobre esta materia: i) los registros continuos de población, que no han sido usados

habitualmente con fines estadísticos en América Latina⁷³; 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 de personas, mientras que los censos y encuestas miden la cantidad acumulada (*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 de 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 a la condición de indígena. 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 en la mayoría de los países son la fuente más relevante 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 de las personas 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).

Para el estudio específico de la migración internacional indígena a partir de los censos, resulta crucial que el cuestionario contenga una pregunta de autoidentificación indígena aplicable a todas las personas, incluidos los nacidos

⁷³ 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 a España.

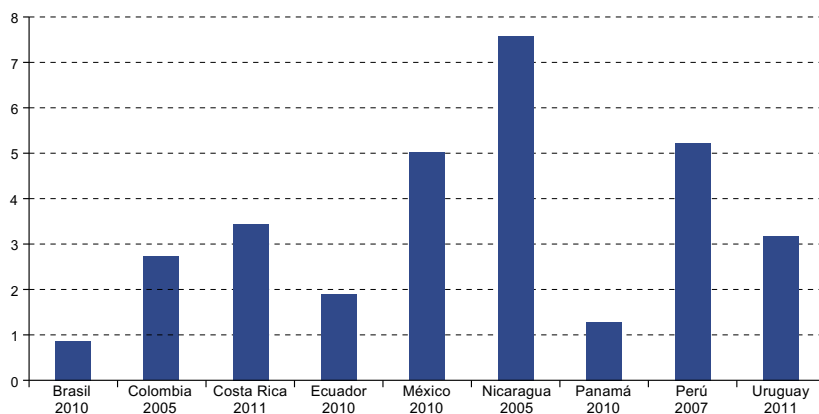
en el extranjero, y que dicha pregunta vaya acompañada de la posibilidad de determinar a qué pueblo pertenece la persona. Dado que algunos países listan únicamente a los pueblos indígenas reconocidos en sus instrumentos jurídicos o de políticas o a los pueblos originarios del propio país, la CEPAL (2011a) sigue recomendando que se incluya, además, la categoría “otro pueblo indígena” y que se solicite especificarlo.

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 inmigrantes 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 inmigrantes internacionales)



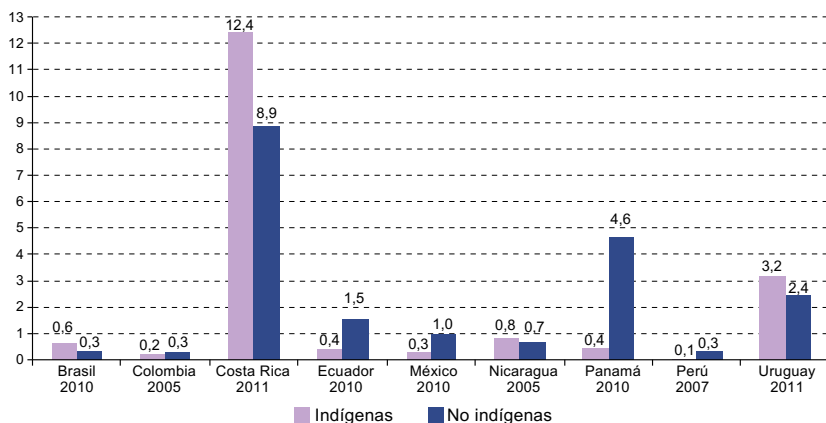
Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Las cifras del gráfico III.3, por su parte, permiten dimensionar la propensión de la migración internacional indígena y no indígena, cuantificando la proporción de uno y otro tipo de migrantes 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 las personas indígenas nacieron fuera de las fronteras nacionales, una tendencia que ya se observaba hacia el año 2000, incluso de forma más marcada que en el censo de la ronda de 2010 (CEPAL, 2007).

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, 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 los casos de Colombia, el Ecuador, México, Panamá y el Perú, como países de destino, y una situación inversa en los casos del Brasil, Costa Rica, Nicaragua y el Uruguay, también como destinos. En el caso del Brasil, la propensión de los inmigrantes internacionales indígenas duplica la de los no indígenas (los porcentajes de inmigrantes son de 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 (alcanzan 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 de las personas indígenas con los territorios, que actúa como factor de anclaje —si bien la necesidad de supervivencia puede impulsarlas a desplazarse fuera de ellos— y, por otra, la desventaja estructural que tienen los pueblos indígenas para enfrentar

una estrategia incierta y costosa como es la migración internacional. A ello se agregan los riesgos de la irregularidad del tránsito transfronterizo y la dificultad de las personas indígenas para pasar inadvertidas, por la vestimenta, las conductas o el idioma (Castañeda, Mans y Davenport, 2002). No obstante la menor magnitud de la migración internacional de personas indígenas, cabe recordar que se trata de uno de los grupos sociales más vulnerables, respecto del cual interactúan la pobreza y la condición étnica, dos “etiologías estructurales de la discriminación” (Martínez, 2006, citado en CEPAL, 2007).

El número de inmigrantes en cada país es muy variable. En México y Costa Rica se registran los mayores números de inmigrantes indígenas internacionales, que llegan a 47.979 y 12.962 personas, respectivamente. Magnitudes menores se registran en el Brasil, donde los migrantes indígenas internacionales suman 5.107 personas, y luego en el Ecuador (3.801), el Perú (3.576), Colombia (2.985), Nicaragua (2.559), el Uruguay (2.442) y Panamá (1.807). 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 95,8% en el Uruguay, un 96,8% en el Brasil y un 97,7% en Costa Rica.

México presenta algunas particularidades con respecto a esta tendencia, ya que la migración que proviene de los Estados Unidos es proporcionalmente más elevada en el caso de los inmigrantes indígenas que en el de los inmigrantes no indígenas, aunque resulta mayoritaria en ambos casos. En efecto, ocho de cada diez inmigrantes indígenas que residen en México nacieron en los Estados Unidos, lo que —en un hecho bien conocido entre países que comparten fronteras— se debe en cierta medida al retorno, en compañía de sus hijos, de mexicanos que se dirigieron a ese país como parte de tempranos procesos de intercambio migratorio entre ambas naciones, asociados con los programas estatales que fomentaban la captación de mano de obra desde la segunda mitad del siglo XX. La información censal de los cuatro estados mexicanos con mayor concentración de inmigrantes indígenas internacionales muestra que, salvo en Chiapas —estado limítrofe con Guatemala, donde el 94% de los inmigrantes internacionales indígenas son guatemaltecos—, hay una presencia mayoritaria de inmigrantes indígenas nacidos en los Estados Unidos. En efecto, en Oaxaca, Michoacán e Hidalgo más del 98% de los inmigrantes internacionales indígenas han nacido en el vecino país del norte.

Cuando se considera solo a los migrantes procedentes de América Latina y el Caribe, se constata que la proporción de inmigrantes indígenas aumenta en la mayoría de los países, en comparación con el porcentaje de inmigrantes indígenas en el total de inmigrantes internacionales, lo que

confirma la relevancia de la migración intrarregional, como lo ha destacado reiteradamente la CEPAL (Martínez, 2008; Martínez y otros, 2014). No obstante, la información disponible no permite captar el fenómeno de la emigración hacia los Estados Unidos, uno de los principales lugares de destino de las personas indígenas mexicanas y centroamericanas que emigran (CEPAL, 2007).

Aunque el panorama no es uniforme, un rasgo característico es el predominio de hombres entre los inmigrantes internacionales indígenas y no indígenas, con la excepción del Perú y el Uruguay (donde se observa predominio femenino en ambos grupos), México (donde hay predominio femenino entre los inmigrantes indígenas) y Costa Rica (donde se registra predominio femenino entre los inmigrantes no indígenas) (véase el cuadro III.1).

Cuadro III.1
América Latina (9 países): índice de feminidad^a de los inmigrantes internacionales indígenas y no indígenas, alrededor de 2010

País de residencia	Indígenas	No indígenas
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 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 se incluye a las personas cuya condición étnica se ignora.

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 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).

Gracias a la migración de los hombres o de ellas mismas, las mujeres adquieren nuevos roles de dirección y responsabilidad en sus comunidades. Ello suele ocurrir en primer término en los hogares y con posterioridad puede ampliarse hacia nuevas formas de participación social y mayor protagonismo en el espacio público (Cruz Zúñiga, 2010). De acuerdo con Morales (2007), la participación femenina ha implicado un conjunto de transformaciones

cualitativas en la conformación de redes y la modificación de los roles y las relaciones de género, que se observan en las articulaciones construidas y en el nuevo transnacionalismo social migratorio (Morales, 2007).

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 a unos y otros.

En cuanto a las tendencias, varios autores sostenían a comienzos de la década de 2000 que desde 1990 la migración internacional indígena había aumentado 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 no permiten llegar a una conclusión categórica al respecto. 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 del peso que representan las personas indígenas inmigrantes respecto del total de indígenas residentes en el país entre un censo y el otro. En el Ecuador y México, en tanto, se observa un ligero aumento, mientras que Costa Rica es el único país donde la proporción de personas indígenas inmigrantes respecto del total de población indígena se redujo considerablemente (7 puntos porcentuales) entre 2000 y 2011 (véase el cuadro III.2).

Cuadro III.2
América Latina (5 países): población indígena e inmigrantes internacionales indígenas, censos de las rondas de 2000 y 2010
(En números 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, existen 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 vinculados a la pregunta de autoidentificación, que pueden determinar variaciones del volumen de personas indígenas (tanto migrantes como no

migrantes) en aquellos casos en que se modificó la pregunta entre un censo y otro. 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 capacitación de los censistas. Un tercer aspecto se relaciona con el contexto sociopolítico, por ejemplo, con el grado de reconocimiento institucional de los pueblos indígenas existente en cada país y la participación que ellos tienen en las instancias decisorias del Estado.

Los tres factores inciden en la mayor o menor declaración de la identidad indígena y, por lo tanto, en la comparabilidad de los datos entre un censo y otro. No obstante, ya sea por efecto de una mayor declaración o por un aumento real del número de inmigrantes internacionales indígenas en relación con la población indígena del país, como ya se indicó, 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 relaciona con una reducción del número de inmigrantes (véase el cuadro III.2). Si el análisis se realiza por período de llegada, se observa una mayor concentración de inmigrantes indígenas en los cinco años previos al censo (véanse los cuadros III.3 y III.4), aunque siempre está presente el riesgo de subregistro. De todas formas, cabe recordar que esta indagación ha tenido un alto grado de falta de respuesta en varios países de la región.

Cuadro III.3
América Latina (6 países): inmigrantes internacionales indígenas y no indígenas,
por períodos quinquenales de llegada, alrededor de 2010
(En porcentajes)

País	Condición étnica	Período de llegada						Total
		Antes de 1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010	
Brasil, 2010	Indígena	19,2	9,9	5,9	16,0	19,7	29,2	100
	No indígena	57,5	4,0	3,7	7,3	9,9	17,7	100
Colombia, 2005	Indígena	33,5	11,3	12,6	18,5	24,0	-	100
	No indígena	27,7	8,6	15,0	16,8	31,8	-	100
Costa Rica, 2011	Indígena	18,1	7,1	11,8	17,8	16,7	28,5	100
	No indígena	16,6	7,4	15,2	21,1	17,0	22,6	100
Ecuador, 2010	Indígena	8,3	2,7	3,3	9,3	20,7	55,6	100
	No indígena	14,5	3,6	4,5	8,3	20,3	48,8	100
Nicaragua, 2005	Indígena	18,2	15,5	14,7	19,6	32,0	-	100
	No indígena	12,6	52,8	13,6	10,1	11,0	-	100
Uruguay, 2011	Indígena	26,2	11,9	8,5	12,4	12,3	28,8	100
	No indígena	47,3	8,6	7,9	8,2	8,7	19,4	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.

Nota: En los censos de México y el Perú no se incorpora la pregunta por año de llegada al país. Los porcentajes se calcularon sin considerar a los inmigrantes de los cuales se ignora el año de llegada al país o la condición étnica. En el caso de Colombia, el período 2001-2005 incluye 13 casos en que el año de llegada es 2006.

Cuadro III.4
Panamá: inmigrantes internacionales indígenas, por períodos de llegada,
censo de 2010

(En números 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
Número	730	233	431	413	1 807
Porcentaje	40,4	12,9	23,9	22,9	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 el censo, la pregunta está precodificada por períodos de llegada al país. En el total no se incluye a los migrantes cuyo lugar de nacimiento se ignora.

La llegada de inmigrantes internacionales indígenas es más marcada en 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 76% si se incluye también el quinquenio anterior (considerando el período 2001- 2010 en su conjunto). En los otros tres países, el porcentaje llega a casi un tercio del total en el último quinquenio y suma entre un 40% y un 50% si se consideran los dos últimos quinquenios.

En los casos de Colombia y Nicaragua, de 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 países mencionados previamente, con un aumento más marcado de la llegada de inmigrantes indígenas en el quinquenio anterior a la fecha del censo (2001 a 2005), que concentra el 32% del total. En el país sudamericano, en tanto, la llegada de inmigrantes no indígenas se concentra de forma más notoria en el último quinquenio —con casi un 32% frente a un 24% en el caso de los inmigrantes indígenas—, si bien en ambos casos los porcentajes del último período muestran un aumento respecto del quinquenio anterior (véase el cuadro III.3). 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 de las tendencias de la migración internacional indígena en los últimos años.

En cuanto a Panamá, cuyos datos se presentan por separado debido a que el censo incluye una pregunta precodificada por períodos de llegada al país, se observa una concentración más notoria de inmigrantes internacionales indígenas antes del año 2000; sin embargo, estos resultados deben tomarse con cautela puesto que algo más de un 20% de los inmigrantes internacionales indígenas no declaran el período de llegada al país (véase el cuadro III.4). Dado que en el caso de la población total de inmigrantes internacionales el censo registra que más de un 43% llegaron en el último quinquenio, no puede descartarse la hipótesis de que la discriminación derivada de la doble

condición de migrantes e indígenas tenga un efecto en la no declaración de la llegada al país asociada a una situación de irregularidad; por otra parte, tampoco se descarta la hipótesis de que, en el caso de personas pertenecientes a pueblos indígenas transfronterizos, la constante movilidad torne sin sentido la identificación de un período de llegada.

4. Patrones heterogéneos: territorios antiguos, nuevas fronteras e identidades complejas

a) La frontera, un escenario de formas de movilidad tradicionales, novedosas y cambiantes en medio de los territorios ancestrales

Un primer rasgo que es necesario 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, que presentan indicadores sociales y económicos muy desfavorables en comparación con los 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, la ausencia de programas gubernamentales en la zona, la presencia de organizaciones delictivas, la deficiencia de los 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 que transcurre la movilidad de los pueblos indígenas, ya sea en su forma de movilidad ancestral o de migración internacional.

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 los llevan a migrar, en los problemas que enfrentan en el trayecto (como la trata de personas, 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 inserción (Canales y otros, 2010).

Las zonas de frontera son aquellos territorios colindantes con los límites geográficos del Estado, en cuyas actividades sociales, comerciales y económicas se advierte la influencia directa de la condición fronteriza, cuyo rasgo sobresaliente es la imbricación histórica de los espacios colindantes de uno y otro Estado. 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 fijación de sus fronteras políticas, como es el caso de los pueblos indígenas. También se establece 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).

Debido a las asimetrías históricamente existentes entre los países en términos económicos, laborales, de servicios e infraestructura, la noción de poblaciones migrantes aplicada a las áreas de frontera involucra una gran diversidad de situaciones, entre ellas, la residencia habitual, la migración laboral temporal en actividades agrícolas, la migración laboral fronteriza, la presencia de abastecedores, vendedores ambulantes y consumidores fronterizos, la presencia de personas en tránsito hacia otros destinos y la movilidad indígena (Courtis, Liguori y Cerrutti, 2010).

Algunos autores agregan además la dimensión jurídica, de manera que, dependiendo de la normativa migratoria del país de llegada, estas situaciones pueden clasificarse como regulares o irregulares, categorías que, en la práctica, producen impactos diferentes 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.24).

Sin perjuicio de lo anterior, es innegable que, debido a las condiciones y contextos sociopolíticos de los países en que quedaron insertos, estos grupos han adquirido particularidades que exigen una mirada distintiva. 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, espiritual y del medio ambiente” (art. 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 junto con la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, el Paraguay, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de) cuentan con 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. 169⁷⁴.

Recuadro III.24

Un área sociocultural común fragmentada por fronteras jurisdiccionales: los aymaras en Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y el Perú

Al examinar desde una perspectiva histórica la presencia de los aymaras en la zona trifronteriza de Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y el Perú (e incluso el noroeste de la Argentina), 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, 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, los territorios ancestrales siguen conservando su significado tanto por brindar los medios para la subsistencia como también porque son el soporte en que 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 aymaras entre los tres países.

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

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 que una persona indígena traspasara 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 y frontera nacional se desdibuja para el migrante indígena si se considera el territorio no solo en su dimensión administrativa jurisdiccional o como

⁷⁴ Véase la base de datos de legislación indígena del BID [en línea] <http://www.iadb.org/Research/legislacionindigena/leyn/index.cfm?lang=es>.

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 que 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 establecer 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 los casos de Costa Rica y México, donde el porcentaje de migrantes procedentes de países limítrofes alcanza casi al 80% (véase el gráfico III.4). Si el universo de análisis se restringe a América Latina y el Caribe, se observa que 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 son de alrededor del 70% y el 55%, respectivamente. Frente a estas conclusiones, se plantea el desafío de distinguir cuánto de dicha migración indígena corresponde en efecto 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 acarrea uno y otro para las poblaciones involucradas y qué tipo de iniciativas específicas se requieren para atender las situaciones compartidas, como la vulnerabilidad que las acompaña.

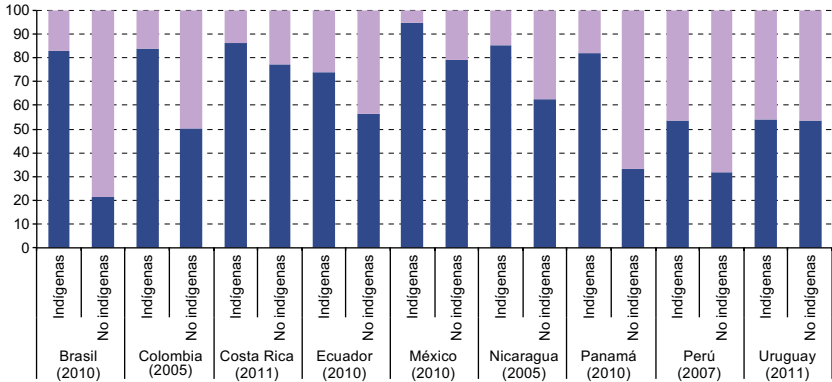
Una primera aproximación podría alcanzarse examinando los lugares de destino de los migrantes. Se observa que, salvo en el Uruguay, los inmigrantes indígenas se asientan en las zonas rurales en mayor medida que los no indígenas (véase el gráfico III.5).

Gráfico III.4

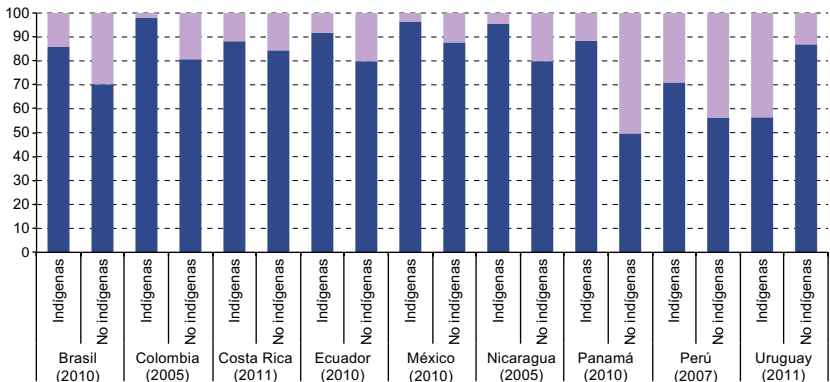
América Latina (9 países): inmigrantes internacionales nacidos en países limítrofes y no limítrofes, por país de residencia y condición étnica, alrededor de 2010

(En porcentajes)

A. Inmigrantes nacidos en cualquier país del mundo



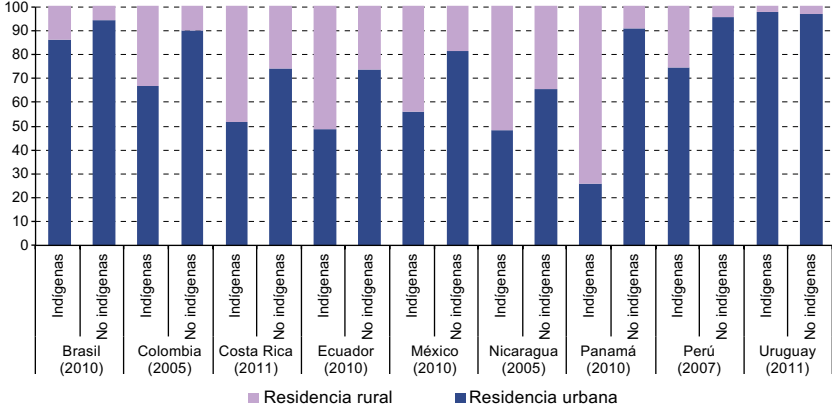
B. Inmigrantes nacidos en América Latina y el Caribe



■ En países no limítrofes ■ En países limítrofes

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 nacidos en América Latina y el Caribe, por condición étnica, según zona de residencia, urbana o 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 entre países: Panamá es el país con la mayor proporción de residencia rural de los inmigrantes indígenas, que llega a tres de cada cuatro de ellos, seguido por el Ecuador y Nicaragua, donde uno de cada dos inmigrantes indígenas residen en zonas rurales. México y Costa Rica, cuyos valores de residencia rural entre los inmigrantes indígenas 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 establecen en zonas rurales se reducen a uno de cada tres, en el primer caso, y uno de cada cuatro en el segundo. Por último, el Brasil y el Uruguay aparecen como países donde prácticamente la totalidad de los inmigrantes indígenas se asientan en zonas urbanas (en porcentajes bajo el 90% y sobre el 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 la migración internacional propiamente dicha.

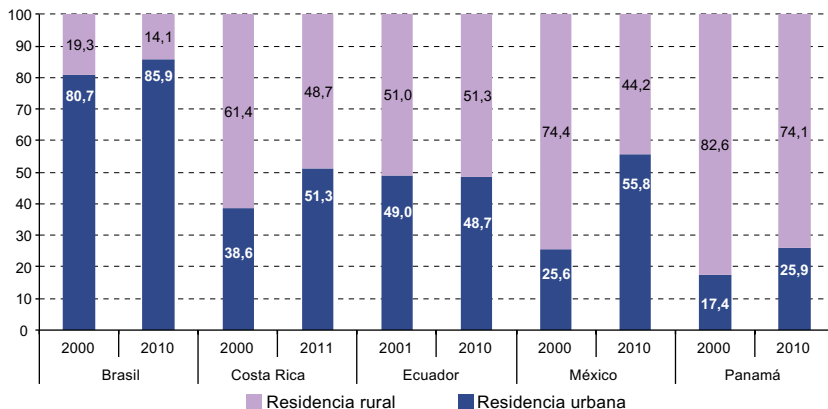
Si se comparan los dos últimos relevamientos censales, en cuatro de los cinco países sobre los cuales se cuenta con datos, se observa un descenso de la ruralidad de la migración internacional indígena, excepto en el caso del Ecuador, donde se mantiene prácticamente en los mismos niveles entre un censo y otro (uno de cada dos inmigrantes indígenas reside en la zona

rural, aproximadamente). El cambio más notorio es el de México, país en que los inmigrantes indígenas rurales pasaron de ser tres de cada cuatro en 2000 a menos de uno de cada dos (un 44%) en 2010 (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, urbana o 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.

En Panamá se observa que la mayoría de los inmigrantes internacionales indígenas (tres de cada cuatro) continuaron residiendo en zonas rurales entre un censo y otro, si bien con una tendencia a disminuir. En el extremo opuesto, en el Brasil aumentó en 2010 la proporción de inmigrantes internacionales indígenas que viven en zonas urbanas, aunque los valores no representan una variación marcada (ya en el año 2000 ocho de cada diez residían en zonas urbanas). Por otra parte, el aumento relativo de los inmigrantes internacionales indígenas que se asientan en zonas urbanas podría reflejar itinerarios migratorios en los que se dirigieron en primer término a zonas ancestrales y posteriormente se desplazaron a las ciudades, o en los que llegaron 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 ese desplazamiento corresponde a la movilidad ancestral de los pueblos. Si bien la ruralidad de los inmigrantes internacionales indígenas podría constituir un indicio, no alcanza a ser evidencia suficiente.

Estos casos permitirían hacer una distinción dentro de la clasificación propuesta al comienzo del apartado (véase el recuadro III.23), 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 esos 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 llevan a desplazarse en forma cíclica por diversos territorios pertenecientes a otros pueblos. Tal es el caso, nuevamente, de los kichwa-otavalos censados en Colombia y en otros países del corredor andino (véase el recuadro III.25).

Recuadro III.25

Las diversas formas de movilidad de los kichwa-otavalos

Los kichwa-otavalos del Ecuador son considerados un ejemplo de un 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 esta migración inicialmente se dirigió a los Estados Unidos, con posterioridad también tomó 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 reinención de la identidad étnica y cultural, los kichwa-otavalos 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 que 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 de los kichwa-otavalos, basada en su larga experiencia de artesanos y comerciantes, lo que les ha permitido vivir en distintos contextos de espacio y tiempo sin perder la manera apropiada y constitutiva de su identidad étnico-cultural (Maldonado, 2005).

En este marco, 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 instancias de despliegue 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).

Recuadro III.25 (continuación)

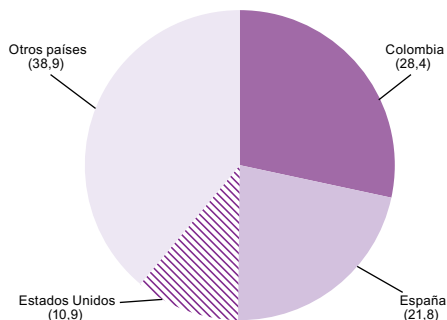
Una de las formas en que se han mantenido los vínculos entre las comunidades de origen y las de destino han sido las organizaciones basadas en la identidad étnica, en las que se fomenta el uso de la lengua kichwa y otras prácticas culturales, como la celebración del Inti Raymi (nacimiento de un nuevo 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 mayoría de los migrantes kichwa-otavalos que se han establecido en España viven en localidades situadas en el arco mediterráneo y trabajan en los sectores agroindustrial, de servicios y de la construcción. No obstante, debido a la crisis de los últimos años que ha afectado de manera profunda 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 inmigrantes internacionales otavalos ofrece algunas señales al respecto. A pesar de su escasa magnitud respecto del total de otavalos que viven en el Ecuador (275 inmigrantes, que representan el 0,5% del total del pueblo en el país), la composición de la población de inmigrantes de este pueblo da indicios de diferentes tipos de movilidad (véase el gráfico). La proporción de los que nacieron en Colombia (un tercio) estaría asociada 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 de otavalos a Colombia se remonta al siglo XIX y está relacionada con la búsqueda de nuevos mercados para su producción textil y artesanal, ya que, como afirma Meier, el comercio de casimir había entrado en crisis en la etapa de la primera posguerra mundial: “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).

Ecuador: distribución de los inmigrantes internacionales otavalos, por 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.

Recuadro III.25 (conclusión)

El tercio de los que nacieron en España y los Estados Unidos, en conjunto (en proporciones del 22% y el 11%, respectivamente), podría ser el resultado de una migración de retorno originada en una migración internacional de tipo transnacional (es decir, podría tratarse de hijos de emigrantes otavalos que nacieron en el país de emigración y luego retornaron). 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 constituyen las diferentes formas de movilidad de los otavalos a través de las fronteras.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de P. Cruz Zúñiga, "Pueblos indígenas, migración transnacional e identidades. Retos y desafíos en la migración de los pueblos indígenas de Ecuador hacia España", *Revista Interdisciplinaria de Movilidad Humana*, vol. 18, N° 34, Brasilia, enero/junio de 2010; G. Maldonado, "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 de 2005; E. Gadea y C. Carrasquilla, "Asociacionismo inmigrante y estrategias de inserción. Los ecuatorianos de Cañar en la Región de Murcia", 2009 [en línea] <http://www.euskomedia.org/PDFAnit/zainak/32/3211671183.pdf>.; D. Kyle, *Transnational Peasants: Migrations, Networks and Ethnicity in Andean Ecuador*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2000; y Caicedo, L. P. (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), 2010.

Al indagar sobre el patrón de residencia de los inmigrantes indígenas según divisiones administrativas mayores, 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 a 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 pastos residentes en el Ecuador, el 60% vive en la provincia de Carchi, que es limítrofe con el departamento colombiano de Nariño, en el que reside el 84% de los inmigrantes internacionales pastos de Colombia. Se trata del área geográfica habitada históricamente por este pueblo desde antes de la conquista europea, por lo que la presencia de inmigrantes pastos a ambos lados de la frontera constituye sin duda el resultado de un caso de movilidad ancestral en territorios que fueron divididos por las fronteras de los Estados. En el caso de los 557 inmigrantes otavalos asentados en Colombia —nacidos en el Ecuador en su totalidad—, casi el 50% reside en 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 ngäbes. De los 3.000 inmigrantes ngäbes empadronados en Costa Rica, la mitad residen en el departamento de Limón y un tercio en el de Puntarenas, ambos limítrofes con Panamá. A su vez, el 40% de los inmigrantes ngäbes empadronados en Panamá (unos 350 en total) residen en la provincia de Bocas del Toro, un 23% en la provincia de Chiriquí y un 30% en la propia comarca Ngäbe-Buglé, regiones históricas de asentamiento, de las cuales las dos primeras colindan con Costa Rica (CEPAL, 2014b). Se trata de otro caso de movilidad ancestral. El 1% de los inmigrantes ngäbes empadronados en Costa Rica que residen en el departamento de San José podrían representar un caso de migración internacional propiamente tal o de una migración que comenzó siendo ancestral en una primera etapa y, merced a sucesivos desplazamientos, terminó siendo internacional.

El caso de los inmigrantes chorotegas podría ser otro ejemplo en que se combinan distintos tipos de movilidad. En efecto, un tercio de los 233 inmigrantes chorotegas censados en Costa Rica residen en el departamento de San José, lo que muy probablemente es resultado de una migración internacional en el sentido clásico —que no excluye la movilidad ancestral en etapas previas de la trayectoria migratoria; por otra parte, el 28% asentado en el departamento de Guanacaste y el 14% en el de Alajuela, ambos colindantes con los departamentos nicaragüenses de Rivas y Río San Juan, podrían asociarse a una movilidad ancestral. En igual sentido, de los 127 inmigrantes chorotegas censados en Nicaragua, casi el 60% se asientan en el departamento de Madriz y un tercio en el de Nueva Segovia, ambos limítrofes con Honduras. 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 el sentido de enfatizar la necesidad de garantizar una protección especial a los pueblos indígenas de frontera y ampliar el reconocimiento de la movilidad territorial ancestral que los caracteriza, cualitativamente diferente de la migración internacional.

El Uruguay y el Brasil —así como, en menor medida, Costa Rica y Panamá— son países que presentan un patrón de inmigración indígena hacia las grandes ciudades y las capitales (véase el cuadro III.5). En efecto, el Uruguay y el Brasil más del 50% del total de los inmigrantes indígenas se concentran en las DAM correspondientes a Montevideo y São Paulo, respectivamente, en tanto que en Costa Rica y Panamá dicha concentración alcanza al 30% en la DAM correspondiente a San José y el 24% en la correspondiente a la ciudad de Panamá, respectivamente, lo que podría representar un patrón de asentamiento similar al de la población inmigrante no indígena.

Cuadro III.5
América Latina (9 países): divisiones administrativas mayores (DAM) con mayor
concentración de inmigrantes internacionales indígenas, alrededor de 2010
(En números de personas y porcentajes)

Pais	Nombre de la DAM	Total de inmigrantes indígenas en la DAM	Total de inmigrantes indígenas en el país	Porcentajes
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	1 138	47 979	2,4
	Oaxaca	6 898		14,4
	Michoacán de Ocampo	4 187		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) podría corresponder a un patrón de asentamiento en ciudades cercanas a los territorios ancestrales.

El caso de Panamá parece ser un buen ejemplo de la heterogeneidad de la migración y de la necesidad de distinguir entre tipos de migrantes, dependiendo de 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 Emberá-Wounaan, estas dos últimas 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 (que limita con Panamá al sur y con Nicaragua al norte) y Puntarenas (límitrofe con Panamá), respectivamente.

Asimismo, la magnitud del asentamiento en zonas rurales permite observar indicios muy claros de una movilidad territorial ancestral. En el caso del estado brasileño de Roraima —límitrofe con Guyana y Venezuela (República Bolivariana de), donde habitan los makuxís y los ingarikós⁷⁵, entre otros pueblos originarios—, el 90% de los inmigrantes internacionales indígenas nacieron en Guyana y más de un 55% del total residen en zonas rurales. En igual sentido, en la provincia de Puntarenas (Costa Rica), el 75% de los inmigrantes indígenas nacieron 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 presenta indicios de una movilidad ancestral, pues más del 70% de los migrantes indígenas nacieron en el Perú y un 19% en el Brasil, al mismo tiempo que la ruralidad se eleva al 91%.

c) Cuando la migración internacional indígena se vuelve forzada

Como se señaló antes, la movilidad indígena tiene directa relación con 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 aparejadas. 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). En el caso de varios pueblos indígenas de la región, se trata claramente 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.26 se resumen algunas

⁷⁵ Los makuxís habitan en la zona ubicada entre las cabeceras de los ríos Blanco y Rupununi, territorio dividido actualmente entre el Brasil y Guyana, y los ingarikós en las zonas aledañas al monte Roraima, marco de la triple frontera entre el Brasil, Guyana y Venezuela (República Bolivariana de). Véase “Povos Indígenas no Brasil” [en línea] <https://pib.socioambiental.org/pt/povo/macuxi> y <http://pib.socioambiental.org/pt/povo/ingariko>.

situaciones de movilidad forzada a través de las fronteras que afectan a los pueblos indígenas de Colombia, el Ecuador y Guatemala.

Recuadro III.26

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 en el cual sus miembros se ven expuestos a la pérdida de sus pertenencias físicas y a la erosión de sus referentes culturales, sus redes sociales y su sentido de comunidad. Esta situación se agrava cuando afecta a etnias de tamaño reducido, pues los ataques sufridos representan una amenaza para su supervivencia y para 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, debido al traslado del conflicto interno hacia zonas fronterizas, el número de personas desplazadas pertenecientes a alguna etnia (incluida la población afrodescendiente) superaba en el período comprendido entre 2001 y 2009 al número de 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 avás 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 con el Ecuador. Similar situación han padecido los emberás cerca de la frontera con Panamá, donde grupos armados irregulares se disputan su territorio sagrado. También los baris, ubicados en la frontera norte con la República Bolivariana de Venezuela, se ven afectados por el conflicto y cruzan dicha frontera buscando protección internacional (ACNUR, 2012).

En Guatemala, donde el prolongado conflicto armado dejó devastadas 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 Cobar, 2007). Ello forzó a grandes contingentes a huir del país hacia zonas fronterizas de México, donde se asentaron durante más de una década. Se trató de unos 50.000 refugiados guatemaltecos registrados según la ACNUR y 150.000 según las propias organizaciones de refugiados, que a su vez reportaban a refugiados dispersos y no reconocidos (Bezarés Cobar, 2007). A principios de la década de 1990 se produjeron los primeros retornos de refugiados indígenas a 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 sustancial de las condiciones económicas y sociales para las poblaciones indígenas (Bezarés Cobar, 2007).

Recuadro III.26 (conclusión)

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 captar la atención de estudiosos y académicos, al mismo tiempo que es motivo de preocupación de las organizaciones internacionales. Al respecto, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (2007) ha advertido 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 se ven afectados los suministros de agua y se produce 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 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 el precio humano y social a pagar es alto” (Naciones Unidas, 2007c).

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “Situación Colombia. Indígenas”, 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 “Pueblos indígenas en Colombia” [en línea] <http://www.acnur.org/t3/pueblos-indigenas/pueblos-indigenas-en-colombia/>; P. Bézares Cobar, “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), 2007; Naciones Unidas, “Cambio climático. Panorama general. Documento preparado por el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la Secretaría de las Naciones Unidas”, noviembre de 2007 [en línea] <http://undesadspd.org/IndigenousPeoples/ThematicIssues/Environment/ClimateChange.aspx>; y J. Soledad Suescún y C. Egea Jiménez, “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, F. Del Popolo y otros (coords.), Río de Janeiro, Asociación Latinoamericana de Población (ALAP), 2012 [en línea] http://www.nepo.unicamp.br/textos/publicacoes/livros/serie12/Serie12_Art7.pdf.

A las situaciones de violencia política tradicionales, se suman cada vez con mayor intensidad nuevas formas de exclusión, vulnerabilidad y despojo que son concomitantes al auge del modelo primario exportador que se ha aplicado en la región en la explotación de los recursos naturales durante los últimos años. Al respecto, el anterior Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas advirtió que la carrera mundial por extraer y explotar minerales y combustibles fósiles, sumada al hecho de que gran parte de lo que queda de esos recursos naturales se encuentra en tierras de pueblos indígenas, está 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 para lograr 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 y acción inmediata, por sus consecuencias directas en la supervivencia de las comunidades y pueblos originarios (CEPAL, 2007).

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. Dependiendo de su accesibilidad geográfica, el tipo de colonización que se produjo y los recursos minerales y forestales de que disponían, los pueblos indígenas sufrieron cambios que en todos los casos resultaron devastadores. Además de los impactos culturales, la pérdida de territorios y la imposición de sistemas políticos y sociales, sufrieron un colapso demográfico que continuó hasta mediados del siglo XX, originado principalmente por la introducción de bacterias y virus traídos 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 se produjo por medio 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 las condiciones de salud, es fundamental el respeto del derecho al territorio y de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas, así como la preservación y el desarrollo de sus instituciones (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 de 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).

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 establecen 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>.

Uno de los problemas de salud vinculados al territorio es la contaminación ambiental como consecuencia del uso de pesticidas o de productos utilizados por las industrias extractivas, entre otros factores. 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 en torno a los determinantes sociales, sobre la base de 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.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: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de 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 establece 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 una nueva comprensión en el régimen internacional de derechos humanos mediante la aceptación de los derechos colectivos, superándose la dicotomía entre 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) y el derecho a promover, desarrollar y mantener sus propios sistemas, conocimientos, medicinas, prácticas e instituciones de salud¹.

En la parte V del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se consigna el derecho a la organización y la prestación de servicios de salud bajo la

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.

responsabilidad y el control de los pueblos indígenas, y se les asegura atención equitativa y de calidad (OIT, 1989). 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; 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 indígenas 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 sobre la base de estándares internacionales, y iv) formular estándares técnicos y metodológicos para la investigación de plantas y terapias tradicionales². En el continente americano el caso ha sido diferente, puesto que en 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 ámbito³: i) la necesidad de adoptar un concepto holístico de la salud; ii) el derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación; 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.

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 de consulta previa a la aprobación se llevó a cabo en Winnipeg (Canadá) 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.

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 (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 una vez más un conjunto de barreras para el acceso de los pueblos indígenas a los servicios de salud (OPS/OMS, 2006a). El Consejo Directivo 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; OMS, 1997) y el Convenio núm. 169 de la OIT (OPS/OMS, 2006b) (véase el recuadro IV.3).

Recuadro IV.3
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: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de 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 resume el estándar mínimo 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: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de CEPAL, *Panorama Social de América Latina, 2006* (LC/G.2326-P), Santiago, 2007.

Los órganos de las Naciones Unidas responsables de supervisar la aplicación de los tratados internacionales de 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 (referente a la mujer y la salud), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha expresado su preocupación por los siguientes motivos: i) las informaciones según las cuales las mujeres indígenas del Brasil son víctimas de abusos sexuales cometidos por integrantes de unidades militares y buscadores de oro en las tierras indígenas⁴; 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 Ecuador⁵. 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).

⁴ Véase [en línea] http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw25years/content/spanish/CONCLUDING_COMMENTS/Brazil/Brazil-CO-5.pdf.

⁵ Véase [en línea] <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8069.pdf?view=1>.

En ese contexto, el Comité recomendó al Estado de México que, en estrecha consulta con las comunidades afectadas, elaborara una estrategia integral y apropiada desde el punto de vista cultural para que los pueblos indígenas recibieran una atención de salud de calidad. 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 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.

Para ilustrar lo anterior, 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 de la medicina tradicional indígena y el acceso a ella, y destacó la necesidad de tomar medidas efectivas para combatir la mortalidad materna en las regiones autónomas (Naciones Unidas, 2008a).

Los órganos específicos de las Naciones Unidas que tienen mandatos en lo referente a asuntos de los pueblos indígenas también han hecho recomendaciones relativas a la salud. El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (UNPFII) ha realizado 73 recomendaciones a los Estados y los organismos del sistema, dirigidas a los siguientes propósitos: promover un enfoque holístico e intercultural en materia de salud, en que se incluyan la medicina y las prácticas sanitarias tradicionales; reconocer el derecho humano a la salud y la relación entre las condiciones de salud y los determinantes sociales, políticos (incluidos los conflictos) y económicos; atender enfermedades no transmisibles, incluida la diabetes, así como la salud mental y el suicidio, y considerar la relación entre la nutrición y la alimentación de los pueblos indígenas y su situación de salud.

Además, en varias recomendaciones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas se subrayó la necesidad de replantear la función de 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 de personas y la prostitución.

Otro tema abordado por el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas 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.4).

Recuadro IV.4

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 la zona de la Amazonia ecuatoriana donde la empresa Chevron-Exxon desplegó sus actividades de extracción de petróleo, se ha documentado en un estudio de Beristain, Páez y Fernández (2009), sobre la base de los resultados de una encuesta retrospectiva, que en el período comprendido entre 1964 y 1990 los tipos de cáncer más frecuentes fueron el de estómago, el de útero y la leucemia, que causaron, 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. Otro documento que se refiere al impacto de las actividades de estas empresas en las comunidades de la cuenca amazónica ecuatoriana (Maldonado y Narváez, 2003) muestra que en 2001 el cáncer fue la causa del 32% de las defunciones de la población que vive cerca de los pozos, porcentaje que casi triplica la media nacional (12%), en una situación que afecta principalmente a las mujeres. Además, se encontró que el 75% de la población estudiada consumía agua contaminada y que las mujeres estaban en contacto permanente con el agua, porque son ellas quienes lavan la ropa, van al río y preparan las bebidas locales. Junto con ello, el estudio de Hurtig y San Sebastián (2002) brinda evidencias acerca de la relación entre la incidencia de cáncer y el hecho de vivir en proximidad con el campo petrolífero, sobre la base de los casos reportados en las provincias de Sucumbios, Orellana, Napo y Pastaza del Ecuador en el período comprendido entre 1985 y 1998.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de C. Beristain, D. Páez e I. Fernández, *Las palabras de la selva. Estudio psicosocial del impacto de las explotaciones petroleras de Exxon en las comunidades amazónicas de Ecuador*, Bilbao, Hegoa, 2009 [en línea] http://publicaciones.hegoa.ehu.es/uploads/pdfs/172/Las_palabras_de_la_selva.pdf?1488539691; A. Maldonado y A. Narváez, "Ecuador ni es, ni será ya, país amazónico", *Acción Ecológica*, Quito, 2003 [en línea] <http://www.accionecologica.org/petroleo/reporte-de-monitoreo/1813-inventario>; y A. K. Hurtig y M. San Sebastián, "Geographical differences in cancer incidence in the Amazon basin of Ecuador in relation to residence near oil fields", *International Journal of Epidemiology*, vol. 31, 2002.

En el Proyecto de programa de acción para el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo se incluyó la salud como una de las esferas de acción, en relación con las siguientes cuestiones, entre otras: 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 las mujeres, 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 forzados, los conflictos armados, la migración, la trata de personas y la prostitución (Naciones Unidas, 2005e).

En 2009, el entonces Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, se refirió a la relación entre la salud y los derechos territoriales, y reafirmó 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 a 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 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 (Naciones Unidas, 2011f).

En 2015, la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, luego de evidenciar con cifras las desigualdades en materia de salud física y mental existentes entre la población indígena y la no indígena, llamó la atención sobre los sistemas de salud porque “a menudo no tienen en cuenta el concepto indígena de salud y, en consecuencia, crean barreras para el acceso de los pueblos indígenas”. La Relatora sostuvo que en muchas ocasiones las necesidades específicas de los pueblos indígenas se vuelven invisibles en la planificación nacional de salud, debido a que los datos epidemiológicos no suelen captar información sobre las comunidades indígenas ni sobre los determinantes socioeconómicos de su salud; y agregó que, además, cuando dichos datos se incluyen, no suelen estar desglosados por sexo, por lo que las necesidades específicas de las mujeres indígenas no se comprenden en el contexto de la política y la planificación de salud. Por otra parte, afirmó que “los mecanismos de integración no son siempre claros para el personal de salud, las comunidades, los curanderos tradicionales, los formuladores de políticas y los funcionarios públicos” y que, junto con ello, las instalaciones disponibles a menudo tampoco están adaptadas a sus necesidades específicas y preferencias culturales (Naciones Unidas, 2015a).

En el noveno período de sesiones del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, celebrado en 2016, se analizó la situación del derecho a la salud de los pueblos indígenas. Se destacó que los pueblos indígenas se encuentran en una posición desfavorecida en cuanto al acceso a la atención sanitaria y que experimentan niveles desproporcionadamente altos de enfermedades infecciosas como el VIH/SIDA, la malaria y la tuberculosis. Del mismo modo, se reconoció que entre los pueblos indígenas ha habido un enorme aumento de la incidencia de enfermedades no transmisibles: sufren de preocupantes tasas de enfermedades cardiovasculares y se estima que más del 50% de las personas indígenas mayores de 35 años padecen diabetes tipo II en todo el mundo. En el informe se llamó la atención sobre las brechas de salud infantil entre las poblaciones indígenas y no indígenas a nivel mundial. Las tasas de mortalidad infantil siguen siendo significativamente más altas entre los pueblos indígenas que entre la población no indígena. Además, se advierte en el informe que las mujeres indígenas frecuentemente experimentan violaciones de sus derechos a la salud, como barreras para el acceso a servicios de salud reproductiva, altos índices de mortalidad materna y, finalmente, mayores tasas de violencia en comparación con las mujeres en general.

Entre las recomendaciones del estudio figura que los Estados deben ratificar e incorporar en su normativa interna los tratados internacionales relevantes que se refieren a los derechos a la salud de los pueblos indígenas. Además, se reitera la necesidad de respetar el principio del consentimiento libre,

previo e informado de los pueblos indígenas antes de aplicar leyes, políticas o programas que afecten sus derechos a la salud (Naciones Unidas, 2016e).

El Foro Permanente de las Naciones Unidas 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 países de la región, congregados en la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, 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.5).

Recuadro IV.5
Los pueblos indígenas en el Consenso de Montevideo
sobre Población y Desarrollo (2013)

En el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, 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 como pueblos, 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”.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/L.3697), Santiago, 5 de 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 relacionados regionales⁶ y globales, como la Conferencia Preparatoria Mundial de los Pueblos Indígenas, celebrada en Alta (Noruega)

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>.

(Naciones Unidas, 2014b), las prioridades en materia de salud expresadas por los pueblos indígenas fueron las siguientes: i) promover el empoderamiento de los pueblos indígenas para ofrecer servicios de salud física y mental de calidad y acceder a ellos; 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 cosmovisiones indígenas, que abarca las dimensiones de un acceso culturalmente adecuado, incluida la espiritualidad y la concepción indígena de la madre tierra. Sin embargo, el mejoramiento de las condiciones de vida, del bienestar y de la salud de los pueblos indígenas no puede concebirse como una tarea 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, 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 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, el proceso presenta una alta incidencia simultánea de enfermedades propias de las etapas previas y posteriores a la transición, resurgimiento de algunas enfermedades infecciosas que ya habían sido controladas, falta de resolución del proceso de transición, de tal manera que algunos países parecen estar estancados en un estado de morbilidad mixta, y desarrollo de una polarización epidemiológica peculiar, 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 exacerbaban 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).

Uno de los problemas serios para visualizar los perfiles epidemiológicos de la región es la falta de información sistemática y actualizada, que se debe, en primer lugar, a la existencia de un atraso importante en cuanto a la inclusión de la identificación de los pueblos indígenas en los sistemas estadísticos de salud. Además, cuando dicha identificación existe, se centra de manera casi exclusiva en la clasificación de las enfermedades basada en el paradigma biomédico occidental, que trata el cuerpo, la mente y la sociedad como entidades distintas; sin embargo, los pueblos indígenas se basan en un concepto holístico de la salud, que considera el bienestar como la armonía entre los individuos, las comunidades y su entorno territorial, social, cultural, espiritual, ambiental y cósmico (CEPAL, 2008). No obstante, sobre la base de la información disponible, si bien esta es fragmentaria, es posible identificar disparidades entre las expectativas de vida de la población indígena y de la población no indígena. Por ejemplo, en la región, la diferencia entre la esperanza de vida de estos dos grupos de población es de 13 años en Guatemala, 10 años en Panamá y 6 años en México, en desmedro de la población indígena.

Por otra parte, en el marco de los determinantes sociales de la salud, 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 duda 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 ocurre en el caso de la tuberculosis. De 1990 a 2011, la prevalencia de casos de tuberculosis en la región se redujo un 62% y la prevalencia de muertes disminuyó un 61%. Se

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).

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 otras zonas); 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. De acuerdo con esos datos, el Brasil ocupa 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 que en el resto de la población. En el caso del pueblo guaraní del Estado Plurinacional de Bolivia, la prevalencia es entre 5 y 8 veces más alta que el promedio nacional (Flowers, 1994, citado en Montenegro y Stephens, 2006). Otro estudio realizado en 2001 en comunidades indígenas de la localidad de Iauareté, 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 entre 2001 y 2005, también se registró una tendencia al aumento del número de casos de tuberculosis en miembros de pueblos indígenas. Del total de casos registrados en 2005, el 61,7% correspondió a personas indígenas y el 38,3% a población no indígena (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, como se muestra en el cuadro IV.2. Asimismo, estimaciones de las tasas de mortalidad por tuberculosis realizadas en el período comprendido entre 2001 y 2003 en determinadas áreas donde se concentra la población indígena revelaron que dichas tasas son sistemáticamente más elevadas en el caso de esta población que en la población no indígena, en particular en el área del Servicio de Salud de 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 2,2 por cada 100.000 habitantes no indígenas.

Cuadro IV.2

Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú: tasa de incidencia de la tuberculosis, por condición étnica, último período con información disponible

(Por cada 100.000 habitantes)

	Territorio	Población indígena	Población no indígena
Brasil, 2007-2013	Amazonas	81,1	61,5
	Servicios de salud	Población indígena	Población no indígena
	Arica ^a	121,9	18,0
	Antofagasta	57,3	7,9
	Arauco	28,0	12,0
Chile, 2004-2006	Biobío	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
Chile, 2007-2009	Arica ^b	154,9	16,1
	Cobertura	Población indígena	Población total
Colombia, 2011	Total del país	61	24
	Cobertura	Población indígena	Población total
Paraguay, 2005	Total del país	393,0	38,1
Paraguay, 2010	Total del país	351,0	32,8
	Departamentos	Población aymara	Población no aymara
Perú, 2005	Puno	33,0	19,6
	Moquegua	68,0	52,9

Fuente: Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), *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=; A. M. Oyarce y M. M. Pedrero, *Perfil epidemiológico básico de la población mapuche. Comunidades del área Lafkenche del Servicio de Salud Araucanía Sur*, Santiago, Programa de Salud y Pueblos Indígenas/Ministerio de Salud (MINSAL), 2009; *Perfil epidemiológico básico: pueblos kawésqar, yámana y mapuche-williche. Región de Magallanes*, Santiago, MINSAL, 2009; *Perfil epidemiológico básico de la población mapuche residente en la Región de Los Ríos*, Santiago, MINSAL, 2009; *Perfil epidemiológico básico de la población mapuche residente en la provincia de Arauco*, Santiago, 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*, N° 1, Santiago, MINSAL, 2006; Secretaría Regional Ministerial de Salud Arica y Parinacota, "Situación de salud de la población aymara en la región de Arica y Parinacota. Evidencias de inequidades étnicas en el norte de Chile", 2014 [en línea] <http://www.seremisalud15.cl/docs/saludPoblacionAymara.pdf>; D. Barros y otros, "The Socioeconomic Factors and the Indigenous Component of Tuberculosis in Amazonas", *Public Library of Science One*, vol. 11, N° 6, 2016 [en línea] <http://journals.plos.org/plosone/article/file?id=10.1371/journal.pone.0158574&type=printable>; Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia, "Colombia avanza en control de la tuberculosis", *Comunicado de prensa*, 23 de marzo de 2012 [en línea] <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Colombia%20avanza%20en%20control%20de%20la%20tuberculosis.aspx>.

^a En el trienio 2004-2006, la tasa de incidencia de la tuberculosis en el total de la población fue de 32,3 por cada 100.000 habitantes.

^b En el trienio 2007-2009, la tasa de incidencia de la tuberculosis en el total de la población fue de 35,2 por cada 100.000 habitantes.

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

detallado 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.

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). La alta incidencia en los pueblos indígenas se vincula con los cambios que han afectado la alimentación tradicional y las formas de vida, así como con el incremento de la obesidad (OPS/OMS, 2012).

Del mismo modo, se ha observado que las personas con diabetes corren mayor riesgo de padecer tuberculosis (un riesgo entre 2,5 y 3,0 veces mayor), porque tienen una respuesta inmunológica disminuida, lo que 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. 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 en 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 pueblos indígenas, diabetes y desarrollo. En el análisis se destacaron las altas tasas de prevalencia y de muerte prematura debidas a la diabetes, las enfermedades cardiovasculares, el cáncer y la malnutrición, así como la mortalidad infantil y materna, y se llamó la atención sobre la existencia de disparidades inaceptables en materia de salud entre la población indígena y la población no indígena. 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 la diabetes, las enfermedades cardíacas, el cáncer, la insuficiencia renal y las 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, la falta de acceso y de accesibilidad cultural a los servicios y la marginación política y social, tendrán menos posibilidades de enfrentar tales enfermedades (véase el recuadro IV.6).

Recuadro IV.6
El plan de acción de la reunión de expertos sobre
“Pueblos Indígenas, diabetes y desarrollo”

En la reunión de expertos sobre “Pueblos indígenas, diabetes y desarrollo”, realizada en Copenhague en marzo de 2012, se afirmó 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 en materia de salud ni a los cuidados fundamentales. 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 materna y diabetes durante el embarazo (diabetes gestacional y preexistente), lo que contribuye al desarrollo de factores de riesgo inmediatos y a largo plazo, tanto en el caso de la madre como del recién nacido.

Las altas tasas de diabetes no diagnosticada o controlada pobremente también tienen una elevada 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 un enfoque holístico de la salud, y iv) el reconocimiento de las tierras y los territorios indígenas.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (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 ámbitos en que los problemas suponen un impacto desproporcionado, debido a las consecuencias del sistema de colonización. Durante la época colonial, 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 su propia identidad y sus conocimientos ancestrales. Muchos pueblos aún siguen enfrentando problemas de violencia como resultado de la imposición de proyectos de desarrollo, el desplazamiento forzado y la expropiación de sus territorios, así como de los conflictos armados y la explotación económica, lo que 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 alta incidencia de suicidios en las comunidades indígenas, en especial en la población adolescente y joven (UNPFII, 2003). 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 criterios⁸. Se identifican dos tendencias: una mayor mortalidad por suicidio en los pueblos indígenas que en la población no indígena, sobre todo en edades correspondientes a los jóvenes, y, de manera complementaria, un mayor incremento de la incidencia de muertes por suicidio entre los jóvenes que en otros grupos etarios (UNICEF, 2012).

Para ilustrar lo anterior, cabe mencionar que en el Brasil, según datos de 2010, en la región del Amazonas las personas indígenas representaban el 4,9% de la población total y los suicidios de indígenas alcanzaron el 20,9%; en Mato Grosso do Sul, la población indígena ascendía al 2,9%, mientras que los suicidios de 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 suicidios de indígenas, entre un 56% y un 78% de los casos correspondieron a jóvenes, un resultado muy alarmante (Waiselfisz, 2014).

⁸ También se ha documentado una gran variabilidad en cuanto a los métodos utilizados para cometer el suicidio (OMS, 2008).

Con el objetivo de profundizar en el análisis de las causas del suicidio en la adolescencia y la juventud indígena⁹, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas realizaron un estudio comparativo de tres casos: Brasil (pueblo guaraní), Colombia (pueblo emberá) y Perú (pueblo awajún). 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 la desnutrición. En el período comprendido entre 1986 y 2000 se suicidaron 320 guaraníes kaiowás (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 entre los ticunas de la región del Alto Solimões —la triple frontera con Colombia y el Perú—. Por otra parte, la tasa de suicidio de los jóvenes guaraníes del Brasil es 19 veces más alta que la de los jóvenes no indígenas. En Colombia, los índices correspondientes al pueblo emberá ascienden a 500 casos por cada 100.000 personas, frente a un índice de 5,2 a nivel nacional (UNICEF, 2012).

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 sufren¹⁰. 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 los jóvenes de 14 a 19 años (UNICEF, 2012). En el caso de los guaraníes, en el Brasil, un factor desencadenante es el desequilibrio cultural causado por la pérdida de las tradiciones, que es resultado, 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 llega al suicidio como consecuencia de 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” (Eede, s/f).

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 de trabajo infantil, el desplazamiento forzado, 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

⁹ El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas recomendó que se realizara un estudio sobre el tema (véase UNPFIL, 2003, párr. 82).

¹⁰ Véanse datos sobre los yutupis, documentados por Ruiz Sanda, en UNICEF (2012).

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 guaraníes 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.

Cuadro IV.3
Palabras referidas al suicidio en las comunidades awajún, emberá y guaraní

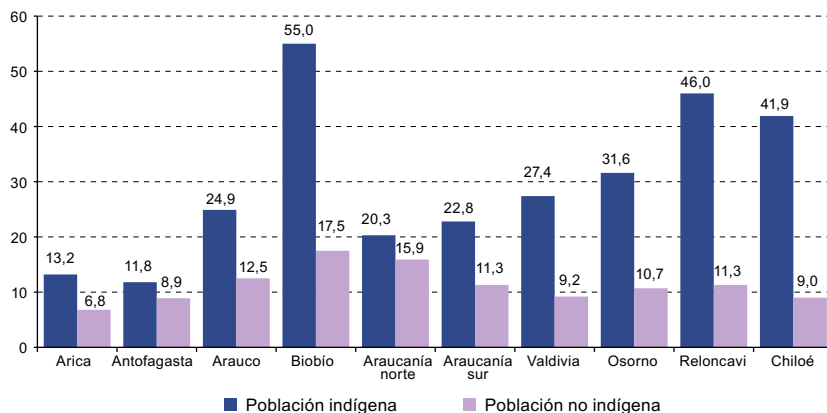
Pueblo indígena	Palabras referidas al suicidio	Significados
Awajún	<i>Wáke besemâg</i>	Abismo de aflicción, melancolía
	<i>Tutítag</i>	Malestar, desorden, desdicha
	<i>Túnchi</i>	Daño hecho por alguien con poder
	<i>Dakitút</i>	Negarse con cólera
	<i>Datsámat</i>	Vergüenza
Emberá	<i>Oju`embar i</i>	Alguien envió un espíritu malo para quitar la vida a un inocente
	<i>Otāju</i>	No querer vivir más por rabia o aburrimiento
	<i>Jaiiba beusi</i>	Muerte por <i>jai</i> (en lengua dobida o idioma emberá)
	<i>Wawamia</i>	Enfermedad de la loquera
Guaraní Valores de la ética guaraní <i>Teko porã</i> : ser bonito <i>Teko katu</i> : ser libre <i>Teko marangatu</i> : ser sagrado	<i>Vy`ae`y</i>	Tristeza contagiosa, autoaislamiento y aislamiento
	<i>Nhevyrõ</i>	Agresividad
	<i>Paje ivai</i>	Brujería
	<i>Monhã vai</i>	
	<i>Angue</i>	Espectro de la muerte
	<i>Kyse-yura</i>	Chismes
<i>Nhã nhã</i>	Malentendidos	

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Suicidio adolescente en pueblos indígenas. Tres estudios de caso*, Panamá, 2012.

Según otro estudio, realizado en Chile en áreas de cobertura de servicios de salud donde hay concentración de población indígena, las tasas de mortalidad por suicidio son sistemáticamente más altas en la población indígena que en 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 por suicidio de población indígena se concentran en 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).

Gráfico IV.1
Chile: tasa ajustada de mortalidad por suicidio, por condición étnica
y servicios de salud seleccionados, 2001-2006

(Por cada 100.000 habitantes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de A. M. Oyarce y M. M. Pedrero, *Perfil epidemiológico básico de la población mapuche. Comunas del área lafkenche del Servicio de Salud Araucanía Sur*, Santiago, Programa de Salud y Pueblos Indígenas/Ministerio de Salud (MINSAL), 2009; *Perfil epidemiológico básico: pueblos kawésqar, yámana y mapuche-williche. Región de Magallanes*, Santiago, Programa de Salud y Pueblos Indígenas/MINSAL, 2009; *Perfil epidemiológico básico de la población mapuche residente en la Región de Los Ríos*, Santiago, Programa de Salud y Pueblos Indígenas/MINSAL, 2009; *Perfil epidemiológico básico de la población mapuche residente en la provincia de Arauco*, Santiago, 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*, N° 3, Santiago, 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*, N° 1, Santiago, 2006; M. M. Pedrero, *Perfil epidemiológico básico de la población mapuche residente en el área de cobertura del Servicio de Salud Osorno*, serie *Análisis de la Situación de Salud de los Pueblos Indígenas de Chile*, N° 9, Santiago, 2012; *Factores socioculturales en la identificación, prevención y tratamiento de la tuberculosis en población aymara de Tacna, Puno, Iquique y Arica*, Santiago, 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 la Situación de Salud de los Pueblos Indígenas de Chile*, N° 10, Santiago, 2013; *Perfil epidemiológico básico de la población indígena residente en el área de cobertura del Servicio de Salud Antofagasta. Informe final*, Santiago, 2013, inédito; *Situación de salud de la población aymara. Indicadores básicos. SEREMI Salud Arica y Parinacota, Arica*, 2013, inédito.

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: un 33% de ellas fueron víctimas de ejecuciones arbitrarias, ya sea individuales o en masacres; un 19% de torturas; un 18% de privación de la libertad; un 14% 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% ladinas (mestizas) y el 1,0% restante mujeres pertenecientes a otros grupos. Sobre la base de los datos anteriores se constataron 1.465 hechos

de violación sexual y se observó que del total de víctimas un 62% fueron mujeres adultas, un 35% niñas y un 3% ancianas (ACNUDH, 2007). La violación sexual de mujeres en los conflictos armados ha sido utilizada como una estrategia dirigida a demostrar el poder y la dominación de los victimarios sobre las víctimas mujeres.

Debido al trauma y a los desplazamientos forzados que sufren los pueblos indígenas, es preciso que en el diseño de las políticas de salud se consideren los problemas mentales, neuropsiquiátricos y de comportamiento derivados 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 wayuus de la República Bolivariana de Venezuela sugieren que en sus comunidades este problema es el resultado de patrones occidentales, como el uso de drogas y de alcohol (Montenegro y Stephens, 2006). La salud sexual y reproductiva es otro de los asuntos prioritarios y ocupa un lugar importante en la agenda de las organizaciones de mujeres indígenas, por lo que se analiza en detalle más adelante. En este ámbito, es motivo de gran preocupación el tema del VIH/SIDA. Por ejemplo, en el Brasil y Panamá el VIH/SIDA afecta a los pueblos indígenas de manera desproporcionada (UNPFII, 2014b). El cáncer cervicouterino es otra de las preocupaciones crecientes que forman parte de la agenda de salud de las mujeres indígenas.

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 sus sistemas y conocimientos tradicionales de salud e incluyan su implementación¹¹.

A lo largo de las últimas dos décadas, la salud intercultural ha ido cambiando. En una primera fase se concebía la interculturalidad en salud como una estrategia transversal en que se utilizaban y potenciaban conocimientos y prácticas relativos al proceso de salud, enfermedad y atención tanto de la

¹¹ Conferencia Global de Mujeres Indígenas, celebrada en Lima en 2013.

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 el establecimiento 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).

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. Además de impulsar acciones para potenciar la medicina tradicional indígena (sus plantas medicinales, personas portadoras de conocimiento tradicional y símbolos, entre otros elementos), deben hacerse ajustes en las normas, los horarios y las formas de organización de los servicios de salud pública, y formularse medidas para facilitar la coordinación horizontal entre ambos sistemas de salud. Asimismo, deben estar interrelacionados y desarrollarse en forma simultánea 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.

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 de la salud, para asegurar así la articulación con la medicina tradicional indígena. En 15 países de la región existe alguna instancia estatal que asume el mandato específico de gestionar la salud intercultural¹². 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.

¹² Como resultado de una sistematización en que se revisaron documentos elaborados por la CEPAL y la OPS y los sitios web de los Ministerios de Salud de los países de la región, se registró la existencia de algún tipo de institucionalidad en materia de salud intercultural en los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela (República Bolivariana de).

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. 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 (2013c), las políticas sectoriales del período anterior a 2007 conllevaron importantes avances en el plano de la salud de los pueblos indígenas. A este respecto, cabe mencionar que al menos diez 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 entre 2009 y 2013 se incorporaron otras iniciativas de este tipo en Colombia, Guatemala, Honduras y el Paraguay. Adicionalmente, en 2016 se creó en la Argentina el Programa Nacional de Salud para los Pueblos Indígenas, con el que se busca, desde una perspectiva intercultural, mejorar la cobertura de salud y las condiciones de accesibilidad al sistema público de todas las comunidades del país. El Salvador y el Uruguay son los únicos países de América Latina con población indígena 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 intercultural¹³. No obstante, se presenta una gran diversidad de modelos sociosanitarios, de acuerdo con el tipo de organización del sistema oficial, las cosmovisiones particulares de los pueblos, el grado de control cultural y territorial sobre las medicinas tradicionales y las características de los ecosistemas (véanse los recuadros IV.7 y IV.8)¹⁴.

¹³ Si bien existen muchas definiciones, 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 Como ilustración de ello, véanse también los casos de Colombia y Guatemala en los recuadros IV.9 y IV.10, respectivamente.

Recuadro IV.7
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 —bajo la responsabilidad de la Secretaría Especial de Salud Indígena (SESAI) del Ministerio de Salud— 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 sobre la base del reconocimiento de la eficacia de la medicina de los pueblos indígenas y de los derechos de estos pueblos a su cultura.

Entre las directrices 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 en contextos interculturales; iii) el monitoreo de las acciones de salud, en que se incluye la creación de un Sistema de Información sobre la Atención de la Salud Indígena (SIASI) para la vigilancia y la gestión; iv) la articulación de los sistemas tradicionales de salud; 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 viii) la promoción del control social implementado por los propios pueblos indígenas.

Existen varios programas, entre los que se destaca el Programa de Formación de Recursos Humanos para la Acción en Contextos Interculturales. 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 y otras prácticas culturales propias, sobre la base de una metodología participativa.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de Ministerio de Salud del Brasil, *Política Nacional de Atención à Saúde dos Povos Indígenas, Brasília, Fundação Nacional de la Salud, 2002.*

Recuadro IV.8
Enfoque intercultural en el modelo de atención de salud de las regiones
autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense

En 1987, la Asamblea Nacional aprobó el Estatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua (Ley núm. 28)^a, en que se establece 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 Atlántica (o Caribe) del país, 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 de modelos de salud autonómicos regionales en ambas regiones autónomas. En la Ley General de Salud y en las políticas nacionales de salud se resguardan esos derechos y, sobre la base de ellos, las autoridades autónomas suscribieron con el Ministerio de Salud un Convenio Marco de Coordinación para la Regionalización de la

Recuadro IV.8 (conclusión)

Salud, que tiene su correspondiente plan de implementación. Al respecto, en el Reglamento del Estatuto de la 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. La Ley de Medicina Tradicional Ancestral, aprobada en 2011, regula las competencias de los Consejos y los Gobiernos Regionales, las atribuciones de las autoridades regionales de salud y el financiamiento de los sistemas de salud tradicionales⁵.

Existen estrategias definidas para la organización de los servicios, que incluyen la organización comunitaria, la interrelación entre el sistema de salud occidental y el tradicional, la promoción de la prevención en los niveles individual y colectivo, sobre la base de la consideración de las prácticas tradicionales, la organización multisectorial y corresponsable de los actores y el abordaje diferenciado de los espacios de residencia urbanos y rurales, entre otras⁶. En la red de servicios comunitarios, además de contarse con médicas y médicos tradicionales, parteras y *sukias*⁷, se encuentran los hogares maternos y las casas que funcionan como bases comunitarias. Los niveles de atención son el familiar, el comunitario y el personal. En los servicios de salud se incluye el parto tradicional. El objetivo es adecuar la atención con el fin de respetar las tradiciones. Para ello, se dispone de una sala apropiada 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.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (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.

^a Posteriormente, la Costa Atlántica pasó a denominarse Costa Caribe de Nicaragua.

^b Véanse detalles en Asamblea General de Nicaragua, Ley de Medicina Tradicional Ancestral (Ley núm. 759), capítulo III del título II, en que se aborda la articulación de los sistemas de salud, en lo referente a la medicina tradicional en las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica [en línea] <http://ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/92483/107761/F-269157595/NIC92483.pdf>.

^c En las Regiones Autónomas de la Costa Caribe se desarrollan los Modelos de Atención de Salud Intercultural de la Región Autónoma del Atlántico Norte y de la Región Autónoma del Atlántico Sur (MASIRAAN y MASIRAAS, respectivamente), que están basados en una serie de principios y estrategias de desarrollo. Véanse detalles en Ministerio de Salud, "Plan para pueblos indígenas y comunidades étnicas para el proyecto de mejora de la salud familiar y comunitaria en los servicios de salud de los SILAIS de Nicaragua y el Fondo de Donación de Fortalecimiento de Estadísticas Vitales", 2013 [en línea] <http://documents.worldbank.org/curated/en/978541468100149740/IP6770V20SPAN0Box382082B00PUBLIC0.docx>, pág. 5.

^d Especialistas terapeutas y religiosos, intermediarios entre los seres humanos y la esfera espiritual, entrenados para usar el poder de los espíritus de la naturaleza para fines humanos (véase "Medicina intercultural" [en línea] <http://medicinaintercultural.org/contenido/2012-07-16-medicina-ind%C3%ADgena-tradicional>). En el documento *La salud de los pueblos indígenas de las Américas: conceptos, estrategias, prácticas y desafíos*, de la Organización Panamericana de la Salud, se explica, con un ejemplo, que mientras en el sistema de salud convencional al nombrar a los terapeutas se incluirá "a los médicos, enfermeras, laboratoristas, dentistas, promotores de salud, etc.", en los sistemas de salud indígenas aparecerán en la lista de los terapeutas "los yachaks, sukias, pajuyucs, machis, parteras, fregadores, llamadores de la sombra, herbalistas, etc." (véase [en línea] <http://new.paho.org/hq/dmdocuments/2009/53-SPI-conceptos-estrategias.PDF.pdf>).

Por otra parte, la evaluación del impacto de estas acciones adolece de limitaciones debido a la falta de información sistemática y oportuna. Por eso, 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”, 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 elaboró la *Propuesta de estándares básicos para servicios de salud materna con pertinencia intercultural en la región andina*, a fin de definir herramientas básicas que permitan evaluar no solo los partos institucionales y la reducción de las muertes maternas, sino también el contexto y el desarrollo del proceso en que se implementa la intervención. 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.

En ese contexto, las recomendaciones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas se han dirigido a promover un enfoque holístico e intercultural. En la mayoría 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 pone de relieve el diálogo intercultural y 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 las personas 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 (véanse detalles de la experiencia en Colombia en el recuadro IV.9). 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, 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 con mención en Salud Sexual y Reproductiva, de alcance regional, implementada mediante la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense.

Recuadro IV.9

Enfoque intercultural para la prevención de la tuberculosis en los pueblos indígenas de Colombia

En el marco del Programa para la Prevención y el Control de Enfermedades Transmisibles Prioritarias, 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 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 y se eleva 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.

La estrategia “Alto a la tuberculosis” se extendió a través del Plan Estratégico Colombia Libre de Tuberculosis 2010-2015 para la Expansión y Fortalecimiento de la Estrategia Alto a la TB. Las principales acciones en pro del cumplimiento de la estrategia se concentraron 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 sobre la base del diálogo intercultural y 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 los organismos de cooperación internacional que están en contacto con las comunidades indígenas. Como resultado de esta sinergia, de la concertación con las autoridades tradicionales, de la evaluación conjunta de las capacidades y de la existencia de redes sociales, otros programas e iniciativas se interesaron también en desarrollar un trabajo interprogramático. Este fue el caso de la estrategia de Atención Integrada de 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 de Desarrollo Internacional (ACDI), los representantes de los gobiernos departamentales y locales, y los representantes de los pueblos indígenas de los ocho departamentos.

A inicios de 2017, se formuló el plan estratégico “Colombia hacia el fin de la tuberculosis 2016-2025”, del Ministerio de Salud y Protección Social, que tiene como reto la eliminación de esa enfermedad. Al respecto, una autoridad del Ministerio señaló que se deben “fortalecer las líneas estratégicas en población vulnerable, especialmente la indígena, la privada de la libertad, habitantes de calle y población afro de la costa Pacífica”.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de P. Balladelli y otros, *Enfoque intercultural. Prevención de la tuberculosis en pueblos indígenas*, Bogotá, Organización Panamericana de la Salud (OPS), 2009; Ministerio de Salud de Colombia, “Plan hacia la eliminación de la tuberculosis invertirá 7 mil millones de pesos en 2017” [en línea] <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Plan-para-erradicar-tuberculosis-invertirá-7-mil-millones-de-pesos-en-2017.aspx>.

A continuación, se describen brevemente los principales enfoques que se han considerado en la región en las experiencias orientadas al desarrollo de modelos de salud intercultural.

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. Comúnmente ha servido como primer paso en la transición hacia el desarrollo de un modelo de salud intercultural, combinado de forma gradual 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 como portadores de los conocimientos ancestrales y se los limita a ser actores marginales en la implementación de las normas¹⁵. 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 a actos de violencia son otras prácticas promovidas bajo este enfoque.

b) La oferta conjunta de servicios de salud indígena y occidental

Otra modalidad que se adoptado 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 México¹⁶. 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.

En esta 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

¹⁵ Por ejemplo, en el Perú, en la Ley de Aprovechamiento Sostenible de las Plantas Medicinales solamente se menciona a 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>.

¹⁶ Por ejemplo, en México, en Cuetzalan (estado de Puebla), San Cristóbal de las Casas (Chiapas) y Jesús María (Nayarit) y Capulálpam de Méndez (Oaxaca). De igual manera, hay clínicas y casas de salud en Chichixtepec (Oaxaca), Hopelchén (Campeche) y Pátzcuaro (Michoacán).

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 confía en esa medicina y recurre a ella 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, en la medida en 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. A su vez, aunque ambos sistemas de salud se ofrezcan 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 que compartan las mismas instalaciones. Un caso interesante es el del Hospital Makewe¹⁷, 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 terapeutas tradicionales no están físicamente en la unidad de salud, sino que prestan los servicios en sus propios espacios tradicionales (véase el recuadro IV.10).

¹⁷ El argumento para considerarlo un caso de provisión de salud de tipo complementario, en lugar de un caso de prestación de servicios de salud intercultural, 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 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.

Recuadro IV.10

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 (MSPAS) debe definir un modelo de atención integral que 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 normativas nacionales e internacionales. 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.

En este marco, en el MSPAS se trabaja en pos del mejoramiento de la salud de los pueblos indígenas y se registran logros significativos. A este respecto, cabe destacar lo siguiente:

- la creación del Programa Nacional de Medicina Tradicional y Alternativa en 2002;
- la creación de la Unidad de Atención de la Salud de los Pueblos Indígenas e Interculturalidad en 2009;
- el establecimiento, en el manual *Normas de atención en salud integral*, del módulo sobre embarazo, parto y puerperio, según el cual 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, el manual *Adecuación cultural del parto natural vertical*), y
- la pertinencia cultural de los servicios de salud.

Para tal fin es preciso considerar los sistemas de salud basados en las 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 de importancia para los pueblos mayas 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 “tradicionales” según criterios etiológicos o causales utilizados por los pueblos indígenas; 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 metodologías y documentos guía para la actividad de vigilancia en salud (seguimiento semanal, de casos especiales y en sala situacional).

En 2015, se aprobó la Política Nacional de Comadronas de los Cuatro Pueblos de Guatemala 2015-2025. Con ella se busca mejorar la salud materna-neonatal por medio del fortalecimiento del sistema de salud, a partir del reconocimiento y la contribución de las comadronas de los pueblos indígenas de Guatemala. Se incorporan cuatro ejes: i) promoción y divulgación de los saberes de las comadronas; ii) establecimiento y fortalecimiento del relacionamiento de las comadronas con el sistema de salud; iii) fortalecimiento institucional para la atención de la salud materna-neonatal con pertinencia cultural, y iv) fortalecimiento de la labor de las comadronas como agentes de cambio.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de L. Xitumul, “Presentación de la Directora de la Unidad de Salud Intercultural del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de Guatemala”, Reunión del Comité Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo, Quito, 2012; Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de Guatemala, “Política Nacional de Comadronas de los Cuatro Pueblos de Guatemala 2015-2025” [en línea] <http://www.mspas.gob.gt/images/files/pueblosindigenas/documentos/PoliticaComadronas2016.pdf>.

La tarea del personal de salud occidental consiste en referir al paciente, de acuerdo con los síntomas, hacia los 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 los terapeutas tradicionales¹⁸.

Un desafío 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 de la salud y de prevención, como de atención de las enfermedades desde un enfoque de epidemiología sociocultural.

B. La situación de la infancia y la niñez indígena

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).

De acuerdo con los antecedentes que aporta 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 representa una flagrante violación de 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 (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

¹⁸ Estas prácticas de retroalimentación en los proyectos de salud complementarios permiten proteger y conservar los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas y reconocen la existencia y potencialidades de esta cultura.

indicadores muy directos como la mortalidad infantil¹⁹. Además, se enfatiza en 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 en vista de la diversidad cultural y de los estándares de derechos de los pueblos indígenas que rigen en la actualidad.

1. La mortalidad infantil y en la niñez²⁰

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 de salud 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 el problema en una cuestión de injusticia social y en una violación de los derechos humanos.

Las niñas y los niños en 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, en 1990, en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, en 1994 y, posteriormente, en la Cumbre del Milenio, en el 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 de reducción de la mortalidad infantil, la mortalidad en la niñez y la mortalidad materna (véase el recuadro IV.11). Reconociendo los progresos alcanzados en la disminución de algunas de las causas más comunes relacionadas con la mortalidad infantil y materna, mediante la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en 2015, como una guía de referencia para el seguimiento y planificación de los países, en pos del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los próximos 15 años, se establecieron nuevas metas con el objetivo de “garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades” (Objetivo 3).

¹⁹ 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 en la adolescencia.

²⁰ Mortalidad infantil es aquella que se refiere a los niños menores de 1 año y mortalidad en la niñez es la que se refiere a los niños menores de 5 años.

Recuadro IV. 11
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 de 1994, como en la formulación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), acordados en 2000, se plantearon metas específicas vinculadas a la reducción de las muertes a edades tempranas.

En la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo 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, 1995b).

Además, en el Plan de Acción Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo sobresalen, entre un conjunto de metas, las dos siguientes: 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, y ii) reducir, por lo menos en un 50%, las diferencias de mortalidad infantil (entre otros indicadores) que se observan entre distintas zonas de residencia, áreas geográficas y grupos sociales (CEPAL/CELADE, 1996).

Por su parte, el cuarto Objetivo de Desarrollo del Milenio se refiere a la reducción de la mortalidad de los niños menores de 5 años y tiene como meta “reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años” (meta 4.A).

Más recientemente, en 2015, en el Objetivo 3 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, referido a la salud y el bienestar, se establecieron, entre otras metas, de aquí a 2030 “poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de 5 años, logrando que todos los países intenten reducir la mortalidad neonatal al menos a 12 por cada 1.000 nacidos vivos y la mortalidad de los niños menores de 5 años al menos a 25 por cada 1.000 nacidos vivos” (meta 3.2), así como “reducir la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 70 por cada 100.000 nacidos vivos” (meta 3.1).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CEPAL/CELADE), “Plan de Acción Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo” (LC/G.1920), Santiago, 1996 [en línea] http://www.cepal.org/celade/publicaciones/xml/2/36792/LC-G1920_esp.pdf; Naciones Unidas, “Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994” (A/CONF.171/13/Rev.1), Nueva York, 1995, y CEPAL, *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681/Rev.2), Santiago, 2017 [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/S1700334_es.pdf?sequence=10&isAllowed=y.

En 2013, la CEPAL publicó un informe sobre el grado de avance en la implementación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, 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 los países y dentro de ellos, y también se plantean metas específicas para reducir los niveles de mortalidad en el primer año de vida. En dicho informe se consignaron descensos importantes de las tasas de mortalidad infantil en el período comprendido entre 1990 y 2011: las reducciones oscilaban de un 36% en Panamá a un 74% en el Perú (CEPAL/CELADE, 2013c). En todos los países de América Latina, a excepción de Haití, la mortalidad infantil es inferior a 35 por cada 1.000 nacidos vivos, meta general establecida para 2015. De hecho, ese año, con la excepción de Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Haití y la República Dominicana, se registraba en la región una mortalidad infantil de menos de 20 por cada 1.000 nacidos vivos, cifra muy inferior al promedio mundial (Grupo Interinstitucional para la Estimación de la Mortalidad en la Niñez, 2017). En el caso de Haití, a pesar del ritmo de descenso de los últimos 25 años, todavía se mantenía en 2015 una tasa elevada, de 52,2 muertes de niños menores de 1 año por cada 1.000 nacidos vivos, lo que pone de relieve la necesidad de intensificar las acciones para continuar reduciendo las enfermedades y, en general, las causas de muerte más comunes que persisten y atentan contra la salud de los niños. Respecto a la mortalidad en la niñez, la meta 3.2 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible parece poco exigente para la gran mayoría de los países de América Latina, que en 2015 ya tenían cifras inferiores a 25 por cada 1.000 nacidos vivos (destacando entre ellos Chile, Costa Rica y Cuba, con cifras inferiores a 10 por cada 1.000 nacidos vivos). La excepción a este patrón la constituyen los cuatro países ya mencionados (Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Haití y República Dominicana). Si bien el panorama es alentador, hay que tener presente que los promedios nacionales suelen esconder las desigualdades profundas que persisten en la región.

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. Los resultados de los censos de la década de 2010 y de las últimas encuestas disponibles permiten observar que la mortalidad infantil en la población indígena continúa siendo sistemáticamente más elevada que la que se presenta en la población 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 de la población indígena triplica la de la población 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. El Estado Plurinacional de Bolivia, si bien las cifras corresponden aproximadamente al período comprendido entre 2003 y 2008, presenta los más altos niveles de mortalidad infantil entre los países analizados y está lejos de la meta general que se debía alcanzar en 2015 para el cumplimiento de los ODM (35 por cada 1.000 nacidos vivos), considerando la estimación de que cerca de 65 niños y niñas indígenas mueren antes de cumplir su primer año de vida por cada 1.000 nacidos vivos. Alrededor de 2010, la población indígena de Panamá registraba 38 muertes por cada 1.000 nacidos vivos y la del Ecuador 34, de modo que ambos se ubicaban en la lista de países con mayores niveles de mortalidad infantil en la población indígena, mientras que los países en que se presentaban los niveles más bajos eran Costa Rica y el Uruguay. Guatemala, por su parte, registraba una mortalidad infantil en la población indígena de 40 por cada 1.000 nacidos vivos en 2008, cifra que descendió a 32 por cada 1.000 nacidos vivos, según la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil de 2014-2015.

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 de los que se dispone de estimaciones derivadas de datos censales se ha logrado bajar la mortalidad infantil aproximadamente a la mitad en diez 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 las disminuciones fueron menos marcadas, aun cuando las cifras se calculan como promedios anuales. En el Estado Plurinacional de Bolivia, en particular, los niveles registrados en la encuesta de 2003 prácticamente se mantuvieron en 2008 (véase el gráfico IV.2). Debido a que las reducciones de la mortalidad infantil fueron mayores en el caso de la infancia no indígena, las brechas relativas se incrementaron en cuatro de los nueve países de los cuales hay información disponible: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Panamá y Perú.

Cuadro IV.4
América Latina (11 países): mortalidad infantil, por condición étnica y zona de residencia, y brechas relativas, alrededor de 2010
(Por cada 1.000 nacidos vivos)

País y año del censo ^a	Mortalidad infantil ^b						Brechas entre la población indígena y la población no indígena ^c					
	Total del país			Zona urbana			Zona rural					
	Población indígena	Población no indígena	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	1,31	1,01	1,01	
Costa Rica, 2011	10,0	8,9	9,4	9,2	10,1	8,3	1,12	1,02	1,12	1,22	1,22	
Ecuador, 2010	33,8	21,0	27,1	19,4	35,9	23,8	1,61	1,40	1,61	1,40	1,51	
México, 2010	19,5	14,5	16,8	13,5	22,3	17,8	1,35	1,25	1,35	1,25	1,25	
Panamá, 2010	37,8	12,0	18,5	11,0	42,7	13,9	3,16	1,68	3,16	1,68	3,07	
Uruguay, 2011	13,8	10,0	13,5	10,2	23,5	7,5	1,38	1,33	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	1,73	1,66	1,71	
País y año de la encuesta ^d	Total del 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	Total	Zona urbana	Zona rural
	Población indígena	Población no indígena	Población indígena	Población no indígena	Población indígena	Población no indígena	Total	Zona urbana	Zona rural	Total	Zona urbana	Zona rural
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2008	64,6	26,5	2,44	2,44
Colombia, 2010	20,9	15,9	1,31	1,31
Guatemala, 2014-2015	32,0	28,0	1,14	1,14
Perú, 2012	32,0	10,0	3,20	3,20

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamiento de datos de los censos y encuestas de demografía y de salud, y Guatemala, VI Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI) 2014-2015. Informe Final.

^a 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 sobre la base de las cifras oficiales correspondientes a los Objetivos de Desarrollo del Milenio vigentes en cada país, relativas al período comprendido entre 2006 y 2010.

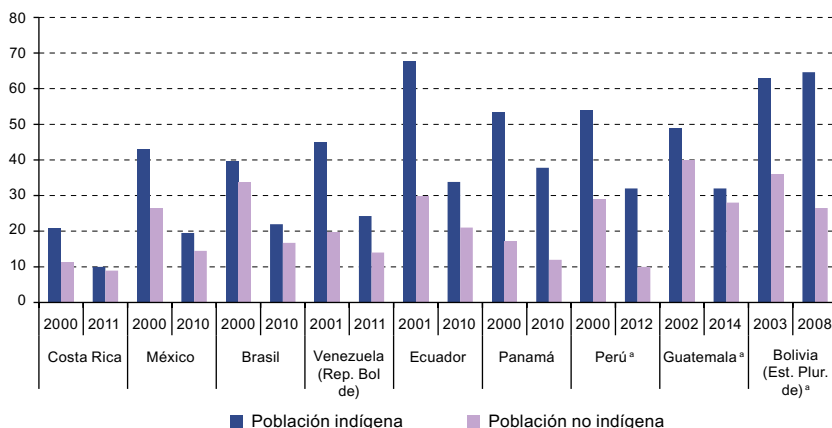
^b Niños menores de 1 año.

^c Cociente entre los valores correspondientes a la población indígena y no indígena en cada categoría.

^d Los datos constituyen estimaciones directas correspondientes a los cinco años anteriores 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.2
América Latina (9 países): mortalidad infantil por condición étnica,
alrededor de 2000 y de 2010

(Por cada 1.000 nacidos vivos)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de microdatos censales y procesamiento de datos de las encuestas de demografía y de salud; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2006* (LC/G.2326-P), Santiago, 2007; A. M. Oyarce, M. M. Pedrero y B. 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, CEPAL, 2010, y Guatemala, *VI Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI) 2014-2015. Informe Final*.

* Datos provenientes de las encuestas de demografía y de salud.

El comportamiento de la mortalidad en la niñez resulta similar al de la mortalidad infantil. Según las cifras derivadas de los censos de la década de 2010, en Costa Rica y el Uruguay se registraban los niveles más bajos de mortalidad en la niñez en la población indígena, de 11,5 y 15,8 por cada 1.000 nacidos vivos, respectivamente; en el otro extremo se encontraban el Ecuador y Panamá, donde los valores eran de 41,5 y 46,4 por cada 1.000 nacidos vivos, respectivamente. De acuerdo con las encuestas, la situación más grave era la del Estado Plurinacional de Bolivia, donde aproximadamente 77 niñas y niños indígenas por cada 1.000 nacidos vivos fallecían antes de cumplir 5 años (véase el cuadro IV.5). Guatemala presentaba en el período 2014-2015 un nivel de 42 por cada 1.000 nacidos vivos, similar al que tenía el Ecuador en 2010. Si bien la situación registrada en las áreas urbanas es algo mejor que la observada en las áreas rurales, las desigualdades étnicas son persistentes y, a excepción del Brasil, siempre son más marcadas en el campo.

Cuadro IV.5
América Latina (11 países): mortalidad en la niñez, por condición étnica y zona de residencia, y brechas relativas, alrededor de 2010
(Por cada 1.000 nacidos vivos)

País y año del censo ^a	Mortalidad en la niñez ^b						Brechas entre la población indígena y la población no indígena ^c											
	Total del país			Zona urbana			Zona rural			Total			Zona urbana			Zona rural		
	Población indígena	Población no indígena	Cociente	Población indígena	Población no indígena	Cociente	Población indígena	Población no indígena	Cociente	Población indígena	Población no indígena	Cociente	Total	Zona urbana	Zona rural	Total	Zona urbana	Zona rural
Brasil, 2010	24,3	18,7	1,30	22,4	17,3	1,30	25,3	25,0	1,01	1,30	1,29	1,01	1,30	1,29	1,01	1,30	1,29	1,01
Costa Rica, 2011	11,5	10,3	1,12	10,8	10,6	1,02	11,6	9,6	1,20	1,11	1,02	1,20	1,11	1,02	1,20	1,11	1,02	1,20
Ecuador, 2010	41,5	25,0	1,66	32,5	23,1	1,41	44,4	28,3	1,57	1,66	1,41	1,57	1,66	1,41	1,57	1,66	1,41	1,57
México, 2010	22,7	16,9	1,34	19,6	15,8	1,24	26,0	20,8	1,25	1,34	1,24	1,25	1,34	1,24	1,25	1,34	1,24	1,25
Panamá, 2010	46,4	14,3	3,25	21,6	13,2	1,64	53,6	16,5	3,25	3,25	1,64	3,25	3,25	1,64	3,25	3,25	1,64	3,25
Uruguay, 2011	15,8	11,7	1,35	15,4	11,9	1,30	26,3	9,0	2,93	1,35	1,30	2,93	1,35	1,30	2,93	1,35	1,30	2,93
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	27,6	16,4	1,68	26,1	16,2	1,61	30,0	17,9	1,68	1,69	1,61	1,68	1,69	1,61	1,68	1,69	1,61	1,68
País y año de la encuesta ^d	Total del país			Zona urbana			Zona rural			Total			Zona urbana			Zona rural		
	Población indígena	Población no indígena	Cociente	Población indígena	Población no indígena	Cociente	Población indígena	Población no indígena	Cociente	Población indígena	Población no indígena	Cociente	Total	Zona urbana	Zona rural	Total	Zona urbana	Zona rural
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2008	76,7	39,7	1,93	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1,93	...	...	1,93	...	...
Colombia, 2010	30,0	19,0	1,58	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1,58	...	...	1,58	...	...
Guatemala, 2014-2015	42,0	35,0	1,20	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1,20	...	...	1,20	...	...
Perú, 2012	38,1	11,6	3,28	...	...	...	...	...	...	...	...	...	3,28	...	...	3,28	...	...

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamiento de microdatos censales y del procesamiento de datos de las encuestas de demografía y de salud, y Guatemala, *VI Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSAMI) 2014-2015. Informe Final*.

^a 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 sobre la base de las cifras oficiales correspondientes a los Objetivos de Desarrollo del Milenio vigentes en cada país, relativas al período comprendido entre 2006 y 2010.

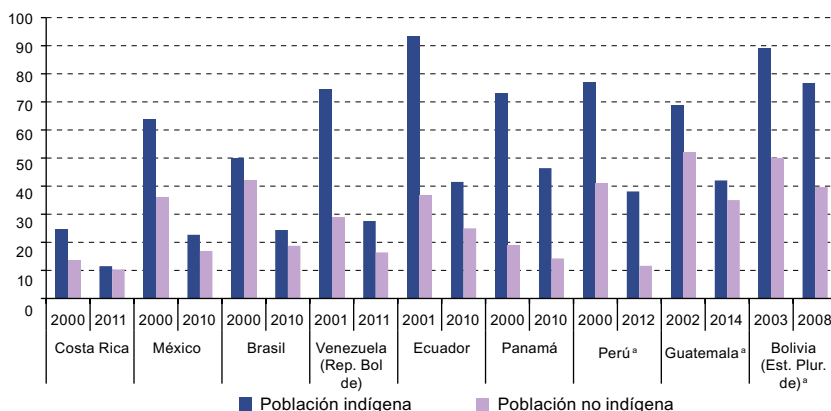
^b Niños menores de 5 años.

^c Cociente entre los valores correspondientes a la población indígena y no indígena en cada categoría.

^d Los datos constituyen estimaciones directas correspondientes a los cinco años anteriores 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.

Al observar las tendencias, se aprecia que las reducciones de la mortalidad en la niñez son bastante más pronunciadas que las de la mortalidad infantil. En el Brasil, Costa Rica, el Ecuador, México, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de), las tasas se redujeron a más de la mitad en la década pasada. En Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala y Panamá, deberán realizarse mayores esfuerzos. En cuanto a las desigualdades por condición étnica, los datos presentados en el gráfico IV.3 permiten observar que estarían disminuyendo en seis de los nueve países examinados, Costa Rica, el Ecuador, Guatemala, México, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de).

Gráfico IV.3
América Latina (9 países): mortalidad en la niñez por condición étnica,
alrededor de 2000 y de 2010
(Por cada 1.000 nacidos vivos)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de microdatos censales y procesamiento de datos de las encuestas de demografía y de salud; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2006* (LC/G.2326-P), Santiago, 2007; A. M. Oyarce, M. M. Pedrero y B. 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, CEPAL, 2010, y Guatemala, *VI Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI) 2014-2015. Informe Final*.

^a Datos provenientes de las encuestas de demografía y de salud.

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. Para hacer frente a la situación no solo se requiere implementar medidas para mejorar las condiciones precarias de vida, eliminar las dificultades que obstaculizan el acceso a los centros de salud (por razones de distancia y falta de transporte, entre otras), mejorar la insuficiente calidad de los servicios de salud y resolver la desigualdad en el acceso a la educación formal; también se necesita profundizar las acciones orientadas a lograr la adecuación cultural de los servicios de salud para disminuir el rechazo del sistema por la falta de confianza, la distancia lingüística —en la mayoría de los programas se contempla

el uso de 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.12).

Si bien en el apartado anterior 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.

En los niveles de mortalidad infantil y en la niñez no solo se expresa la heterogeneidad presente 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 alta variabilidad que depende 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 nacidos vivos en el caso del pueblo mbyá. En el Estado Plurinacional de Bolivia, la mortalidad infantil en la población de chiquitanos era de 55 por 1.000 nacidos vivos, mientras que en el caso de la comunidad quechua llegaba a 81 por 1.000 nacidos vivos. En los pueblos indígenas fragmentados por la creación de los Estados nacionales también se observan estas disparidades, dependiendo del contexto nacional. Por ejemplo, la probabilidad de morir antes de cumplir el primer año de vida de los aymaras y de los quechuas en Chile, según el censo de 2002, era de 15 y de 19 por 1.000 nacidos vivos, respectivamente; en el Perú, según el censo de 2007, era de 39 y de 48 por 1.000 nacidos vivos, respectivamente, y en el Estado Plurinacional de Bolivia, de acuerdo con el censo de 2001, de 69 y de 81 por 1.000 nacidos vivos, respectivamente.

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. Por ejemplo, en Chile, como resultado del censo de 2002 se reveló que en el pueblo mapuche, en comparación con los pueblos atacameño, aymara y quechua, se registraba la probabilidad más baja de morir antes de cumplir el primer año de vida, que en ese momento era de 12 por cada 1.000 nacidos vivos (CEPAL, 2007). Sin embargo, estudios epidemiológicos realizados por el Ministerio de Salud del país permitieron demostrar que, en las áreas que corresponden a los territorios ancestrales, la mortalidad infantil de la población mapuche era sistemáticamente más elevada que la de la población no mapuche, y estaba muy por encima del promedio: en el período comprendido de 2004 a 2006 este indicador oscilaba desde 15 por cada 1.000 nacidos vivos en Arauco hasta 35,8 por cada 1.000 nacidos vivos en el área del Servicio de Salud de Biobío. En cambio, en el caso de los niños y las niñas no mapuches las cifras eran inferiores a 10 por cada 1.000 nacidos vivos en todas las áreas analizadas, a excepción de Arauco, donde el indicador llegaba a 11,5 por cada 1.000 nacidos vivos (Oyarce y Pedrero, 2006, 2007, 2009a, 2009b, 2009c y 2009d).

Recuadro IV.12

La niñez indígena y las acciones del Gobierno del Brasil con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

Las profundas inequidades existentes en el Brasil impactan en la vida de niños, niñas y adolescentes, en especial de aquellos de los pueblos indígenas, que forman parte del grupo poblacional más vulnerable del país. Como ejemplo 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.

El UNICEF, en coordinación con otros organismos 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 en relación con la niñez indígena y resultados obtenidos

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 niños, adolescentes y jóvenes indígenas (video, 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 kaiowás, guaraníes, terenas, ticunas y kokamas. 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 la 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. Se trata de un instrumento orientado 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: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL.

Fuente: Oficina Regional del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) para América Latina y el Caribe, 2014.

2. La violación de los derechos de las niñas y los niños indígenas en el contexto de los conflictos territoriales

Como se detalló en el primer capítulo, 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 nacionales, 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 usurpación 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, que, como colectivos, ven limitada la realización de derechos fundamentales como la pervivencia, el bienestar, la identidad y la libertad. Por eso el concepto de violencia estructural es particularmente útil para comprender estas situaciones, pues se refiere a conflictos sociales que derivan 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 tienen lugar 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 muchas 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 los compromisos internacionales que los Estados han asumido en materia de derechos de la infancia (CEPAL/CELADE/ATM, 2012). Por lo tanto, 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.

En el *Informe sobre violencia policial contra niños, niñas y adolescentes mapuche e impunidad*, elaborado por la Fundación Apoyo a la Niñez y sus Derechos (ANIDE), la Alianza Territorial Mapuche (ATM) y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 156° período de sesiones, en 2015, se expusieron hechos ocurridos entre 2011 y 2015 en las comunidades de Temucucui y Trapilwe, en la Región de la Araucanía, en el sur de Chile, como muestra del uso desproporcionado de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad en esa zona. Como consecuencia, fueron denunciadas las afectaciones de niños, niñas y adolescentes del pueblo mapuche por allanamientos, disparos

de escopetas con balines de goma, detención ilegal, lesiones, agresiones con gases lacrimógenos en una escuela municipal y, en otro caso, transporte en un furgón escolar, a lo que se suman las secuelas psicológicas que sufren los infantes mapuches por el hecho de vivir en un constante clima de violencia. Los denunciantes afirmaron que “no ha habido una política de investigación seria, independiente y eficaz, que permita la individualización y sanción de los responsables de los hechos —acorde con las obligaciones internacionales—, quedando estos hechos en impunidad” (ANIDE/ATM/CEJIL, 2015, pág. 18). En el período comprendido entre 2006 y 2011 se han constatado al menos 16 denuncias referentes a estas graves violaciones a los derechos del niño (CEPAL/CELADE/ATM, 2012). De acuerdo con diversos informes, entre 2011 y 2015 se registraron 176 casos de niños, niñas y adolescentes afectados por la violencia policial del Estado chileno en las comunidades mapuches que están en proceso de reivindicación territorial²¹. Al respecto, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra’ad Al Hussein, expresó en marzo de 2017 su preocupación por la situación que se vive en la región de la Araucanía, en particular por los niños y niñas indígenas²². A su vez, el director del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) de Chile, Branislav Marelic, expresó que “hasta la fecha, el INDH ha presentado 28 recursos de amparo, principalmente en favor de niños y niñas afectados por violencia policial en la zona de conflicto mapuche” y que “pese a obtener 17 sentencias de la Corte Suprema que acreditan el uso excesivo de la fuerza por parte de agentes estatales, no hemos observado avances hacia prácticas que eviten riesgos para la integridad personal, y que permitan avanzar en un diálogo pacífico con las comunidades indígenas”²³.

C. Las mujeres indígenas

A fin de avanzar en la titularidad efectiva de los derechos 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. En la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se incorporan disposiciones específicas relativas a las mujeres indígenas y, además, en su artículo 44 se establece que “todos los derechos

²¹ Véase *Pichikeche, por los derechos de la niñez mapuche*, “176 casos de niños, niñas y adolescentes, afectados por la violencia policial estatal en reivindicación de tierras” [en línea] <http://www.programapichikeche.cl/176-casos-de-ninos-ninas-y-adolescentes-afectados-por-violencia-policial-estatal-en-reivindicacion-de-tierras/>.

²² Véase Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), “Alto Comisionado ONU expresa preocupación a Chile por violencia contra pueblo mapuche” [en línea] <https://www.indh.cl/alto-comisionado-onu-exprea-preocupacion-a-chile-por-violencia-contra-pueblo-mapuche/>.

²³ *Ibidem*.

y las libertades reconocidos en la presente Declaración se garantizan por igual al hombre y a la mujer indígenas” (Naciones Unidas, 2007a).

La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, en 2016, en su informe sobre el 60° período de sesiones, estableció que se deben “formular y poner en práctica, en colaboración con los pueblos indígenas, en particular las mujeres indígenas y sus organizaciones, políticas y programas destinados a promover la creación de capacidad y fortalecer su liderazgo, reconociendo al mismo tiempo la importante y clara función de las mujeres y las niñas indígenas en el desarrollo sostenible, y prevenir y eliminar la discriminación y la violencia contra las mujeres y las niñas indígenas”, a las que estas son mayormente vulnerables (Naciones Unidas, 2016f).

La Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, en su informe sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2015 (Naciones Unidas, 2015a), puso de relieve, dentro de las prácticas alentadoras, una información proporcionada por el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica, según la cual “desde el decenio de 1980, 11 Estados de América Latina han reconocido formalmente las normas y los tribunales indígenas en sus leyes constitucionales y han exigido que los sistemas jurídicos comunitarios autónomos respeten y hagan respetar los derechos de la mujer” (Naciones Unidas, 2015c, párr. 56).

En países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Nicaragua, Panamá y el Perú, se han adoptado leyes electorales que incluyen cuotas por origen étnico y género. Al respecto, la Relatora Especial reconoce cierto éxito de este sistema de cuotas en el aumento de la participación de las mujeres indígenas en los procesos políticos. Adicionalmente, considera como una buena práctica la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres del Perú, que se refiere concretamente a la participación de las mujeres indígenas en la toma de decisiones públicas (Naciones Unidas, 2015a).

En la región, las mujeres indígenas han logrado posicionar sus requerimientos de manera creciente en diferentes procesos políticos, como los que se llevan adelante en el marco de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe y la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe. Los compromisos que los Estados han asumido en las sucesivas Conferencias Regionales sobre la Mujer han desempeñado 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 elaboración 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 la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (celebrada en El Cairo en 1994) y en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer: Acción para la Igualdad, el Desarrollo y la Paz (celebrada en Beijing en 1995), así como de promover la información, la educación y los servicios adecuados de prevención y ayuda sobre salud sexual y reproductiva para las adolescentes.

En los acuerdos contenidos en el Consenso de Brasilia, emanado de la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, realizada en esa ciudad en julio de 2010, se reconoció 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/CELADE, 2011c). Además, en la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, efectuada en Montevideo en agosto de 2013, la incidencia de las mujeres indígenas quedó manifiesta no solo en el reconocimiento de asuntos de particular interés, como los derechos reproductivos, sino también en la inclusión en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo de medidas tendientes a la implementación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas²⁴.

La capacidad de las mujeres indígenas para la conformación de alianzas nacionales, regionales e internacionales es extraordinaria. Un caso ilustrativo en la región es el del Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas, que constituye una articulación de organizaciones indígenas de todo el continente que 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 de las Américas, consideran los derechos de las mujeres indígenas “como parte sustancial de las luchas por los territorios, recursos naturales, identidad, cosmovisión indígena y demás derechos de nuestros pueblos y organizaciones” y los entienden “tanto como parte de los derechos colectivos, como de derechos individuales, indivisibles e irrenunciables”²⁵.

²⁴ Véase *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (CEPAL, 2013a).

²⁵ Véase el sitio web del Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas [en línea] <http://ecmia.org/?q=node/11>.

1. Los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres indígenas: enfrentar la desigualdad en el marco del respeto de la integridad cultural

En varias declaraciones y acuerdos internacionales 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. El tema se ha incluido en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Declaración del Milenio, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, y los exámenes periódicos quinquenales del progreso hacia el cumplimiento de sus compromisos. Más recientemente, en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en el Objetivo 3, sobre salud y bienestar, se estableció, entre otras metas, “de aquí a 2030, garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación familiar, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales” (meta 3.7). Este tema se incluyó, además, en los consensos aprobados por los países de la región en distintas Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, así como en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, aprobado en la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, y en la *Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*, acogido como un instrumento técnico voluntario en la Segunda Reunión de dicha Conferencia (véase el recuadro IV.5).

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/CELADE, 2008).

Actualmente, en muchas zonas del mundo, mujeres indígenas y sus pueblos 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 algunos 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 redundando, en muchas ocasiones, en 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 cuya efectividad se ve hoy resentida en las generaciones más jóvenes.

Recientemente, algunos organismos de las Naciones Unidas han impulsado iniciativas orientadas a comprender la particularidad cultural de las prácticas relacionadas con la salud sexual y reproductiva de las mujeres y, en general, los pueblos indígenas. Estas acciones han sido lideradas por el UNFPA, que ha apoyado procesos de aplicación de modelos, programas y 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 ha planteado la necesidad de construir mecanismos de participación e inclusión para garantizar servicios de salud pertinentes y óptimos, en particular para los hombres y mujeres jóvenes, que permitan encarar los problemas de acceso y 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, así como 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 el Séptimo Encuentro Continental de Mujeres Indígenas de las Américas, celebrado en Ciudad de Guatemala en 2015, 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 Cuarto Encuentro Continental de Mujeres Indígenas, convocado por el Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas y 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; por otra parte, la Alianza de Mujeres Indígenas de Centroamérica y México, y el Foro Internacional de Mujeres Indígenas establecieron el Observatorio de Mujeres Indígenas contra la Violencia. Asimismo, en la Conferencia Global de Mujeres Indígenas, en 2013, se expresó nuevamente la preocupación por las violaciones de los derechos sexuales y reproductivos. Además, en el Séptimo Encuentro Continental de Mujeres Indígenas de las Américas, en 2015, se reiteró el respeto a la consulta previa, libre e informada y la participación plena y efectiva de las mujeres indígenas y sus organizaciones en el desarrollo, promoción y protección de los derechos de salud integral de dichas mujeres.

Cuadro IV.6 Los temas planteados por las mujeres indígenas en materia de salud: desde Beijing hasta Ciudad de Guatemala

Declaración de las Mujeres Indígenas en Beijing, en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995)	Cuarto Encuentro Continental de Mujeres Indígenas (Lima, 2004)	Conferencia Global de Mujeres Indígenas (Lima, 2013)	Encuentro preparatorio Mujeres Indígenas y Beijing +20: Avances y Desafíos (Lima, 2015)	Séptimo Encuentro Continental de Mujeres Indígenas de las Américas (Ciudad de Guatemala, 2015)
<ul style="list-style-type: none"> - La relación de la salud sexual y reproductiva con el modelo económico - La pérdida o el cambio de uso del territorio, la militarización, la urbanización, la contaminación y los pueblos transfronterizos - La violencia contra niñas y mujeres 	<ul style="list-style-type: none"> - La necesidad de implementar mecanismos de participación para promover la salud sexual y reproductiva - Los problemas de acceso y de calidad, el trato discriminatorio y la falta de presupuesto - La necesidad de formar a miembros de las comunidades sobre la base de un enfoque intercultural - 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 	<ul style="list-style-type: none"> - La discriminación, la exclusión y la criminalización de prácticas de salud tradicionales - El VIH/SIDA como tema tabú a causa de los prejuicios y la discriminación en las comunidades indígenas - La violencia de género, incluida la violencia ejercida en nombre de la tradición, como la mutilación genital femenina y los casamientos forzados - La violencia doméstica y el abuso sexual, incluida la violencia en contextos de trata y conflictos armados, la violencia ambiental y la vinculada a las actividades de las industrias extractivas - La militarización y el uso de pesticidas - La importancia de la salud sexual y reproductiva y la educación en todas las edades - 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 	<ul style="list-style-type: none"> - Las múltiples formas de violencia por parte de los Estados que sufren las niñas, adolescentes y mujeres indígenas - La incorporación transversal del enfoque de identidad indígena para lograr la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres y su participación política - La creación de instancias, políticas y programas específicos para las mujeres, jóvenes y niñas indígenas de las siete regiones geoculturales del mundo que aseguren su efectiva participación - La realización de acciones concretas para combatir la discriminación en los medios de comunicación y facilitar el acceso a ellos de las mujeres indígenas - El reconocimiento de la sabiduría y los esfuerzos ancestrales para la sostenibilidad de la vida, la salvaguarda de los alimentos y la mitigación de los efectos del cambio climático - El respeto del derecho de los pueblos indígenas a sus territorios frente al impacto de las industrias extractivas y la necesidad de generar más información sobre el impacto negativo de tales industrias y del uso de agroquímicos en la salud sexual y reproductiva de las mujeres indígenas 	<ul style="list-style-type: none"> - La consulta y la participación plena y efectiva de las mujeres indígenas y sus organizaciones en el desarrollo, promoción y protección de los derechos de salud integral de las mujeres indígenas desde la perspectiva de derechos - El reconocimiento, la promoción y la protección de los sistemas de salud de los pueblos indígenas y la garantía del acceso a la salud con pertinencia cultural - El respeto y la garantía de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres indígenas y la eliminación de la criminalización, así como la promoción y protección de las prácticas de salud y los conocimientos ancestrales de las mujeres indígenas - La recuperación de la riqueza de los pueblos indígenas, incluidos el rol de las parteras tradicionales y las comadronas y las prácticas de salud ancestral

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (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; 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/af227adbf86b361atf7048eb29c8c90b.pdf>; documento de recomendaciones del Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas (ECMIA) denominado "59ª Sesión Comisión de Estatus de la Mujer, Nueva York, 10 al 21 de marzo del 2014", [en línea] <https://es.scribd.com/document/258623303/Declaracion-de-las-mujeres-indigenas-CSW-59-Beijing-20>, y "Declaración del VII Encuentro Continental de Mujeres Indígenas de las Américas, Guatemala 16 al 19 de noviembre de 2015, Declaración Ixim Ulew" [en línea] http://www.iao.org/fileadmin/user_upload/partnerships/docs/DECLARACION_DEL_VII_ENCUESTRO_CONTINENTAL_DE_MUJERES_INDIGENAS_DE_LAS_AMERICAS.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 recomendó 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 plenamente 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).

En enero de 2014, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas organizó 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”, en la 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 incluyó una serie de recomendaciones para que fueran consideradas en los países de la región.

El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, en su 14º período de sesiones, en 2015, ofreció un panorama general de los logros alcanzados por las mujeres indígenas desde la aprobación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, en 1995. En el documento, se presenta información de países de la región como el Brasil, Colombia, Chile, el Ecuador, Guatemala y México referentes a los servicios de salud, programas de salud materna, programas de salud sexual y reproductiva, y programas de prevención de enfermedades, entre otros, apropiados desde el punto de vista cultural. Se evidenció que las actividades y los logros de los programas ejecutados en el plano nacional varían entre los países, y se reconoció que en este ámbito las mujeres indígenas se enfrentan a problemas específicos que merecen medidas diferenciadas (Naciones Unidas, 2015d).

Al respecto, la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, en su informe de 2015 incluyó como uno de los temas principales el derecho de las mujeres y las niñas indígenas. Una de sus conclusiones fue que “para proteger los derechos de las mujeres indígenas se necesita tanto un cambio de paradigma como la formulación de un enfoque multidimensional”. En cuanto a los derechos a la salud sexual y

reproductiva, mencionó las barreras que aumentan la vulnerabilidad de las mujeres indígenas: la falta de asesoramiento culturalmente adecuado sobre salud sexual y reproductiva, la atención sanitaria de mala calidad, el acceso geográfico a los servicios, incluidos los servicios de prevención (detección de cáncer de ovarios y de mama) y la falta de suministros (anticonceptivos). Además, se refirió a violaciones de derechos que históricamente han sufrido como consecuencia de la negación de sus derechos a la libre determinación y la autonomía cultural, incluidas, por ejemplo, la esterilización forzada y los intentos de obligarlas a tener hijos con hombres no indígenas (Naciones Unidas, 2015a).

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 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, 2013b). 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, que dispongan de más recursos y cuenten con 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.

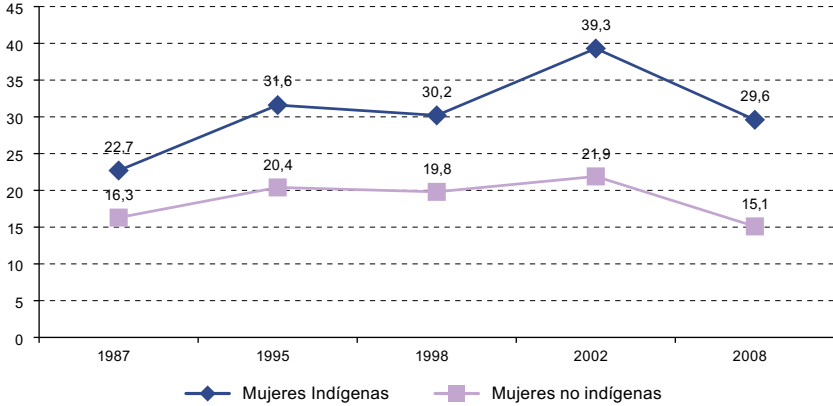
Entre las medidas que plantea el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, aprobado en El Cairo en 1994, se estableció que todos los países “deberían adoptar medidas para satisfacer las necesidades de planificación de la familia de su población lo antes posible, 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 del último examen de la implementación 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 servicios de planificación familiar, ya que sus valores oscilan entre el 4,7% y el 12,0%, y son en todos los casos inferiores al promedio mundial, que es del 12,4% (CEPAL/CELADE, 2013c). 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 bordea el 20%. Se trata de países donde la población es indígena en una proporción mayoritaria o muy alta.

Lamentablemente, no se cuenta con datos sobre la demanda insatisfecha de servicios de planificación familiar de las mujeres indígenas, excepto en el caso de Guatemala²⁶, donde es posible constatar un descenso destacado en solo cinco años. En efecto, como se muestra en el gráfico IV.4, el indicador aumentó entre 1987 y 2002, cuando llegó a su máximo, con una demanda insatisfecha que alcanzó el 39,3% de las mujeres indígenas en unión, pero luego experimentó un descenso hasta llegar al 29,6% en 2008. 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 triplicaba 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, estas cifras esconden desigualdades más profundas asociadas a la dimensión territorial; para ilustrar esta situación, cabe mencionar que, según datos de esa misma encuesta, en el estado de Guerrero la demanda insatisfecha de las mujeres indígenas en esta materia ascendía a un 36,3%, un valor que casi triplicó el correspondiente a las mujeres no indígenas, que fue del 13% (Barroso y Sandoval, 2009).

²⁶ Guatemala es el único país de la región en que, sistemáticamente, en 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.

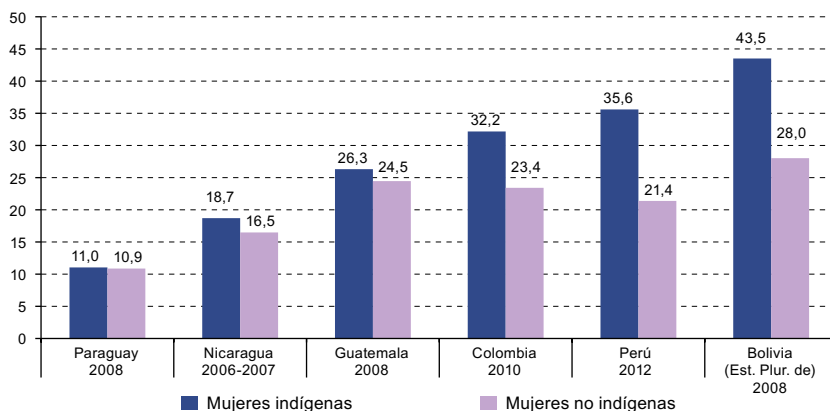
Gráfico IV.4
Guatemala: mujeres con demanda insatisfecha de servicios de planificación familiar, por condición étnica, 1987-2008
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de 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 de servicios de planificación familiar 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.5). En el caso de las mujeres indígenas, en el Estado Plurinacional de Bolivia se observó un elevado porcentaje de fecundidad no deseada (más del 43%). También se registraron proporciones altas en los casos de las mujeres indígenas del Perú y de Colombia, en que la fecundidad no deseada ascendió 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 que en el de las mujeres no indígenas. La brecha es particularmente amplia en Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Perú, donde el porcentaje de fecundidad no deseada entre las mujeres indígenas equivale a más de 1,5 veces el de las mujeres no indígenas. Por otra parte, en el Paraguay este indicador es prácticamente igual, con independencia de la condición étnica de las mujeres.

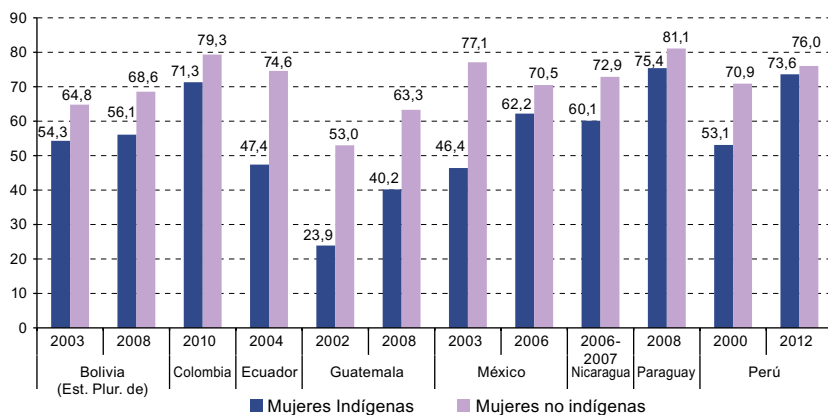
Gráfico IV.5
América Latina (6 países): fecundidad no deseada, por condición étnica de las mujeres, alrededor de 2010
 (En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base del procesamiento de datos de las encuestas de demografía y de salud de los respectivos países.

En algunos países de la región es posible realizar una aproximación sobre la base de la prevalencia del uso de métodos anticonceptivos, indicador que guarda una relación inversa significativa con la demanda insatisfecha de servicios 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.6). En todos los países persisten las desigualdades en detrimento de las mujeres indígenas, y en Guatemala y el Ecuador dichas desigualdades son particularmente notorias (aunque en este último país la cifra data de 2004). No obstante, los resultados de las encuestas más recientes permiten observar menores 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 se mantienen prácticamente iguales. En efecto, en Guatemala, México y el Perú se registra un aumento importante del uso de métodos de planificación familiar en el caso de las mujeres indígenas.

Gráfico IV.6
América Latina (8 países): prevalencia del uso de anticonceptivos por parte de las mujeres, por condición étnica, alrededor de 2000 y de 2010
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base del procesamiento de datos de las encuestas de demografía y de salud de los respectivos países; 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*, Ciudad de México, Gobierno Federal, 2009.

En un estudio anterior 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 entre 2002 y 2008. Un 29,4% de las mujeres indígenas usuarias de anticonceptivos empleaban un método tradicional en 2008, proporción 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% en 2002 al 85,6% en 2008) y una disminución del uso de métodos tradicionales (del 18,3% al 14,4% en el mismo período). 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 Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (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 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 han 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 calificados como “no científicos” (Oyarce, Pedrero y Ribotta, 2010). Un camino más fructífero consistiría en conocer la lógica en la que se basan las concepciones locales, que a su vez se originan en matrices culturales más amplias. La aceptación de los métodos y los programas de anticoncepción 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 anticonceptiva 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 las 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, como 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 el Ecuador y Guatemala 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 identificaron los principales retos y oportunidades, y consensuaron las líneas prioritarias de acción en cuanto a su salud y sus derechos, incluidos los derechos sexuales y reproductivos²⁷.

Por otra parte, no debe desconocerse que algunas comunidades aún muestran bastante reticencia frente al tema, posición que a veces va acompañada de una inequidad de género manifiesta en la discriminación que sufren y el papel subordinado que tienen 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

²⁷ 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 (FCI). Además, en cada país participaron varias organizaciones de mujeres indígenas, los Ministerios de Salud y las oficinas nacionales del UNFPA. Véanse más detalles sobre el proyecto en el sitio web de Family Care International [en línea] www.familycareintl.org/en/resources/publications/75.

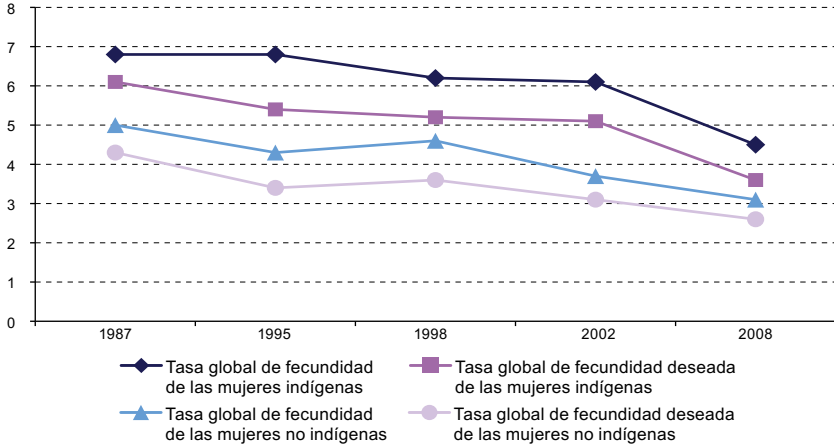
formación social hegemónica, pero sin posibilidades de acceder en igualdad de condiciones a los bienes y servicios que esta sociedad ofrece. Las más perjudicadas en este proceso han sido las propias mujeres, lo que se refleja, por ejemplo, en las altas tasas de mortalidad materna. Esta constituye otro indicador crucial y categórico de la autonomía física de las mujeres, y es un flagelo que afecta especialmente a las mujeres indígenas.

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 referentes a los pueblos 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, para ilustrar lo afirmado, 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.7). En lo que respecta a México, el número ideal de hijos estimado en 2006 fue en promedio de 3,0 en el caso de las mujeres indígenas y de 2,6 en el caso de las mujeres no indígenas²⁸. En síntesis, el enfoque de interculturalidad, 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).

²⁸ Se trata de una estimación propia realizada sobre la base de información de INMUJERES (2009).

Gráfico IV.7
Guatemala: tasas globales de fecundidad observada y deseada,
por condición étnica, 1987-2008
(En números de hijos)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (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 los jóvenes, hombres y mujeres, 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 para favorecer 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 entre 15 y 19 años que ya habían sido madres era sistemáticamente más elevado en el grupo de las adolescentes indígenas que en el grupo de las no indígenas (Del Popolo, Oyarce y Ribotta, 2009). Si bien es cierto que 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, persisten diferencias significativas según condición étnica, 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 un mayor número 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. La primera de ellas es que, pese a los marcados descensos del nivel de fecundidad general, la fecundidad en la adolescencia no ha seguido la misma tendencia, sino que, en casi todos los países de la región, los niveles se mantuvieron o incluso aumentaron en el período comprendido entre 1990 y 2000 (CEPAL/CELADE, 2004; Rodríguez, 2008). Si bien en el período comprendido entre 2000 y 2010 se registró 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, 2013c).

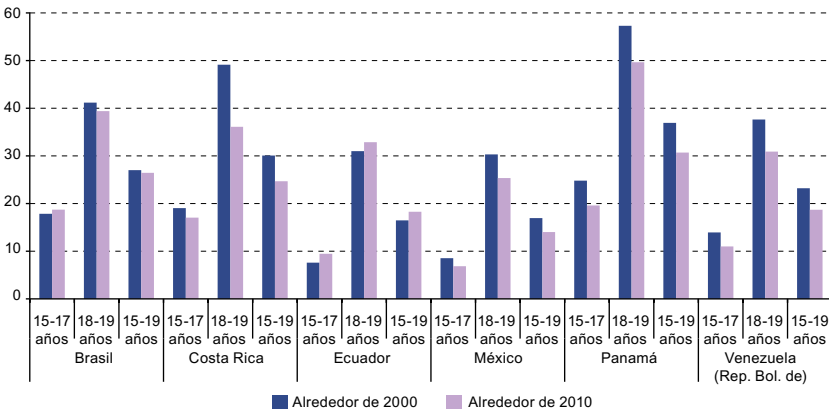
En segundo lugar, se considera que la reproducción a edades tempranas está asociada con la inequidad socioeconómica, ya que su frecuencia es mucho mayor en los grupos pobres y que presentan un menor nivel de educación formal —entre los que se encuentran los pueblos indígenas—, a tal punto que ha sido 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 expuestas 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 el caso de las jóvenes que residen en contextos indígenas más tradicionales, debido al rol central que cumple la familia, base de su estructura social. Por otra parte, en algunos pueblos indígenas las pautas ligadas a la 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 sobre la base de la dimensión cultural, 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.8 puede observarse que, en la última década, la maternidad a edades tempranas de las jóvenes indígenas de entre 15 y 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 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. La proporción 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 entre 15 y 19 años es madre en este último país. Las mayores diferencias por condición étnica se registran, en orden decreciente, en Panamá, Costa Rica, el Brasil y el Paraguay, países en que la maternidad entre las adolescentes indígenas duplica con creces la registrada entre las adolescentes no indígenas. Nótese que en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador y el Perú las diferencias por condición étnica no son tan acentuadas.

Gráfico IV.8

América Latina (6 países): jóvenes indígenas de entre 15 y 19 años que son madres, por grupo de edad, alrededor de 2000 y de 2010
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas (SISPP) y procesamientos especiales de los microdatos censales.

Cuadro IV.7
América Latina (14 países): jóvenes de entre 15 y 19 años que son madres,
por condición étnica, zona de residencia y grupo de edad, alrededor de 2010
(En porcentajes)

País y año del censo	Grupo 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 año de la encuesta	Grupo 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 CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales con el sistema de Recuperación de datos para áreas pequeñas por microcomputador (REDATAM) de los microdatos censales y de las encuestas de demografía y salud.

Los factores socioterritoriales y étnicos subyacentes a los comportamientos reproductivos pueden visualizarse también mediante el análisis de los datos del cuadro IV.7. Por ejemplo, se observa una asociación con la zona de residencia, puesto que la probabilidad de ser madres de las jóvenes de cualquier condición étnica es sistemáticamente más elevada en el medio rural que en el urbano. Sin embargo, aun en las ciudades, la maternidad entre las jóvenes indígenas resulta superior a la de las jóvenes no indígenas, 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 que viven 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 entre 15 y 17 años son madres en las zonas rurales.

Estos resultados se tornan más diversos según los diferentes pueblos indígenas de pertenencia. 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 aymaras y quechuas. En Panamá, es más intensa en el caso de las jóvenes ngäbes, emberás y teribes, que en el caso de las jóvenes kunas (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 redundar en una menor intensidad de la reproducción a edades tempranas en comparación con los niveles registrados en la población no indígena, como sucede en el caso de las aymaras y las quechuas 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 aymaras tienen una trayectoria reproductiva más tardía y menos intensa que 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 anticoncepción, entre otros, influyen sobre los regímenes demográficos y las trayectorias reproductivas.

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 son resultado 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 en materia reproductiva, 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.

Las diferencias observadas 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 que se atribuye a la reproducción y a las necesidades de sobrevivencia física y cultural, redundará en una descendencia final más numerosa que la del resto de las jóvenes. 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 observa también en el Perú, donde el promedio de la población indígena está determinado por los pueblos mayoritarios, es decir, el quechua y el 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 asháninkas, entre las cuales esta asciende a un 44% (UNICEF/INEI, 2010).

La educación formal también tiene impacto en el comportamiento reproductivo y se traduce en diferencias mucho más marcadas que la zona de residencia. La información presentada en el cuadro IV.8 es contundente al respecto: en algunos países, el porcentaje de jóvenes indígenas con baja escolaridad que son madres llega a ser 10 y hasta 25 veces más alto que el porcentaje correspondiente a las jóvenes de la misma condición étnica que poseen al menos el nivel de educación secundaria 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. De acuerdo con uno de ellos, al controlar por el nivel de escolaridad, la maternidad entre las jóvenes indígenas resulta similar o incluso inferior a la que presentan las jóvenes no indígenas —es el caso de Colombia, el Ecuador, México, Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de)—; es decir, 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 entre 15 y 19 años que son madres, por
condición étnica y años de estudios, y brechas relativas, alrededor de 2010
(En porcentajes)

País y año del censo	Condición étnica	Años de estudios				Brecha 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 CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales con el sistema de Recuperación de datos para áreas pequeñas por microcomputador (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 o más de estudios.

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 evidencia el riesgo que enfrenta 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 Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo 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 presentan serias limitaciones y más aún en la declaración de las causas de muerte. Es por eso que 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 limitaciones que afectan a estos datos se hacen más profundas 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 V, 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 elevada 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 aprecia una tendencia general a la disminución de la mortalidad materna. En cuanto a la meta establecida en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, que consistía en lograr una reducción del 50% de la mortalidad materna en el período comprendido entre 2000 y 2015, los países que lograron alcanzarla

fueron Guatemala, México, el Perú y el Uruguay²⁹; por otra parte, en tres países, Panamá, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de), aumentó la razón de mortalidad materna. En cuanto al cumplimiento de los ODM, en 2013 ninguna región del mundo había logrado avanzar lo suficiente como para cumplir con la reducción en tres cuartas partes de los niveles de mortalidad materna de 1990. Según cifras de 2015, en la región se estimó una razón de 67 muertes maternas por cada 100.000 nacidos vivos, lo que equivale a una disminución del 50% de los niveles de 1990, un nivel lejos del 75% propuesto. Los países que más cerca estuvieron de alcanzar la meta fueron el Ecuador y El Salvador, con aproximadamente un 65% de reducción, y el Perú con un 73%. Por lo tanto, en la mayoría de los países de América Latina deberán redoblar las acciones para dar cumplimiento en este aspecto a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, cuyos Objetivos vuelven a incluir la reducción de la mortalidad materna. Esta situación crítica que se constata a 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 una clara situación de desventaja, así como 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 por condición étnica, en algunos estudios locales se registra la sobremortalidad que afecta a las mujeres indígenas, como se ilustra en el recuadro IV.13.

Recuadro IV.13

La mortalidad materna, un asunto prioritario en la región

Pese al reconocimiento de la urgencia de reducir la mortalidad materna, de acuerdo con lo expresado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, esta es una meta difícil de evaluar, ya que las estadísticas vitales de la mayoría de los países presentan limitaciones en cuanto a cobertura y calidad, en particular en lo referente a la declaración de las causas de muerte. Además, se carece de datos sistemáticos sobre las mujeres indígenas porque en los registros de nacimientos y defunciones no se incluye la identificación étnica. De manera reciente, solamente ocho países de la región han comenzado a incorporar preguntas al respecto.

Sin duda, la mortalidad materna de las mujeres indígenas es un asunto de suma preocupación. Algunas estimaciones basadas en distintas fuentes de información revelan claramente un mayor riesgo de mortalidad en comparación con el resto de la población. En el Estado Plurinacional de Bolivia, el censo de 2012 dio como resultado razones de mortalidad materna de 372,8 y 650,5 por cada 100.000 nacidos vivos en la población femenina en general y en la población femenina indígena, respectivamente; es decir, en ese país una mujer indígena tiene casi el doble de riesgo de morir durante el embarazo, el parto o el puerperio que una mujer que forma parte del promedio de la población.

²⁹ Las cifras de la razón de mortalidad materna fueron obtenidas de la base de datos CEPALSTAT, sobre la base de las estimaciones del Grupo Interinstitucional para la Estimación de la Mortalidad Materna, que han generado controversia en el mundo y particularmente entre los países de América Latina y el Caribe.

Recuadro IV.13 (conclusión)

En el Ecuador, a partir de 2009 se recolecta información de la variable étnica en los registros de salud. Sobre la base de las estadísticas vitales de 2013, el país registró 56,9 defunciones maternas por cada 100.000 nacidos vivos en el conjunto de la población y 122,2 por cada 100.000 nacidos vivos en el caso de las mujeres indígenas; además, la brecha relativa ascendió de 1,4 en 2009 a 2,2 en 2013.

Adicionalmente, algunas aproximaciones desde un enfoque territorial constatan esa misma tendencia. En México, por ejemplo, en los municipios predominantemente indígenas con alto y muy alto índice de marginación y aislamiento geográfico-social, el riesgo de muerte materna de la población indígena es hasta nueve veces mayor que en los municipios mejor comunicados (PNUD/CDI, 2010). En Panamá, se estimaba una razón de mortalidad materna de 71 defunciones por cada 100.000 nacimientos en 2008, mientras que en la comarca Ngäbe-Buglé el indicador llegaba a 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.

En el informe anual correspondiente a 2011 que presentó al Congreso el Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala, se indica que “mientras las madres mayas mueren a razón de 211 por cada 100 mil 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 (donde la población es predominantemente aymara y quechua) la mortalidad materna se incrementó 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 vinculan 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”, *Documentos de Proyecto* (LC/W.558), Santiago, 2013, y L. Márquez, A. Plana y M. C. Villarroel, “Mortalidad materna en pueblos indígenas y fuentes de datos: alcances y desafíos para su medición en países de América Latina”, *serie Población y Desarrollo*, N° 118 (LC/TS.2017/68), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

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 Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo 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.

Es por eso que, para monitorear los avances en materia del logro de las metas establecidas tanto en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo como en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se recomienda considerar la proporción de partos atendidos por personal calificado como un indicador de referencia. En particular, en el marco del examen quinquenal de la ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD+5), en 1999, se acordó lo siguiente: “Para 2005, en los lugares en que la tasa de mortalidad materna es muy elevada, por lo menos el 40% de los partos deberán ser atendidos por personal de salud idóneo; para 2010, esta cifra deberá ser el 50% como mínimo y para 2015, el 60% como mínimo. 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). Otro de los aspectos que es necesario tener en cuenta para la reducción de la mortalidad materna es la disponibilidad de una adecuada atención prenatal. Al respecto, la Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda como mínimo cuatro controles durante el período prenatal con el objetivo de prevenir complicaciones en la salud de la madre y del hijo (CEPAL, 2015).

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. Según documenta la CEPAL (2015), en América Latina y el Caribe en su conjunto, en 2013 el 92% de los partos contaron con la asistencia de un profesional, lo que evidencia un aumento de 11 puntos porcentuales con respecto a 1990. En 18 países se alcanzaban valores superiores al 95% y en 10 las cifras se ubicaban entre el 90% y el 95%, mientras que los niveles de atención en Bolivia (Estado

Plurinacional de), Honduras y Nicaragua se encontraban entre el 80% y el 90%, y Guatemala y Haití presentaban valores inferiores al 70%. A pesar de la mejora, todavía algunos países se encuentran rezagados con respecto al resto, por lo que sería necesario potenciar en ellos acciones que conduzcan a resultados efectivos.

En cuanto a la atención prenatal, también se alcanzaron cifras altas alrededor de 2014, incluso en comparación con otras regiones del mundo. Llegó al 97% la proporción de mujeres de entre 15 y 49 años con un hijo nacido vivo que recibieron atención prenatal por parte de personal de salud capacitado (médicos, enfermeras y asistentes de parto) al menos una vez durante el embarazo; por otra parte, el 89% asistieron al menos a cuatro consultas y los porcentajes más bajos en este indicador se registraron en Bolivia (Estado Plurinacional de) y Haití. Si bien este indicador muestra una asociación inversa con la razón de mortalidad materna, esta relación no es lineal y pueden encontrarse países que tienen niveles de mortalidad materna disímiles, pero índices similares de atención prenatal y de parto atendido por personal capacitado (CEPAL, 2015).

Sin perjuicio de lo anterior, 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, entre los países de los cuales se dispone de información cercana a 2010, se observa que 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, por ejemplo, ya en 2008 se había superado la meta del 90% establecida para 2015. Sin embargo, cabe destacar los progresos observados en todos los países de los cuales se dispone de datos que muestran la evolución a través del tiempo. En efecto, tanto en el cuadro IV.9 como en el gráfico IV.9 se observan avances significativos en lo que respecta a la atención profesional del parto en el caso de las mujeres indígenas, sobre todo en Colombia, México, el Paraguay y el Perú, países donde el indicador bordea el 80%. Asimismo, si se presta atención a los países de los que se cuenta con datos de dos momentos diferentes, puede verificarse que el aumento del porcentaje de partos atendidos por personal profesional es siempre mayor en el caso de las mujeres indígenas que en el de las mujeres no indígenas, lo que significa que las desigualdades por condición étnica disminuyeron, hecho que se aprecia de manera en especial en el Perú.

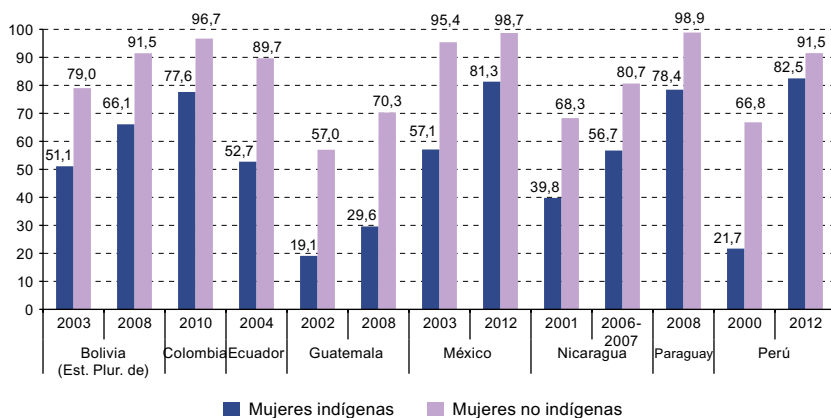
Cuadro IV.9
América Latina (8 países): tipo de atención del parto, por condición étnica y brechas relativas, alrededor de 2000 y de 2010
 (En porcentajes)

País	Año de la encuesta	Condición étnica y brecha relativa ^a	Tipo de atención del parto							Total
			Profesional	No profesional	Partera o comadrona	Familiar, amiga u otra persona	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		
		Brecha relativa	0.6	2.3	1.2	2.7	3.3			
Colombia	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		
		Brecha relativa	0.7	4.0	2.2	4.5	4.5			
Ecuador	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		
		Brecha relativa	0.8	6.8	5.7	8.8	4.2			
Guatemala	2004	Población indígena	52.7	47.3	6.3	34.6	6.4	100.0		
		Población no indígena	89.7	10.3	2.7	1.3	0.8	100.0		
		Brecha relativa	0.6	4.6	2.3	5.5	4.8			
Paraguay	2002	Población indígena	19.1	80.9	16.4	16.4	0.8	100.0		
		Población no indígena	57.0	43.0	6.2	5.9	0.8	100.0		
		Brecha relativa	0.3	1.9	1.8	2.8	1.0			
Perú	2008	Población indígena	28.6	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		
		Brecha relativa	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		
		Brecha relativa	0.6	9.3	8.7	16.3	14.0			
Nicaragua	2012	Población indígena	81.3	18.7	17.0	0.0	1.7	100.0		
		Población no indígena	96.7	1.3	0.7	0.4	0.2	100.0		
		Brecha relativa	0.8	14.3	22.9	0.0	22.9			
Paraguay	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		
		Brecha relativa	0.6	1.9	2.5	0.6	0.9			
Paraguay	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		
		Brecha relativa	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		
		Brecha relativa	0.8	18.8	13.7	3.9	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		
		Brecha relativa	0.3	2.4	1.3	4.2	3.0			
Perú	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		
		Brecha relativa	0.9	2.1	0.9	5.3	1.8			

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base del procesamiento de datos de las encuestas de demografía y salud de los respectivos países.

^a La brecha relativa se calcula como el cociente entre los porcentajes correspondientes a la población indígena y a la población no indígena en cada tipo de atención.

Gráfico IV.9

América Latina (8 países): partos atendidos por personal calificado, por condición étnica de la mujer, alrededor de 2000 y de 2010*(En porcentajes)*

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base del procesamiento de datos de las encuestas de demografía y salud de los respectivos países.

Con independencia del debate respecto de lo que se entiende por una atención profesional o por una atención especializada, que teóricamente podría incluir la participación de la partera tradicional, los datos presentados en el cuadro IV.9 también permiten apreciar el papel 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, proporción que casi no varió entre 2002 y 2008. Aunque en menor medida, la atención brindada por parteras o comadronas en los partos de mujeres indígenas sigue siendo importante en Colombia (alrededor del 11% de los partos cuentan con este tipo de asistencia), México (17%), Nicaragua (cerca del 36%) y el Paraguay (casi un 20%). También el porcentaje de partos atendidos por algún miembro de la familia u otra persona es significativo en Colombia (alrededor del 11% en el caso de las mujeres indígenas) y muy relevante en el Estado Plurinacional de Bolivia, donde alrededor del 28% de los partos de mujeres indígenas y cerca del 6% de los partos de 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. En este aspecto, nuevamente el caso más notorio es el del Perú: en el año 2000, un 25,4% de los partos de mujeres indígenas fueron asistidos por parteras o comadronas y poco más de la mitad (50,8%) fueron atendidos por algún familiar; 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.

La información presentada podría indicar la existencia de progresos en términos de la accesibilidad cultural de los servicios de salud. Como ha señalado el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, 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 pone énfasis 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 (véase una ilustración de lo anterior en el recuadro IV.14). 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 los controles prenatales y la atención del parto se realicen en un centro de salud y mediante el Decreto Supremo núm. 66 de 2009 se garantiza, en estos casos, la inscripción gratuita del recién nacido. Además, mediante la Resolución Ministerial núm. 1329 de 2011 del Ministerio de Salud y Deportes se establece un pago para las mujeres cuyo parto haya sido atendido por una partera tradicional acreditada por el personal de salud.

Recuadro IV.14

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 intercultural 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. 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 de las Américas, en el marco de la iniciativa “Mujer indígena: salud y derechos”, del Fondo de Cooperación para América Latina y el Caribe, una iniciativa del 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 (FCI).

La experiencia tiene como antecedente una serie de procesos implementados en los países y los organismos involucrados, a saber:

- En el Perú se elaboraron en 2002 estándares de calidad para el primer nivel de atención y en 2009 se definió un conjunto de 43 criterios para evaluar el avance en la implementación de la interculturalidad.

Recuadro IV.14 (conclusión)

- En el Ecuador se formuló en 2008 el *Manual de estándares, indicadores e instrumentos para medir la calidad de la atención materno-neonatal*.
- 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*.
- 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.
- La Oficina del UNFPA en el Perú elaboró en 2010 una lista de 69 actividades para evaluar la pertinencia cultural. El Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas también profundizó la discusión sobre los temas y organizó talleres de capacitación junto con el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la 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. En ese contexto, se definió un conjunto de indicadores y de estándares básicos para poder identificar, priorizar e intervenir en procesos críticos.

En la formulación de los estándares debe reflejarse el entendimiento intercultural entre el personal de salud pública, las personas que cuentan 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: 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;
- ii) un formato de encuesta para evaluar la satisfacción de la usuaria o la familia con el servicio de salud materna, y
- iii) una encuesta de satisfacción de la usuaria respecto de la atención del parto.

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 elementos fundamentales del derecho a la salud definidos por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad).

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (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>.

En América Latina, una de las áreas en que se ha promovido ampliamente la incorporación de agentes y prácticas de la medicina tradicional indígena es 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.15). Estas experiencias, de indudable valor, fueron promovidas principalmente para disminuir las muertes maternas en las comunidades indígenas de Guatemala y México, y en la actualidad 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 los pueblos indígenas y en conjunto con ellos (CEPAL/CELADE, 2013c; CEPAL, 2013b).

Recuadro IV.15
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.

En este escenario, sobre la base de la evaluación de los avances registrados en el período comprendido entre 2000 y 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, se elaboró la norma de competencia laboral y se formuló 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 entre 2004 y 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: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (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”, Ciudad de México, 2008; y M. Ocampo, “Parteras: respuesta ante la muerte materna”, *SinEmbargo.mx*, 22 de noviembre de 2012 [en línea] <http://www.sinembargo.mx/22-11-2012/436214>.

Lo anterior permite explicar, en cierta medida, los cambios significativos que se observan en las cifras de atención del parto presentadas en el gráfico IV.9. 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 limitan 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 inserta el parto indígena, por lo que se reduce el papel de los aspectos simbólicos y sociales. Por ejemplo, en el caso de las personas quechuas 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 en que se produce el parto y la presencia de la partera y de familiares durante el proceso, sus roles y sus propiedades terapéuticas se ven reducidos debido a las condiciones de infraestructura de los centros hospitalarios.

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.16). El hecho de que todos estos elementos terapéuticos no puedan ser utilizados en su propio contexto, junto con las limitaciones que afectan el trabajo de la partera —cuya función a veces solo se restringe a la de consejera—, también reducen la eficacia de sus acciones (Castañeda, 2006; Arnold y Yapita, 2004). Por eso 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.

Una evaluación de dos experiencias pioneras que se han implementado en 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; L. Rodríguez, 2008). No obstante, al no existir una verdadera complementariedad entre los profesionales obstetras y las parteras, estas se limitan 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.

Recuadro IV.16

Relatos sobre el parto en comunidades indígenas quechuas y aymaras 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 sahumero y la elaboración de sopa blanca y de mates calientes que producen transpiración. Para preparar los mates se usan hojas de higo u oregano, 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 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 puede ser enterrada con sangre porque la madre podría presentar malestares durante la lactancia. Además, tiene que salir completa, pues la retención de placenta podría causar hemorragia. 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: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de entrevistas realizadas a mujeres quechuas y aymaras en el Estado Plurinacional de Bolivia.

En consecuencia, 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/OPS, 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 la 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 especialmente 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, celebrada en Beijing en 1995. 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 en Beijing se demandó detener las violaciones de los derechos humanos y la violencia contra las mujeres indígenas y, específicamente, se exigió “que todo acto de discriminación contra las mujeres indígenas se considere y se castigue como crimen” (art. 34), “que los gobiernos creen instrumentos jurídicos y sociales adecuados para proteger a las mujeres de la violencia doméstica y estatal” (art. 35) y “que se reconozcan y se refuercen los sistemas de derecho consuetudinario y de justicia que apoyen a las mujeres víctimas de la violencia. Que se eliminen las leyes, costumbres y tradiciones indígenas que discriminen a las mujeres” (art. 36).

El tema central del tercer período de sesiones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, celebrado en mayo de 2004, fue el de las mujeres indígenas, respecto del cual se plantearon recomendaciones muy relevantes. El Foro Permanente 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. Afirmó, asimismo, que la interacción de factores derivados de los procesos de colonización, “la ampliación del capitalismo occidental, la globalización, el nacionalismo y los enfoques paternalistas y jerárquicos respecto del desarrollo han creado un entorno social y económico en el que las mujeres indígenas han sufrido los efectos de la pobreza, la desintegración de las instituciones y los mecanismos sociales tradicionales, la violencia y la militarización, el desplazamiento y la migración, el deterioro de su medio ambiente y el agotamiento de sus recursos naturales” (UNPFII, 2004b).

El Foro Permanente expresó su preocupación por el impacto de los conflictos violentos y la militarización en las vidas de las mujeres indígenas y de sus familias y comunidades, que conlleva violaciones de sus derechos humanos y provoca el desplazamiento de las poblaciones de sus tierras ancestrales. Sin embargo, también puso énfasis en que las mujeres indígenas no se consideran 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 con el 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 el tema 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 Violencia³⁰.

En este contexto, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas 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”, celebrada en Nueva York del 18 al 20 de enero de 2012. 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).

³⁰ 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>.

Durante el quincuagésimo séptimo período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, celebrada del 4 al 15 de marzo de 2013 en Nueva York, el tema prioritario fue “la eliminación y prevención de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas”. En dicho encuentro, las mujeres indígenas lograron el reconocimiento, en las conclusiones aprobadas por la Comisión, de la necesidad de adoptar medidas para enfrentar decididamente la violencia contra las mujeres y las niñas indígenas, que a menudo se ven afectadas por múltiples formas de discriminación y pobreza, lo que aumenta su vulnerabilidad a todas las formas de violencia. Asimismo, en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, surgido de la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, los países de la región acordaron 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” (CEPAL, 2013a).

En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Objetivo 5 se refiere a “lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas”. Como metas específicas, se plantean, entre otras, “eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación” (meta 5.2) y “eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina” (meta 5.3).

Por su parte, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, en su 60° período de sesiones, celebrado en 2016, examinó el tema “la eliminación y prevención de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas” y evaluó los progresos realizados en la aplicación de las conclusiones convenidas en el 57° período de sesiones (Naciones Unidas, 2015e). En dichas conclusiones, se instó a adoptar marcos jurídicos y normativos amplios que no solo prohíban y tipifiquen como delito la violencia contra las mujeres y las niñas, sino que también establezcan medidas de prevención y ofrezcan apoyo y protección a las víctimas y supervivientes. Entre los ejemplos de países que han revisado sus leyes y códigos penales, se mencionó a Colombia en lo referente al delito de feminicidio y el apoyo mediante fondos especiales e indemnizaciones por daños, en el caso de las víctimas y supervivientes en los conflictos armados. También se hizo referencia a los casos de la Argentina y el Uruguay, donde la legislación incluyó medidas preventivas y de protección y apoyo a las víctimas y supervivientes.

Además, se enfatizó la importancia de combatir la violencia contra las mujeres y las niñas con un enfoque de prevención, abordando sus causas estructurales y las normas sociales y los estereotipos de género que la perpetúan. Se reconoció el papel fundamental que desempeñan los medios de

comunicación en las campañas de sensibilización sobre la violencia contra las mujeres y en la lucha contra los estereotipos de género y las normas sociales que perpetúan ese tipo de violencia. Asimismo, en relación con la importancia de contar con servicios, programas y respuestas multisectoriales para dar una respuesta efectiva a las necesidades de las víctimas y supervivientes, se destacó al Uruguay por la prestación de servicios a través de unidades móviles en zonas rurales y remotas. Se enfatizó la necesidad de que estos servicios sean eficaces y de calidad y den respuesta a todas las mujeres y niñas, y en particular a las indígenas, como víctimas de múltiples formas de marginación (Naciones Unidas, 2015e).

La Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, en su informe de 2015, examinó la violencia contra las mujeres y las niñas indígenas mediante un análisis transversal, señalando que la falta de garantía de los derechos colectivos ha arraigado aún más su vulnerabilidad; por ejemplo, la pérdida de tierras y la exclusión pueden volverlas más vulnerables a sufrir violencia sexual, explotación y trata (Naciones Unidas, 2015a). En este sentido, mencionó el caso del Perú como ejemplo de la situación de niñas indígenas que pueden verse expuestas al riesgo de sufrir violencia sexual y violaciones en los largos trayectos que deben recorrer para llegar a la escuela, como demuestra el informe de la visita al Perú del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación de la mujer en la legislación y en la práctica³¹. En cuanto al derecho a la participación en la vida pública y política, puso de relieve el caso de las defensoras de los derechos humanos procedentes de comunidades indígenas, cuyas actividades han sido penalizadas y que han sido objeto de graves formas de violencia y, en algunos casos, incluso asesinadas.

En el acápite dedicado a las múltiples formas de violencia, la Relatora Especial afirmó que las mujeres indígenas tienen probabilidades significativamente mayores de ser violadas que las mujeres no indígenas, estimándose que más de una de cada tres sufre una violación durante su vida. Muchas veces son objeto de acoso, extorsión y violación por parte de funcionarios estatales en cruces fronterizos o de autoridades militares en las disputas sobre tierras y recursos; hizo referencia al caso de las mujeres del pueblo miskitu, que están regularmente expuestas al cruzar las fronteras entre Nicaragua y Honduras para ir a trabajar sus tierras o a recoger plantas medicinales (Naciones Unidas, 2015a).

Además, mencionó en el informe las múltiples formas que pueden adoptar los homicidios de mujeres indígenas por motivos de género, que a veces son perpetrados o consentidos por los Estados, ya sea por acción u omisión, entre las que se encuentran asesinatos intercomunitarios, represalias por defender sus derechos humanos, muertes asociadas a conflictos o que se producen en

³¹ A/HRC/29/40/Add.2.

el contexto de desplazamientos de sus comunidades por los territorios y las denuncias de “mujeres desaparecidas”. En particular, en países como Guatemala, México, Nicaragua y el Perú, mujeres y niñas indígenas han sido víctimas en las zonas de conflicto. En Colombia, las mujeres y niñas indígenas sufren situaciones de violación, prostitución forzada y explotación en el contexto de la ocupación de los territorios indígenas (Naciones Unidas, 2015a).

La Relatora Especial examinó también la violencia infligida en nombre de la tradición, como la mutilación genital femenina y los matrimonios infantiles que afectan a algunas comunidades en Centroamérica y América del Sur. En relación con estas prácticas, en Colombia el UNFPA ha abierto un gran espacio de diálogo intercultural con la nación indígena emberá para prevenir y erradicar prácticas nocivas, como la mutilación genital femenina, en los departamentos de Valle del Cauca, Risaralda y Chocó, por medio de la sensibilización de funcionarios de los hospitales, así como de parteras, mujeres y líderes indígenas³². Otra forma de violencia a la que las mujeres indígenas son más vulnerables es la violencia doméstica. Asimismo, en el marco de la emigración hacia centros urbanos, en las comunidades miskitu de Nicaragua han existido denuncias por venta y trata de niñas y niños indígenas, en las que se ha citado como causa la violencia comunitaria. También en México se han denunciado casos de trata de mujeres indígenas con fines de explotación (Naciones Unidas, 2015a).

En muchas ocasiones, las mujeres indígenas no presentan denuncias por actos de violencia de los que han sido víctimas debido a las complejas relaciones entre las jurisdicciones consuetudinarias de las comunidades indígenas y los sistemas nacionales de justicia, las dinámicas comunitarias y sus estructuras de poder, el miedo a ser objeto del ostracismo dentro de la comunidad y el estigma social de la violencia, factores que, entre otros, les impiden buscar justicia en otras jurisdicciones.

Al respecto, Kate Gilmore, Alta Comisionada Adjunta de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su discurso pronunciado en el 33º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, en 2016, destacó que “la decisión histórica adoptada este año en Guatemala en el caso Sepur Zarco muestra que es posible lograr el acceso a la justicia para las violaciones más graves de los derechos de [la] mujer. Por primera vez en la historia de Guatemala, los actos de violencia sexual cometidos durante el conflicto militar que atravesó ese país en el decenio de 1980 fueron juzgados con éxito y llevaron a la condena de dos exmilitares a 360 años de prisión por los delitos de asesinato, violación y esclavitud sexual de mujeres indígenas” (Naciones Unidas, 2016g).

³² Véase “El Fondo de Población de las Naciones Unidas, comprometido con la eliminación de las violencias contra las mujeres” [en línea] <http://colombia.unfpa.org/es/noticias/el-fondo-de-poblacion-de-las-naciones-unidas-comprometido-con-la-eliminacion-de-las>.

Asimismo, puso de relieve que “las mujeres indígenas que acusaron a los autores de esos horribles delitos demostraron un enorme coraje y sentaron un importante precedente en el sentido de considerar el estupro como crimen de guerra. Varios años de apoyo, con remedios psicológicos y jurídicos, proporcionados por agentes de la sociedad civil guatemalteca, nuestra oficina en Guatemala, el Fondo de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para las Víctimas de la Tortura y ONU-Mujeres contribuyeron a que se hiciera justicia a estas mujeres” (Naciones Unidas, 2016g).

Por último, entre las recomendaciones a los Estados planteadas por la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas para combatir la violencia contra las mujeres y las niñas indígenas pueden señalarse las siguientes: lograr un equilibrio entre el derecho a la libre determinación de las comunidades indígenas y su responsabilidad de proteger a las mujeres y niñas indígenas en cuanto ciudadanas nacionales y titulares de derechos; velar por que la relación entre las jurisdicciones indígena, nacional y local sea clara en cuanto a la violencia contra las mujeres, y por que el proceso de justicia sea accesible y tenga en cuenta las necesidades de las mujeres indígenas; velar por que todas las formas de violencia contra las mujeres, incluidos la mutilación genital femenina y el matrimonio infantil, se consideren violaciones en el marco del derecho penal; formular, en colaboración con las mujeres y niñas indígenas, y sobre la base de las buenas prácticas existentes, programas más integrales de lucha contra la violencia y de recuperación en las comunidades indígenas; invertir en investigación sobre las causas básicas de la violencia doméstica contra las mujeres en las comunidades indígenas y diseñar programas de prevención y recuperación; por último, abstenerse de realizar cualquier acto de violencia contra las mujeres, especialmente en situaciones de conflicto, y tomar disposiciones judiciales ante toda denuncia de violencia perpetrada por funcionarios del Gobierno, como guardias de fronteras y personal militar y policial (Naciones Unidas, 2015a).

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 se 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 (Fries y Hurtado, 2010). Las dificultades para obtener información confiable y oportuna se agudizan cuando se analiza la situación

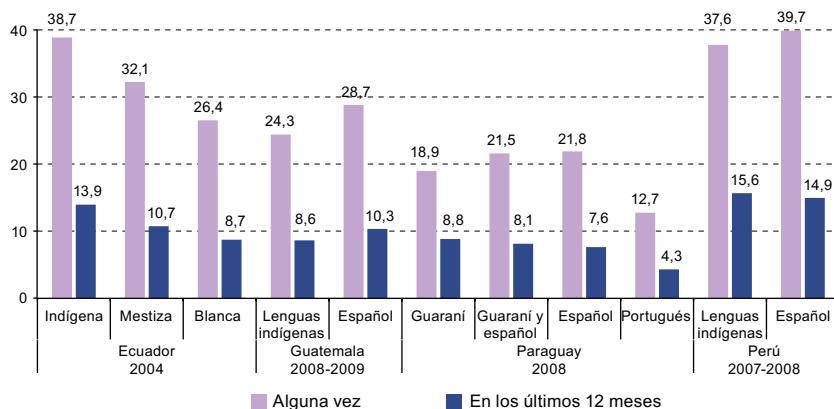
de las mujeres indígenas, por una parte, debido a la ausencia de preguntas de identificación étnica en los registros continuos y en las encuestas y, por otra, debido a la falta de adecuación cultural de los instrumentos estadísticos. Ello impide conocer y comprender en profundidad las situaciones en que viven las mujeres y las niñas indígenas, y es un obstáculo para la formulación de estrategias que sean eficaces en la lucha contra las violaciones de sus derechos.

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 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.10 permiten constatar que en el Ecuador y 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 Paraguay³³. Además, a excepción del Ecuador, cuando se trata de la violencia física o sexual sufrida alguna vez, la prevalencia resulta algo menor en el caso de las mujeres indígenas que entre aquellas que no hablan una lengua indígena, pero cuando se considera solo el último año se observa que los porcentajes de mujeres indígenas que han sufrido violencia física o sexual son mayores que los del resto de las mujeres 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 comprensiva de los diferentes ámbitos y expresiones de las violencias contra las mujeres indígenas.

En México, se aplicó en 2008 la Encuesta de Salud y Derechos de las Mujeres Indígenas (ENSADEMI), diseñada e implementada por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), tomando en cuenta la diversidad cultural de los pueblos indígenas. El objetivo general de la encuesta fue determinar las características y la tipología de la violencia de pareja actual contra las mujeres en ocho regiones indígenas de México. Se incluyeron módulos sobre violencia en la infancia, la adolescencia y el embarazo; violencia de la pareja actual (violencia emocional, física, económica, sexual y negligencia); violencia sexual, y consecuencias del maltrato (INSP, 2008).

³³ Dado que el guaraní es uno de los idiomas oficiales del Paraguay, resulta difícil determinar la magnitud de la violencia en el caso de las mujeres indígenas de este país a partir del criterio de la lengua que se habla en el hogar.

Gráfico IV.10
América Latina (4 países): frecuencia de la violencia física o sexual ejercida por la pareja íntima contra mujeres casadas o en unión de entre 15 y 49 años, por lengua hablada en el hogar, alrededor de 2008^a
 (En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (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., Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades, 2012.

^a En el caso del Ecuador, los datos corresponden a 2004 y están desagregados según condición étnica.

Entre los resultados de la encuesta se encontró que 1 de cada 4 mujeres que se sometieron a una oclusión tubaria bilateral no participó en la decisión, de modo que se violó su derecho a decidir sobre su propio cuerpo (en la mayoría de los casos, fueron los maridos quienes tomaron unilateralmente la decisión y en una medida mucho menor, fue el médico). Otro hallazgo fue que el 8% de las mujeres entrevistadas iniciaron su vida conyugal sin su consentimiento, es decir, forzadas a unirse, ya sea porque debieron someterse a la voluntad paterna (en la mayoría de los casos) o a la de quien se convirtió en su marido. Entre los resultados referentes al módulo de violencia, se destaca que la prevalencia de la violencia física en las regiones indígenas es igual a la nacional, el porcentaje de violencia sexual es levemente menor, la violencia psicológica está un 2,5% por encima de la nacional y la violencia total de la pareja actual en los últimos 12 meses en las ocho regiones indígenas supera en 4 puntos porcentuales la prevalencia nacional. En el caso de la violencia durante el embarazo, las regiones indígenas presentaron porcentajes más elevados que los nacionales en los tres tipos de violencia analizados; por último, se destacó la alta prevalencia de la violencia sexual en el caso de las mujeres indígenas que formaron parte del estudio, en la modalidad de violación (obligada a tener relaciones sexuales), en las tres mediciones realizadas en la encuesta (INSP, 2008).

Por otra parte, la invisibilidad de la situación de violencia que viven las mujeres indígenas muchas veces se debe también a que ellas enfrentan

múltiples obstáculos en el momento de comunicar 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 un paradigma de desarrollo neoliberal que conducen al aumento de la pobreza.

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 condición fundamental para garantizar los derechos de los pueblos indígenas como grupo; 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 indígenas³⁴.

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.

³⁴ Véanse ejemplos de esta situación en FIMI (2007).

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.17). 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 las organizaciones PATH y Alianza InterCambios, la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense, la organización Wangki Tangni, el Centro para la Autonomía y Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CADPI) y el Movimiento de Mujeres Nidia White organizaron el Curso de 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 Nicaragua³⁵.

En 2016, la organización internacional de mujeres pro derechos humanos MADRE y su socia local nicaragüense, Wangki Tangni, lanzaron un innovador proyecto radiofónico apoyado por el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para Eliminar la Violencia contra la Mujer, administrado por ONU-Mujeres en representación del sistema de las Naciones Unidas. El proyecto está dirigido a más de 63 comunidades en la región. A través de una emisora de radio y de los grupos de escucha de la comunidad organizados por las comunicadoras —defensoras de los derechos de las mujeres— de Wangki Tangni, se está difundiendo información consistente y proporcionando un espacio seguro para el aprendizaje de mujeres y niñas, así como de hombres y niños, sobre los derechos de las mujeres, los derechos humanos y conceptos autóctonos de vida pacífica. Es la única emisora de radio de la región que transmite programas en el idioma miskitu local³⁶.

³⁵ Las organizaciones e instituciones que participaron en este proceso son las siguientes: Asociación Mujer Tejedora del Desarrollo de Guatemala, Alianza de Mujeres Indígenas de Centroamérica y México, Secretaría de los Pueblos Indígenas y Afrohondureños de Honduras, CIARENA A.C. (Conservación, Investigación y Aprovechamiento de los Recursos Naturales) de México, Coordinadora General de Mujeres de la Comarca Ngäbe-Buglé de Panamá, Foro Internacional de Mujeres Indígenas, Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense, organización Wangki Tangni, Centro para la Autonomía y Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Movimiento de Mujeres Nidia White, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social y Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres).

³⁶ Véase ONU-Mujeres, “Mujeres indígenas dicen ‘no más violencia’ mediante la radio en Nicaragua”, 12 de febrero de 2017 [en línea] <http://www.unwomen.org/es/news/stories/2017/2/feature-indigenous-women-take-to-radio-to-say-no-more-violence-in-nicaragua>.

Recuadro IV.17
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. 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 pública y política en los niveles departamentales 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 sus derechos, en especial 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. 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 había aumentado a 19 casas que operaban en 12 estados y además contaban con financiamiento del Gobierno. Las CAMI han sido reconocidas por el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas como una de las mejores prácticas.

En Panamá, la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá (CONAMUIP), del pueblo kuna, indicó en 2013 que el Instituto Nacional de la Mujer había formado el Consejo Nacional de la Mujer, en el que se trabajaba en la implementación de un plan de políticas públicas para y desde las mujeres indígenas.

En Maracaibo (República Bolivariana de Venezuela), la Red de Mujeres Indígenas Wayuu, del pueblo wayuu (en el estado de Zulia), informaba ese mismo año que tanto esa Red como el Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género (sede Zulia) y el Instituto Municipal de la Mujer IMMUGUAJIRA desarrollaban trabajos de sensibilización y entrega de información a las mujeres sobre el tema de la violencia, dándoles a conocer el proceso que se seguía para sancionarla; llevaban registro de los casos de violencia y las medidas de resolución (cuando se presentaba una denuncia ante las autoridades competentes), otorgando acompañamiento a la víctima, para orientarla y buscar ayuda profesional.

Recuadro IV.17 (conclusión)

Por otra parte, en la Costa Caribe de Nicaragua, la Asociación de Mujeres Indígenas de la Costa Atlántica (AMICA) (del pueblo miskitu, en la comunidad Bilwi de Karatá) señalaba que ellas mantenían una presencia constante para acompañar y ofrecer apoyo a las mujeres en la prevención de la violencia, brindando capacitación sobre la ley en lengua miskitu. También sensibilizaban a las autoridades comunales y religiosas sobre el problema público que representa la violencia, convocando la interacción de todos para resolverlo.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de información de la 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 la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) de México, y Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas (ECMIA)/Centro de Culturas Indígenas del Perú (CHIRAPAQ), *Violencias y mujeres indígenas. Documento preparado para la CSW57*, marzo de 2013 [en línea] <http://www.politicaindigena.org/documentos/Violencias-y-Mujeres-Ind%C3%ADgenas.pdf>.

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, así como la elaboración de propuestas de cambio. Al respecto, las propias mujeres han afirmado: “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).

Entre las acciones que planteó la Alta Comisionada Adjunta de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Kate Gilmore, en el 33º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, en 2016, para superar la violencia contra las mujeres indígenas, mencionó que se debe hacer frente al trauma y quebrar el ciclo de violencia. Para ello, sugirió que “la curación indígena, basada en respuestas, puede lograr esto de manera eficaz y debería obtener reconocimiento al respecto, para contrarrestar la imposición colonial de modelos occidentales de sanidad que generalmente han desguazado los sistemas de curación indígenas en tantos países”. Además, afirmó que los profesionales de los sistemas de salud modernos deberían recibir una formación adecuada en vistas a mejorar las respuestas que dan a las mujeres indígenas víctimas de

hechos violentos, para que puedan cumplir con su deber tomando en cuenta las diferencias de género y cultura (Naciones Unidas, 2016g).

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 del 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 utilizadas 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 ejercida 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, al 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 esta forma de violencia también pueden incluirse los estereotipos y mensajes discriminatorios difundidos por los medios de comunicación locales y masivos en los distintos países³⁷.

En cuanto a la violencia espiritual, entienden que esta comprende las manifestaciones que atentan contra sus roles espirituales y su conexión con su cosmovisión. 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.

³⁷ Véase más información al respecto 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. Como señalan el Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas 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 armados³⁸.

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 deben 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 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

³⁸ Véase más información sobre este aspecto en Martínez Pérez (2012).

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, como ocurre en los casos de Nicaragua o de México (véanse los recuadros IV.18 y IV.19).

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.

Recuadro IV.18
“Comunidades trabajando por la vida de la mujer”:
el caso de Waspam, en 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 (“flores del río”, en miskitu), una organización de mujeres indígenas que trabaja hace varios años para lograr la eliminación, la prevención y la sanación de la violencia, lleva adelante la iniciativa “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:

- Investigación: para conocer la situación de violencia y darle visibilidad, han realizado un diagnóstico participativo que 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 hicieron 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 2 grupos focales en Waspam, uno con jóvenes y otro con mujeres. Además, realizaron entrevistas a dirigentes de la Red de Mujeres Indígenas del Wangki contra la Violencia.
- Proceso de formación sobre violencia de género, legislación nacional, elementos pedagógicos y metodológicos, para que las mujeres puedan actuar como facilitadoras y multiplicadoras, con foco en cuatro comunidades (Waspam, Ulwa, Kisalaya y Kururia). También se impulsa la capacitación de mujeres líderes de las 114 comunidades mediante la realización de encuentros presenciales y el uso de la radioemisora.

Recuadro IV.18 (conclusión)

- 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.
- Alianzas entre mujeres, hombres y pueblos: se realizaron los Foros de Mujeres Indígenas del Wangki, anualmente desde 2008 hasta 2010. En ellos participaron representantes de cada una de las 114 comunidades, wihtas (jueces) 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 articularon las acciones de las mujeres de todas las comunidades y de distintos actores que trabajan en la zona.
- Articulación con 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 realiza mediante un programa radial que difunden varias veces por semana.
- Promoción, por parte de la Comisión de la Niñez, Adolescencia, Juventud, Mujer y Familia del CRAAN y el GRAAN, de la implementación de la resolución regional para que entre en efecto en la región la Ley Integral contra la Violencia hacia las Mujeres, aprobada en enero de 2014. Además, se articula la acción 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* (buen vivir) es el equilibrio entre hombres y mujeres, que se complementan, entendiéndose 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 propia, formación, empoderamiento, apoyos económicos, alianzas con actores clave, visibilización 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: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de datos proporcionados 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.19**México: protocolos de atención interinstitucional a nivel de los estados sobre la base del enfoque de género, los derechos de la infancia y la interculturalidad**

Entre 2011 y 2013 se desarrolló en los estados de Oaxaca y de 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 del UNICEF en México 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 se tradujo en varios resultados: i) se instalaron y operaron sistemas de protección especial de los derechos de niños, niñas y adolescentes en cuatro municipios de Oaxaca y en siete municipios de Chiapas; ii) se sistematizó la experiencia realizada en estos municipios; iii) se elaboró una 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 cálculo de costos presupuestarios 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 que presentan las mismas características.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de información de la Oficina Regional del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) para América Latina y el Caribe.

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 han sufrido históricamente, sino también como un medio para garantizar el pleno goce de los derechos humanos individuales 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 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 a 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”. En el artículo 27 se agrega: i) que debe contarse con la participación activa de estos pueblos en el desarrollo y la aplicación de los programas y servicios de educación, con la finalidad de responder a sus necesidades particulares; ii) que tales programas deben abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales; iii) que las autoridades competentes deben tomar medidas que permitan transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de los programas educacionales, y iv) que los Gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación (OIT, 1989).

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, 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” (Naciones Unidas, 2007a).

Asimismo, 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 indígenas. 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 debe mejorarse el acceso de las mujeres indígenas a la educación (CEPAL, 2013b).

En particular, el Foro Permanente recomienda a los Estados: i) elaborar programas basados en la lengua materna como fundamento para aprender y apoyar la preservación y el uso de los idiomas indígenas; ii) instruir a todos los estudiantes para que aprecien, comprendan y respeten la historia, la cultura y la identidad indígenas tradicionales y contemporáneas, 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 internacionales³⁹.

³⁹ Véase un resumen de las recomendaciones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas con respecto a las mujeres indígenas en [en línea] http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/brochure_women_es.pdf.

En 2005, el entonces Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, 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).

Más recientemente, en 2015, la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, afirmó que los pueblos indígenas, en particular las mujeres y las niñas, tienen por lo general bajos niveles de logros educativos y alfabetización en comparación con las poblaciones no indígenas y que las violaciones de los derechos de las personas indígenas a la educación son multidimensionales y evidencian problemas de acceso, calidad e inclusión. Atribuyó la falta de acceso de los niños indígenas a la educación, en general, a la marginación geográfica y política de las comunidades. Afirmó, además, que los planes de estudio muchas veces no se imparten en lenguas indígenas, y que no expresan la identidad cultural, los problemas y la historia de los pueblos indígenas. Junto con ello, la educación que se les imparte no siempre alcanza la calidad necesaria y los niños y niñas indígenas se encuentran expuestos en las escuelas a la discriminación, el racismo y el acoso por su origen étnico.

Como consecuencia de ello, y debido al hecho de que a veces el Estado no ofrece escolarización en las comunidades, algunos pueblos indígenas prefieren establecer sus propias escuelas indígenas, asegurando la participación en la enseñanza de quienes poseen conocimientos tradicionales y la valorización de su cultura (Naciones Unidas, 2015a).

1. El derecho a la educación de los pueblos indígenas y los estándares internacionales

En 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, se afirma que los pueblos indígenas se encuentran entre los sectores más pobres, marginados y desfavorecidos de la sociedad, y que un factor importante que contribuye a esa situación es la falta de una educación de calidad (Naciones Unidas, 2009f)⁴⁰.

⁴⁰ Según el Mecanismo de Expertos, puede definirse la educación de calidad como “aquella que cuenta con recursos suficientes, es sensible desde el punto de vista cultural, respeta el patrimonio histórico, tiene en cuenta la seguridad e integridad culturales, contempla el desarrollo individual y comunitario y está diseñada de manera que su puesta en práctica sea viable” (Naciones Unidas, 2009f, pág. 4).

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). Sobre esto, en un informe de 2005, el entonces Relator Especial Rodolfo Stavenhagen señaló que “el derecho a la educación se revela clave para millones 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” (Naciones Unidas, 2005b).

El Mecanismo de Expertos también afirmó 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 relevantes de la educación se incluyen el derecho a tener acceso a una educación de calidad y la educación como un derecho que facilita el disfrute de otros derechos. La educación de calidad debe reflejar la naturaleza dinámica de las culturas y las lenguas y el valor de los pueblos de una forma que promueva la igualdad y conduzca a un futuro sostenible (Ross y Jürgens Genevois, 2006).

El Mecanismo de Expertos concluyó que la educación debe ser accesible a todos, de hecho y de derecho, sin discriminación de ninguna clase y sostuvo que, 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).

En el cuadro IV.10 se presenta una síntesis de los principales aspectos del derecho a la educación de los pueblos indígenas —o aplicables a ellos— contenidos en los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos.

Cuadro IV.10
EI derecho a la educación de los pueblos indígenas en los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos

Instrumentos internacionales y año de aprobación	
Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)	En el artículo 26 se establece que toda persona tiene derecho a la educación.
Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (núm. 111) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)	En el artículo 1 se afirma que el término "discriminación" comprende, entre otros aspectos, "cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación". En el artículo 3 se establece la obligación de los Estados que ratifiquen el Convenio de, entre otros aspectos: "b) promulgar leyes y promover programas educativos que por su índole puedan garantizar la aceptación y cumplimiento de esa política [de promoción de la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación]" 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".
Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (1960)	En los artículos 1 a 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.
Convenio sobre Política Social (Normas y Objetivos Básicos), 1962 (núm. 117) de la OIT (entrada en vigor: 1964)	En su parte VI se hace referencia a la educación y la formación profesionales: "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).
Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965)	El artículo 5 (en el apartado V del párrafo e) 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.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)	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 (1966)	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 la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979)	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, un conjunto de aspectos en cuanto al acceso y calidad de los estudios (programas, exámenes, personal, locales y equipos), orientación, capacitación profesional, becas y subvenciones en todos los niveles de enseñanza. Entre tales aspectos se incluyen, además, la eliminación de los conceptos estereotipados de los papeles masculino y femenino en todos los niveles, formas y métodos de enseñanza; la reducción de la tasa de abandono femenino de los estudios y la organización de programas para las mujeres y jóvenes que hayan dejado los estudios prematuramente; la igualdad de oportunidades para participar en el deporte y la educación física, y el acceso al material informativo que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia.

Cuadro IV.10 (continuación)

	Instrumentos internacionales y año de aprobación
Convención sobre los Derechos del Niño (1989)	El derecho a la educación se aborda en los artículos 28 a 31. En el artículo 30 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.
Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la OIT	En los artículos 26 a 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. También se afirma que 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 deben abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales. Además, se sostiene que los Gobiernos deben reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación.
Declaración Mundial sobre Educación para Todos (UNESCO) (1990)	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 (1993)	En el párrafo 33 de la primera parte se reitera el deber de los Estados de encauzar la educación de manera que se fortalezca el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Se señala la importancia de incorporar los derechos humanos en los programas de educación y se pide a los Estados que procedan en consecuencia. Se afirma también que la educación debe promover 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. Se agrega que, 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.
Plan de Acción de las Naciones Unidas para la Educación en la Esfera de los Derechos Humanos, 1995 a 2004: Educación en la Esfera de los Derechos Humanos- Lecciones para la Vida	En el párrafo 2 se afirma que, de conformidad con las disposiciones de diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, que se detallan, y para los fines del Decenio de las Naciones Unidas para la educación en la esfera de los derechos humanos, esta "se definirá como el conjunto de actividades de capacitación, difusión e información encaminadas a crear una cultura universal en la esfera de los derechos humanos, actividades que se realizan transmitiendo conocimientos y moldeando actitudes". Se agrega que su finalidad incluye, entre otros aspectos, "promover la comprensión, la tolerancia, la igualdad entre los sexos y la amistad entre todas las naciones, las poblaciones indígenas y los grupos raciales, nacionales, étnicos, religiosos y lingüísticos" (letra c).
Declaración Universal de Derechos Lingüísticos (UNESCO) (1996)	En el párrafo 23, se señala que "en las actividades de educación en materia de derechos humanos que se realicen durante el Decenio se hará especial hincapié en los derechos humanos de las mujeres, los niños, las personas de edad, las minorías, los refugiados, las poblaciones indígenas, las personas en situaciones de pobreza extrema, las personas infectadas por el VIH o los enfermos de SIDA y otros grupos vulnerables".
Declaración Universal de Derechos Lingüísticos (UNESCO) (1996)	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, y 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.
Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural (2001)	Se establece que la defensa de la diversidad cultural es un imperativo ético, inseparable del respeto de 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 indígenas.
Programa Mundial para la educación en derechos humanos (proclamado en 2004 e iniciado en 2005)	El Programa Mundial para la educación en derechos humanos, proclamado por la Asamblea General en 2004, está estructurado en etapas sucesivas y tiene por objetivo promover la aplicación de programas de educación en derechos humanos en todos los sectores. La primera etapa (2005-2009) se centra en los sistemas de enseñanza de los niveles primario y secundario. La segunda etapa (2010-2014) se enfoca en la educación en derechos humanos para la enseñanza superior y los programas de capacitación para maestros y educadores, funcionarios públicos, fuerzas del orden y personal militar. La tercera etapa (2015-2019) está dedicada al refuerzo de la aplicación de las dos primeras etapas y a la promoción de la formación en derechos humanos de los profesionales de los medios de comunicación y los periodistas.

Cuadro IV. 10 (continuación)

	Instrumentos internacionales y año de aprobación
<p>Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007)</p>	<p>En el 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".</p>
<p>Documento Final de la Conferencia de Examen de Durban (realizada en Ginebra en 2009, con el objetivo de evaluar el avance respecto de las metas establecidas en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia)</p>	<p>En el 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 el 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".</p>
<p>Declaración de las Naciones Unidas sobre educación y formación en materia de derechos humanos (2011)</p>	<p>En el artículo 1 se establece que "toda persona tiene derecho a poseer, buscar y recibir información sobre todos los derechos humanos y las libertades fundamentales y debe tener acceso a la educación y la formación en materia de derechos humanos" (párr. 1). En el artículo 3 se afirma que "la educación y la formación en materia de derechos humanos deben emplear lenguajes y métodos adaptados a los grupos a los que van dirigidas, teniendo en cuenta sus necesidades y condiciones específicas" (párr. 3). En el artículo 5 se señala que "la educación y la formación en materia de derechos humanos deben ser accesibles y asequibles para todos y deben tener en cuenta las dificultades y los obstáculos particulares a los que se enfrentan las personas y los grupos en situaciones vulnerables y desfavorecidas, como las personas con discapacidad, así como sus necesidades y expectativas, a fin de fomentar el empoderamiento y el desarrollo humano, contribuir a la eliminación de las causas de exclusión o marginación y permitir a todos el ejercicio de todos sus derechos" (párr. 2) y que "la educación y la formación en materia de derechos humanos deben abarcar y enriquecer la diversidad de las civilizaciones, religiones, culturas y tradiciones de los diferentes países, reflejada en la universalidad de los derechos humanos, e inspirarse en ella" (párr. 3).</p>
	<p style="text-align: center;">Instrumentos regionales y año de aprobación</p>
<p>Protocolo Adicional al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1952)</p>	<p>En el artículo 2 se establece que a ninguna persona se le puede negar el derecho a la educación y que los Estados deben respetar el derecho de los padres a asegurar la educación y la enseñanza de conformidad con sus convicciones religiosas y filosóficas.</p>
<p>Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (1981)</p>	<p>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 protección de la moral y de los valores tradicionales reconocidos por la comunidad constituyen deberes del Estado.</p>
<p>Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988)</p>	<p>En el artículo 13 se afirma 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".</p>

Cuadro IV.10 (conclusión)

	Instrumentos regionales y año de aprobación
Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño (1999)	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".
Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2016)	En el artículo XV, referido a la educación, se reconoce que "los pueblos y personas indígenas, en particular los niños y niñas indígenas, tienen derecho a todos los niveles y formas de educación, sin discriminación" (párr. 1). Se señala que los Estados y los pueblos indígenas, entre otras acciones, promoverán la reducción de las disparidades en la educación respecto de la población no indígena; adoptarán medidas eficaces para que las personas indígenas, en particular los niños y niñas, que viven fuera de sus comunidades puedan tener acceso a la educación en sus propias lenguas y culturas, e impulsarán una educación intercultural. En particular, se afirma que los Estados deberán promover relaciones interculturales armónicas, "asegurando en los sistemas educativos estatales currículo con contenidos que reflejen la naturaleza pluricultural y multilingüe de sus sociedades y que impidan el respeto y el conocimiento de las diversas culturas indígenas" (párr. 5). Asimismo, se establece que 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" (párr. 3).
Declaración de Buenos Aires (adoptada en la Reunión Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe celebrada los días 24 y 25 de enero de 2017)	En el artículo 3, en el preámbulo, se reafirma que la educación "es un derecho humano fundamental de toda persona, y la base para la realización de otros derechos". Se afirma que es también "una condición esencial para la paz, el desarrollo sostenible, el crecimiento socioeconómico, el trabajo digno, la igualdad de género, la prevención de la discriminación en todas sus formas, la ciudadanía responsable, la salud y el bienestar". En el artículo 16, se reconoce que la región es marcadamente multicultural y plurilingüe, y que los desafíos que enfrentan sus pueblos requieren de enfoques propios que refuercen la diversidad. Por tanto, se afirma el compromiso de promover "una educación multicultural con énfasis en la educación en lengua materna, el aprendizaje de una segunda lengua, que ponga en valor los distintos sistemas de conocimiento, y que forme docentes y elabore currículo y materiales educativos, desarrollando así sociedades inclusivas y armoniosas".

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de Rodolfo Stavenhagen, *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*, Ciudad de México, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); 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; "Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2011" [en línea] <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/467/07/PDF/N1146707.pdf?OpenElement>; "Plan de Acción de las Naciones Unidas para la educación en la esfera de los derechos humanos, 1995 a 2004: educación en la esfera de los derechos humanos - lecciones para la vida" [en línea] <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/008/05/PDF/N9700805.pdf?OpenElement>; "Resolución aprobada por la Asamblea General el 10 de diciembre de 2004" [en línea] <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/483/07/PDF/N0448307.pdf?OpenElement>; "Programa Mundial para la educación en derechos humanos (2005-en curso)" [en línea] <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Education/EducationTraining/Pages/Programme.aspx>; "Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas" [en línea] <http://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>, y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *E2030: Educación y habilidades para el siglo 21. Declaración de Buenos Aires* [en línea] <http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Declaracion-de-Buenos-Aires-ES-2017.pdf>.

La Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos es un instrumento subregional que fue adoptado en 2002 por los Estados miembros de la Comunidad Andina: Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela (República Bolivariana de). Según se afirma en el propio documento, “constituye la primera manifestación integral de la Comunidad Andina en materia de derechos humanos en el espacio comunitario, y complementa la normativa nacional, interamericana y universal en el tema”. Una de las partes se refiere específicamente a los pueblos indígenas y comunidades de afrodescendientes (parte VIII). Los artículos 34 y 35 se centran en el derecho a la educación y en ellos se afirma que los países miembros de la Comunidad Andina “adoptarán medidas efectivas para que los sistemas educativos, en todos sus niveles y modalidades, reflejen los valores propios de la diversidad cultural y étnica de los países andinos e incorporen en los programas de estudio contenidos y prácticas que fomenten una actitud de respeto a la diversidad y alienten los propósitos de la interculturalidad” (art. 34) y que “alentarán que los sistemas educativos difundan la interculturalidad a través del desarrollo de programas específicos para los pueblos indígenas —como por medio de la educación intercultural bilingüe— y que promuevan el establecimiento de programas de estudio sobre las culturas indígenas y afrodescendientes” (art. 35)⁴¹.

Como se señaló en la introducción de este apartado, los dos instrumentos del derecho internacional centrales 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. 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 en 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 garantizaran “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, emanado de la Conferencia Preparatoria Mundial de los Pueblos Indígenas, celebrada en el marco del proceso preparatorio para 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

⁴¹ “Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos”, 2002 [en línea] <http://www.sice.oas.org/labor/Carta%20Andina.pdf>.

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 en octubre de 2013, se alertó sobre las múltiples formas de discriminación y la falta de acceso a la educación que enfrentan las mujeres y las niñas indígenas⁴², en la Declaración de la Segunda 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), en la Quinta Cumbre Continental de los Pueblos Indígenas del Abya Yala, en 2013, 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 líneas generales, en estudios previos se ha mostrado que en las últimas décadas la educación básica se ha expandido y generalizado en la región, con lo que 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 del promedio de años 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 completaron en promedio 10 años de escolaridad. Esto significa que en cada generación la escolaridad promedio aumentó 1,3 años o más (Cabrol y Székely, 2012).

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).

⁴² 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/es/topics/las-cuestiones-de-genero/news/2013/11/declaracion-de-lima-de-la-conferencia-global-de-mujeres>.

La UNESCO había advertido también 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 y sexto grado 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 son concordantes 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 forman parte de una cultura diferente, se plantea de inmediato la cuestión de la pertinencia cultural a partir de la cual se estructura dicha educación.

En una primera aproximación general al panorama educativo de los pueblos indígenas de la región, en el gráfico IV.11, 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 a un establecimiento educativo de todos los grupos etarios⁴³. Dicha información se presenta con mayor grado de desagregación en el apartado 3, en que se aborda el derecho a la educación de las niñas, niños y jóvenes indígenas.

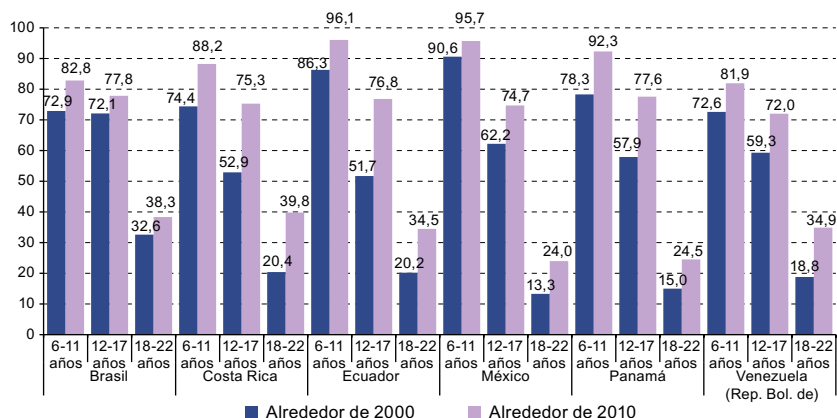
En la actualidad, las niñas y los niños indígenas de entre 6 y 11 años ingresan antes al sistema educativo y permanecen más tiempo en él, y un mayor porcentaje de ellos finalizan los ciclos escolares. En lo que respecta a los ocho países de los que se dispone de datos correspondientes a 2010, se observa un porcentaje de asistencia que oscila entre el 82% (en la República Bolivariana de Venezuela) y el 99% (en el Uruguay). Los casos más notorios son los de Costa Rica y Panamá, donde la asistencia a algún establecimiento educativo aumentó alrededor de 14 puntos porcentuales en el período intercensal, seguidos por México y el Ecuador, donde, si bien se registró un incremento menor (de 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, de modo 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 produciendo en la población indígena.

⁴³ 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 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.

Gráfico IV.11

América Latina (6 países): población indígena de entre 6 y 22 años que asiste a un establecimiento educativo, por grupo de edad, alrededor de 2000 y de 2010

(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base del Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas (SISPPi) y de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Nota: Los porcentajes presentados se refieren a la asistencia a algún establecimiento educativo, sin identificación del nivel de enseñanza al que se asiste.

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 entre el 72% y el 80% en el mismo grupo de países, el aumento registrado en los últimos 10 años es 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. En el Brasil, si bien el aumento de la asistencia escolar de este grupo etario fue menor (5,7 puntos porcentuales), ya en el año 2000 el 72% de los 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 entre 18 y 22 años, que presentan porcentajes de asistencia a instituciones educativas que no superan el 40% en ningún país de la región (el rango oscila entre el 24% en México y 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 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 del 30% de los jóvenes indígenas estaban insertos 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, subyacen las inequidades geográficas y entre los diferentes pueblos. Las áreas más desfavorecidas 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 existen situaciones preocupantes, 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).

La Relatora Especial sobre el derecho a la educación que ejerció entre 1998 y 2004, Katarina Tomaševski, planteó que la enseñanza en el idioma dominante condiciona el acceso y la permanencia en el sistema educativo, debido a las limitaciones lingüísticas, pedagógicas y psicológicas que produce (Naciones Unidas, 2003). Además, en los estudios se señala la relevancia 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 en el caso de los jóvenes del primer grupo de edad⁴⁴ siempre es menor que la del segundo grupo etario, en que se observan claras diferencias (en el caso de Panamá, la brecha en el grupo de población de 20 a 29 años sobrepasa los 4 años de estudios). En Nicaragua, si bien la brecha étnica es muy baja, la situación escolar es la más rezagada 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 entre 15 y 29 años, por condición étnica, sexo y grupo de edad, alrededor de 2010
(En años)

País y año	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 CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

⁴⁴ 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 la Educación (CINE) es posible contabilizar 6 años de estudios o más como la finalización del nivel primario.

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 por 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 educativo, así como el promedio de años 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 la población indígena 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 se observó en lo que se refiere a la escuela secundaria: 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).

En relación con la tasa de finalización, Cabrol y Székely (2012) pusieron de manifiesto que las diferencias entre una y otra población 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 la población indígena alcanzó un promedio de años de escolaridad equivalente a la mitad del promedio del 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, período 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. 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 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 gran parte de las escuelas latinoamericanas, según advierten Cabrol y Székely (2012). De acuerdo con información de la base de datos del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE), de 2006, realizado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la UNESCO, en el 21% de las escuelas de educación básica de América Latina 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).

En 2017 se publicaron los resultados del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE), aplicado en 2013, cuyo objetivo general fue investigar las características de la infraestructura escolar de América Latina. Una de sus conclusiones fue que en la región existen grandes inequidades en el acceso a los diferentes componentes de la infraestructura escolar, dependiendo de la zona geográfica de ubicación de las escuelas. Se concluyó que solo uno de cada cinco estudiantes de la zona rural asiste a una escuela que cuenta con suficiente acceso a agua potable o saneamiento o con conexión suficiente a electricidad o teléfono; que solo dos de cada cinco estudiantes asisten a escuelas que disponen de aulas suficientemente dotadas, y solo la mitad van a escuelas que tienen espacios académicos adecuados. De acuerdo con el estudio, únicamente el 5% de los estudiantes rurales se educan en escuelas que cuentan con todas las categorías de infraestructura en el nivel suficiente, en comparación con el 62% en el caso de los estudiantes del sector privado urbano” (BID/UNESCO, 2017). 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, dependiendo de 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 Guatemala y el Paraguay, 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 la inasistencia a la escuela ^a	País							Promedio ponderado
	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: M. Cabrol y M. Székely (eds.), *Educación para la transformación*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2012 [en línea] <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/392/Educaci%C3%B3n%20para%20la%20transformaci%C3%B3n.pdf>, sobre la base de datos consultados en las encuestas de hogares.

^a Los datos corresponden a 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 que no asistían 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 sugerir que el currículo no es relevante para sus inquietudes. 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 opera sobre la base de una infraestructura claramente deficitaria.

Es probable que las consecuencias se manifiesten con el tiempo en 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 cual 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 mayores, quienes, como advirtió Rodolfo Stavenhagen (2007), son nuevamente apreciados después de haber sido menospreciados por los educadores formales.

3. Niñas, niños y jóvenes indígenas, y su derecho a la educación

Los países de América Latina han suscrito relevantes convenios y otros instrumentos en los que se expresa el interés por lograr una educación para todos. En la Declaración del Milenio o en el Marco de Acción de Dakar, aprobado en el Foro Mundial sobre la Educación, celebrado en esa ciudad en abril de 2000 (UNESCO, 2000), se incorporaron objetivos claros tendientes a contar con una educación universal en el año 2015.

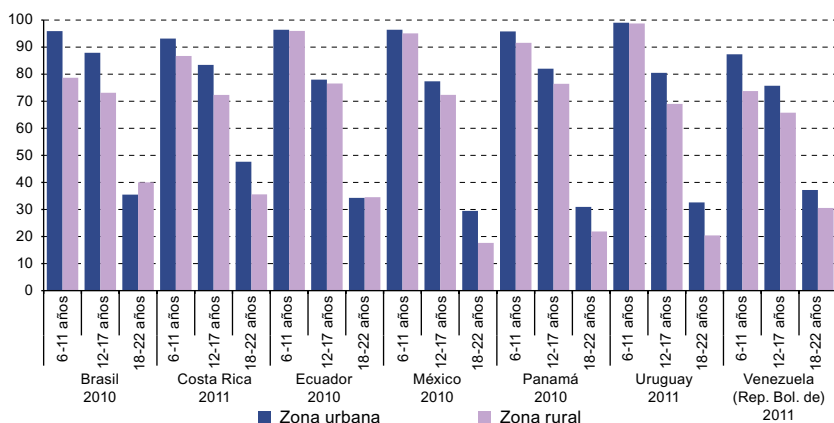
Aun en el marco de un panorama positivo en términos de indicadores, se reconocen trabas que frenan la consecución de los objetivos de una educación universal. Las cifras y los estudios elaborados tanto por organismos de las Naciones Unidas como por instancias académicas siguen haciendo referencia a los contextos de pobreza, la ruralidad y el origen étnico. En el caso de los pueblos indígenas, las comunidades viven en contextos en que se reúnen todas las variables que inciden negativamente en el cumplimiento del derecho a una educación para todos, sobre la base de 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 cuya consideración es de primera relevancia (UNPFII, 2011c).

En este contexto, las desigualdades relativas al acceso al sistema educativo y la permanencia en él permiten identificar algunos obstáculos, 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 indígenas. Esto último ha impactado en el abandono del sistema escolar o en el bajo rendimiento. Junto a lo anterior, también en este grupo se registra un mayor rezago escolar, que en promedio es de alrededor de dos años⁴⁵.

También se constata la existencia de brechas entre las áreas de residencia urbana y rural (véase el gráfico IV.12), siendo el porcentaje de inserción escolar de la población indígena urbana mayor que el de la población indígena que reside en áreas rurales.

Gráfico IV.12
América Latina (7 países): población indígena de entre 6 y 22 años
que asiste a un establecimiento educativo, por 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 CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

⁴⁵ Véanse mayores detalles en OEI (2014, pág. 91).

En el grupo de las niñas y los niños indígenas la brecha de género es escasa, y en algunos países la asistencia escolar de las niñas supera la de los niños, como se observa en el cuadro IV.13. Sin embargo, las brechas resultantes de la condición étnica son amplias⁴⁶. Solo en los casos de Nicaragua y el Uruguay resultan menos marcadas. 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, y los valores llegan a aproximadamente el 73% y el 92% en el segundo, y cerca del 82% y el 95% en el tercero.

Cuadro IV.13
América Latina (10 países): población de entre 6 y 11 años que asiste a la escuela,
por condición étnica y sexo, y brechas relativas, alrededor de 2010
(En porcentajes)

País y año del censo	Asistencia escolar						Brechas relativas ^a	
	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 CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

^a Las brechas se calculan, según sea el caso, como el cociente entre los porcentajes de asistencia escolar de la población indígena y de la población no indígena, o entre los porcentajes correspondientes a las mujeres indígenas y a los hombres indígenas.

⁴⁶ La brecha por condición étnica es el resultado del cociente entre los porcentajes de asistencia escolar de la población indígena y de la población no indígena. La brecha de género se define como el cociente, en ese caso, entre los porcentajes de asistencia escolar de las mujeres indígenas y de los hombres indígenas.

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 son más elevadas que en el grupo etario anterior. En cuanto a 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 menos del 59% de los adolescentes indígenas asistían a la escuela en 2005, en comparación con aproximadamente un 78% de los adolescentes no indígenas⁴⁷.

Cuadro IV.14
América Latina (10 países): población de entre 12 y 17 años que asiste a la escuela, por condición étnica y sexo, y brechas relativas, alrededor de 2010
(En porcentajes)

País y año del censo	Asistencia escolar						Brechas relativas ^a	
	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 CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

^a Las brechas se calculan, según sea el caso, como el cociente entre los porcentajes de asistencia escolar de la población indígena y de la población no indígena, o entre los porcentajes correspondientes a las mujeres indígenas y a los hombres indígenas.

⁴⁷ Cabe señalar que la información censal de Colombia, Nicaragua y el Perú tiene por lo menos diez años de antigüedad, por lo que la situación de las niñas, niños y jóvenes podría haber variado.

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 de sexo masculino asisten a un establecimiento educativo, frente a solo el 20% de las mujeres. No obstante, en algunos países se observan brechas favorables a las mujeres; este es el caso de Nicaragua, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Cuadro IV.15
América Latina (10 países): población de entre 18 y 22 años que asiste a un establecimiento educativo, por condición étnica y sexo, y brechas relativas, alrededor de 2010
(En porcentajes)

País y año del censo	Asistencia escolar						Brechas relativas ^a	
	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 CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

^a Las brechas se calculan, según sea el caso, como el cociente entre los porcentajes de asistencia escolar de la población indígena y de la población no indígena, o entre los porcentajes correspondientes a las mujeres indígenas y a los hombres indígenas.

Las brechas étnicas vuelven a hacerse más notorias en este grupo etario. Los países en que se registran las brechas más altas son Colombia (donde menos de un 20% de los jóvenes indígenas asisten a un establecimiento educativo), México, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de). De nuevo se observa

en el Brasil una situación levemente más favorable en el caso de los jóvenes indígenas que en el 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, las cifras presentadas evidencian 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.

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, es preciso 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 relación con la incidencia de la zona de residencia (urbanidad y ruralidad), se observa que en la mayoría 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 apreciar que la situación de la niñez y la juventud indígena en la región frena 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). Las demandas en materia de educación 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 y 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 sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 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 (Naciones Unidas, 2009f). 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 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, 2009f).

4. Acceso y culminación de los ciclos formales de educación, en el marco de los acuerdos internacionales

En la Declaración del Milenio, aprobada en la Cumbre del Milenio, que se celebró en Nueva York en septiembre de 2000, se formularon un conjunto de ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio y sus metas correspondientes, a las que se dio seguimiento a través de 48 indicadores básicos a nivel mundial. En la región se dispuso de un conjunto de 12 indicadores adicionales, diseñados por la CEPAL para examinar la realidad de América Latina y el Caribe en relación con los ODM⁴⁸.

El segundo y el tercer ODM se relacionaban con el tema de la educación. El segundo ODM planteaba “lograr la enseñanza primaria universal” y su meta 2A se refería a asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo pudieran “terminar un ciclo completo de enseñanza primaria”. A su vez, en el tercer ODM se planteaba “promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer” y su meta 3A consistía en “eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el año 2015”⁴⁹.

⁴⁸ Véase el listado completo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sus metas e indicadores en el sitio web de la CEPAL [en línea] <https://www.cepal.org/es/taxonomy/term/74>.

⁴⁹ Véase el sitio web de las Naciones Unidas sobre los ODM [en línea] <http://www.un.org/es/millenniumgoals/>.

Como seguimiento de la Cumbre del Milenio, en septiembre de 2015, los Jefes de Estado y de Gobierno y Altos Representantes se reunieron en la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015, en la que se aprobaron los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, cuya implementación está prevista para un período de 15 años. La Agenda 2030, que incluye 17 Objetivos y 169 metas, presenta una visión transformadora del desarrollo sostenible en que se integran las dimensiones económica, social y ambiental.

La premisa de la Agenda 2030 es asegurar “que nadie se quede atrás” y, por lo tanto, sus metas deben lograrse también en el caso de los pueblos indígenas. A pesar de ello, el Objetivo 4, referente a garantizar una educación inclusiva, es uno de los pocos que incluye una meta en que se hace mención explícita a estos pueblos, a saber: “de aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad” (meta 4.5).

Los países están desarrollando sus planes de acción dirigidos a implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, por lo que es de vital importancia que los Estados incluyan a los pueblos indígenas en sus planes, programas y presupuestos, así como en las metas e indicadores que utilizan para analizar los avances logrados en el cumplimiento de la Agenda 2030. Por su parte, los pueblos indígenas han participado activamente desde un comienzo en el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible y en otras instancias de las Naciones Unidas para realizar el seguimiento y examen de la Agenda 2030⁵⁰. En ellas, han promovido el desglose de datos y la inclusión de un identificador indígena y de datos comunitarios en las estadísticas oficiales, con el objetivo de fomentar su visibilidad en la medición de los indicadores del progreso de los ODS. A fines de 2015, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas celebró una reunión de expertos con el tema “El camino a seguir: los pueblos indígenas y la Agenda 2030”, en la que se elaboraron estrategias, directrices y sugerencias para apoyar la inclusión de cuestiones relativas a los pueblos indígenas en dicha Agenda.

En la Declaración de Buenos Aires, emanada de la Reunión Regional de Ministros de Educación América Latina y el Caribe “E2030: educación y habilidades para el siglo XXI”, celebrada en enero de 2017, los Ministros y Ministras de Educación, conscientes de que el mayor desafío para el progreso socioeconómico en la región es la desigualdad, plantearon su convicción de que “el principio rector de la agenda educativa al 2030 debe ser velar por que todas las

⁵⁰ El principal mecanismo de participación de los pueblos indígenas en el seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es el Grupo Principal de los Pueblos Indígenas para el Desarrollo Sostenible, coordinado por la Fundación Tebtebba (Centro Internacional de Investigación de Políticas y Educación de Pueblos Indígenas) y el Consejo Internacional de los Tratados Indios (CITI). Ambas organizaciones son parte de los grupos principales que participan en los procesos de los ODS a nivel mundial.

niñas y todos los niños terminen los ciclos de la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad, y producir resultados escolares pertinentes y eficaces” y reconocieron que aún quedan brechas educativas que afectan particularmente a los grupos más vulnerables (UNESCO, 2017). Por ello, se ha afirmado también que una de las áreas prioritarias y el mayor reto dentro de esa agenda educativa “es la disminución de la pobreza y la desigualdad a través de lo postulado en el ODS 4”, que en el caso de los pueblos indígenas significa avanzar por medio de la redistribución de oportunidades de aprendizaje, el reconocimiento y la legitimación de la cultura y el conocimiento indígenas y su inclusión en la política pública⁵¹.

Las cifras disponibles permiten constatar que el acceso a los ciclos educativos y la culminación de ellos son más difíciles de alcanzar para los jóvenes indígenas que para la población no indígena. Esta inequidad se acentúa si se considera la condición de ser mujer: para una mujer indígena, la brecha que es necesario superar es aún más acentuada. Cuanto más se avanza en los niveles de la educación formal, se observa que es menor la posibilidad de acceso de los jóvenes indígenas. Esta situación se complica en las áreas rurales, contexto en que la oferta educativa disminuye y es prácticamente inexistente en los territorios indígenas.

Al analizar las cifras sobre acceso de los pueblos indígenas a la educación, a la información y a los medios de comunicación, es constante la existencia de inequidades en relación con la población no indígena: “Esto plantea el desafío no solo de universalizar el acceso a la enseñanza y la permanencia en esta, 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).

Tener acceso a la escolaridad es el punto de partida no solamente para asegurarse el avance hacia 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 su acceso a la información, a los medios que manejan dicha información y al conocimiento en general.

A continuación se analizan tres indicadores básicos para examinar la situación de la población indígena en materia de educación, calculados sobre la base de la información disponible como resultado de las rondas censales de 2000 y de 2010: i) la tasa neta de matrícula en la educación 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, mujeres y hombres.

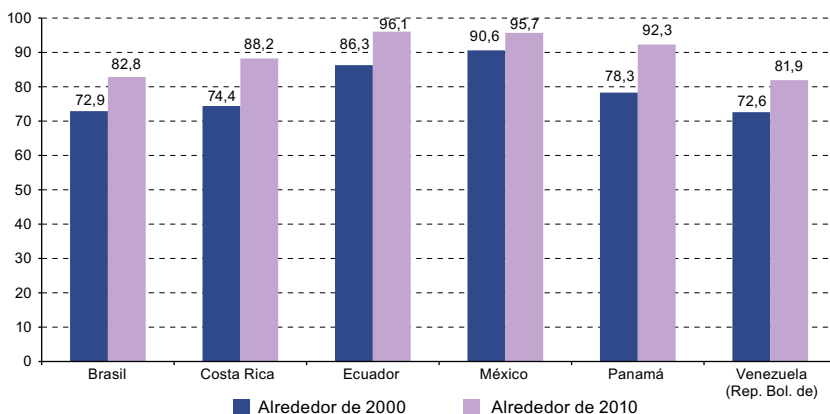
⁵¹ Véase UNESCO, “Conocimiento indígena en América Latina. Experiencias y oportunidades para una política educativa con enfoque intercultural en la Agenda E2030” [en línea] <http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Nota-conceptual-conocimiento-indigena.pdf>.

a) La asistencia a la escuela primaria

La asistencia a la escuela de la población indígena de 6 a 11 años⁵² es la mejor variable sustitutiva (*proxy*) que puede lograrse, a partir de la información disponible de los últimos censos nacionales, para calcular la tasa neta de matrícula en la escuela primaria⁵³.

Cuando se comparan los datos de las rondas censales de 2000 y de 2010⁵⁴ de seis países de América Latina, se observa que en Costa Rica y Panamá se registran los aumentos más significativos de la inserción escolar, que en ambos casos se incrementó alrededor de 14 puntos porcentuales entre una medición y otra (véase el gráfico IV.13).

Gráfico IV.13
América Latina (6 países): población indígena de entre 6 y 11 años que asiste a un establecimiento educativo, alrededor de 2000 y 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.

Si bien el porcentaje de asistencia a la escuela de 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, entre un censo y otro, una mejora importante de la asistencia de la población infantil

⁵² 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.

⁵³ Pese a que la asistencia a la escuela 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 en este aspecto.

⁵⁴ Esto es, se considera el período comprendido desde la aprobación de la Declaración del Milenio, en 2000, hasta la recolección de los datos censales más recientes.

rural, como puede observarse en el cuadro IV.16. Salvo en el caso de Costa Rica, también se observan progresos en el mismo sentido de la asistencia de los niños y las niñas que residen en zonas urbanas.

Cuadro IV.16
América Latina (6 países): población indígena de entre 6 y 11 años que asiste a la escuela, por sexo y zona de residencia, alrededor de 2000 y de 2010
(En porcentajes)

País	Año del censo	Asistencia escolar					
		Zona urbana			Zona rural		
		Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
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 CEPAL, sobre la base del Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas (SISPP) y de procesamientos especiales de los microdatos censales.

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 inserción escolar de las niñas indígenas casi se ha equiparado con la inserción de los niños indígenas. En las áreas rurales, la situación es un poco más diversa, aunque de todas formas las brechas no son muy amplias (en Costa Rica y Panamá el porcentaje de asistencia a la escuela de los niños es algo mayor que el de las niñas) (véase el cuadro IV.16).

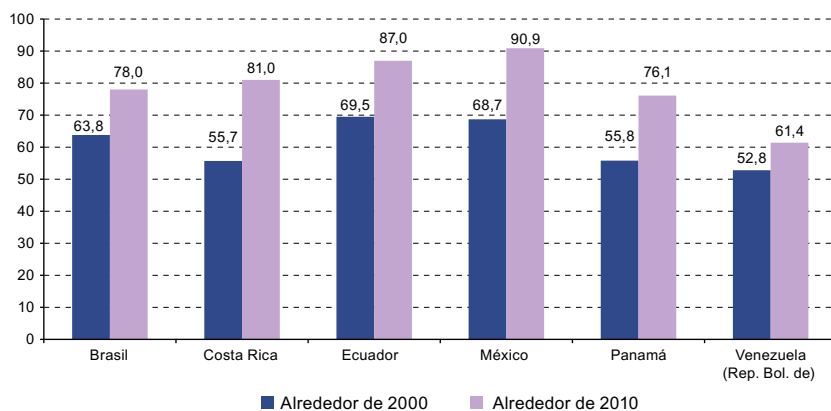
b) La finalización del ciclo de educación primaria

Un indicador habitualmente utilizado para evaluar la culminación del ciclo de educación primaria es el porcentaje de jóvenes de 15 a 19 años que han finalizado esta etapa de la educación, que se calculó para la población indígena y no indígena, a partir de las cifras de los censos de las rondas de 2000 y de 2010⁵⁵.

⁵⁵ El nivel educativo primario completo se operacionalizó según los criterios de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE 1997). Véase [en línea] <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001470/147002s.pdf>.

La información disponible permite apreciar que, además del aumento paulatino de la cobertura entre un censo y otro, en el caso de los jóvenes indígenas también se observan avances notables en la finalización del nivel primario. Los progresos más notorios se produjeron en Costa Rica, México y Panamá, donde el porcentaje de finalización de la enseñanza primaria de los jóvenes indígenas de 15 a 19 años se incrementó alrededor de 20 puntos porcentuales. Este indicador aumentó de casi un 56% a un 81% en Costa Rica, de aproximadamente un 69% a casi un 91% en México y de casi un 56% a alrededor de un 76% en Panamá. Por otra parte, los resultados del último censo realizado en la República Bolivariana de Venezuela permiten notar que solamente 6 de cada 10 jóvenes indígenas han finalizado la educación primaria, dato en que se expresa un aumento de menos de 10 puntos porcentuales respecto del censo anterior (véase el gráfico IV.14).

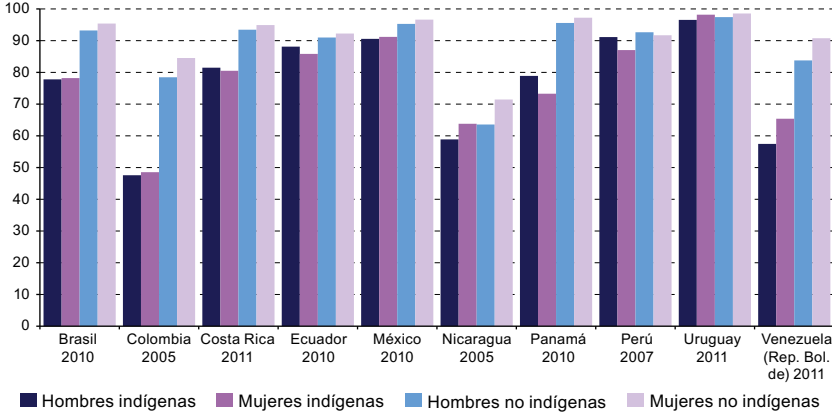
Gráfico IV.14
América Latina (6 países): población indígena de entre 15 y 19 años con educación primaria completa, alrededor de 2000 y de 2010
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la 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.15 puede apreciarse 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 distancia entre jóvenes indígenas y no indígenas fluctúa de 20 a 30 puntos porcentuales. Si bien la información censal disponible en el caso de Colombia es de un año anterior, los datos evidencian que menos del 50% de los jóvenes indígenas, hombres y mujeres, finalizaban el nivel primario.

Gráfico IV.15
América Latina (10 países): población de entre 15 y 19 años con educación primaria completa, por condición étnica y sexo, 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.

Las brechas se reducen en los casos del Brasil y Costa Rica (hay alrededor de 15 puntos porcentuales de diferencia entre los jóvenes indígenas y no indígenas) y se hacen más estrechas en los casos del Ecuador, México y el Uruguay. En el caso de Nicaragua, si bien las diferencias 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.15).

Como ya se ha señalado, la residencia urbana o rural afecta notoriamente el acceso al sistema educacional, así como las posibilidades de permanecer en este. La información censal desagregada por área de residencia permite identificar esta situación (véase el cuadro IV.17). Salvo en los casos del Perú y Nicaragua, las desventajas se hacen más marcadas en el grupo de los jóvenes indígenas de zonas rurales, que logran un porcentaje de conclusión de la educación primaria inferior al que alcanzan los jóvenes no indígenas de esas mismas zonas.

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 indígenas jóvenes, a diferencia de lo observado en el área urbana, donde la brecha tiende a favorecer a las mujeres, o bien hay una distancia menor entre ambos géneros. Solo se aprecia una situación igualitaria en el Uruguay, país donde se registran las menores diferencias asociadas a la condición étnica, el área de residencia y el género.

Cuadro IV.17
América Latina (10 países): población de entre 15 y 19 años con educación primaria completa, por condición étnica, sexo y zona de residencia, alrededor de 2010
(En porcentajes)

País y año del censo	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, 2010	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 CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

En promedio, la mujer urbana —indígena o no indígena— es la que en mayor medida logra completar su ciclo de educación primaria. El caso del Brasil constituye un ejemplo: las mujeres indígenas del ámbito urbano logran completar su ciclo de educación primaria en un 94,0% de los casos, porcentaje que solo llega al 69,6% entre las mujeres indígenas del medio rural.

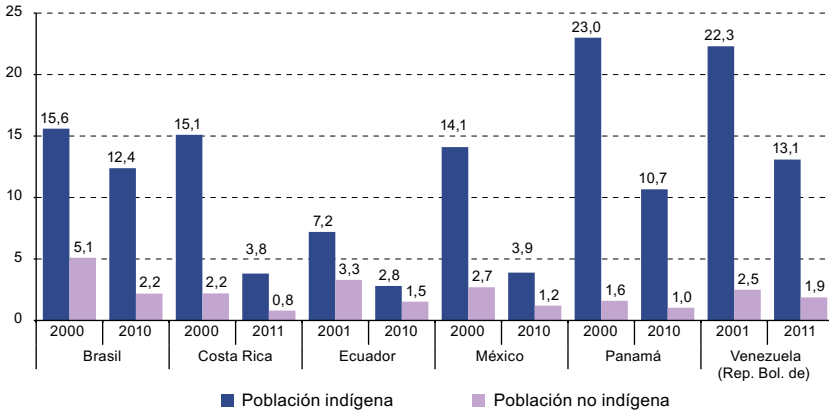
Estos resultados permiten estimar que el logro de la enseñanza primaria universal sigue siendo un desafío, debido a la desigualdad presente en las áreas rurales en desmedro de la niñez y adolescencia indígena. Por ello, sería adecuado que se implementaran nuevos formatos educativos, integradores e interculturales, que guardaran relación con la perspectiva indígena. Como ya se ha señalado (CEPAL, 2013b), aspectos como la maternidad temprana, los temores por la seguridad de las niñas, la dedicación a los quehaceres domésticos, la violencia, los costos de los traslados a la escuela y la poca valoración de la formación escolar femenina vuelven más compleja la situación de la educación de las niñas y mujeres jóvenes indígenas que residen en entornos rurales.

c) La alfabetización de adolescentes y jóvenes

En lo referente a la tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años, en el gráfico IV.16 se muestran avances alentadores en lo que respecta a la reducción del analfabetismo en ese grupo etario. Entre la población indígena, la tasa de analfabetismo se ubica, alrededor de 2010, en un rango que va desde poco menos del 3% en el Ecuador a aproximadamente el 13% en la República Bolivariana de Venezuela. En comparación con los valores de la década de 2000, en Costa Rica, México y Panamá la tasa de analfabetismo de los jóvenes indígenas presentó una disminución superior a 10 puntos porcentuales, mientras que en el Brasil, el Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de) también se produjo una reducción, aunque de menor magnitud.

Gráfico IV.16

América Latina (6 países): tasa de analfabetismo de la población de entre 15 y 24 años, por condición étnica, alrededor de 2000 y de 2010
(En porcentajes)



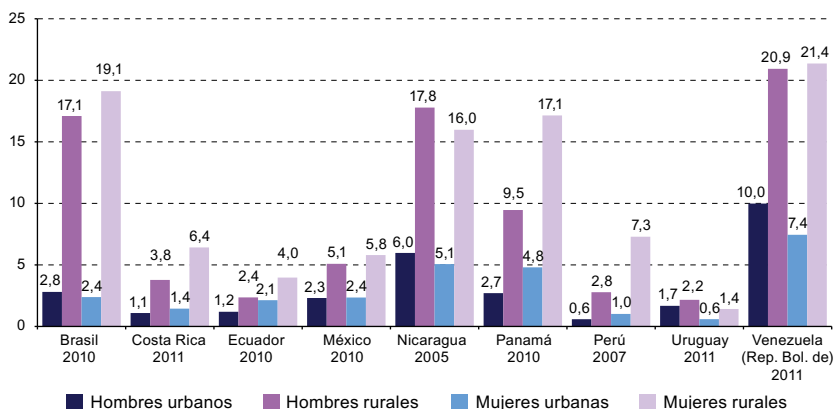
Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base del Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas (SISPPi) y de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Sin embargo, la brecha entre la población indígena y la población no indígena en materia de alfabetización es ostensiblemente amplia. La tasa de analfabetismo del grupo de jóvenes no indígenas ya alrededor del año 2000 solo alcanzaba el 5% en algún país y alrededor de 2010 no superaba el 3%. En cambio, en el caso de los jóvenes indígenas el nivel de analfabetismo, a pesar de su disminución, continuaba siendo elevado en 2010, especialmente en el Brasil, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de), países donde superaba el 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 de la población indígena y no indígena de 15 a 24 años, según sexo y zona de residencia, se evidencian profundas brechas étnicas (véanse los gráficos IV.17 y IV.18).

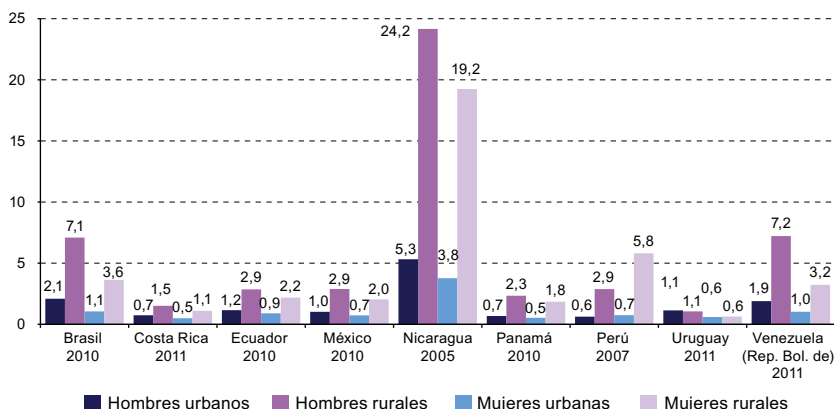
Solo en Nicaragua la situación parece ser igualmente desfavorable en ambas poblaciones, mientras que en el resto de los países las tasas de analfabetismo siempre son más altas en el caso de los jóvenes indígenas. En el Ecuador y el Uruguay se registran, entre todos los países analizados, las tasas más bajas correspondientes a la población indígena, inferiores al 4%.

Gráfico IV.17
América Latina (9 países): tasa de analfabetismo de la población indígena de entre 15 y 24 años, por sexo y zona de residencia, 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.

Gráfico IV.18
América Latina (9 países): tasa de analfabetismo de la población no indígena de entre 15 y 24 años, por sexo y zona de residencia, 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.

También se aprecian diferencias notables según el área de residencia. En ambos grupos de jóvenes, indígenas y no indígenas, las tasas de analfabetismo son más altas en las zonas rurales que en las ciudades, pero en el caso de los jóvenes indígenas las 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 entre el 15% y el 20%, en contraste con las tasas correspondientes a la población rural no indígena, que oscilan alrededor del 7% o menos, por ejemplo, en el caso del Brasil y Venezuela (República Bolivariana de).

Otro factor más de disparidad en el caso de los pueblos indígenas, como se ha mencionado en otros capítulos, son las brechas de género. En el grupo de los jóvenes no indígenas se observa que las mujeres tienden a presentar mayores niveles de alfabetización 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, la situación es la inversa y muestra variaciones según el área de residencia: en las zonas urbanas de Costa Rica, el Ecuador, México, Panamá y el Perú, las mujeres presentan menores tasas de alfabetización que los hombres, y en las zonas rurales del conjunto de países considerados la brecha de género se hace aún más notoria (excepto en Nicaragua y el Uruguay). Lo anterior 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 situación 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 lograron importantes progresos en términos de acceso a la educación primaria y culminación de ese ciclo educativo. Sin embargo, aún resta mucho por avanzar y las personas indígenas todavía enfrentan dificultades sobre todo para acceder a los ciclos superiores del sistema educativo formal.

5. Los pueblos indígenas en la educación superior y técnica

En 2017, en la Declaración de Buenos Aires, los Ministros y Ministras de Educación de la región destacaron la importancia de la educación técnica y profesional y de la educación superior, y se comprometieron a “fortalecer su conclusión, expansión y vínculos con el mundo laboral, que redunden en un mejor acceso, mejor calidad y mayor pertinencia de los contenidos educativos hacia la continuación de los estudios, las carreras y los oficios” (UNESCO, 2017).

El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, llamó la atención, en 2013, sobre la alta deserción de los estudiantes indígenas en la transición entre la educación primaria y la secundaria, en el “Estudio sobre la forma en que se incluyen en los planes de estudios de los sistemas educativos los conocimientos, la historia y las circunstancias sociales actuales de los pueblos indígenas” (Naciones Unidas, 2013f). Consignó, además, que existían limitadas experiencias de instituciones de educación superior que lograran incorporar en sus currículos los conocimientos de los pueblos indígenas en condiciones aceptables y que una de las áreas en las que había muchos desafíos era la formación técnica y la habilitación laboral. Al respecto, una de las sugerencias planteadas en el estudio era continuar trabajando y negociando criterios de acreditación de educación superior interculturales. En este sentido, se ponía de relieve que las estrategias más exitosas han sido las que involucran de forma directa a los pueblos indígenas, como las universidades indígenas, las que, sin embargo, no han sido plenamente comprendidas por las instituciones convencionales y los Estados (Naciones Unidas, 2013f).

Como se mencionó antes, 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 elevada. El Uruguay es el país donde se registra la menor brecha entre la población indígena y no indígena, en contraposición con Guatemala y Panamá, donde se presentan las brechas más altas.

Si bien se han logrado algunos avances en cuanto al acceso, la permanencia y la finalización de los estudios superiores por parte de estudiantes indígenas, Mato y otros (2012) advierten que esos logros todavía resultan marcadamente insuficientes. Dichos avances serían menos significativos aún 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 baja incorporación de jóvenes indígenas en la educación postsecundaria son, entre otros, la pobreza, el trabajo, la distancia entre las instituciones de educación superior 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 de los pueblos indígenas y modificaciones tendientes al bilingüismo o la interculturalidad, menos incluso que en los niveles primario y secundario (Banco Mundial, 2006). La maternidad y la migración son otras causas 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 en el ámbito de la educación superior la ausencia de políticas estatales específicas para pueblos indígenas, que sí existían en otros

niveles educacionales. En consecuencia, muchos estudiantes no continuaban sus estudios debido a los costos económicos y familiares de trasladarse desde sus lugares de residencia (Banco Mundial, 2006).

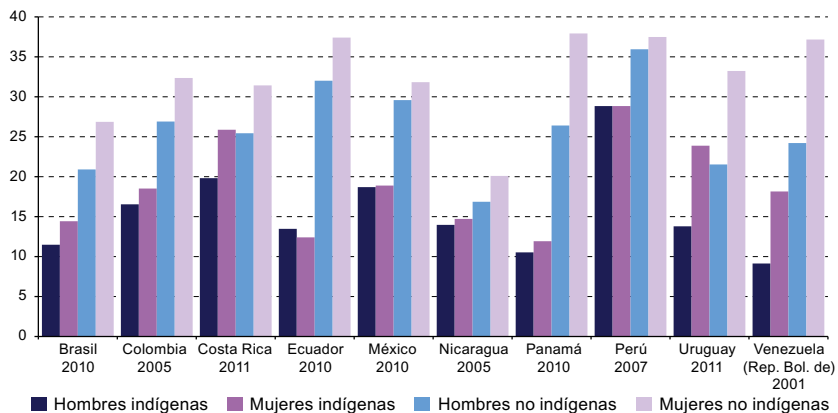
Además, en la mayoría de las universidades convencionales —es decir, que no son interculturales o no incluyen planes de incorporación de la diversidad cultural— se perpetúa una práctica que invisibiliza a los pueblos indígenas y valoriza la producción de un conocimiento de raíz occidental que se orienta 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).

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 tener lugar en instituciones convencionales de educación técnica o profesional, sobre la base de 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).

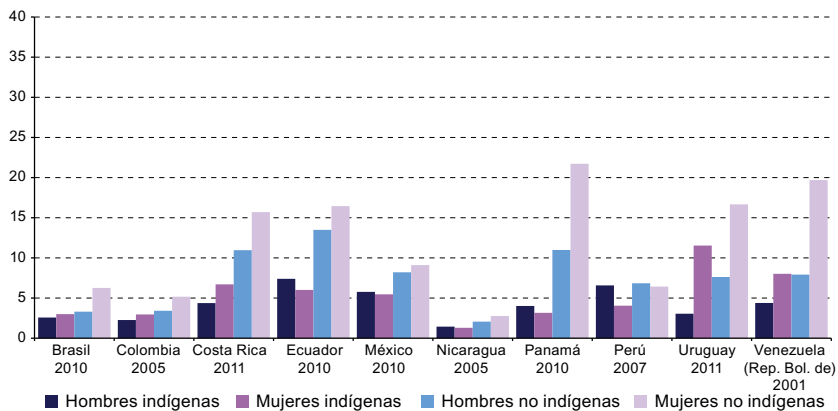
En los gráficos IV.19 y IV.20 se presentan los porcentajes de jóvenes de 20 a 29 años que cuentan con 13 años de educación o más, en las zonas urbanas y rurales, respectivamente, de diez países de la región. Es posible observar que existen brechas por zona de residencia, condición étnica y género. La primera de esas brechas se identifica claramente al comparar ambos gráficos, lo que permite observar 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 que viven en zonas 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%.

Gráfico IV.19
América Latina (10 países): población urbana de entre 20 y 29 años con 13 años de estudios o más, por condición étnica y sexo, 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.

Gráfico IV.20
América Latina (10 países): población rural de entre 20 y 29 años con 13 años de estudios o más, por condición étnica y sexo, 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.

Las brechas de género en el grupo de los jóvenes indígenas no son significativas ni 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 las brechas son notoriamente favorables a 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.

En varios países de América Latina se han implementado medidas para solucionar las situaciones de discriminación y exclusión existentes 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 y Bilingüe de la Secretaría de Educación Pública de México— y otras se han originado en los propios pueblos o movimientos indígenas —como la Universidad Indígena Intercultural 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 cuadro IV.18 se listan las instituciones universitarias interculturales e indígenas existentes en los países de la región.

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 construcción de un diálogo entre iguales, simétrico, de mutuo aporte y en un marco de respeto (Hernández, 2007).

Paralelamente, organizaciones como la Fundación Ford han proporcionado incentivos a fin de impulsar el acceso de las personas indígenas a la educación superior en América Latina, ya sea mediante el otorgamiento de aportes directos para el pago de los costos, o por medio de la acción de organizaciones de la sociedad civil que acompañan a los estudiantes en el proceso para evitar la deserción y favorecer la mejora de su rendimiento (Hernández, 2007).

En este contexto —desde la perspectiva de Mato y otros (2012)—, hacer intercultural la educación superior constituye una tarea 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).

Cuadro IV.18
América Latina: universidades interculturales e indígenas, 2017

País	Instituciones
Argentina	Centro de Investigación y Formación para la Modalidad Aborigen
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Universidad Indígena Intercultural Apiaguai Tüpa
	Universidad Indígena de Bolivia Quechua Casimiro Huanca
	Universidad Indígena Boliviana Aymara Tupak Katari
	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	Pluriversidad 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
	Universidad Maya
	Universidad Intercultural Maya de Quintana Roo
	Universidad Intercultural del Estado de Puebla
	Universidad Intercultural del Estado de Guerrero
Universidad Intercultural del Estado de México	
Nicaragua	Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense
	Bluefields Indian & Caribbean University
Perú	Universidad Nacional Intercultural de la Amazonía
Venezuela (República Bolivariana de)	Universidad Nacional Experimental Indígena del Tauca
Regional	Universidad Indígena Intercultural (creada en el marco del trabajo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe)

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

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 en la medida en que 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 conciliar dos elementos. Por una parte, se requiere asegurar la llamada “continuidad educativa” en el sistema educacional formal, desde los primeros niveles hasta los de la formación universitaria y aquellos posteriores a la especialización. Junto con ello, es preciso garantizar la calidad de la oferta educativa dirigida a los pueblos indígenas, en especial en lo concerniente a la pertinencia de los contenidos respecto de las características culturales de los estudiantes.

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 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), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Naciones Unidas, 1966a, art. 19) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos o 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/UNFPA, 2011; Fuenmayor, 2004).

Este derecho abarca todos los aspectos necesarios para la construcción de una auténtica democracia y respetarlo contribuye a que se haga efectivo el pluralismo político e ideológico, mientras que quedan descartados de él todos aquellos que no se ajustan a ese criterio objetivo, como la simple curiosidad malsana por conocer determinado hecho (Pan, 2003). Además, incluye tanto el derecho de comunicar y difundir información como los de buscarla y recibirla.

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 el derecho a la comunicación, lo que obedeció a la constante y creciente

penetración de la prensa, la radio y la televisión, así como al surgimiento y la proliferación de tecnologías de la información y las comunicaciones, como Internet (CEPAL/UNICEF/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 los derechos a la información y a la participación en la adopción de decisiones.

En el caso de los pueblos indígenas, el derecho a la información y la comunicación conlleva, además, el derecho al conocimiento de sus condiciones de vida y la libre disponibilidad 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 y comunal) se hace indispensable con esos fines.

El derecho de los pueblos indígenas a la información y la comunicación implica que las estadísticas y los medios masivos de comunicación reflejen sus realidades, además de la necesidad de que los Estados promuevan y garanticen su pleno acceso y aseguren su participación efectiva en la generación y difusión de información y comunicación. Esto forma parte de los estándares actuales de derechos de los pueblos indígenas, de cumplimiento obligatorio para los Estados de la región, sintetizados en el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (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 el Convenio núm. 169 de la OIT también se prevé la participación de los pueblos indígenas en la elaboración de la información referida a ellos, pues se define su derecho a que todo estudio sobre el tema se realice con su cooperación y en consulta con ellos. Además, se establece que se deberán realizar estudios que tengan en cuenta las necesidades de los pueblos indígenas en materia de formación profesional, 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 la comunicación en dos de sus artículos: en el artículo 15, se afirma que “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” y que “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”; 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” y que “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 de América Latina y el Caribe (celebrada en Montevideo, en 2013), los países de la región 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). Posteriormente, en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2015b) se hace mención explícita, en la meta 17.18, a la disponibilidad de datos desglosados por origen étnico y otras variables de interés, lo que rige como un principio para todos los indicadores propuestos.

En el ámbito de las organizaciones indígenas, en un comienzo las reivindicaciones y demandas se dirigieron al derecho a la información y 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 la inclusión de variables de identificación en los sistemas estadísticos oficiales, de forma de poder desagregar los indicadores convencionales para los pueblos indígenas, y en los últimos años las demandas han incluido también la construcción de instrumentos estadísticos acordes a los requerimientos y modos de vida indígenas, el acceso de dichos pueblos 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 realizado en México en 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 de Abya Yala, celebrada en 2007 en Iximché (Guatemala), se exigió el derecho de acceso a la información de los pueblos indígenas, teniendo conciencia de su falta de ejercicio. Ese mismo

año, en el Encuentro 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 y la 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 sobre los pueblos indígenas, incluida la identificación de la diversidad social y cultural, así como datos específicos según edad y sexo, incluidas las perspectivas de género y generacional.

En el documento final de Alta, emanado de la Conferencia Preparatoria Mundial de los Pueblos Indígenas, realizada en 2013, con miras a la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, que se celebraría en 2014, se destacó entre las prioridades la responsabilidad del Estado en materia de la desagregación étnica en el análisis de datos, con respeto de los principios de consentimiento libre, previo e informado, propiedad, control y acceso (véase el recuadro V.1). Estos aspectos fueron incluidos posteriormente, en 2014, entre los compromisos expresados en el documento final de la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas¹.

Respecto de la comunicación, en noviembre de 2016 se llevó a cabo la Tercera Cumbre Continental de Comunicación Indígena de Abya Yala en Tiquipaya (Estado Plurinacional de Bolivia). En octubre de 2013 se había llevado a cabo la Segunda Cumbre, en el territorio Ayuujk de Santa María Tlahuitoltepec de Mixe, Oaxaca (México), como seguimiento de la Primera Cumbre, celebrada en 2010 en María de Piendamó (Colombia), en la que participaron comunicadores indígenas y sus autoridades, pertenecientes a las comunidades de base de los pueblos indígenas. En la declaración emitida como resultado de la Segunda Cumbre se exigió 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”.

¹ Véase el artículo 10 del Documento Final de la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General conocida como Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas en [en línea] <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/69/2>.

Recuadro V.1

La Conferencia Preparatoria Mundial de los Pueblos Indígenas para la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas y el derecho a la información y la comunicación

En el documento final de la Conferencia Preparatoria Mundial de los Pueblos Indígenas celebrada en Alta (Noruega), en 2013, los pueblos indígenas del mundo formularon una serie de recomendaciones dirigidas a los Estados y al sistema de las Naciones Unidas, varias de las cuales se refieren explícitamente a la información, como se detalla a continuación.

En el tema 3, referente a la implementación de los derechos de los pueblos indígenas, se incluyen dos recomendaciones en esta materia:

“Recomendamos que los Estados [...] 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 [su] situación [...]” (recomendación 3).

“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” (recomendación 4).

En el tema 4, referente a las prioridades de los pueblos indígenas en materia de desarrollo con consentimiento libre, previo e informado, se incluye la siguiente recomendación:

“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 [...]” (recomendación 4).

Fuente: Naciones Unidas, “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 a 12 de junio de 2013”, 2014 [en línea] <http://www.fondoindigena.org/drupal/sites/default/files/field/doc/docalta.pdf>.

Es importante señalar que en esa reunión 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 solicitó que los Estados reconocieran los derechos territoriales de los pueblos indígenas, incluido el espectro electromagnético como bien común, y se exigió un 33% del espectro radioeléctrico y la garantía de la asignación de frecuencias derivadas de la transmisión digital. En la declaración también se incluyeron los siguientes temas: i) la consulta previa, libre e informada; ii) la adopción de medidas para erradicar la criminalización de periodistas y medios de comunicación que colaboraran 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; 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. Finalmente, en la Tercera Cumbre, de 2016, se elaboró un detallado Programa de Acción para el período 2016-2019².

En cuanto a las brechas de implementación, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) analizó las observaciones del Comité de Derechos Humanos, desde el año 2000, referidas a la falta de datos desagregados sobre la situación de los pueblos indígenas o a la inexistencia o el carácter limitado de los procedimientos para llevar adelante la consulta previa e informada (CEPAL/UNICEF/UNFPA, 2011). Diversos países recibieron observaciones en estas materias.

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), Chile (2003), Colombia (2004), 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 mismo tiempo que los mapuches 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 en forma objetiva. Por ello, la recomendación del Relator Especial apuntó a que los medios de comunicación entregaran una visión más equilibrada, así como a la realización de campañas de información para revertir los prejuicios y el racismo (CEPAL/UNICEF/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 la comunicación en las constituciones y legislaciones nacionales es bastante heterogénea. En las leyes que se ocupan de los pueblos indígenas no se suele identificar ese derecho, aunque sí los de consulta y participación, que se presuponen. A su vez, en la legislación sobre información no se individualiza a los pueblos

² Véase la documentación referente a estas reuniones en [en línea] <http://www.cumbresdecomunicacionindigena.org/>.

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.

B. El derecho a la información, con énfasis en los ámbitos demográfico y socioeconómico

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 por parte de los Estados de los derechos sociales, económicos y culturales, siguiendo en buena parte los lineamientos del trabajo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CEPAL/UNICEF/UNFPA, 2011). Ese planteamiento tiene como uno de sus antecedentes el dictamen del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas 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 (salvo que se trate de asuntos de seguridad nacional u otras excepciones de índole similar), sino también de difundir y publicar todos los datos relevantes para el desarrollo de la sociedad y hacer todos los esfuerzos razonables por facilitar el acceso a ellos.

El derecho a la información subyace al deber estatal de consultar a los pueblos indígenas en lo referente a las acciones y decisiones que les afecten —y es requisito para el cumplimiento de dicho derecho—, así como el respeto al consentimiento libre, previo e informado. Este implica no solo la obligación del Estado de respetarlo, permitiendo el acceso a los datos de que se disponga (ya sean registros administrativos, bases de datos u otros), sino la obligación positiva de generar información y difundirla. A su vez, la información a la que se refiere este derecho no abarca solamente lo relativo al tema concreto de que se trate en una coyuntura determinada (por ejemplo, los niveles educativos ante una propuesta de reforma en ese ámbito), sino que incluye también información general y actualizada sobre la composición demográfica de los pueblos indígenas y 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 procesos: la recolección, el procesamiento, la divulgación y la gestión. El primer y segundo procesos hacen referencia a los contenidos de fondo de la información, mientras que el tercero se refiere a los mecanismos y a la forma de divulgarlos. 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 la comprensión insuficiente de sus alcances, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas 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. 99c). En los países de la región, los institutos nacionales de estadística han comenzado a hacerse cargo de estas obligaciones estatales que responden a los reclamos de las propias organizaciones indígenas.

2. Una mirada a las fuentes de datos convencionales: censos, encuestas y registros administrativos

La inclusión del enfoque de los pueblos indígenas en las fuentes de datos no solo implica incorporar preguntas de identificación, sino también prestar atención, entre otros aspectos, a la adecuación cultural de los instrumentos estadísticos, la lectura e interpretación contextual de los indicadores, la difusión de la información y los procesos de democratización y participación de los pueblos indígenas en la generación, análisis y difusión de esa información.

En ese sentido, 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 realizó numerosas actividades en la región para apoyar la preparación de esos procesos (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, en las que se consideraron los requerimientos de los propios pueblos y que fueron validadas con los directores de censos de los institutos nacionales de estadística de la región. Tales recomendaciones se presentaron después en la Quinta Reunión de la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, realizada en agosto de 2009 en Bogotá, y posteriormente se publicaron en el documento Recomendaciones para los censos de la década de 2010 en América Latina (CEPAL, 2011a), 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, la CEPAL, a través del 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 de población y vivienda (2011), con el objetivo de difundir conocimientos sistemáticos y actualizados sobre 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 abarcan desde los marcos jurídicos hasta la difusión y el análisis de los datos censales^a.

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

^a Véanse ambos documentos en [en línea] 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.

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 demostró las posibilidades de obtener información sobre la fecundidad, la salud reproductiva y la dinámica demográfica, a partir de una muestra de mujeres en edad reproductiva, 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 de buena calidad, 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 la población de manera sistemática y generalizada, y la inclusión de preguntas al respecto es reciente. 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 y se tiende a subestimar sensiblemente el número de mujeres indígenas. El hecho de que en el diseño de las muestras no esté considerada la representatividad de los pueblos indígenas, sobre todo en el caso de aquellos cuyo tamaño poblacional es pequeño, se traduce en que estas no siempre resultan suficientes para desagregar la información, simultáneamente, según la identificación indígena y otras variables de interés y tampoco permiten obtener 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 lograr que la información obtenida sea comparable con la del censo de población y otras fuentes de datos. Es necesario comenzar a hacer un uso intensivo de esa valiosa información, disponible en 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 cuentan con un programa de encuestas de hogares. A pesar de que su periodicidad varía de un país a otro, las encuestas 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 uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

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 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 de los hogares y, muchas veces, de las características de sus miembros. 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 aplicó el criterio de autoidentificación y en 1 (Paraguay) el del idioma. Sin embargo, existe una diversidad de situaciones respecto a la periodicidad, desde países como Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Brasil, 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, donde la última encuesta en que se registró la autoidentificación fue la Encuesta Nacional de 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 utilizados, 2000-2011

Autoidentificación	Criterios utilizados	
	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: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)–División de Población de la CEPAL, sobre la base de la revisión de los 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. Puede ocurrir que las preguntas hayan coincidido en el pasado, pero ya no lo hagan, a causa de la revisión que todos los institutos de estadística han hecho 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 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.

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. Es por eso que cada país debe examinar el alcance que se puede lograr con estas encuestas y la necesidad de disponer de herramientas complementarias para analizar la situación particular de los pueblos indígenas, como se hizo en la Argentina en 2004 con la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas, que se diseñó especialmente para esa población.

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, constituye un derecho humano fundamental y tiene dos propósitos, el estadístico y el legal. Se trata de un registro continuo y sostenido en el tiempo que, en teoría, permite contar con 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 materia de 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. Las limitaciones en términos de oportunidad y calidad de estos registros también varían de un país a otro. No obstante, en los últimos años se han realizado 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 en la gran mayoría de los países de la región los registros vitales y de salud no incluyen preguntas que permitan identificar a esos pueblos; en algunos casos se hace, pero de manera parcial. Así, por ejemplo, un diagnóstico realizado por la CEPAL y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) mostró que el Brasil es uno de los pocos países que incluyen 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/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/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/UNFPA, 2013).

No obstante, si bien el primer paso es incluir en los cuestionarios estadísticos las preguntas que permitan saber “quién es indígena”, ello 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 la 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 por 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 completa o bien suele completarla quien registra la información, de acuerdo con su propia percepción, muchas veces equivocada (CEPAL/OPS/UNFPA, 2013).

Esa evaluación ha permitido identificar áreas críticas, entre las que se destaca la ausencia de procesos de inducción y capacitación sistemáticos acerca de 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 los 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 medio de sus unidades de salud intercultural, están realizando importantes esfuerzos para mejorar la integridad y la calidad

de esa información, siguiendo una propuesta metodológica desarrollada conjuntamente por la CEPAL, la OPS y el UNFPA. Las experiencias de esos países permitieron formular y ajustar 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 toda la región, pero que los países pueden adaptar a sus propias realidades nacionales y locales.

Recuadro V.3
Lineamientos para incluir la identificación de los pueblos indígenas en los registros de salud

Con el fin de respaldar 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.

En la guía se 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 tanto por la institucionalidad estatal como por los pueblos indígenas en todo el proceso, de conformidad con el principio del consentimiento libre, previo e informado y según las necesidades específicas que se presenten en 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 incluye al menos cuatro etapas: 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 acciones que se deben realizar de manera operativa.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Panamericana de la Salud/Fondo de Población de las Naciones Unidas (CEPAL/OPS/UNFPA), "Lineamientos para incluir la identificación de pueblos indígenas y afrodescendientes en los registros de salud", Documentos de Proyecto (LC/W.569), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2013.

Por su parte, Colombia ha iniciado un intenso trabajo, a través del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), con el propósito de 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 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).

Recuadro V.4

El mejoramiento de la recolección de datos sobre los hechos vitales de los pueblos indígenas de la Amazonia colombiana

Históricamente, el proceso de recolección de datos sobre 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 (2010), la falta de cobertura en esos departamentos entre 2006 y 2008 alcanzaba porcentajes de entre un 12,3% y un 65,1% en el caso de los nacimientos y entre un 22,8% y un 70,5% en el caso de las defunciones.

Estos problemas de cobertura, oportunidad y calidad de la información sobre los hechos vitales se deben principalmente a cuatro factores:

- i) se trata de regiones con grandes territorios, difícil acceso y, en algunos casos, bajas densidades de población;
- ii) los pueblos indígenas no han sido sujetos de procesos de sensibilización por parte de la institucionalidad nacional;
- iii) existen problemas derivados del conflicto armado y el hostigamiento por parte de grupos que invaden los territorios de los pueblos indígenas, 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.

A fin de subsanar esa situación, dada la importancia de la información estadística, el Sistema de Registro Civil y Estadísticas Vitales (SRCEV) elaboró una propuesta para mejorar la captura de los hechos vitales. En ella se utiliza la metodología investigativa de acción participativa (IAP) y se incorpora en cada una de las fases (alistamiento y diagnóstico; planeación; diseño y seguimiento y evaluación) a todos los involucrados, en especial a los pueblos indígenas. La importancia de trabajar con las comunidades radica en el diálogo que se genera entre dos cosmovisiones distintas. A partir del resultado de ese proceso, se pueden entregar las herramientas necesarias para la construcción de estadísticas vitales completas y fiables.

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. Según la cosmovisión del pueblo guaraní, los espíritus transmiten el nombre de la persona al *payé* (líder espiritual) y este lo mantiene oculto hasta la fecha definida para celebrar el rito especial a tal efecto.

En la zona andina se considera que la atribución de un nombre a un niño pequeño solo debe tener lugar cuando se le haga el primer corte de pelo, aproximadamente a los dos años, mediante un ritual, pues de lo contrario podrían causarse problemas a su desarrollo como persona. Entre los kunas, 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.

En varios pueblos indígenas el registro ocurre 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). En algunas comunidades aymaras, el niño solo se registra cuando se considera seguro que sobrevivirá, para lo que se 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 un período de entre seis meses y 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. La atribución del nombre a los niños *ye'kuanas*, en la República Bolivariana de Venezuela, se realiza a menudo 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, 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 wayúú, el nombre está determinado por la abuela, por tratarse de una cultura matrilocal (en que la pareja, una vez casada, reside en el clan de la línea materna, es decir, en el de la madre de la esposa). La mujer mayor de la familia es quien da la bienvenida al nuevo ser; si es niña, se la recibe como continuadora del clan y, si es niño, se lo 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 haber niños con distintos apellidos, incluso diferentes de aquellos de los padres. Se presenta una situación particular en el caso de las poblaciones fronterizas de Colombia y Venezuela (República Bolivariana de), donde existen casos de niños registrados en ambos países, a menudo con apellidos diferentes.

Recuadro V.5 (conclusión)

En algunos pueblos indígenas los nombres están relacionados con animales, por ejemplo, el caimán, que protegería a los integrantes del grupo familiar que lleva ese nombre 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 son parte de una comunidad. En algunos pueblos indígenas no hay diferencia entre los nombres de hombres y mujeres, como sucede entre los guaraníes. En cambio, en el caso del pueblo ayoreo, el uso de los apellidos varía de acuerdo con el género.

Sin duda, 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 en que se fundamentan esos nombres, de 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 en que se demuestre que el nombre existe y que no induce a error respecto al sexo del niño. Para facilitar ese trámite, se ha nombrado a una persona por medio del Programa de Fundamentación sobre Nombres Indígenas, del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), cuya función es proveer la 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 Nacimiento de Indígenas (RANI) es un documento administrativo provisto 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.

En el Perú, desde 1996 se han constituido acuerdos con federaciones indígenas de la cuenca del Amazonas y se han puesto en práctica iniciativas para que la población indígena de las zonas alejadas elija a registradores civiles del propio pueblo, quienes —después de recibir capacitación junto con el *apu* (líder) de la comunidad— 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 el nombramiento de registradores civiles indígenas. Los registradores provienen de comunidades nativas, no reciben sueldo y son elegidos por sus comunidades. Todos cuentan con capacitación y certificación, y tienen el reconocimiento del Registro Nacional de Identificación 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: M. Cunningham, "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, 2000 [en línea] [http://www.unicef.org/lac/Sistematizacion2col_21agost\(2\).pdf](http://www.unicef.org/lac/Sistematizacion2col_21agost(2).pdf).

Cabe evaluar el grado de institucionalidad e implementación de tales experiencias. En el caso del Brasil, por ejemplo, existe un proyecto de ley en virtud del cual se aseguraría el registro público de los nombres indígenas (PL 5855/2013), que fue aprobado en 2014 por la Cámara de Diputados (Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía), estando pendiente su aprobación por parte del Senado Federal, que no se ha producido hasta el momento de redacción de este estudio.

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 y 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 o 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*

A diferencia de los censos de población, en que las unidades de observación son las viviendas, hogares y personas, en los censos agropecuarios el punto de partida son 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 dentro de una misma explotación. Por lo tanto, en este tipo de censos, en general, se 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 esta fuente de datos: una que incluye preguntas de autoidentificación en el módulo dirigido a caracterizar al productor y 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 su organización tradicional y sus territorios. Hasta el momento, los únicos países de la región que han logrado avances a ese respecto son 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 este 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 7 de los 14 países que cuentan con censos agropecuarios recientes aplican 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 4 países lo hacen por ambas vías (Chile, Colombia, Costa Rica y Perú).

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 incluyó 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 (INEC) de Costa Rica, la incorporación de la variable étnica en este censo respondió 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. En esas instancias se reafirmó la idea de que contar con esa información era relevante para conocer las características de las comunidades y los pueblos indígenas, en particular sobre la tenencia de la tierra, las tradiciones culturales sobre su uso y los medios físicos disponibles para ello, así como respecto de la dotación de recursos humanos de que disponían 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 Dike (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 las Mujeres (INAMU), la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica (DHR) y la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA), que, en conjunto con representantes del INEC, abordaron esos asuntos con miras a lograr una inclusión adecuada.

En las reuniones de trabajo conjunto, las organizaciones indígenas recomendaron, entre otras cosas, que los instrumentos y métodos de recolección de la información fueran adecuados en el sentido de que los censistas tuvieran conocimiento previo de los territorios indígenas, 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.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)–División de Población de la CEPAL, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) de Costa Rica, *Sexto Censo Nacional Agropecuario. Manual para el censista, 2014*; Boleta Censal; Minuta núm. 22, sobre territorios indígenas y Minuta núm. 26, sobre autoidentificación étnica, 2013.

Cuadro V.2

América Latina (14 países): inclusión de preguntas o categorías que permiten una aproximación a la identificación de la población indígena en los censos agropecuarios, alrededor de 2010^a

País y año del censo	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	Categoría "territorio indígena" incluida en la tenencia de la tierra	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 ^b	No	El productor habla lengua indígena El cónyuge habla lengua indígena La madre o el padre hablan lengua indígena
Nicaragua, 2011	Comunidad indígena	No
Panamá, 2011	No	No
Paraguay, 2008	No	No
Perú, 2012	Comunidad campesina y comunidad nativa (ambas indígenas)	Idioma o lengua en que aprendió a hablar
Uruguay, 2011	No	No
Venezuela (República Bolivariana de), 2008	No	No

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)–División de Población de la CEPAL, sobre la base de la revisión de los cuestionarios de cada país.

^a Solo se incluyen los países que cuentan con censos agropecuarios realizados alrededor de 2010.

^b México realizó una Encuesta Nacional Agropecuaria en 2014, que incluyó, además de preguntas sobre idiomas indígenas, la autoidentificación indígena tanto del productor como de cada habitante de la vivienda.

El Programa Mundial del Censo Agropecuario 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 y 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 también respecto del

potencial para el diseño e implementación de encuestas específicas acordes a la realidad de los diferentes pueblos.

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 de recopilación de datos agropecuarios en los censos de población y propuso un conjunto de preguntas estándares del ámbito agropecuario que pueden añadirse a estos últimos³.

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 abordarse: i) la revisión de los instrumentos estadísticos convencionales, para incorporar una mayor pertinencia cultural, y ii) el diseño de nuevos instrumentos estadísticos que respondan a los requerimientos de los pueblos indígenas.

Respecto a la pertinencia cultural, tomando en cuenta los censos de población y vivienda, se observa que varios países de la región poseen bastante experiencia en la inclusión de preguntas sobre la lengua hablada, el idioma materno o el idioma en que la persona aprendió a hablar. Tal es el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Guatemala, México y el Perú. Como se observó en el cuadro V.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, en ocho es posible identificar a los hablantes de idioma indígena (Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de)). Esto permitirá, entre otras cosas, elaborar mapas de 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; en México se indagó sobre la comprensión de algún idioma indígena; en el Paraguay se incluyó una pregunta a nivel individual, en que se establece una jerarquía (primero, segundo y tercer idioma), y otra a nivel del hogar (idioma de preferencia en el hogar), y en la República Bolivariana de Venezuela no solo se indagó si la persona habla un determinado idioma, sino también si lo lee y lo escribe.

Al combinar preguntas de autoidentificación e idiomas, se puede analizar la calidad de la información sobre los pueblos indígenas. Por ejemplo, los

³ Véanse los resultados de esta revisión y las recomendaciones en [en línea] <http://www.fao.org/docrep/010/a0135s/a0135s00.htm> y <http://www.fao.org/docrep/015/i2680e/i2680e00.htm>.

casos del Ecuador, Guatemala y México en la década de 2000 mostraron que del total de personas que declararon pertenecer a un pueblo indígena entre un 65% y un 80% hablaban, además, una lengua nativa. De aquellos que no pertenecían a dichos pueblos, solamente entre el 0,5% y el 2,5% declararon hablar una lengua nativa. Con este tipo de información es posible, por una parte, evaluar la coherencia de los criterios y, por otra, realizar algunas inferencias o establecer hipótesis acerca de aspectos relevantes, 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 evidenciar la necesidad de combinar criterios para una mejor estimación de la población de los pueblos indígenas, como se hizo en México en 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. Por ejemplo, en el Brasil se aplicó en los territorios indígenas un cuestionario ajustado que incluía la opción “vivienda indígena (oca o maloca)” en la pregunta referente al tipo de vivienda; en la pregunta referente al material predominante en las paredes externas, se agregó “sin pared”; en las formas de abastecimiento de agua utilizadas en el domicilio, se añadió la opción “pozo en la aldea o fuera de la aldea”; en relación con el registro del nacimiento, se incluyó la categoría “Registro Administrativo de Nacimiento 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). Es importante aprovechar estos cambios incorporados en los censos de la ronda de 2010 para la incidencia política, como se ilustra en el recuadro V.7.

En cuanto a la territorialidad, en todos los países donde existe 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). Por último, cabe resaltar el caso del Paraguay, que por tercera vez realizó un censo indígena en territorios, paralelo al censo general de 2012, cuyo contenido presenta cierta comparabilidad con este último, además de una alta 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 en los últimos años, pasando del 20,3% en 2002 al 6,7% en 2012, según datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). A pesar de ello, el subregistro aún presenta diferencias según grupos étnicos. De acuerdo con el censo de población y vivienda de 2010, algo más del 98% de la población menor de 11 años de edad del país estaba inscrita en el Registro Civil de Nacimiento (RCN), mientras que la proporción 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 de Indígenas (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 al RCN. El censo mostró que del total de los niños y niñas indígenas de 10 años o menos que contaban con algún registro, en un 24% de los casos se trataba del RANI y que su importancia relativa en los territorios indígenas era aún mayor, pues alcanzaba al 30% de los niños y niñas indígenas (IBGE, 2010). Además, en algunas regiones el aporte del RANI era altamente significativo: en los territorios indígenas de los estados 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, y en algunos casos es el único registro del 100% de ellos.

Tomando en cuenta la información brindada por el censo y con el fin de incorporar a los niños indígenas, y a los pueblos indígenas en su conjunto, al cumplimiento del derecho pleno a la ciudadanía, respetando a la 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 al mismo tiempo contribuye a erradicar gradualmente 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), en que se destacan, entre otros aspectos, los cuatro siguientes:

- 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.

Recuadro V.7 (conclusión)

- 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 la 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 las personas, 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 deberán 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 salvaguardar los intereses de terceros.

La aplicación de esta resolución contribuirá a cerrar las brechas en la implementación de ese derecho fundamental. A su vez, al incluirse este tipo de preguntas 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 (SDH) de la Presidencia de la República, 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: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)–División de Población de la CEPAL, sobre la base de datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) (2010), Censo Demográfico 2010. Características gerais dos indígenas. Resultados do universo, Rio de Janeiro, 2010 y Secretaría de Derechos Humanos/Fundación Nacional del Indio (SDH/FUNAI), “Registro civil de nascimento para os povos indígenas no Brasil”, Brasília, 2014 [en línea] <http://www.sdh.gov.br/assuntos/direito-para-todos/programas/pdfs/cartilha-registro-civil-indigena>.

Existen pocas experiencias de uso de instrumentos complementarios de captación de datos en los países de la región. En el Paraguay, el Perú (solo en la Amazonia) 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 (incluidos aspectos interculturales e indígenas) y el conocimiento y las prácticas ancestrales. Sin duda, se trata de tres valiosas experiencias que ameritan ser integradas en la definición y el seguimiento de políticas tendientes a mejorar la implementación de los derechos de los pueblos indígenas.

En el caso de la Argentina, también de manera relacionada con el proceso censal, se realizó en 2004 y 2005 la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas, con un diseño muestral mediante el cual se buscó la representatividad de los diferentes pueblos presentes 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).

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, elaboradas 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 la labor que ha venido 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, el desarrollo sostenible y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, así como los dedicados a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, más recientemente, los relacionados con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. De estas reuniones han surgido propuestas de indicadores complementarios para los pueblos indígenas; entre 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, 2006a; CITI, 2006).

Según los acuerdos emanados de la Reunión Regional para América Latina y el Caribe realizada del 4 al 6 de septiembre de 2006 en Bilwi, Región Autónoma del Atlántico Norte (Nicaragua), los temas que definen el bienestar de los pueblos indígenas son ocho (véase el cuadro V.3), la mayoría de los cuales no se han reflejado en ninguna estadística estatal. A esos temas corresponderían tres tipos de indicadores: estructurales, de proceso y de resultado (CADPI, 2006).

Como seguimiento a esa reunión regional de referencia, en junio de 2012 se celebró en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) del Ecuador un seminario regional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), dirigido a 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 habían desarrollado desde 2009 y 2010, respectivamente.

Cuadro V.3

Principales temas e indicadores que definen el bienestar de los pueblos indígenas

Temas	Indicadores de proceso
i) Tierra y territorios	i) Estructurales: reconocimiento de derechos mediante ratificación y aprobación de instrumentos jurídico-legales
ii) Patrimonio natural y cultural colectivo	ii) De proceso: políticas y normas concretas adoptadas
iii) Formas de organización social	iii) De resultado: que miden el cumplimiento total de los objetivos de los otros indicadores
iv) Identidad (colectiva y de género)	
v) Libre determinación	
vi) Modelos de autonomía y autogobierno	
vii) Relaciones interculturales	
viii) Grado o nivel de bienestar	

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)–División de Población de la CEPAL, sobre la base de Centro para la Autonomía y Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CADPI), 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, 2006.

Por ejemplo, en el Estado Plurinacional de Bolivia, mediante un proyecto piloto, la UDAPE se propuso incorporar a las estadísticas nacionales la variable general “consolidación del territorio”, en cuya variable intermedia “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 ese país 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, así como indicadores multidimensionales de pobreza (incluida la pobreza subjetiva, que suele ser más elevada que la pobreza medida por sus indicadores clásicos, consumo, ingresos o necesidades básicas insatisfechas). Entre los puntos contenidos en 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 a dar mayor visibilidad no solo a las desigualdades de los distintos territorios administrativos, sino también 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 para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (Fondo Indígena) y desarrollado por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). En el marco de esa propuesta, a inicios de este decenio se realizaron algunas experiencias piloto en Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y el Ecuador, pero no se han extendido a otros países de la región. Tampoco se han actualizado los indicadores de los países en que se realizaron las experiencias piloto.

En la actualidad, el Grupo Interagencial Regional sobre Pueblos Indígenas (GIRPI) está trabajando en una propuesta de indicadores prioritarios sobre pueblos indígenas, con el fin de complementar el seguimiento de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los cuales se articulan en las siguientes dimensiones clave: tierras, territorios y recursos; consentimiento libre, previo e informado; acceso a mecanismos de justicia y reparación, y participación y representación en la toma de decisiones y en los órganos competentes. Junto con ello se plantea de manera transversal la desagregación para pueblos indígenas del listado de indicadores propuesto en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)⁴.

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 y ni siquiera forman parte de los sistemas estadísticos oficiales. La implementación de esos indicadores constituye un asunto clave, ya que ellos sirven como termómetro para detectar signos del cumplimiento (o incumplimiento) 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 el procesamiento, análisis, utilización y difusión de la información recogida en esas fuentes. 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/UNFPA, 2011).

⁴ Una primera propuesta fue elaborada en 2015 por el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe y el CELADE-División de Población de la CEPAL y quedó recogida en el documento inédito "Pueblos indígenas y ODS: propuesta de indicadores prioritarios" (véase [en línea] http://www.iwgia.org/images/stories/sections/envir-and-devel/sust-development/docs/roundtable/postconference/PueblosIndgenasODS_Propuesta_de_indicadores_prioritarios.pdf). El GIRPI, del cual la CEPAL y el Fondo Indígena forman parte, incluyó en su plan de actividades 2016-2017 la elaboración de la versión final del documento, previa consulta con las organizaciones indígenas de nivel regional y subregional, a través del trabajo con el grupo consultivo indígena que lo apoya.

Es necesario distinguir entre las tabulaciones e indicadores y los datos propiamente dichos (denominados microdatos), es decir, la información a nivel de persona, hogar o vivienda, si se trata de un censo de población, o a nivel de unidades productoras, si se trata de un censo agropecuario, por ejemplo. Aunque en algunos países la difusión de las estadísticas y estudios (mediante publicaciones) no se realiza de manera muy oportuna, en el último decenio se ha observado una mejora sustancial en el tiempo de entrega de los resultados, a lo que ha contribuido su divulgación por medio de las páginas web 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 según pertenencia a 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 son los Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México⁵ y el Sistema de Indicadores de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador⁶. Por su parte, el Brasil incorpora la variable étnico-racial en diferentes bases de datos agregados, 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 superar 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 relevante para fomentar el acceso y el uso de microdatos ha sido el desarrollo por parte del CELADE-División de Población de la CEPAL del programa REDATAM, que permite procesar de manera fácil y rápida información de grandes bases de datos de censos, estadísticas vitales, encuestas y otras fuentes, particularmente en lo que se refiere a áreas geográficas definidas por el usuario. Además, el nuevo REDATAM+SP genera módulos que facilitan la conformación de bases de datos en formato REDATAM y la creación de aplicaciones específicas del 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 las páginas web del CELADE-División de Población de la CEPAL y del Fondo Indígena y que se está actualizando

⁵ Véanse más detalles en la página web de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de México [en línea] www.gob.mx/cdi/.

⁶ Sistema asociado al Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) [en línea] www.siise.gob.ec.

con los censos de la ronda de 2010⁷. 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 y zonas geográficas, entre otras variables⁸.

La capacitación técnica es fundamental para contribuir al ejercicio efectivo del derecho a la información. En ese sentido, como parte de sus actividades prioritarias el CELADE-División de Población de la CEPAL ha impartido en los últimos años 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 de información, 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 con 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 cosmovisiones y especificidades de los pueblos indígenas en relación con los fenómenos que se intenta medir a través de la estadística y 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.

⁷ En la página web del CELADE-División de Población de la CEPAL 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 es que hace posible generar bases de datos con diferentes opciones de acceso (por ejemplo, a nivel geográfico), pero su formato interno no permite el acceso directo a los microdatos, con lo que se protege la confidencialidad de los datos.

⁸ Disponible en [en línea] www.cepal.org/es/banco-datos-pueblos-indigenas-afrodescendientes-america-latina-caribe-piaalc.

Los desafíos futuros se relacionan con la necesidad de dar respuesta a los requerimientos de fortalecimiento de 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 tareas futuras sería la consolidación de la formación iniciada, para que tenga un efecto multiplicador en las instituciones vinculadas a temas de información y asuntos indígenas, así como entre las propias organizaciones indígenas de América Latina.

C. Las tecnologías de la información y las comunicaciones y el acceso a Internet: el desafío de la igualdad

1. El derecho a la comunicación y la dimensión étnica de la brecha digital

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, 2011j y 2011k).

La expresión “brecha digital” hace referencia a 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, 2011k, párr. 64). 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 consenso en el sentido 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 el caso de los pueblos indígenas, como se analiza en este informe.

Si bien la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas consagra el derecho de estos pueblos a la comunicación en su artículo 16, la comunidad internacional ha manifestado su interés por considerar en particular la situación de los pueblos indígenas también en otros ámbitos de la sociedad de la información. Así, en el artículo 15 de la Declaración de Principios “Construir la sociedad de la información: un desafío global para el nuevo milenio”, emanada de la

Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, de 2003, se estableció que “en la evolución de la sociedad de la información, debe prestarse 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 Mundial sobre la Sociedad de la Información, lo que es coincidente con la interpretación de los órganos de derechos humanos respecto del derecho a la libertad de expresión e información.

Hoy 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, 2011j, 2011k y 2004c).

Aunque señala la existencia de algunos progresos, el Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión 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 afirma específicamente que dichas acciones deben guiarse por el principio de no discriminación, entre otras, por razones de “raza” o “color”: “el 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 menciona en forma explícita la necesidad de considerar en estas medidas la situación de ruralidad, un factor especialmente relevante para los pueblos indígenas (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 la libertad de expresión, distintos organismos de las Naciones Unidas han elaborado líneas de acción y planes en la materia. Se destacan los Objetivos de Desarrollo del Milenio (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 del Conocimiento de América Latina y el Caribe (eLAC2015). En particular, como ya se mencionó, en la Declaración de Principios de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información se 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 indicativos del Plan de Acción de la Cumbre, que debían alcanzarse antes de 2015, figuraba el 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).

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 celebrada en Doha en 2006, consideró la situación específica de 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, 2011 y 2013e).

Como marco general, y con el propósito de asegurar que “nadie se quede atrás”, en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se establece la meta de “aumentar significativamente el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones y esforzarse por proporcionar acceso universal y asequible a Internet en los países menos adelantados de aquí a 2020” (meta 9c del Objetivo 9).

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 (Punta Cana, República Dominicana), de la Conferencia Ministerial Regional Preparatoria de América Latina y el Caribe para la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información,

de 2003, se afirmó, entre los principios rectores, que uno de los objetivos prioritarios de la construcción de la sociedad de la información debía ser “la integración de todos los sectores socialmente vulnerables”, que incluyen, sin estar limitados a ellos, a las personas mayores, los niños, las comunidades rurales, los pueblos indígenas, las personas con capacidades diferentes, los desocupados, los desplazados y los migrantes. En la declaración se agregaba que “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”⁹.

Por su parte, en el Compromiso de Río de Janeiro (Brasil), de 2005, de la Conferencia Regional Ministerial de América Latina y el Caribe Preparatoria para la Segunda Fase de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, se estableció el compromiso de los países 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”¹⁰.

Los países de la región, reunidos en la Tercera Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe, realizada en Lima en noviembre de 2010, aprobaron el Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información y del Conocimiento de América Latina y el Caribe 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 constituía una estrategia de largo plazo con miras a 2015, acorde con los ODM y la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información¹¹.

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 basaba el Plan de Acción eLAC2015 mediante la aprobación de la Declaración de Montevideo, en que se reconoció “la importante contribución que pueden hacer las tecnologías de la información 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”¹².

⁹ Véase [en línea] <http://www.cepal.org/prensa/noticias/noticias/9/11719/Bavarofinalesp.pdf>.

¹⁰ Véase [en línea] http://www.cepal.org/socinfo/noticias/documentosdetrabajo/7/21677/Compromiso_de_Rio_de_Janeiro.pdf.

¹¹ Véase [en línea] http://www.cepal.org/socinfo/noticias/documentosdetrabajo/0/41770/2010-819-eLAC-Plan_de_Accion.pdf.

¹² Véase [en línea] http://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/declaracion_de_montevideo.pdf.

c) Una aproximación a la medición de las brechas digitales de los pueblos indígenas

A pesar de que, como ha sostenido la CEPAL, “existe 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, 2013f), 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: se puede acceder en el hogar, los lugares de trabajo, los establecimientos educacionales, los centros públicos, los centros comerciales o mediante la banda ancha móvil, entre otros. No obstante, 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. Sin embargo, por sus características (bajas velocidades de conexión, costos de desplazamiento y ambiente compartido), no genera condiciones para su mejor aprovechamiento”.

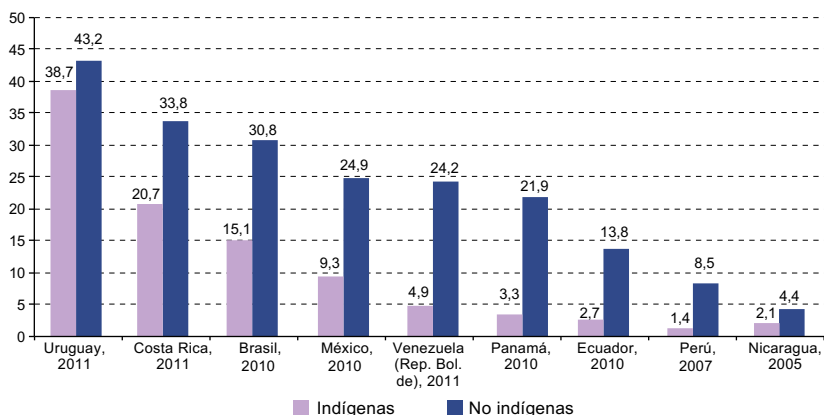
Los censos de la ronda de 2010 constituyen una valiosa fuente para el desarrollo de estudios comparados de las brechas étnicas en materia de acceso a Internet y a las tecnologías de la información y las comunicaciones, en la medida en que se han incorporado módulos específicos de autoidentificación y pertenencia a los pueblos indígenas y equipamiento y acceso a estas tecnologías.

Como se observa en el gráfico V.1, los hogares indígenas se encuentran proporcionalmente más desconectados de Internet que el promedio del total de hogares de los países analizados.

En países de la región que presentan un porcentaje de hogares conectados relativamente alto, como Costa Rica, que alcanza un 33,4%, se registra una brecha étnica según la cual la proporción de hogares no indígenas conectados a Internet supera en 13 puntos porcentuales la proporción de hogares indígenas en la misma situación. 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 revelan profundas brechas de acceso a Internet. En el Ecuador, por ejemplo, la proporción de

hogares no indígenas conectados a Internet quintuplica la proporción de hogares indígenas conectados y en el Perú es equivalente a seis veces. En Panamá las desigualdades son aún mayores, pues la proporción de hogares no indígenas conectados a Internet equivale a casi siete veces la proporción de hogares indígenas con conexión (véanse el gráfico V.1 y el cuadro V.4).

Gráfico V.1
América Latina (9 países): proporción de hogares con conexión a Internet según condición étnica, alrededor de 2010
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, procesamientos especiales de las bases de microdatos censales.

Cuadro V.4
América Latina (9 países): proporción de hogares con conexión a Internet según condición étnica y zona de residencia urbana o rural, alrededor de 2010
(En porcentajes)

País y año del censo	Hogares con acceso a Internet								
	Hogares indígenas ^a			Hogares no indígenas			Brechas étnicas ^b		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	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: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, procesamientos especiales de los microdatos censales.

^a Hogares indígenas: aquellos en que el jefe o su cónyuge se autoidentifican como indígenas, excepto en el caso del Perú, en que se considera el idioma materno indígena, y el Uruguay, en que se aplica el criterio de la ascendencia indígena.

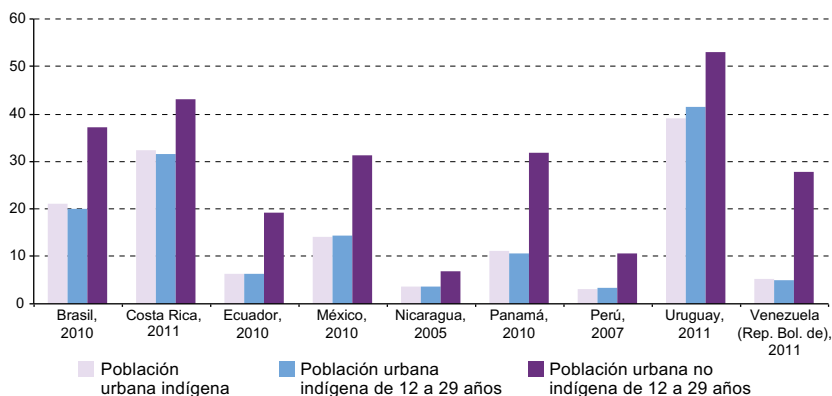
^b Cociente entre el porcentaje de acceso de los hogares no indígenas y el porcentaje de acceso de los hogares indígenas.

Las desigualdades territoriales que presenta 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, frente a un 10,2% de los hogares no indígenas. En el Ecuador, los hogares urbanos no indígenas conectados a Internet alcanzan un 17,9%, mientras que los hogares urbanos indígenas conectados llegan a un escaso 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 en 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 generacional es algo mayor en el caso de los niños y jóvenes indígenas respecto del total de la población indígena, sobre todo en las zonas urbanas, donde esta situación ocurre 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 tienen 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% en el caso de los jóvenes de 12 a 29 años del medio urbano. En Costa Rica, donde un 32,3% de la población indígena urbana tiene 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 (9 países): proporción de población urbana indígena en hogares con acceso a Internet y de población urbana, indígena y no indígena, de 12 a 29 años en hogares con acceso a Internet, alrededor de 2010
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, procesamientos especiales de las bases de microdatos censales.

Cuadro V.5
América Latina (9 países): proporción de la población total y de 12 a 29 años
en hogares con acceso a Internet, según condición étnica y zona de residencia,
urbana o rural, alrededor de 2010
(En porcentajes)

País y año del censo	Población total en hogares con acceso a Internet					
	Población indígena			Población no indígena		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	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
País y año del censo	Población de 12 a 29 años en hogares con acceso a Internet					
	Población indígena			Población no indígena		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	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: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)–División de Población de la CEPAL, procesamientos especiales de los microdatos censales.

El entrecruce de las desigualdades étnicas y generacionales se observa también al constatar una mayor brecha digital étnica en el grupo de jóvenes de 12 a 29 años, en comparación con la brecha que se observa en el total de la población 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 que vive en hogares con acceso a Internet equivale a 2,7 veces el porcentaje de población indígena que reside en hogares con acceso, mientras que en el caso de los jóvenes equivale a 3 veces.

D. Medios de comunicación e iniciativas de los pueblos indígenas

En el marco del panorama de desigualdad descrito en el apartado anterior, hoy los pueblos indígenas hacen un uso intensivo de las tecnologías de la información y las comunicaciones en diversos niveles, dentro de sus organizaciones y dirigido 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 los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, como lo ilustra la estrategia de comunicación indígena del Centro de Culturas Indígenas del Perú (CHIRAPAQ) (véase el recuadro V.8).

Si se consideran las tecnologías tradicionales, como la radio y la televisión, se observa que 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, son bilingües o trilingües, pues emplean los idiomas indígenas y el español (o el portugués, en el caso del Brasil). Muchas cuentan actualmente con páginas web, a través de las cuales pueden transmitir y ser escuchadas en todo el mundo, y tienen presencia en redes sociales como Facebook. La labor que desempeñan las radios comunitarias es clave para la difusión de los derechos humanos.

Un gran número de radios comunitarias se localizan 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 pone en condiciones de alta vulnerabilidad, en la medida en que no gozan de plenos derechos para el ejercicio de la comunicación comunitaria. Por ejemplo, en México, si bien la radio comunitaria existe desde hace más de 35 años, son pocas las emisoras originadas en iniciativas ciudadanas que han obtenido el permiso para transmitir. A otras se les ha negado esa posibilidad, ya 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)¹³. Se

¹³ En 2013 se contabilizaban en México 15 radios comunitarias que contaban 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 indigenistas. Por otra parte, en esa fecha se registraban 34 radios comunitarias y, en 2013, había 19 proyectos y centros de producción radiofónicos (información suministrada por la Red Indígena de Turismo de México, Asociación Civil (RITA)).

viven situaciones parecidas en otros países, donde la alta concentración del sector y la falta de un marco legal adecuado son una constante.

Recuadro V.8

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 Centro de Culturas Indígenas del Perú (CHIRAPAQ) para construir un sistema de comunicación indígena. A pesar de muchas dificultades, a lo largo de su trayectoria el CHIRAPAQ ha venido apoyando distintos proyectos de comunicación en el país, en los cuales la radio comunitaria es el medio más utilizado. En 2004 se conformó un grupo de comunicadores, la Red de Comunicadores Indígenas Quechuas de Ayacucho. Entre 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 creó 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 de Comunicación Abya Yala.

En la actualidad, el CHIRAPAQ no solo apoya el desarrollo de las radios comunitarias, sino que también se ha dedicado a la producción y reproducción audiovisual. Algunas de las actividades más destacadas en ese sentido son 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”, otorgado por el tratamiento en la producción audiovisual de problemáticas relacionadas con las personas indígenas y afrodescendientes en zonas de la Amazonia, el Chaco 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 la información y las comunicaciones desde una perspectiva de género.

Las iniciativas mencionadas se han desarrollado de manera integradora y participativa. Se llevan a cabo voluntariamente, 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. 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 puesta en marcha de nuevos proyectos de comunicación en distintos escenarios, utilizando diversas formas de comunicar y generando alianzas con otras redes a nivel regional.

Fuente: Centro de Culturas Indígenas del Perú (CHIRAPAQ), “Por nuestros pueblos y culturas: andar, memoria y propuesta de CHIRAPAQ, 1986-2013”, Lima, 2014 y *Riqsichikustin. Construyendo nuestra imagen. Juventud quechua y propuesta audiovisual en Ayacucho*, Lima, 2013.

En materia de proyectos de televisión, se aprecian escasos progresos en la región en el último decenio, debido a la existencia de enormes obstáculos económicos y sociales para acceder a los dispositivos necesarios para una transmisión televisiva. Sin embargo, hay algunas experiencias de transmisiones realizadas en canales nacionales. En Colombia, por ejemplo, los pueblos indígenas, en conjunto con la Organización Nacional Indígena de Colombia (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, que funcionó solo hasta finales de 2015, debido a la falta de apoyo financiero para su continuidad. 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.9). 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.10). En el caso de Nicaragua, tanto las radios comunitarias como los medios televisivos han sido fundamentales para el ejercicio pleno de los derechos autonómicos y se han ido expandiendo en forma significativa en las regiones autónomas (véase el recuadro V.11).

Como ejemplo, puede mencionarse también el caso de 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 información de actualidad referente a los asuntos indígenas de las zonas andinas y amazónicas desde múltiples perspectivas.

Recuadro V.9
El caso del canal de televisión del Movimiento Indígena
Campesino de Cotopaxi (TV MICC)

TV MICC se creó como 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, sobre la base 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, apoyándose en los principios políticos y organizativos del Movimiento Indígena Campesino de Cotopaxi (MICC).

Los objetivos específicos que se ha planteado son: 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 las personas mayores; ii) privilegiar los espacios que generan opinión pública basados 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, y 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 su cobertura.

Las autoridades del MICC 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 establecieron y fortalecieron coordinaciones con el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) y gobiernos locales, la Coordinadora de Radio Popular Educativa del Ecuador (CORAPE) (hoy Coordinadora de Medios Populares Comunitarios y Educativos del Ecuador), 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 (España).

El canal de televisión se encuentra bajo la responsabilidad de la organización indígena MICC, cuyas autoridades han adoptado un enfoque integral al trazar las estrategias de sostenibilidad. En ese sentido, plantean estrategias de sostenibilidad administrativa, social y económica.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)–División de Población de la CEPAL, sobre la base de información obtenida de la presentación de A. Tiban en el Taller Nacional de Mujeres Indígenas y TIC, Latacunga (Ecuador), 16 de noviembre de 2009, y de la entrevista a A. Tiban realizada por M. Cunningham.

Recuadro V.10

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 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, en virtud del cual se entregó en concesión la frecuencia del canal 5 de televisión abierta a la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala.

El primer proyecto de Canal 5, TV Maya, como canal multicultural de Guatemala se elaboró en 2005 con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). La primera transmisión se realizó en 2007. A partir de esa fecha se ha venido construyendo y fortaleciendo una comunicación que da visibilidad a los cuatro pueblos de Guatemala. La creación de TV Maya, bajo la orientación y responsabilidad de la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala, respondió a la necesidad de implementar los acuerdos de paz, la Ley de Idiomas Nacionales 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 cosmovisión 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 un canal 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.

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

Recuadro V.11

La comunicación intercultural en las regiones autónomas de Nicaragua

En la realización del Informe de Desarrollo Humano 2005 de Nicaragua, 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 que permitieran ejercer plenamente los derechos autonómicos. En 1987, cuando se aprobó el estatuto en virtud del cual se crearon las regiones autónomas, se contaba con dos radioemisoras locales, ubicadas en Bilwi y Bluefields. En 2014, las cifras llegaron a 62 radioemisoras comunitarias, sistemas locales de televisión por cable en las cabeceras municipales de 9 municipios, acceso a Internet en 6 cabeceras municipales y 22 comunidades, y 12 boletines gráficos en las dos regiones autónomas existentes en el país.

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 televisión por cable de Bilwi, cabecera de la Región Autónoma del Atlántico Norte (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) y cuenta 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.

Recuadro V.11 (conclusión)

También se observa una mayor cobertura de información sobre las regiones autónomas en los medios nacionales, derivada del trabajo de incidencia que han realizado diversas instancias para que más periodistas del país conozcan cada región. La formación de periodistas locales ha sido determinante para disminuir la información estereotipada sobre la zona.

En Bluefields, Bilwi y Siuna, la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN) ha impartido, en la presente década, en cuatro oportunidades el programa de licenciatura en periodismo y comunicación, y en dos oportunidades una maestría, que han aportado una nueva generación de profesionales que se desempeñan en los gobiernos regionales, organizaciones y medios locales. En el período 2014-2015 se llevó 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 la Universidad de Akershus (Noruega). El uso de las redes sociales por parte de periodistas y comunicadores contribuye a facilitar la difusión de información con perspectiva local de forma inmediata a sectores familiarizados con el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)–División de Población de la CEPAL, sobre la base de datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *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. (2005) y de la Dirección de Comunicación Intercultural de la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN), 2004.

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 elaboración de marcos normativos y la lucha por las frecuencias de radio y televisión, además de la falta de capacitación técnica para el real aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones. En particular, 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, como el establecimiento de acuerdos entre el gobierno regional autónomo de Nicaragua y una empresa internacional para el pago 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 hacia la tecnología digital (Naciones Unidas, 2014b).

Capítulo VI

Desafíos para avanzar hacia la igualdad en la diversidad: hallazgos y recomendaciones de políticas

A lo largo de la historia, la lucha de los pueblos indígenas por la defensa y el reconocimiento de sus derechos ha sido constante. En este prolongado proceso de reivindicación y búsqueda de reconocimiento, la relación de los pueblos indígenas con los Estados tuvo un punto de inflexión con la aprobación del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en que se reconocieron por primera vez sus derechos colectivos. Los procesos iniciados en las postrimerías del siglo pasado han seguido fortaleciéndose en las décadas de 2000 y 2010 en ámbitos nacionales, regionales e internacionales. La aprobación por parte de la Asamblea General de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en 2007, constituyó el segundo gran hito a nivel mundial; junto con la jurisprudencia generada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dicho instrumento ofrece un marco normativo explícito para las políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas y establece estándares obligatorios para los Estados. Además, los países 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.

La existencia de los tres mecanismos de protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas dentro del sistema de las Naciones

Unidas¹ también ha sido clave para avanzar en la aplicación de los contenidos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, a partir de la elaboración de estudios pertinentes sobre diferentes temáticas, la realización de misiones y la emisión de informes a los países, así como la formulación de recomendaciones a los Estados, al sistema de las Naciones Unidas y a la comunidad internacional, en los diferentes ámbitos de los derechos de los pueblos indígenas.

Entre los acuerdos internacionales de la década de 1990 en los que se comienza a visibilizar la situación de los pueblos indígenas, cabe destacar los emanados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (o Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992), la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993), la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994) y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995). Las evaluaciones periódicas de los compromisos acordados en estas Conferencias fueron reforzando dicha visibilidad, de la mano de una creciente participación de las organizaciones indígenas, en particular a la hora de definir las agendas para los 15 años posteriores a 2015. La Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, celebrada en 2014, y su Plan de Acción, de 2016, dieron continuidad a todos estos procesos y se tradujeron en compromisos renovados para avanzar en la implementación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas². Junto con ello, es innegable el impacto de la participación de los pueblos indígenas en la construcción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Sin bien no se logró incluir en ella todos sus requerimientos, la premisa de asegurar “que nadie se quede atrás” obliga a los Estados a prestar particular atención a las personas y pueblos indígenas.

En el plano regional, cabe mencionar los acuerdos tomados por los países en la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe (Montevideo, 2013), plasmados en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, que incluye un capítulo específico relativo a los derechos de los pueblos indígenas y que guiará la agenda en materia de población para después de 2015 en la región.

La constitución de los pueblos indígenas en activos actores políticos es hoy incuestionable. En particular, el protagonismo de las mujeres indígenas y sus organizaciones en los procesos de cambio en la relación entre los pueblos y los Estados ha seguido fortaleciéndose y extendiéndose a todos los

¹ El Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, el Foro Permanente para los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

² Véase el Plan de acción para todo el sistema a fin de asegurar un enfoque coherente para lograr los fines de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en [en línea] http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/C.19/2016/5&referer=/english/&Lang=S.

países de la región, a pesar de los contextos difíciles en que se desenvuelve. En la actualidad, a las históricas demandas por sus derechos como pueblos indígenas, han sumado su atención hacia las desigualdades étnicas, de género y generacionales. Con 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.

Además, en el último decenio se ha producido un fortalecimiento de las instituciones indígenas 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, al mismo tiempo que se han creado nuevas alianzas regionales e internacionales, como los caucus y el Foro Indígena de Abya Yala, mecanismos que han incidido en la definición de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas fue precedida por la Conferencia Preparatoria Mundial de los Pueblos Indígenas, que tuvo lugar en Alta (Noruega) en 2013, cuya declaración (el Documento Final de Alta) sentó las bases para los años venideros. En el ámbito regional también se han llevado a cabo conferencias y cumbres organizadas por los pueblos indígenas, entre ellas la Conferencia Global de Mujeres Indígenas (Lima, 2013), cuyos resultados fueron una contribución significativa al corpus de aportes para la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas. Asimismo, los encuentros que llevan a cabo periódicamente las organizaciones regionales y subregionales, como el Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas (ECMIA), la Red de Mujeres Indígenas sobre Biodiversidad (RMIB), la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI), el Consejo Indígena Mesoamericano (CIMA), el Consejo Indígena de Centro América (CICA), la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) y la Alianza de Mujeres Indígenas de Centroamérica y México, proporcionan propuestas e insumos relevantes para el diseño y la aplicación de políticas.

Los hallazgos que se presentan en esta publicación permiten afirmar que en el último decenio se han registrado progresos para los pueblos indígenas en diferentes esferas. Sin embargo, estos no han estado exentos de contradicciones y retrocesos, que representan advertencias para los años venideros y que podrían ocasionar fuertes impactos negativos y diluir los avances observados hasta ahora.

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 las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En América Latina, se observa con preocupación una tendencia hacia la reducción de los fondos de cooperación internacional para los asuntos de los pueblos indígenas, 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 los pueblos indígenas en las Naciones Unidas, con miras a que los años venideros estén centrados en la aplicación efectiva de las recomendaciones existentes y en el monitoreo del cumplimiento de los estándares. A nivel nacional, si bien se reconocen importantes progresos, las desigualdades continúan 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 el marco de los principales hallazgos expuestos en los capítulos anteriores, en el presente capítulo se formulan un conjunto de recomendaciones para la acción del Estado en cada una de las áreas que es preciso abordar a fin de avanzar en el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas en América Latina.

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 actual paradigma de desarrollo continúa conllevando 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 el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

Los pueblos indígenas han padecido en forma directa tales deficiencias, pues han sido víctimas de diversos modelos de desarrollo que han significado la negación de su cultura, junto con la adopción forzada de la cultura hegemónica y su estigmatización como pueblos. 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 fáciles y en un camino largo que todavía continúa. En las últimas décadas, el eje central en torno al cual han girado estos procesos ha sido el reconocimiento de sus identidades distintivas como sujetos de derechos colectivos. 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 de los derechos de los pueblos indígenas ha tenido lugar por dos vías. En algunos países se han producido —mediante reformas constitucionales— reformulaciones de la naturaleza misma del Estado, en que se ha reconocido su carácter plurinacional —como ha ocurrido en el Estado Plurinacional de Bolivia— o multiétnico, como en Colombia, el Ecuador, 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 aprobación de nuevas normas y reformas legislativas.

El Convenio núm. 169 de la OIT tuvo un enorme impacto en la denominada cuarta ola de constituciones de los países de América Latina, que se verificó tanto mediante constituciones nuevas como mediante 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 la vez las demandas indígenas, dieron origen al “constitucionalismo multicultural”. En este sentido, figuras como los diferentes Relatores Especiales sobre los derechos de los pueblos indígenas han advertido sobre la brecha que existe entre la proclamación de principios y los hechos. En las últimas décadas, 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 respecto del Estado, sino el respeto a las instituciones y los sistemas de autogobierno de los pueblos indígenas, así como la obligación estatal en la garantía de otros derechos colectivos. En este contexto, la delimitación de la jurisdicción territorial ha sido un eje central de 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, como se detalló en el capítulo III. En algunos países se ha avanzado en la ampliación de poderes y la transferencia de competencias desde el nivel central de los Estados hacia las instancias autonómicas, como lo muestran las experiencias de Colombia, Nicaragua y Panamá, pero en otros se trata de procesos incipientes.

En la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se reconoce explícitamente el principio del consentimiento libre, previo e informado y se plantea que, para su cumplimiento, todos los Estados deberán consultar a los pueblos indígenas y cooperar de buena fe con ellos a través de sus instituciones representativas. En consecuencia, 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 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 entendidas como políticas de modernización y de erradicación de la pobreza y el hambre. Es un nuevo enfoque del desarrollo como discurso y como práctica sobre escenarios futuros de convivencia, a través del cual los pueblos indígenas han posicionado su 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.

Desde la perspectiva indígena, si el concepto de buen vivir o vivir bien ha de servir para una acción social emancipadora, debería vincularse con el enfoque de derechos y, de forma prioritaria, con los estándares mínimos expresados 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

En el contexto descrito, considerando la necesidad de superar la brecha entre la proclamación de principios y los hechos, se formulan una serie de recomendaciones de política:

- 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.
- Documentar, sistematizar y promover el intercambio de las experiencias de procesos de autonomía indígena en asuntos vinculados con la ampliación de poderes, la transferencia de competencias, el fortalecimiento institucional y las políticas públicas interculturales, entre otros.
- Fomentar el respeto y el apoyo a los procesos comunitarios de revitalización cultural 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.
- Promover y fomentar desde el Estado los procesos organizativos para la inclusión y el reconocimiento de los aportes de las mujeres indígenas, así como su incorporación en las dirigencias y en los procesos de toma de decisiones.
- Apoyar los procesos organizativos de los jóvenes indígenas, tanto en el plano local como nacional y subregional.

- Aumentar las medidas para asegurar y potenciar la participación de mujeres y hombres de pueblos indígenas en los procesos electorales, ya sea a través de cuotas para personas indígenas, circunscripciones especiales para candidatos indígenas o fomentando los movimientos, plataformas y partidos políticos indígenas.
- Promover y fortalecer las experiencias de procesos electorales en los que 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.
- Fomentar desde el Estado la participación de representantes de los pueblos indígenas en los mecanismos de protección y promoción de los derechos de dichos pueblos de las Naciones Unidas, así como en las actividades de los órganos de tratados, y la promoción de medidas de seguimiento de sus recomendaciones específicas.
- 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.
- 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 y energéticas, y proyectos de infraestructura en los territorios indígenas, así como para adoptar medidas legislativas o administrativas.
- 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, en particular a la hora de diseñar acciones para dar cumplimiento a los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
- 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.
- 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 elementos claves para la supervivencia física y cultural

El conocimiento de la dinámica demográfica de los pueblos indígenas y sus componentes inherentes es crucial en la definición de políticas con las que se pretenda cerrar las brechas de implementación para el ejercicio de sus derechos, ya que esta dinámica sustenta no solo su reproducción biológica, sino también su supervivencia social y cultural. Saber cuántos son los pueblos indígenas en cada país de la región y cuál es su población constituye el requisito de información más básico 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, es fundamental saber cuántas mujeres, niños, niñas y jóvenes indígenas viven en el país; en el ámbito cultural, esta información es necesaria para programas de revitalización lingüística; en el ámbito político, para la definición de mecanismos de cuotas de participación, y en el ámbito económico 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 que se fortaleciera la información sobre los pueblos indígenas en los censos, y los institutos nacionales de estadística demostraron una apertura mucho mayor que en décadas anteriores. Las diversas reuniones nacionales y regionales que se celebraron en la década pasada para tratar estos asuntos de manera conjunta contribuyeron a comprender mejor por qué y para qué se necesita de manera urgente esta información. Fue así como en todos los países que llevaron a cabo censos se registraron progresos en esta materia y se implementaron —en mayor o menor medida— las recomendaciones regionales e internacionales existentes. En todos se respetó el criterio de autoidentificación étnica, 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, reflexiones y pruebas piloto; se hicieron mejoras en la capacitación de los censistas y supervisores, así como en la cartografía, y se efectuaron campañas de difusión.

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 Comisión Económica para América Latina

y el Caribe (CEPAL, 2007) había estimado una población indígena de aproximadamente 30 millones de personas para el año 2000, los resultados de 2010 —de 45 millones de personas— suponen un aumento del 49,3% en diez años, con una tasa de crecimiento medio anual del 4,1%. Se trata de una “recuperación demográfica” de magnitud considerable, que, no obstante, no obedecería únicamente a la dinámica demográfica de los pueblos indígenas, sino también a un aumento de la autoidentificación.

Actualmente es posible contabilizar 826 pueblos indígenas en la región, con un panorama muy heterogéneo entre países; en un extremo se ubica el Brasil, donde existen 305 pueblos indígenas, y en el otro extremo el Uruguay, donde viven solo 2 pueblos indígenas. Los censos de la década de 2010 contribuyeron a mejorar en parte esta información, al considerar las denominaciones de los propios pueblos indígenas. Cabe señalar que la elaboración de las listas en varios países fue el resultado del trabajo conjunto entre los institutos nacionales de estadística, los organismos del Estado a cargo de los asuntos de los 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, como se ha podido comprobar en los censos y se evidencia en los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia y el Perú. En el caso del Brasil se ha constatado que 70 pueblos indígenas (cifra que representa un 23% de los pueblos indígenas del país) se encuentran en situación de extrema fragilidad, ya que cuentan con una población inferior a las 100 personas. En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, el mismo Ministerio de Justicia reconoció 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. Es probable que 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. Asimismo, se espera que estas situaciones se reviertan, en el caso de Colombia, tras la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en noviembre de 2016. Finalmente, en el caso del Perú, el censo de 2007 permitió identificar a 3 pueblos indígenas con menos de 50 integrantes, 11 pueblos amazónicos con una población de entre 50 y 200 personas, y otros 10 pueblos indígenas con una población superior a 200 personas, pero inferior a 500.

En relación con la estructura por edad y sexo, la información reciente 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 pone de manifiesto un cambio en las pautas reproductivas, al menos en lo referente a la cantidad promedio de hijos de las mujeres indígenas en la actualidad. Sin embargo, existe una diversidad de situaciones. Si bien se observan 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 los análisis sobre el derecho al bienestar y el derecho a la información y a la comunicación:

- Realizar una evaluación minuciosa de la ronda de censos de 2010 para sistematizar las experiencias nacionales referentes a la inclusión del enfoque de pueblos indígenas en todo el proceso censal y los mecanismos participativos con los pueblos indígenas, a fin de identificar y definir acciones concretas para mejorar la ronda de censos de 2020, que se avecina.
- Contribuir al fortalecimiento de las etapas posteriores al censo, mediante la evaluación de los datos, el procesamiento de información desagregada, la difusión, la capacitación, el uso de la información y su incidencia en políticas, con participación de los pueblos indígenas.
- Fortalecer la institucionalidad para la creación de estadísticas desagregadas que garanticen procesos participativos.
- Generar información sobre aspectos sociales, demográficos, bióticos y 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 logrados por algunos países en la ronda de censos de 2010 ofrecen una oportunidad estadística única para la elaboración de estudios de interés, como los referentes al 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. Asimismo, estos avances

constituyen experiencias valiosas que deberían tomarse en cuenta para la preparación de los censos de la ronda de 2020 en todos los países de la región.

- Realizar en cada país un análisis pormenorizado sobre la fragilidad demográfica de los pueblos indígenas, para contribuir al diseño y aplicación de políticas, avanzar en los marcos legales y elaborar estrategias concretas que permitan revertir estas situaciones, para salvaguardar las formas de vida individual y colectiva de estas personas, junto con el respeto de su identidad cultural, idioma, organización política, territorialidad ancestral, ritualidad y cosmovisión propia.
- Avanzar en la aplicación de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y de aquellos no contactados, considerando las directrices elaboradas por las Naciones Unidas y las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)³.
- Considerar en la formulación de políticas y programas los perfiles demográficos distintivos de los pueblos indígenas, que se caracterizan por estructuras etarias jóvenes. La asignación adecuada de recursos resulta esencial para abordar los desafíos en materia de salud y educación, ámbitos en los que se debe atender a los derechos individuales y colectivos, así como al derecho a la integridad cultural. Del mismo modo, es necesario considerar en las políticas la situación de los diferentes pueblos indígenas dentro de cada país.
- Aplicar políticas que aseguren el acceso a servicios de salud de manera efectiva y pertinente, incluida la salud sexual y reproductiva, con respeto del principio del consentimiento libre, previo e informado.

C. La garantía de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, asunto central para el establecimiento de nuevos pactos

El reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas ha mostrado avances significativos en los últimos años. En un lapso de 20 años se ha pasado de una situación de negación a una de reconocimiento jurídico en la mayoría de los países de la región. Sin embargo, es necesario señalar que los esfuerzos estatales por reconocer los derechos territoriales no alcanzan todavía los estándares internacionales definidos en el ámbito de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos.

³ Véase CIDH (2013).

Según las normas internacionales, el derecho de los pueblos indígenas sobre tierras, territorios y recursos naturales se origina en su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres. Esto conlleva la necesidad de que los Estados establezcan regímenes regulatorios en que se afirme el reconocimiento y respeto de estos derechos y se 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 apuntan a 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, como el control territorial y la propiedad de los recursos naturales.

Estas dificultades pueden explicarse por las consecuencias políticas, sociales y económicas del reconocimiento del derecho al territorio de los pueblos indígenas, ya que este implica inexorablemente el reconocimiento de derechos políticos de autogobierno o de autodeterminación, que promueven la transformación de los modelos clásicos de organización política.

En los últimos años se ha observado un 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. Los problemas, que se presentan con distintos grados de complejidad y en la mayoría de los casos requieren atención estatal, son: 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 de 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— implica riesgos y desafíos para los pueblos indígenas 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, centradas en modelos económicos de manejo territorial sostenibles con propuestas concretas que sean alternativas viables y beneficiosas para los propios pueblos y para la sociedad en general.

Tras estos escenarios de conflictos subyacen las brechas de implementación de los derechos territoriales y los derechos al consentimiento libre, previo e informado y a la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas. En relación con el deber estatal de consulta, a pesar de que los estándares internacionales son muy concretos, se aprecian diferencias sustanciales entre los procedimientos de consulta que se están impulsando en los países de la región y dichos estándares. En el caso del consentimiento libre, previo e informado, la situación puede ser peor aún, en la medida en que los Estados no lo contemplen como una opción (que los pueblos consultados pueden aprobar o no) y no respeten los estándares establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos o consignados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En cuanto al derecho a la participación, si bien en varios países se está respetando en la planificación y elaboración de políticas públicas, las brechas entre los estándares internacionales y los nacionales se ahondan cuando se trata de proyectos concretos de desarrollo y de infraestructura en los propios territorios indígenas.

Por otra parte, hay factores que complican los escenarios de conflicto, como la contaminación y la degradación del medio ambiente, que constituyen una grave amenaza para numerosos pueblos. Además, los pueblos indígenas, debido a su dependencia del medio ambiente y sus recursos, son los primeros que afrontan las consecuencias directas del cambio climático, que no solamente afectan su subsistencia, sino que también erosionan sus culturas y sus estructuras tradicionales de gobierno.

1. Recomendaciones

Como ha señalado la CEPAL (2014a), el establecimiento de nuevos pactos para la igualdad conlleva la necesidad de abrir el debate sobre los desafíos que enfrentan los países exportadores de recursos naturales en relación con las políticas públicas, la institucionalidad y la regulación de la apropiación y el uso efectivo de las rentas.

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 en esta materia:

- Avanzar en la adecuación y armonización de las legislaciones nacionales y las políticas públicas con los estándares internacionales.

- Evitar que la legislación sobre la tenencia de la tierra, la minería y la extracción de recursos naturales renovables y no renovables, al igual que la legislación forestal y ambiental, promuevan medidas contrarias a los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Es fundamental que haya una armonización de los diferentes marcos regulatorios nacionales en el sentido de resguardar el respeto de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y priorizar la aplicación del principio *pro homine* del derecho internacional⁴.
- Fortalecer los sistemas judiciales en cada país para erradicar toda concepción y práctica racista en la aplicación de justicia, y de este modo garantizar la seguridad jurídica de los territorios indígenas.
- Consolidar las figuras jurídicas en que se 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 dichos territorios de forma coherente con los estándares internacionales.
- 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, en los lugares sagrados o en los recursos naturales necesarios para la supervivencia de los pueblos indígenas.
- Establecer mecanismos de participación en los beneficios a favor de los pueblos indígenas afectados por proyectos extractivos y de desarrollo; llevar a cabo estudios de impacto y establecer medidas de mitigación y compensación.
- Promover el diálogo y las mesas de concertación entre los pueblos indígenas y los Estados hasta su institucionalización como un mecanismo regular y una práctica permanente.
- Realizar una labor sistemática de documentación, mapeo y seguimiento de procesos de consulta efectuados y de conflictos existentes, 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, así como por parte de aquellos actores gubernamentales que tienen

⁴ El principio *pro homine* implica que se debe aplicar la interpretación jurídica que signifique el mayor beneficio, en este caso, para los pueblos indígenas; es decir, que se debe recurrir a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de proteger un derecho y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio.

responsabilidad directa en la protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas.

- 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 sobre lo que es exigible a las empresas.
- Otorgar prioridad en los organismos de cooperación internacional a las cuestiones relacionadas con los conflictos socioambientales locales y participar activamente para articular estrategias eficaces de prevención de conflictos.
- Promover desde los Estados modelos sostenibles de desarrollo económico y manejo territorial, en el marco del buen vivir o vivir bien.
- 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 división entre lo urbano y lo rural

Los pueblos indígenas no han estado 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 de la población indígena que vive en ciudades sería de alrededor del 50%. Más allá de este porcentaje, existen diferencias notorias entre los países de la región.

La migración es el principal factor que incide en estos resultados, pero también influyen en el aumento de la urbanización indígena otros factores, como la expansión urbana debido a la absorción y reclasificación de territorios indígenas cercanos a las grandes urbes y el crecimiento natural de la población indígena en las áreas urbanas; en otros casos, las ciudades se fundaron directamente sobre 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 se ha traducido en 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 deben tomarse en cuenta en el diseño y la aplicación de políticas y en la asignación de recursos para responder a la amplia gama de demandas de empleo, salud, educación y cuidado. Dado que se trata de una población con una estructura por edades afectada por la migración —principalmente, aunque no de forma exclusiva, hacia las ciudades—, esto plantea importantes desafíos sociales, que pueden implicar la necesidad no solo de ampliar la infraestructura sanitaria, la cobertura del sistema educativo y de salud, y la oferta de viviendas y servicios básicos, sino también de incorporar un enfoque intercultural, puesto que los derechos de los pueblos indígenas trascienden la división entre lo urbano y lo 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 países sino también dentro de ellos. Las cifras censales recientes muestran situaciones extremas, que reflejan las dificultades que actualmente enfrentan los pueblos indígenas para permanecer y sobrevivir en sus territorios. Pero, en general, una mirada a la distribución territorial de la población indígena según divisiones político-administrativas mayores (DAM) permite corroborar una alta concentración en determinadas áreas, asociadas a sus territorios ancestrales.

Según la información sobre migración interna reciente entre divisiones administrativas mayores proveniente de los censos de la ronda de 2010, en el caso de diez países de los que hay datos disponibles, unos 816.000 indígenas migraron entre dichas divisiones en los cinco años anteriores a cada censo. En general, las personas indígenas continúan migrando relativamente menos que las no indígenas, lo que refleja el vínculo con sus territorios, más allá de las adversidades. 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 de trasladarse está vinculada a factores más drásticos de expulsión ligados a las brechas de implementación de los derechos territoriales. La reprimarización de la economía de la región, con fuerte énfasis en la extracción de recursos naturales, y los conflictos ya mencionados podrían estar incrementando la intensidad de la migración. Sin embargo, hay dificultades para evaluar en qué medida ello sucede y las comparaciones hechas entre los censos de las rondas de 2000 y de 2010 revelan cambios muy pequeños en los porcentajes de migrantes internos.

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 que presentan mejor desarrollo relativo dentro de cada país, donde además suelen estar ubicadas las capitales u otras ciudades de importancia nacional, tal como sucede con la población no indígena. Sin perjuicio de ello, los migrantes indígenas tienden también a privilegiar como destino áreas geográficas cercanas a sus territorios ancestrales. Asimismo, se aprecia que una proporción de la migración indígena 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. Estas situaciones 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.

Particular atención debe prestarse a las mujeres indígenas, puesto que hay evidencias según las cuales están sometidas a peores condiciones, no solo en comparación con la población no indígena, sino también en comparación con los hombres indígenas. En los lugares de destino, las mujeres indígenas enfrentan obstáculos más graves que los hombres para acceder a los servicios sociales básicos y se vinculan sobre todo con ocupaciones en el servicio doméstico, en la maquila o en actividades informales por cuenta propia, en las que enfrentan condiciones extremadamente precarias de trabajo, como salarios bajos, ausencia total de afiliación a sistemas de seguridad social y salud, e incluso tráfico y explotación sexual.

1. Recomendaciones

En virtud de las situaciones descritas, 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 plantean a continuación algunas recomendaciones de políticas:

- Considerar la enorme heterogeneidad de las situaciones existentes en los diferentes pueblos indígenas en el diseño y la aplicación de políticas públicas de impacto territorial. Garantizar su derecho a la participación contribuye a que estas políticas sean más realistas y efectivas en los territorios.
- Aplicar desde el Estado políticas para hacer frente al empobrecimiento y las dificultades de acceso a los servicios esenciales de las personas indígenas que viven en ciudades, garantizando el derecho a la integridad cultural.

- Analizar la variedad de situaciones existentes en cuanto a la magnitud, itinerarios, causas y consecuencias de la migración indígena en la región, como insumo para la definición de las políticas públicas. En esta tarea, se debe considerar que la migración no puede ser el camino obligado para que los pueblos indígenas mejoren sus condiciones de vida.
- Ahondar en la generación de conocimiento sobre la migración de los pueblos indígenas a partir de los datos disponibles en los censos de población y vivienda. En particular, en varios países los censos de la década de 2010 ofrecen una oportunidad estadística que se debe aprovechar con miras a reconstruir unidades geográficas de análisis que correspondan a los límites de los territorios indígenas, más allá de su coincidencia con las divisiones político-administrativas.
- Adoptar medidas especiales en relación con las mujeres indígenas, teniendo en cuenta el papel clave que ellas desempeñan en la preservación de los lazos socioculturales y la cohesión de sus hogares y comunidades, con el fin de garantizar sus derechos, facilitando su acceso a los servicios básicos y las oportunidades para que mejoren su calidad de vida y las condiciones de sus hogares.
- Actuar desde los Estados para poner fin a la vulneración de los derechos de las niñas y los niños que migran, indígenas y no indígenas, en especial de aquellos que se movilizan sin acompañamiento de familiares o adultos responsables de su cuidado.

E. Políticas migratorias y transfronterizas, y sus efectos sobre los pueblos indígenas

La migración indígena no se presenta únicamente en el plano interno, sino que en muchos casos trasciende las fronteras nacionales; es por eso que ha ido ganando cierta notoriedad en los últimos años. Es preciso distinguir en términos conceptuales 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 los censos de 2010 ha reafirmado que se trata de una migración principalmente transfronteriza, de la que se infieren las dos tendencias mencionadas. Con independencia de las causas, está presente 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 la doble condición de migrante y de indígena— se exagera en escenarios de ausencia y desatención del Estado y de lejanía de las redes familiares y comunitarias. En los nueve países de los que hay datos disponibles, los censos de la ronda de 2010 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. 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 organizaciones de mujeres indígenas de diversa índole, 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 cuanto al origen, 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 de países limítrofes—; sin embargo, también existen casos de pueblos indígenas que realizan una migración de carácter transnacional a países de fuera de la región que posteriormente se traduce en que miembros de generaciones subsiguientes regresen al país de origen de sus padres (como es el caso de los inmigrantes indígenas nacidos en los Estados Unidos que han regresado a México o de los otavalos nacidos en España censados posteriormente en el Ecuador).

Al analizar los patrones de asentamiento por divisiones administrativas mayores, se advierte una movilidad en territorios ancestrales, como ocurre en el caso del pueblo pasto, que en un 60% reside en la provincia de Carchi, en el Ecuador, limítrofe con el departamento colombiano de Nariño, en el que viven el 84% de los inmigrantes internacionales pastos nacidos en el Ecuador. Pero las cifras también muestran otros patrones migratorios: las ciudades capitales atraen flujos de migración internacional indígena independientemente de la existencia o no de territorios históricos insertos en dos o más Estados. También puede darse el caso de inmigrantes de pueblos originarios de un solo lado de la frontera —como los inmigrantes otavalos nacidos en el Ecuador y residentes en Colombia— que migran hacia países vecinos en una suerte de movilidad histórica. Se trataría de itinerarios asociados a actividades de comercio de sus producciones que implican algún grado de movilidad por territorios más allá de la frontera étnica.

Al margen de la diversidad que la movilidad indígena presenta en la región en cuanto a magnitud y características, las cifras dejan en claro que la migración a través de fronteras estatales es otro de los desafíos que deben enfrentar los Estados como parte de las acciones tendientes a cerrar brechas. Por ejemplo, un camino que debe seguir profundizándose en la región es el otorgamiento de doble nacionalidad a los miembros de los pueblos indígenas asentados a ambos lados de una frontera —medida en la que ya se registran avances en Colombia y Venezuela (República Bolivariana de)—. Asimismo, la Comunidad Andina y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) muestran —desde la década pasada— progresos interesantes en materia de libre tránsito, facilitación de procedimientos migratorios en zonas fronterizas y residencia, aspectos que, si bien no son exclusivos para los pueblos indígenas, los benefician y podrían ser ampliados.

Tales avances son condición necesaria, pero no suficiente, para un mayor reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas que se desplazan a través de las fronteras. Así quedó reflejado en la Declaración de la Segunda Cumbre Continental de Mujeres Indígenas del Abya Yala (que se realizó en La María Piendamó (Colombia) en 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 expresaron los representantes de los pueblos y naciones indígenas en la Conferencia Preparatoria Mundial de los Pueblos Indígenas para la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas que se conocería como Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, en el Documento Final de Alta (de junio de 2013), cuando recomendaron “la derogación o suspensión de leyes, reglamentos, operaciones y órdenes ejecutivas especiales ‘contra el terrorismo’ y de seguridad nacional, inmigración, control fronterizo u otra índole que vulneran los derechos de los pueblos indígenas”.

Proteger a los migrantes internacionales indígenas que transitan por las fronteras es un elemento central en la promoción de sus derechos, sobre todo en el caso de las mujeres, las niñas y los niños. La situación de estos últimos se torna aún más preocupante, al considerar los desplazamientos de menores no acompañados, que están expuestos a graves violaciones de sus derechos fundamentales.

Resulta imperioso, entonces, no perder de vista que, si bien la región ha logrado avances formales en los estándares de protección de derechos, existen también situaciones de estancamiento en la ejecución de políticas y la implementación y reglamentación de normativas.

1. Recomendaciones

Sobre la base de los hallazgos descritos, se exponen algunas recomendaciones orientadas a la formulación de políticas:

- Ratificar la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, sobre todo en los países de destino de la migración, puesto que agrega otro marco de protección a las personas indígenas. Como ha venido reiterando la CEPAL, este es un asunto de primordial importancia para los países que aún no la han ratificado.
- Disponer las medidas y recaudos estatales 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.
- Reforzar la presencia del Estado en zonas de frontera 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.
- 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 una frontera puede ser un camino; las modalidades deberán ser acordadas por los países involucrados y los pueblos indígenas. Constituyen una situación especial los pueblos en aislamiento voluntario, que también se ven forzados a moverse por la presión sobre sus territorios. Por lo 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 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, así como las normativas y recomendaciones de la CIDH.
- Asignar recursos para la investigación sobre los desplazamientos de pueblos indígenas por las fronteras, motivados por los efectos

ambientales de las industrias extractivas y por la presión 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.

- Prestar atención a la situación de las personas indígenas migrantes internacionales que se asientan en las grandes ciudades de los países de destino, lo que plantea también desafíos en materia de formulación de políticas pluriculturales.
- Profundizar en el conocimiento de las características sociodemográficas de las personas y pueblos indígenas que emigran de un país a otro. En el caso de los censos, la pregunta de autoidentificación debe ser aplicable también a los nacidos en el extranjero, junto con ofrecer la posibilidad de señalar el pueblo de pertenencia.
- Abordar estudios cualitativos y etnográficos que permitan alcanzar una mayor comprensión de los procesos de reproducción social y cultural de los pueblos indígenas, considerando la complejidad de la movilidad indígena.

F. El derecho a la salud y el bienestar de los pueblos indígenas: una mirada integral con perspectivas de género y generacional

Para 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. Este concepto 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 de la realización de otros derechos, en particular de los derechos territoriales.

En términos generales, se observa que los progresos en materia de políticas y programas de salud han tenido lugar por medio del mejoramiento del acceso y la adecuación de los servicios a las realidades culturales de los pueblos indígenas. La consolidación de experiencias en salud ha producido una enorme riqueza de conocimientos; muchas 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. 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.

Sin embargo, los indicadores de morbimortalidad de los pueblos indígenas continúan siendo más desfavorables, lo que pone de manifiesto un daño acumulativo y más intenso. En efecto, el perfil epidemiológico descrito en este documento muestra evidencias elocuentes sobre las inequidades en materia de salud que afectan a los pueblos indígenas, aunque la información es fragmentaria. En términos generales, se trata de 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 obesidad y la malnutrición en general. Además, dicho perfil sugiere que, en la medida en que aumenta el contacto y la participación de los pueblos indígenas en la sociedad occidental, la estructura de la mortalidad cambia, comenzando a presentar causas similares a las que subyacen a la mortalidad de la población no indígena.

La salud mental es otro de los ámbitos que requieren 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, lo que tiene consecuencias psicológicas en las personas y las comunidades. Si bien existe una diversidad de situaciones según los contextos socioterritoriales de cada pueblo, la mortalidad por suicidio sistemáticamente más alta entre las personas indígenas indica que comparten una serie de determinantes sociales (como la condición étnica, la pobreza y la discriminación) que interactúan con un aumento de los factores de estrés como resultado de presiones externas e internas a las comunidades. Si a ello se suman 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 los jóvenes indígenas.

Los censos de la década de 2010 y las 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 de los que hay datos disponibles alcanzarían proporciones de dos tercios al año 2015, conforme a lo que se había establecido en acuerdos internacionales adoptados en décadas anteriores. Sin embargo, la mortalidad infantil y la mortalidad en la niñez indígenas continúan siendo sistemáticamente más elevadas que las del resto de la población 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. Ellas reflejan las inequidades estructurales que sufren los pueblos indígenas en la región y que no se eliminarán si la salud no se aborda de forma sinérgica con el resto de las políticas sectoriales, sin descuidar la dimensión colectiva.

Un tema central en relación con el bienestar de las mujeres indígenas es el de 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 de los niños y niñas indígenas, impactando en el derecho fundamental a la vida. Este es un asunto prioritario tanto para las organizaciones de mujeres indígenas como para los Estados y la comunidad internacional.

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 varios indicadores sobre salud sexual y reproductiva, como aumentos en la prevalencia del uso de métodos anticonceptivos, en la reducción del embarazo en la adolescencia y en la atención profesional del parto.

En relación con la maternidad a edades tempranas, en la mayoría de los países se ha observado una disminución entre las jóvenes indígenas de entre 15 y 19 años. Si bien las cifras permiten constatar una caída de la maternidad en la adolescencia cuando las jóvenes indígenas tienen más años de escolaridad formal, aun controlando por niveles educativos la maternidad entre las adolescentes indígenas siempre es más elevada que entre las no indígenas; resulta imprescindible entonces contextualizar las cifras en las diferentes realidades socioculturales y territoriales. Las limitaciones en la disponibilidad y calidad de la información sobre la mortalidad materna son, en general, muy preocupantes, más aún en el caso de las mujeres indígenas. Las cifras disponibles corresponden a estudios locales y específicos, sin que exista una sistematización a través del tiempo, y todas muestran una sobremortalidad materna en desmedro de las mujeres indígenas. La atención del embarazo, el parto

y el posparto es una de las áreas en que se ha promovido ampliamente la salud intercultural, mediante la incorporación de agentes y prácticas de la medicina tradicional indígena. Esto se estaría reflejando en aumentos significativos de la atención profesional y es de esperar, en consecuencia, que haya tenido impacto en la reducción de la mortalidad materna de la población indígena. 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. En el diseño de políticas de salud sexual y reproductiva es imprescindible garantizar los derechos de integridad cultural, porque además ello contribuirá a la eficacia de las políticas. Esto supone generar condiciones para que las personas y las parejas puedan ejercer esos derechos de acuerdo a sus propias prácticas y modelos de bienestar. La falta de información sistemática referida a la salud reproductiva de las mujeres indígenas también se extiende al tema de la violencia contra mujeres, niños y niñas indígenas, lo que es una expresión aguda de desigualdad y discriminación. La violencia institucional en la que se desarrollan numerosos conflictos ligados a la defensa territorial por parte de los pueblos indígenas también tiene efectos devastadores sobre estos grupos. La ocupación del territorio por parte de las fuerzas policiales los hace víctimas de hostigamiento y represión, e incluso se ha observado la penalización a menores de edad, lo que contraviene los compromisos internacionales asumidos en materia de los derechos de la infancia.

Los diferentes tipos de violencia se relacionan con el racismo, el colonialismo y el patriarcado, que aún persisten. En este contexto, las mujeres indígenas han realizado una importante contribución a la conceptualización de la violencia desde su propia perspectiva, aportando conceptos como los 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 de la definición de estrategias eficaces. Los procesos de empoderamiento de las mujeres indígenas son fundamentales para hacer frente a las situaciones de violencia, en la medida en que rescatan las prácticas y creencias que ellas consideran positivas y desafían aquellas que estiman dañinas. 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 su puesta en marcha y la evaluación de sus resultados. Se deben generar datos para identificar 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 fundamental para definir objetivos sanitarios con sentido y evaluar la calidad de los programas y los efectos de las 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 de acuerdo con los estándares existentes, garantizando el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y su plena participación en todas las acciones que los 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 provisión de salud y el acceso a ella.

Asimismo, es urgente que los Estados adopten las medidas necesarias, en conjunto con los pueblos indígenas, para garantizar que las mujeres y los niños, niñas, 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 aislados por conflictos como en los centros urbanos.

Es fundamental que la cooperación internacional renueve sus compromisos y continúe apoyando a los Gobiernos y a los pueblos indígenas. 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:

- Elaborar políticas y programas de salud intercultural que incluyan la salud sexual y reproductiva, lo que requiere de acuerdos, consensos y entendimientos mutuos.
- Crear y fortalecer mecanismos de exigibilidad y evaluación del cumplimiento de las políticas públicas y de las normas en materia de salud. Se sugiere hacer un uso creativo de los recursos institucionales con que cuentan los defensores del pueblo, por ejemplo, a través de informes especiales sobre salud indígena, iniciativas de ley, rendición de cuentas y llamadas de atención al Poder Ejecutivo, entre otras acciones.
- 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 la incidencia política, destacando las brechas que enfrentan.

- 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 la presencia de investigadores en el enfoque de derechos, género e interculturalidad de las comunidades.
- Aumentar el conocimiento en torno a enfermedades crónicas como el cáncer, considerando los factores socioambientales y culturales y, en particular, el impacto que tienen sobre la salud las actividades de las industrias extractivas.
- Promover el intercambio de experiencias de los países de la región en el diseño e implementación de los diversos modelos de salud intercultural, incluida la de los programas apoyados por las Naciones Unidas, a fin de expandir los logros y evitar la repetición de errores.
- Conformar redes de salud con enfoque intercultural, que se constituyan en comunidades de aprendizaje y permitan fortalecer e impulsar los modelos de salud intercultural.
- Formular y poner en marcha estrategias comunitarias para abordar desde una perspectiva integral los temas de salud mental, con énfasis en las mujeres, la juventud y la niñez indígenas. Es urgente avanzar en la investigación intercultural de las formas en que se manifiesta la depresión en los jóvenes indígenas. Es preciso desarrollar y aplicar estrategias interculturales de prevención y tratamiento de las enfermedades, en particular de aquellas introducidas por el contacto con la sociedad occidental.
- Considerar que los pueblos indígenas, sus agentes sanadores y tratamientos no se deben insertar en un plano de subordinación a la medicina occidental o convencional. 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.
- Reconocer los aportes de la medicina tradicional indígena, articulando las investigaciones sobre sus prácticas con el contexto cultural que las hace eficaces y terapéuticas. De acuerdo con ello, se sugiere una evaluación más integral de la medicina tradicional, complementando el conjunto de prácticas de carácter empírico con sus dimensiones simbólicas y culturales.

- Incorporar los aspectos sociales y colectivos presentes en el sustrato ideológico de las medicinas tradicionales indígenas.
- Formular diagnósticos sobre la violencia contra las mujeres, niños y niñas indígenas, a partir de metodologías participativas que respondan a sus necesidades y que generen confianza.
- Crear espacios de reflexión para las mujeres indígenas en que puedan conceptualizar, desde su propia perspectiva, la violencia y sus distintas manifestaciones; incorporar a las niñas, los niños y los jóvenes indígenas, para conocer qué piensan y cómo viven la violencia, y trabajar con los hombres, las autoridades ancestrales y tradicionales de las comunidades, y representantes de los Gobiernos y de los sectores de la salud y la educación, todo ello en el marco de los programas e iniciativas estatales contra la violencia, garantizando la participación de las organizaciones de mujeres indígenas en todas las etapas del proceso.
- Continuar con los procesos de empoderamiento de las mujeres indígenas, que son fundamentales 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 con miras a la interculturalidad, en un marco de participación y autonomía de los pueblos 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 los años 2000 y 2010. En particular, las niñas y los niños de 6 a 11 años se incorporan actualmente más temprano al sistema educativo, permanecen más tiempo en él y finalizan con mayor frecuencia los ciclos escolares. Los ocho países que tienen datos disponibles de censos recientes muestran porcentajes de asistencia de los niños indígenas de 6 a 11 años que van entre el 82% (en la República Bolivariana de Venezuela) y el 99% (en el Uruguay). En el caso de la población de 12 a 17 años, si bien la inserción escolar alcanza porcentajes bastante más bajos que los del grupo anterior, con un rango que oscila entre el 72% y el 80% para el mismo conjunto de países, el aumento que se observa en los últimos diez años es alentador. El grupo más rezagado en términos de escolarización es el de los jóvenes de 18 a 22 años, cuyo porcentaje de asistencia a instituciones educativas no supera el 40% en ningún país de la región (el rango va del 24% en México al 40% en Costa Rica).

La información censal ha permitido, además, comprobar progresos en la permanencia en el sistema educativo, en especial de las jóvenes indígenas, y un aumento importante de la proporción de jóvenes de 15 a 19 años, tanto hombres como mujeres, que culminaron la enseñanza primaria. 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 otra, se suman las brechas territoriales y generacionales, que conducen en el primer caso a profundas desigualdades entre el campo y la ciudad, así como entre territorios indígenas y otras áreas geográficas del país. Esto pone en una situación de particular desventaja a las mujeres indígenas, principalmente a las jóvenes, que ya comienzan a insertarse en el mercado laboral y a tomar decisiones sobre su vida reproductiva.

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: mediante una oferta de servicios muy inferior a los mínimos recomendados, en comparación con la que se brinda 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 esenciales en la vida de los pueblos indígenas, como el idioma. El derecho a su conservación y uso es consistente con el deseo de mantener viva la cultura de la que se es parte y representa un pilar fundamental de la identidad, un canal que facilita la continuidad de los pueblos. Algunos datos disponibles permiten constatar que en muchos pueblos la preservación de la lengua indígena es muy alta dentro de los territorios, pero fuera de ellos la proporción de jóvenes que la mantienen es baja. En otros casos, el grado de pérdida del idioma es grave y hay pueblos que presentan una tendencia a la rápida extinción de sus lenguas. Ello se explica en gran medida por las condiciones en que se ha forjado la integración de los pueblos indígenas de América Latina a la modernidad y la globalización, que han contribuido 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 decisivo para mitigar y revertir estos procesos en resguardo de la diversidad lingüística y la riqueza cultural.

Si bien se han registrado notables avances en la adecuación de los sistemas jurídicos y los marcos constitucionales en la línea de 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 los niños indígenas, hoy 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.

Puesto 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 se constituyen en 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.

De acuerdo con la información disponible, pocos estudiantes indígenas logran llegar a la educación postsecundaria y superior en América Latina. Los principales motivos de la menor incorporación de los jóvenes indígenas a la educación postsecundaria son las condiciones económicas, la entrada más temprana al mundo del trabajo, incluidas las actividades de subsistencia, la distancia de las instituciones de educación superior de los lugares de residencia y la mala calidad de la educación primaria y secundaria, por mencionar los más notorios. Además, las instituciones de educación superior convencionales prácticamente no incorporan elementos culturales indígenas ni efectúan las modificaciones tendientes al bilingüismo y la interculturalidad, como sí ocurre en los niveles primario y secundario.

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 de los pueblos indígenas son medios imprescindibles para la transformación de las relaciones sociales, culturales, económicas y políticas en los países de la región, pues permiten crear espacios para el establecimiento de un diálogo simétrico, de mutuo aporte y respeto para el fortalecimiento de la diversidad.

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 las autoridades indígenas en la planificación y administración educativa favorece los proyectos autonómicos y las aspiraciones legítimas de poner en práctica sus propios modelos de

desarrollo. “Nada sobre nosotros sin nosotros” afirma una expresión que se ha difundido en las últimas décadas, para referirse a la necesidad de que las políticas se formulen con la participación de las personas y grupos a quienes afectarán. Este aforismo se ha vuelto crucial para los pueblos indígenas, cuyos conocimientos tradicionales, cultura, medios de vida, visiones de mundo y métodos pedagógicos a menudo solo existen dentro de sus comunidades. Una educación que responda a los actuales estándares de derechos requiere, por lo tanto, de la participación plena de los pueblos indígenas en todas las etapas, desde el desarrollo de los programas de estudio y los materiales pedagógicos, así como 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:

- Adoptar, de forma consistente con lo que estipulan 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.
- 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.
- Garantizar que la enseñanza a la que acceden los niños y jóvenes indígenas sea apropiada desde el punto de vista cultural, para lo que se requiere modificar los planes de estudio de forma que se basen en las creencias y los valores culturales de los pueblos indígenas, o al menos los reflejen adecuadamente.
- Promover en forma prioritaria el acceso de las mujeres indígenas a la educación y el desarrollo de sus capacidades, realizando todas las reformas que sean necesarias en los sistemas educativos para que ellas puedan aprovechar las oportunidades de capacitación y empleo.
- Aplicar políticas de acción afirmativa que permitan la incorporación de los jóvenes indígenas de ambos sexos a la educación superior, incluidos sistemas de becas y de apoyo académico.
- Impulsar la educación en el marco del buen vivir, apostando a 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 realicen modificaciones dirigidas a un mayor bilingüismo y un enfoque intercultural.

- 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.
- Ampliar los enfoques de las modalidades educativas interculturales a fin de incorporar las experiencias de los pueblos indígenas, sus cosmovisiones, historias, conocimientos, técnicas y medios de transmisión para reducir las desigualdades y las brechas existentes.
- Aumentar la inversión pública en la educación de los niños y jóvenes indígenas, que es generalmente insuficiente, para equipararla con la destinada a otros segmentos de la población. Además, se deberían realizar estudios periódicos que permitan valorar los efectos del gasto público en esta área y los impactos de las políticas educativas entre los pueblos indígenas.
- Reconocer, en el marco de la libre determinación y de los procesos autonómicos, los sistemas educativos indígenas, así como promoverlos y contribuir a su fortalecimiento.
- 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, en todos los niveles de enseñanza.

H. Los pueblos indígenas, la información pública y la comunicación: hacia la construcción de sistemas estadísticos y de medios pluriculturales

El derecho a la información y a la comunicación se vincula con todos los factores necesarios para la construcción de una auténtica democracia, y su respeto contribuye a que se haga efectivo el pluralismo político e ideológico. Para los pueblos indígenas, el derecho a la información y a la comunicación conlleva 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. El acceso a la información relativa a los presupuestos públicos y su ejecución en los distintos niveles se hace indispensable para estos fines. Asimismo, para evaluar el cumplimiento de 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 y los medios masivos de comunicación reflejen adecuadamente sus realidades, y también conlleva la necesidad de que los Estados promuevan y garanticen su pleno acceso a ellos y aseguren la participación plena y efectiva de dichos pueblos 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 realizado un trabajo intenso en la región para mejorar la disponibilidad y calidad de los datos sobre los pueblos indígenas, principalmente y de forma generalizada en los censos de población y vivienda, y de manera más incipiente en el resto de las fuentes de datos. Actualmente, todos los países están aplicando —en mayor o menor medida— las recomendaciones internacionales originadas sobre todo en los debates e intercambios sostenidos en los últimos años por los institutos nacionales de estadística, las organizaciones de pueblos indígenas, académicos y la cooperación internacional. En el caso de los censos de población y vivienda, junto con la inclusión del criterio de autoidentificación en todos los países, uno de los avances ha sido la incorporación de nuevas variables de interés para estos pueblos, por ejemplo, mediante la consideración de los idiomas indígenas, la inclusión de categorías que se refieren explícitamente a las viviendas indígenas, la formulación de preguntas sobre espiritualidad, el registro de la existencia de relaciones conyugales polígamas en territorios indígenas o la inclusión de preguntas sobre educación intercultural bilingüe. Si bien se trata de experiencias aisladas, sientan importantes precedentes en el sentido de que la adecuación cultural de los instrumentos estadísticos convencionales resulta compleja, pero posible. Otros progresos en materia censal son una definición más precisa de la cartografía, que en algunos países permitirá obtener indicadores desagregados según los territorios indígenas, al margen de que correspondan o no a los límites político-administrativos del país. También son signos claros de avance las pruebas piloto en estos temas, las campañas, las consultas y una mayor participación de los pueblos indígenas en los procesos, además de la institucionalización de la temática.

Sin embargo, como los avances son dispares, es preciso fortalecer la participación de los pueblos indígenas en las etapas posteriores al censo (evaluación de los datos, procesamiento, difusión, capacitación y uso de la información e incidencia en políticas), así como crear o fortalecer la institucionalidad necesaria 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 las encuestas y los registros continuos; aun cuando en algunos países esto ya 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 tienen un potencial de información muy rico para conocer la situación de las economías, así como de la tierra y sus recursos en los territorios indígenas. En este sentido, varios países 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. Además, en relación con diversas variables convencionales se han incorporado categorías que tienen sentido en el caso de los pueblos indígenas, referentes, por ejemplo, al uso de la tierra o de determinadas plantas con fines ceremoniales y espirituales, el uso de métodos tradicionales indígenas para el cultivo o la realización de prácticas religiosas como rezos, ritos o pagos 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 el Ecuador y Guatemala, de inclusión del enfoque de los pueblos indígenas en el sistema estadístico de salud.

Las 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 es 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. En cuanto a herramientas complementarias, existen pocas experiencias en países de la región, como las del Paraguay, el Perú (solo en la Amazonia) y Venezuela (República Bolivariana de), que, junto con el censo de población y vivienda convencional, aplicaron en los territorios indígenas un cuestionario comunitario que ofrece un gran potencial para el monitoreo de los derechos colectivos. En el caso de la Argentina, ligada también al proceso censal, se realizó la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas, entre 2004 y 2005, dotada de un diseño muestral con el que se buscó la representatividad de los diferentes pueblos indígenas y cuyo contenido conceptual y metodológico se elaboró en conjunto con dichos pueblos, que además participaron en la mayoría de las etapas del estudio.

En numerosos seminarios y talleres realizados en el ámbito internacional 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. En la región se cuenta con una propuesta de indicadores elaborada en 2006, en que 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 los 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 y en relación con otros pueblos indígenas y con la sociedad en general.

En cuanto a los medios tradicionales, como la radio y la 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, son bilingües o trilingües y hacen uso de los idiomas indígenas y el español (o el portugués, en el caso del Brasil); muchas cuentan ahora con sitios 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 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.

En la última década, las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones se han constituido, sin duda, en un medio que facilita la difusión de las actividades que desarrollan las organizaciones indígenas, permitiendo que expresen su sentir sobre sus propias creencias y cosmovisiones, así como acerca de la interacción con visiones y opiniones que surgen del ámbito no indígena. Dichas tecnologías han permitido el florecimiento de redes que trascienden el alcance de la radio y la 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.

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 en diversos aspectos que incluyen 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 efectivo. 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 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

En el marco de la situación descrita, se recomiendan las siguientes medidas estatales:

- Fortalecer los contextos legales y normativos para la inclusión de los pueblos indígenas en los sistemas estadísticos nacionales, a fin de garantizar su participación en todo el proceso de generación de información.
- 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.
- Aumentar, en conjunto con los pueblos indígenas, las actividades de las entidades responsables de los sistemas estadísticos nacionales para la adecuación cultural de los instrumentos estadísticos y de los procedimientos que determinan cada una de las etapas en la producción de información.
- 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.
- Fortalecer las capacidades técnicas de los pueblos indígenas para un uso activo de la información disponible y su incidencia en políticas; por otra parte, capacitar a los funcionarios estatales, para que conozcan mejor los deberes actuales en materia de producción de información y la importancia de la participación de los pueblos indígenas y la pertinencia cultural como medio para mejorar su calidad y validez.
- Evaluar conjuntamente con los pueblos indígenas y los institutos nacionales de estadística los avances y retrocesos en estas materias, así como intercambiar experiencias y definiciones de estrategias operativas adecuadas a la naturaleza de cada fuente de datos, tomando en cuenta las recomendaciones ya existentes en esta materia.
- Redoblar los esfuerzos para que el acceso a la Internet de banda

ancha esté disponible para todas las personas y pueblos indígenas con la mayor celeridad posible.

- Diseñar y aplicar políticas para la asignación del espectro radioeléctrico que incluyan de manera explícita a los pueblos indígenas. A la vez, dado que este espectro es un recurso natural, deben tomarse medidas eficaces para que los estándares existentes respecto de los derechos territoriales de los pueblos indígenas incorporen esta dimensión.
- Adoptar un marco normativo que brinde certezas para el ejercicio del derecho a la comunicación de los pueblos indígenas, promueva la desconcentración de la propiedad de la radio y la televisión, y contribuya a generar un espacio mediático plural y accesible a todos los sectores de la población, en especial en lo referente a la radiodifusión comunitaria, para que pueda operar sin discriminación.
- Garantizar que la asignación de licencias de radio y televisión sea regulada en virtud de criterios objetivos, públicos y democráticos, con la plena participación de los pueblos indígenas.
- Extender la red de comunicaciones y telecomunicaciones, mediante la construcción y ampliación de vías de ambos tipos, a fin de permitir la integración de las comunidades, mitigando de este modo las carencias y rezagos que afectan a los pueblos indígenas.
- Establecer condiciones para que los pueblos indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, adecuando la legislación correspondiente.
- Incluir explícitamente a los pueblos indígenas en los observatorios sobre racismo y discriminación en los medios de comunicación. Estos pueden proporcionar principios orientadores y propuestas pertinentes para contribuir a eliminar los contenidos racistas en relación con los pueblos indígenas. La experiencia de Guatemala puede servir de ejemplo para otros países.
- Estimular la formación profesional de personas indígenas en el ámbito del periodismo y las comunicaciones, y en carreras técnicas relacionadas con las tecnologías de la información y las comunicaciones, incluida la formación para el desarrollo de programas informáticos.
- Promover y fortalecer la participación activa de los pueblos indígenas en la Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe y en el seguimiento del Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información y del Conocimiento de América Latina y el Caribe (eLAC2015), así como también en los grupos de trabajo constituidos en el marco de dicha Conferencia.

I. Comentario final

En el marco de las transformaciones profundas que se requieren en América Latina y el Caribe 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, incluidos el fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y la rendición de cuentas, que permitan consolidar las mejoras de su bienestar y sus condiciones de vida, la participación política y los derechos territoriales. Asimismo, la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo centrado en la igualdad es el camino para transitar hacia una real valoración de la diversidad, con la que 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 de los derechos de los pueblos indígenas, posicionadas en las agendas nacionales e internacionales, y, por ende, con el surgimiento de nuevas obligaciones estatales, cuyo cumplimiento hoy se exige de manera urgente. En consecuencia, 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, los niños y niñas, los jóvenes y las personas mayores, así como en el cumplimiento de su 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, V. (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) (2014), "Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares" [en línea] <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>.
- _____(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*, Panamá.
- _____(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, A. (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>.

- Albó, X. (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, A. (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, J. (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.
- ANIDE/ATM/CEJIL (Fundación Apoyo a la Niñez y sus Derechos/Alianza Territorial Mapuche/Centro por la Justicia y el Derecho Internacional) (2015), *Informe sobre violencia policial contra niños, niñas y adolescentes mapuche e impunidad* [en línea] https://www.crin.org/sites/default/files/attachments/informe_ninzez_mapuche.pdf.
- Antón Sánchez, J. (2010), “La experiencia afrodescendiente y la visibilidad estadística en el Ecuador”, *Documentos de Proyecto*, N° 368 (LC/W.368), Santiago, 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.
- Arnold, D. y J. Yapita (2004), *Hacia un modelo social del parto: debates obstétricos interculturales en el altiplano boliviano*, La Paz, Ediciones ILCA.
- Arrobo, N. (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, B. (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*, Ciudad de México.
- Assies, W. (2005), “Pluralismo, autodeterminación y autonomías”, *Artículo primero. Asamblea Constituyente, otra Bolivia es posible*, Año IX, N° 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, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto [en línea] <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/11303/LCL1767-I.pdf>.
- Balladelli, P. 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>.
- Barrios, O. y M. Dávalos (2007), *Recomendaciones surgidas de la prueba piloto conjunta sobre enfoque étnico. Brasil y Paraguay*, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.
- Barroso, G. y A. Sandoval (2009), "Fecundidad indígena y salud reproductiva en La Montaña", *Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de Guerrero*, Ciudad de México, Programa Universitario México Nación Multicultural-Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)/Secretaría de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado de Guerrero.
- Bedoya Garland, E. y Á. B. 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, Á. y M. 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, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Beristain, C., D. Páez e I. Fernández (2009), *Las palabras de la selva. Estudio psicosocial del impacto de las explotaciones petroleras de Texaco en las comunidades amazónicas de Ecuador*, Bilbao, Hegoa [en línea] http://publicaciones.hegoa.ehu.es/uploads/pdfs/172/Las_palabras_de_la_selva.pdf?1488539691.
- Berraondo, M. (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, P. (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.
- BID/UNESCO (Banco Interamericano de Desarrollo/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), *Suficiencia, equidad y efectividad de la infraestructura escolar en América Latina según el TERCE* [en línea] <http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Terce-infraestructura-ESP.pdf>.
- Brasil, Ministerio de Salud (2012), *Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas*, Brasília, Fundación Nacional de la Salud.
- Bucheli, M. y W. 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, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Burger, J. y D. 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, A. (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_online/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, F. (2013), "Ejercer derechos, refundar el Estado. Cómo los indígenas amplían la ciudadanía", *Ciudadanía intercultural. Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas en Latinoamérica*, Ferrán 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>.
- Cabrol, M. y M. Székely (eds.) (2012), *Educación para la transformación*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea] <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/392/Educaci%C3%B3n%20para%20la%20transformaci%C3%B3n.pdf>.
- CADPI (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 (Nicaragua).
- Caicedo, L.P. (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, M. y F. 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, 27 al 29 de abril [en línea] <http://www.osarguatemala.org/sites/default/files/docs/brechass.pdf>.
- Calvelo, L. (2011), "Viejos y nuevos asuntos en las estimaciones de la migración internacional en América Latina y el Caribe", *serie Población y Desarrollo*, N° 98 (LC/L.3290-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Camus, M. (2002), *Ser indígena en la ciudad de Guatemala*, Ciudad de Guatemala, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Canales, A. y otros (2010), "Migración y salud en zonas fronterizas: informe comparativo sobre cinco fronteras seleccionadas", *serie Población y Desarrollo*, N° 95 (LC/L.3250-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Canales, A., P. Vargas e I. Montiel (2010), "Migración y salud en zonas fronterizas: Guatemala y México", *serie Población y Desarrollo*, N° 91 (LC/L.3246-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- 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] <https://www.arcoiris.com.co/2013/11/v-cumbre-continental-de-los-pueblos-indigenas-del-abya-yala-declaracion-de-la-maria-piendam/>.
- Cardoso, F. H. y E. Faletto (1969), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Casillas Alvarado, M.Á., J. Badillo Guzmán y V. Ortiz Méndez (coords.) (2012), "Educación superior para indígenas y afrodescendientes en América Latina", *Biblioteca Digital de Humanidades*, Veracruz, Universidad Veracruzana [en línea] www.uv.mx/bdh.
- Castañeda, A. (2006), "Salud indígena y derechos humanos", *Manual de contenidos. Campaña educativa sobre derechos humanos y derechos indígenas*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).
- Castañeda, X., B. Mans y A. Davenport (2002), "Mexicanización. Una estrategia de sobrevivencia para los mayas guatemaltecos en el área de San Francisco", *Migraciones Internacionales*, vol. 1, N° 3.
- CDES (Centro de Derechos Económicos y Sociales) (2011), "Criminalización de la protesta social: un recuento desde el retorno a la democracia" [en línea] <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/3338>.
- 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.
- 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), Ciudad de México, Cámara de Diputados.

- Cecchini, S. y A. 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, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- 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) (2015), *América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2646), Santiago.
- ____ (2014a), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago, abril.
- ____ (2014b), *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos* (LC/L.3902), Santiago, noviembre.
- ____ (2013a), *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/L.3697), Santiago, 5 de septiembre.
- ____ (2013b), "Mujeres indígenas en América Latina. Dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos", *Documentos de Proyecto* (LC/W.558), Santiago.
- ____ (2013c), *Recursos naturales: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional en América Latina y el Caribe* (LC/L.3748), Santiago [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.
- ____ (2013e), *Economía digital para el cambio estructural y la igualdad* (LC/L.3602), Santiago.
- ____ (2013f), "Lista de indicadores para el eLAC2015. Versión 2013", *Documentos de Proyecto* (LC/W.527), Santiago.
- ____ (2012), "Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: información sociodemográfica para políticas y programas", *Documentos de Proyecto*, N° 72 (LC/W.72), Santiago.
- ____ (2011a), "Recomendaciones para los censos de la década de 2010 en América Latina", *serie Manuales*, N° 72 (LC/L.3364), Santiago, 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 Proyecto* (LC/W.436), Santiago.
- ____ (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.
- ____ (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P), Santiago.
- 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. Proyecciones de población* (LC/G.2569-P), Santiago.

- (2013b), *Propuesta de agenda regional en población y desarrollo para América Latina y el Caribe después de 2014* (LC/L.3641/CRPD.1/4) [en línea] <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/50502/CRPDPropuestadeagenda.pdf>.
- (2013c), *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.
- (2011a), “Recomendaciones para los censos de la década de 2010 en América Latina”, *serie Manuales*, N° 72 (LC/L.3364), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2011b), *Observatorio Demográfico: envejecimiento poblacional*, N° 12 (LC/G.2517-P), Santiago.
- (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.
- (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*, N° 57 (LC/L.3095-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (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.
- (2007), *Panorama Social de América Latina, 2006* (LC/G.2326-P), Santiago.
- (2006), “Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: información sociodemográfica para políticas y programas”, *Documentos de Proyecto*, N° 72 (LC/W.72), Santiago, 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 Proyecto*, N° 20 (LC/W.20), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2004), “La fecundidad en América Latina: transición o revolución”, *serie Seminarios y Conferencias*, N° 36 (LC/L.2097-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (1996), “Plan de Acción Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Población y Desarrollo” (LC/G.1920), Santiago [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 Proyecto* (LC/W.473/Rev.1), Santiago.
- 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.
- (2010), “Salud materno infantil de pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina: una relectura desde el enfoque de derechos”, *Documentos de Proyecto* (LC/W.346), Santiago, 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, 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 Proyecto* (LC/W.569), Santiago, 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 Proyecto* (LC/W.477), Santiago, 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.
- Chisaguano, S. (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.
- 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.
- Chile, Ministerio de Educación (2008), *Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) 2008*, Santiago.
- 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-Huaiyou, 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, M. E. y Y. Terán Maigua (2009), *Base conceptual para la construcción de indicadores culturalmente apropiados para pueblos indígenas altoandinos*, La Paz, Departamento de Desarrollo Internacional (DFID).

- Choquehuanca, D. (2010), "Hacia la reconstrucción del Vivir Bien", *América Latina en Movimiento*, N° 452, Quito, Agencia Latinoamericana de Información (ALAI).
- Chuji, M., M. Berraondo y D.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).
- (2009d), "La CIDH condena hechos de violencia en Perú", *Comunicado de prensa* N° 35/098, junio [en línea] <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2009/35-09sp.htm>.
- (2009e), "Comunidades Indígenas Ngöbe y otras, Panamá", *Medidas cautelares* (MC-56/08) [en línea] http://www.oas.org/es/cidh/expresion/jurisprudencia/decisiones_cidh_cautelares.asp.
- 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.
- (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.
- Clavero, B. (2008), *Geografía jurídica de América Latina. Pueblos indígenas entre constituciones mestizas*, Ciudad de México, 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 al IIRSA y desarrollismo", 17 diciembre [en línea] <http://www.coica.org.ec/index.php/es/noticias/ii-cumbre-amazonica>.
- 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.
- COPPIP (Coordinadora Permanente de los Pueblos Indígenas del Perú) (2003) [en línea] www.redingigena.net/organinteg/coppip.html.
- Cordero Ponce, S. (2012), “Estados plurinacionales en Bolivia y Ecuador. Nuevas ciudadanía, ¿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, J. (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, C., G. Liguori y M. Cerrutti (2010), “Migración y salud en zonas fronterizas: el Estado Plurinacional de Bolivia y la Argentina”, *serie Población y Desarrollo*, N° 93 (LC/L.3248-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- 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”, Managua, mayo.
- Cruz Zúñiga, P. (2010), “Pueblos indígenas, migración transnacional e identidades. Retos y desafíos en la migración de los pueblos indígenas de Ecuador hacia España”, *Revista Interdisciplinaria de Movilidad Humana*, vol. 18, N° 34, Brasilia, enero/junio.
- Cunningham, M. (2009), “Registro civil de nacimientos en pueblos indígenas de América Latina”, *Sistematización de las experiencias sobre derecho a la identidad y registro de nacimientos 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](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), inédito.
- Daes, E.I.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 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2010), *La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos*, Bogotá [en línea] http://www.convergenciacoa.org/files/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf.
- _____(2009), “Metodología Censo General 2005”, *Colección Documentos*, N° 86, Bogotá.

- _____(2007), *Colombia, una nación multicultural: su diversidad étnica*, Bogotá.
- Davis Villalba, E. (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*, 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>.
- Defensoría del Pueblo (2017a), *Reporte de Conflictos Sociales*, N° 160, Lima [en línea] <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/home.php>.
- _____(2017b), *Reporte de Conflictos Sociales*, N° 160, Lima [en línea] http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/objetos/paginas/6/48reporte_mensual_de_conflictos_sociales_n_160_-_jun.pdf.
- _____(2012), "Violencia en conflictos sociales", *Informe Defensorial*, N° 156, marzo [en línea] <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe-156.pdf>.
- Del Popolo, F. (2008), "Los pueblos indígenas y afrodescendientes en las fuentes de datos: experiencias en América Latina", *Documentos de Proyecto*, N° 197 (LC/W.197), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Del Popolo, F. y A.M. 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 Proyecto, N° 72 (LC/W.72), Santiago, 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*, N° 79 (LC/G.2284-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Del Popolo, F. y B. 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, F. y S. 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, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(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.
- Del Popolo, F., A.M. Oyarce y B. 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, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Del Popolo, F., M. López y M. 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, F. y otros (2007), "Indigenous people and urban settlements: spatial distribution, internal migration and living conditions", *serie Población y Desarrollo*, N° 78 (LC/L.2799-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Denevan, W. M. (1976), *The Native Population of the Americas in 1492*, Madison, University of Wisconsin Press.
- De Oliveira Martins Pereira, N. (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, R.R. (1990), *Dos mundos enfrentados*, Bogotá, Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP)/Capacitas.
- Deruyttere, A. (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, J. (1997), *Armas, gérmenes y acero: breve historia de la humanidad en los últimos trece mil años*, Debate.
- Díaz Polanco, H. (1998), "Derechos indígenas en la actualidad", *Memoria. Revista de Política y Cultura*, N° 117, Ciudad de México, Centro de Estudios del Movimiento Obrero y Socialista (CEMOS).
- Di Cesare, M. (2010), "El perfil epidemiológico de América Latina y el Caribe: desafíos, límites y acciones", *Documentos de Proyecto* (LC/W.395), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/44309/lcw395.pdf>.
- Dooley, K. y T. Griffiths (eds.) (2014), *Indigenous Peoples' Rights, Forests and Climate Policies in Guyana: A Special Report*, Programa sobre Bosques, Árboles y Población [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, J., M.S. Bos y M. 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 (BID) [en línea] <http://publications.iadb.org/handle/11319/2556?locale-attribute=en>.
- Duarte, R. y T. 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, J. y D. 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://www.politicaindigena.org/documentos/Violencias-y-Mujeres-Ind%C3%ADgenas.pdf>.
- Eede, J. (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>.
- El País* (2016), "Yasuní: naturaleza contra petróleo", 3 de junio [en línea] https://elpais.com/elpais/2016/06/02/planeta_futuro/1464880726_920455.html.
- 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, A. (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, P. (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, J.P. (2007), "Afrocolombianos y el Censo 2005", *Revista de la Información Básica*, vol. 1, N° 1, Bogotá.
- Feldt, H. (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 (GIZ) [en línea] <http://www.giz.de/expertise/downloads/giz2011-es-pueblos-indigenas-y-cambio-climatico.pdf>.
- 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", Copenhagen, 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>. Frenk, J. y otros (1991), "La transición epidemiológica en América Latina", *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*, vol. 111, N° 6, Washington, D.C.
- Fox, J. y G. Rivera-Salgado (2004), *Indigenous Mexican Migrants in the United States*, (eds.), La Jolla, San Diego, Center for US-Mexican Studies/Center for Comparative Immigration Studies, Universidad de California.
- Frías, L. y V. 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, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fuenmayor, A. (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 ANIDE (2012), *Informe sobre violencia institucional hacia la niñez mapuche en Chile*, Santiago [en línea] <http://www.indh.cl/wp-content/uploads/2012/08/informe-violencia-institucional-ninez-mapuche-2012.pdf>.
- Fundación Tierra (2010), *Informe 2010. Territorios indígena originario campesinos en Bolivia. Entre la Loma Santa y la Pachamama*, La Paz.
- Gadea, E. y C. 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, M. (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, V. (2008), *Sistematización de la experiencia sobre el parto aymara. Informe de proyecto, Hospital de Iquique*, Santiago, Ministerio de Salud y Ministerio de Planificación (MIDEPLAN).
- Girardi, G. (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, F. y M. Berraondo (eds.) (2013), *Los derechos indígenas tras la Declaración. El desafío de la implementación*, Bilbao, Universidad de Deusto.
- González Chévez, L. (s/f), "Anclajes y transformaciones culturales de un pueblo Nahua en transición. El caso de Temalac, Guerrero", Ciudad de México, Departamento de Antropología, Universidad Autónoma de México (UNAM) [en línea] <http://meme.phpwebhosting.com/~migracion/modules/seminarioe/gonzalezlilian.pdf>.
- González Pazos, J. (2007), *Bolivia: la construcción de un país indígena*, Barcelona, Editorial Icaria.
- Griffith, M. (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).
- Grupo Interinstitucional para la Estimación de la Mortalidad en la Niñez (2017), "CME_Info" [en línea] <http://www.childmortality.org>.
- Gudynas, E. (2011a), "Buen vivir: germinando alternativas al desarrollo", *América Latina en Movimiento*, N° 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.
- Guillete, E. 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, G. y H. 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, J. (2008), *Key Principles in Implementing ILO Convention No. 169*, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Hernández, I. (1994), "Población y cultura: el caso de los pueblos indígenas en Bolivia", *Estudios Sociodemográficos de Pueblos Indígenas* (LC/DEM.G.146), Santiago, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE)/Instituto de Cooperación Iberoamericana/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)/Confederación Indígena del Oriente Boliviano.
- Hernández, I. 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, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto para la Conectividad en las Américas (ICA).
- Hernández, N. (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, Á. 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, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Hobsbawm, E. (2001), *Industria e imperio*, Barcelona, Crítica.
- Hopenhayn, M., Á. Bello y F. Miranda (2006), "Los pueblos indígenas y afrodescendientes ante el nuevo milenio", *serie Políticas Sociales*, N° 118 (LC/L.2518-P/E), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- 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, F. (2010), *Buen Vivir/Vivir Bien. Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas*, Lima, Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI).
- Huenchuan, S. (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 Proyecto, N° 72 (LC/W.72), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ibacache, J. y A. 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. Características 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", Ciudad de México, 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*, Ciudad de México.

- _____(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*, Ciudad de México, Gobierno Federal.
- INSP (Instituto Nacional de Salud Pública de México) (2008), *Encuesta de Salud y Derechos de las Mujeres Indígenas, ENDESAMI 2008*, Cuernavaca [en línea] https://www.insp.mx/images/stories/Produccion/pdf/100722_cp7.pdf.
- 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.
- IWGIA (Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas) (2010), *El mundo indígena 2010*, Copenhague.
- _____(2006), *El mundo indígena 2006*, Copenhague.
- _____(s/f), "Pueblos indígenas en Colombia" [en línea] www.iwgia.org/regiones/latinamerica/colombia.
- Jordán, V. (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, 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, R. y H. 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, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kearney, M. y F. Besserer (2004), "Gobernanza municipal en Oaxaca, en un contexto transnacional", *Indigenous Mexican Migrants in the United States*, J. Fox y G. 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, N° 1.
- Kyle, D. (2000), *Transnational Peasants: Migrations, Networks and Ethnicity 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, S. M. (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, B. de (1552), "Brevísima relación de la destrucción 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, O. (2000), "Balance de una década de resistencia", *Agenda Latinoamericana* [en línea] <http://www.servicioskoinonia.org/agenda/archivo/obra.php?ncodigo=376>.
- Lewin, P. y E. Guzmán (2005), *Los migrantes del Mayab*, Ciudad de México, Publicaciones Camino Blanco.
- López, N. (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, L. Á. (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.
- 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*, Programa sobre bosques, árboles y población.
- (2002), *Guía para los derechos de los pueblos indígenas en el sistema interamericano de derechos humanos*, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA).
- Maguid, A. (2008), "La emigración internacional a través de los censos en países de origen: Evaluación de resultados y recomendaciones", *serie Población y Desarrollo*, N° 86 (LC/L.2968-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Maldonado, G. (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, Ch. 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.

- Márquez, L., A. Plana y M. C. Villarroel (2017), "Mortalidad materna en pueblos indígenas y fuentes de datos: alcances y desafíos para su medición en países de América Latina", *serie Población y Desarrollo*, N° 118 (LC/TS.2017/68), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, J. (2008), *América Latina y el Caribe: Migración internacional, derechos humanos y desarrollo*, Libros de la CEPAL, N° 97 (LC/G.2358-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (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*, N° 44 (LC/L.1974-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, J. (2003), *Ver para creer. La información pública ciudadana en América Central. Un estudio desde la sociedad civil*, San José, Fundación Acceso.
- Martínez, J. y otros (2014), "Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos para una agenda regional", *serie Población y Desarrollo*, N° 109 (LC/L.3914), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, M. A. (1999), "Los derechos humanos de las poblaciones indígenas. 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), Naciones Unidas, 22 de junio.
- Martínez Cobo, J.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, S. (2006), *La patria del criollo: ensayo de interpretación de la realidad colonial guatemalteca*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Martínez Pérez, G. (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, D. (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, D. 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, J. (2008), *Ch'ulla y Yanantin: las dos matrices de civilización que constituyen Bolivia*, La Paz, Graza Azul.
- Medina, M. (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", *Gazeta de Antropología*, vol. 18, artículo 16 [en línea] http://www.ugr.es/~pwlac/G18_16Henry_Medina_Vallejo.html.
- Mendel, T. (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_acuerdoreidencia_nacmcs_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*, Ciudad de México.
- 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.
- 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, R. y C. 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, R. A. (2006), "Pueblos indígenas de Colombia y su inserción en el proceso censal", *Revista de la Información Básica*, vol. 1, N° 1, Bogotá, Centro Andino de Altos Estudios (CANDANE).
- Morales, A. (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 (IIDH).
- Movimiento Indio Pedro Vilca Apaza (1992), *El indígena y la tierra. Conferencia de Ginebra, 12-18 de septiembre de 1981*, Quito, Abya Yala.
- 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.
- Muñoz, P. (2012), "Los gobiernos deben proteger, las empresas respetar", *América Economía*, 14 de agosto de [en línea] <http://www.americaeconomia.com/analisis-opinion/los-gobiernos-deben-protoger-las-empresas-respetar>.

- Naciones Unidas (2016a), "Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz. Derechos de los pueblos indígenas. Nota del Secretario General" (A/71/229).
- (2016b), "Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas relativo a su misión al Brasil" (A/HRC/33/42/Add.1), Consejo de Derechos Humanos.
- (2016c), "Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas" (A/HRC/33/42), Consejo de Derechos Humanos.
- (2016d), "Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a Honduras" (A/HRC/33/42/Add.2), Consejo de Derechos Humanos.
- (2016e), "The right to health and indigenous peoples, with a focus on children and youth. Draft study of the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples" (A/HRC/EMRIP/2016/CRP.1), Consejo de Derechos Humanos, Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas [en línea] <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/Session9/A.HRC.EMRIP.2016.CRP.1.pdf>.
- (2016f), "Comisión de la Condición Jurídica de la Mujer. Informe sobre el 60° período de sesiones (20 de marzo de 2015 y 14 a 24 de marzo de 2016)" (E/2016/27-E/CN.6/2016/22), Consejo Económico y Social.
- (2016g), "Discurso de la Sra. Kate Gilmore, Alta Comisionada Adjunta de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el 33er. período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos. Causas y consecuencias de la violencia contra las mujeres y niñas indígenas, incluso las discapacitadas. Ginebra, 20 de septiembre de 2016", Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos [en línea] <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20538&LangID=S>.
- (2015a), "Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz" (A/HRC/30/41), Consejo de Derechos Humanos.
- (2015b), *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (A/RES/70/1), Nueva York.
- (2015c), "Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica" (A/HRC/29/40), Consejo de Derechos Humanos [en línea] <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session29/Pages/ListReports.aspx>.
- (2015d), "Examen al cabo de 20 años de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y el futuro: un marco para promover las cuestiones relacionadas con las mujeres indígenas" (E/C.19/2015/2), Consejo Económico y Social, Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas [en línea] <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/030/91/PDF/N1503091.pdf?OpenElement>.
- (2015e), "Examen de la aplicación de las conclusiones convenidas en el 57° período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Informe del Secretario General" (E/CN.6/2016/4), Consejo Económico y Social, Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer [en línea] <http://undocs.org/es/E/CN.6/2016/4>.

- ____(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 a 12 de junio de 2013” [en línea] <http://www.fondoindigena.org/drupal/sites/default/files/field/doc/docalta.pdf>.
- ____(2014c), “Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya Adición. La situación de los derechos de los pueblos indígenas en Panamá” (A/HRC/27/52/Add.1), Consejo de Derechos Humanos [en línea] <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/072/37/PDF/G1407237.pdf?OpenElement>.
- ____(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.
- ____(2013f), “Estudio sobre la forma en que se incluyen en los planes de estudios de los sistemas educativos los conocimientos, la historia y las circunstancias sociales actuales de los pueblos indígenas” (E/C.19/2013/17), Nueva York, Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, febrero.
- ____(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://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A.HRC.21.55_sp.pdf.
- (2012d), “México ante la CEDAW. Observaciones finales del Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer”, Ciudad de México [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.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/66/L.1>.
- (2011g), “Cuestiones indígenas”, Resolución aprobada por la Asamblea General el 21 de diciembre de 2010 (A/RES/65/198) [en línea] http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/65/198&Lang=S.

- ____(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 N° 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.
- ____(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 secretaria 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 N° 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).
- ___(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. Documento preparado por el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la Secretaría de las Naciones Unidas”, noviembre [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/hurricane/hurricane.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.
- ____(2005e), “Proyecto de programa de acción para el Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo” [en línea] <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/464/99/PDF/N0546499.pdf?OpenElement>.
- ____(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 (ECOSOC).
- ____(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/oficial/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.
- ___(1999c), “Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos” (CCPR/C/79/Add.105), Comité de Derechos Humanos.
- ___(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, 5 a 13 de septiembre de 1994” (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 [en línea] http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf.
- ___(1992), “Declaración de Río 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 Pública*, vol. 43, N° 1, São Paulo, febrero.
- Noto, G. (coord.) (2014), *Ciudadanía política: voz y participación ciudadana en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

- Observatorio Petrolero Sur* (2016), “La violencia es parte del crudo ecuatoriano”, 10 de noviembre [en línea] <http://www.opsur.org.ar/blog/2016/11/10/75089/>.
- OEI (Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2014), *Miradas sobre la educación en Iberoamérica. Avances en las metas educativas 2021* [en línea] <http://www.buenosaires.iipe.unesco.org/portal/miradas-sobre-la-educacion-en-iberoamericana-2014>.
- 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), *Una alianza global contra el trabajo forzoso. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo* [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_082334.pdf.
- ____ (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.
- ____ (1989), “Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169)” [en línea] http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::N0::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312314,es.
- 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, J., J. Bartlett y J. 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 (OPS), 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, E. (2009), *Atlas digital de Costa Rica*, San José, Instituto Tecnológico de Costa Rica.
- Oviedo Freire, A. (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*, F. Cabrero (comp.), Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Oyarce, A.M., F. del Popolo y J. 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, A.M. y M.M. Pedrero (2009a), *Perfil epidemiológico básico de la población mapuche. Comunas del área Lafkenche del Servicio de Salud Araucanía Sur*, Santiago, Programa de Salud y Pueblos Indígenas/Ministerio de Salud (MINSAL).
- (2009b), *Perfil epidemiológico básico: pueblos Kawésqar, Yámana y Mapuche-williche. Región de Magallanes*, Santiago, 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, 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, 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*, N° 3, Santiago, 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*, N° 1, Santiago, Ministerio de Salud (MINSAL).
- ____(2005), “Apuntes sobre interculturalidad”, inédito.
- Oyarce, A.M., M. Pedrero y B. 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 Proyecto* (LC/W.347), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pagliari, H. y M. Azevedo (2008), “Comportamiento reproductivo 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, J. (2003), “Breve reseña del derecho a la información”, *Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR* [en línea] http://www.observatorio.mercosur.org.uy/libro/resena_del_derecho_a_la_informacion_18.php.
- Paxson, Ch. y N. 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, J. (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*, Ciudad de México, Instituto Nacional de las Mujeres.
- 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/animog/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_prevenccion_cdi_pnud.pdf.
- Ponce, J. y A. Acosta (2010), *La pobreza en la “revolución ciudadana” o ¿pobreza de revolución?*, Quito, Centro Andino de Acción Popular (CAAP).
- Portes, A. (2005), “Convergencias teóricas y evidencias empíricas en el estudio del transnacionalismo de los inmigrantes”, *Migración y Desarrollo*, N° 4.
- Quintero, B. (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, K. (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, R. (2009), *La felicidad como medida del buen vivir en Ecuador: entre la materialidad y la subjetividad*, Quito, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).
- Rangel, M. (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 Proyecto (LC/W.72), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Reyes Gómez, L. (2002), “Envejecer en Chiapas”, *Etnogerontología Zoque*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Rist, G. (2002), *The History of Development*, Londres, Zed Books.
- Robles, C. (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, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rodríguez, J. (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*, N° 46 (LC/L.1996-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rodríguez, L. (2008), “Enfoque intercultural en salud sexual y reproductiva en el Ecuador”, *Memorias del Seminario Internacional Enfoque Intercultural y de Género en Salud Materna*, Quito, Ministerio de Salud Pública.

- Rodríguez, J. y G. 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, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ross, K. N. y I. 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).
- Sachs, W. (1996), *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, Lima, Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas (PRATEC).
- Sáenz, M. (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, Instituto de Formación Online.
- Sánchez Gómez, M.J. y R. 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, S. y F. 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, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- SDH/FUNAI (Secretaria de Derechos Humanos/Fundación Nacional del Indio) (2014), "Registro civil de nacimiento para os povos indígenas no Brasil", Brasilia [en línea] <http://www.sdh.gov.br/assuntos/direito-para-todos/programas/pdfs/cartilha-registro-civil-indigena>.
- Servín, J. (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, F.H. (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] <http://revistas.ucm.es/index.php/REAA/article/view/37233>.
- 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, J. y C. 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, F. 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, R. (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*, Ciudad de México, 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, Ciudad de México
- Stefanoni, P. (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).
- Toledo Llancaqueo, V. (2014), “Auge primario exportador, derechos de pueblos indígenas y desafíos de nueva gobernanza de los recursos naturales”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- (2013), “Segundo informe de avance”, Santiago, 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, A. (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 Latinomericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 17 a 19 de enero.
- Tortosa, J. M. (2009), “Maldesarrollo como mal vivir”, *América Latina en Movimiento*, N° 445, Agencia Latinoamericana de Información (ALAI).
- UICN (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.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2017), *E2030: Educación y habilidades para el siglo 21. Declaración de Buenos Aires* [en línea] <http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Declaracion-de-Buenos-Aires-ES-2017.pdf>.
- (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, 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*, Panamá.
- _____(2009), *Atlas sociolingüístico de pueblos indígenas en América Latina*, FUNPROEIB Andes [en línea] www.unicef.org/honduras/tomo_1_atlas.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, 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/opedocpdf.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?OpenElement>.
- _____(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] <https://documents-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.
- (2009a), *State of the World's Indigenous Peoples* (ST/ESA/328) [en línea] http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/SOWIP_web.pdf.
- (2009b), “Misión a Bolivia. Informe y recomendaciones” [en línea] http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/UNPFII_Mission_Report_Bolivia_ES.pdf.
- (2008a), “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>.
- (2008b), “Pueblos indígenas urbanos y migración”, *Los pueblos indígenas en sus propias voces*, Ficha descriptiva [en línea] www.un.org/esa/socdev/unpfii/documentos/fastsheet_migration_ESP_FORMATTED.pdf.
- (2008c), “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>.
- (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/backgroundunder%20climate_ESP_FORMATTED.pdf.
- Van Cott, D. L. (2000), *The Friendly Liquidation of the Past. The Politics of Diversity in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Varas, V. (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, F. (1990), *Ecuador: Subdesarrollo y dependencia*, Quito, Corporación Editora Nacional.
- Velasco Ortiz, L. (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. Verdusco (coords.), Ciudad de México, El Colegio de México.
- _____(2002), "Agentes étnicos transnacionales: las organizaciones de indígenas migrantes en la frontera México-Estados Unidos", *Estudios Sociológicos*, vol. 20, N° 59, Ciudad de México, El Colegio de México.
- Velasco, C. (2007), *Educación técnica y formación profesional en América Latina y el Caribe* (OREALC/2007/PI/H/5), Santiago, 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, C. (2011), "La repercusión de la migración en los usos y costumbres de las mujeres indígenas del estado de Oaxaca", *Alegatos*, N° 78, Ciudad de México, 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.
- Viteri, A. 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, J. J. (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).
- Zolla, C. y E. Zolla Márquez (2004), *Los pueblos indígenas de México: 100 preguntas*, Ciudad de México, Universidad Autónoma Indígena de México.
- Zúñiga, G. (1998), "Los procesos de constitución de territorios indígenas en América Latina", *Nueva Sociedad*, N° 153, enero-febrero.

Publicaciones recientes de la CEPAL

ECLAC recent publications

www.cepal.org/publicaciones

Informes periódicos / *Annual reports*

También disponibles para años anteriores / *Issues for previous years also available*

- Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2017, 218 p.
Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2017, 214 p.
- La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2017, 206 p.
Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2016, 196 p.
- Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2016 / *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2016, 132 p.*
- Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2016, 132 p.
Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2016, 124 p.
- Panorama Social de América Latina 2016, 290 p.
Social Panorama of Latin America 2016, 272 p.
- Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2017. Documento informativo, 176 p.
International Trade Outlook for Latin America and the Caribbean 2017. Briefing paper, 170 p.

Libros y documentos institucionales / *Institutional books and documents*

- Plan de acción regional para la implementación de la nueva agenda urbana en América Latina y el Caribe, 2016-2036, 2017, 64 p.
Regional Action Plan for the implementation of the New Urban Agenda in Latin America and the Caribbean 2016-2036, 2017, 62 p.
- Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo, 2017, 182 p.
Linkages between the social and production spheres: Gaps, pillars and challenges, 2017, 170 p.
- Derechos de las personas mayores: retos para la interdependencia y autonomía, 2017, 176 p.
Challenges to the autonomy and interdependent rights of older persons, 2017, 162 p.
- Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2017: la movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible, 2017, 115 p.
Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean 2017: Mobilizing resources to finance sustainable development, 2017, 108 p.
- La matriz de la desigualdad en América Latina, 2016, 96 p.
The social inequality matrix in Latin America, 2016, 94 p.
- Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible, 2016, 184 p.
Equality and women's autonomy in the sustainable development agenda, 2016, 168 p.
Autonomia das mulheres e igualdade na agenda de desenvolvimento sustentável. Síntese, 2016, 106 p.
- La Unión Europea y América Latina y el Caribe ante la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: el gran impulso ambiental, 2016, 112 p.
The European Union and Latin America and the Caribbean vis-à-vis the 2030 Agenda for Sustainable Development: The environmental big push, 2016, 112 p.

Libros de la CEPAL / *ECLAC books*

- 150 ¿Quién cuida en la ciudad?: aportes para políticas urbanas de igualdad, María Nieves Rico, Olga Segovia (eds.), 2017, 476 p.
- 149 Manufactura y cambio estructural: aportes para pensar la política industrial en la Argentina, Martín Abeles, Mario Cimoli, Pablo José Lavarello (eds.), 2017, 336 p.
- 148 Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas, Jorge Máttar, Luis Mauricio Cuervo (eds.), 2017, 336 p.
- 147 Inclusión financiera de pequeños productores rurales, Francisco G. Villarreal (ed.), 2017, 218 p.
147 Financial inclusion of small rural producers, Francisco G. Villarreal (ed.), 2017, 196 p.
- 146 Institucionalidad social en América Latina y el Caribe, Jorge Martínez (ed.), 2017, 334 p.
- 145 Política industrial rural y fortalecimiento de cadenas de valor, Ramón Padilla (ed.), 2017, 242 p.
145 Rural industrial policy and strengthening value chains, Ramón Padilla (ed.), 2017, 236 p.

Páginas Selectas de la CEPAL / *ECLAC Select Pages*

- Empleo en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2006-2017, Jürgen Weller (comp.), 2017, 446 p.
- Planificación y prospectiva para la construcción de futuro en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2013-2016, Jorge Máttar y Mauricio Cuervo (comps.), 2016, 222 p.
- Desarrollo inclusivo en América Latina. Textos seleccionados 2009-2016, Ricardo Infante (comp.), 2016, 294 p.
- Globalización, integración y comercio inclusivo en América Latina. Textos seleccionados 2010-2014, Osvaldo Rosales (comp.), 2015, 326 p.

Copublicaciones / *Co-publications*

- El imperativo de la igualdad, Alicia Bárcena, Antonio Prado, CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2016, 244 p.
- Gobernanza global y desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional, José Antonio Ocampo (ed.), CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2015, 286 p.
- Decentralization and Reform in Latin America: Improving Intergovernmental Relations, Giorgio Brosio and Juan Pablo Jiménez (eds.), ECLAC/Edward Elgar Publishing, United Kingdom, 2012, 450 p.
- Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas: América Latina desde una perspectiva global, Martín Hopenhayn y Ana Sojo (comps.), CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2011, 350 p.

Coediciones / *Co-editions*

- Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, Competencias y Emprendimiento, 2016, 338 p.
Latin American Economic Outlook 2017: Youth, Skills and Entrepreneurship, 2016, 314 p.
- Desarrollo e integración en América Latina, 2016, 314 p.
- Hacia un desarrollo inclusivo: el caso del Uruguay, 2016, 174 p.
- Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2015-2016, CEPAL/FAO/IICA, 2015, 212 p.

Documentos de Proyectos / *Project Documents*

- El gran impulso ambiental en el sector de la energía, Andrés Arroyo Peláez, 2017, 62 p.
- La transversalización del enfoque de género en las políticas públicas frente al cambio climático en América Latina, Marina Casas Varez, 2017, 101 p.
- Financiamiento para el cambio climático en América Latina y el Caribe en 2015, Joseluis Samaniego y Heloísa Schneider, 2017, 76 p.
- El cambio tecnológico y el nuevo contexto del empleo: tendencias generales y en América Latina, Sebastian Krull, 2016, 48 p.
- Cambio climático, políticas públicas y demanda de energía y gasolinas en América Latina: un meta-análisis, Luis Miguel Galindo, Joseluis Samaniego, Jimmy Ferrer, José Eduardo Alatorre, Orlando Reyes, 2016, 68 p.

Cuadernos estadísticos de la CEPAL

- 44 Las cuentas de los hogares y el bienestar en América Latina. Más allá del PIB, 2016
- 43 Estadísticas económicas de América Latina y el Caribe: Aspectos metodológicos y resultados del cambio de año base de 2005 a 2010

Series de la CEPAL / *ECLAC Series*

Asuntos de Género / Comercio Internacional / Desarrollo Productivo / Desarrollo Territorial / Estudios Estadísticos / Estudios y Perspectivas (Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, México, Montevideo) / *Studies and Perspectives* (The Caribbean, Washington) / Financiamiento del Desarrollo / Gestión Pública / Informes y Estudios Especiales / Macroeconomía del Desarrollo / Medio Ambiente y Desarrollo / Población y Desarrollo / Política Fiscal / Políticas Sociales / Recursos Naturales e Infraestructura / Seminarios y Conferencias

Manuales de la CEPAL

- 5 Estimación de las erogaciones sociales a partir del sistema de cuentas nacionales: una propuesta para las funciones de educación, salud y protección social, María Paz Colinao, Federico Dorin, Rodrigo Martínez y Varinia Tromben, 2016, 63 p.
- 4 Territorio e igualdad: planificación del desarrollo con perspectiva de género, 2016, 84 p.
- 3 Manual de formación regional para la implementación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativa a las mujeres, la paz y la seguridad, María Cristina Benavente R., Marcela Donadio, Pamela Villalobos, 2016, 126 p.

Revista CEPAL / *CEPAL Review*

La Revista se inició en 1976, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. La *Revista CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año

CEPAL Review first appeared in 1976, its aim being to make a contribution to the study of the economic and social development problems of the region. CEPAL Review is published in Spanish and English versions three times a year

Observatorio demográfico / *Demographic Observatory*

Edición bilingüe (español e inglés) que proporciona información estadística actualizada, referente a estimaciones y proyecciones de población de los países de América Latina y el Caribe. Desde 2013 el *Observatorio* aparece una vez al año

Bilingual publication (Spanish and English) providing up-to-date estimates and projections of the populations of the Latin American and Caribbean countries. Since 2013, the Observatory appears once a year

Notas de población

Revista especializada que publica artículos e informes acerca de las investigaciones más recientes sobre la dinámica demográfica en la región. También incluye información sobre actividades científicas y profesionales en el campo de población. La revista se publica desde 1973 y aparece dos veces al año, en junio y diciembre

Specialized journal which publishes articles and reports on recent studies of demographic dynamics in the region. Also includes information on scientific and professional activities in the field of population. Published since 1973, the journal appears twice a year in June and December

**Las publicaciones de la CEPAL están disponibles en:
*ECLAC publications are available at:***

www.cepal.org/publicaciones

**También se pueden adquirir a través de:
*They can also be ordered through:***

www.un.org/publications

United Nations Publications
PO Box 960
Herndon, VA 20172
USA

Tel. (1-888)254-4286

Fax (1-800)338-4550

Contacto / *Contact:* publications@un.org

Pedidos / *Orders:* order@un.org

Los pueblos indígenas en América (Abya Yala)

Desafíos para la igualdad en la diversidad

FABIANA DEL POPOLO
Editora

Desarrollo Social

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”.

LIBROS

CEPAL

www.cepal.org

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (ECLAC)

ISBN 978-92-1-121974-6



9 789211 219746