

# Pueblos indígenas y pobreza

Enfoques multidisciplinares

Alberto D. Cimadamore

Robyn Eversole

John-Andrew McNeish

(coordinadores)

**Textos completos**

Pablo Alarcón-Cháires; A. Carolina Borda Niño; Darío J. Mejía Montalvo; Siri Damman; Adrián González Romo; Benito Ramírez Valverde; Alfonso Macías Laylle; Néstor G. Estrella Chulín; Héctor Javier Sánchez-Pérez; Guadalupe Vargas Morales; Josep María Jansá; Louise Humpage; Robyn Eversole; Leon Ridgeway; David Mercer; Christian Jakob Burmeister Hicks; Ánde Somby; Indra Overland; Don Mccaskill; Jeff Rutherford; Stephen Cornell; Scott Simon

ISBN 987-1183-50-X

Buenos Aires: CLACSO, julio 2006

(23 x 16 cm) 352 páginas

En los más diversos contextos geográficos existen múltiples factores que configuran un patrón que vincula de manera compleja a pueblos indígenas y pobreza. Las comunidades indígenas no tienen las mismas oportunidades de empleo y acceso a los servicios públicos, la protección de la salud, la cultura y la administración de justicia que otros grupos sociales. Este patrón se observa tanto en países desarrollados como no desarrollados -incluso cuando los pueblos indígenas son la mayoría de población nacional- y ha sido históricamente construido por factores políticos, económicos, sociales, militares y ambientales, que articularon experiencias cualitativas y cuantitativas de privación material, jurídica y simbólica, y de reproducción de relaciones de desventaja.

¿Cuáles son las causas o condicionantes que generan la fuerte correlación observada entre pueblos indígenas y pobreza? Las posibles respuestas están relacionadas con las condiciones histórico-políticas que desvincularon a los pueblos indígenas del control de sus territorios, los sometieron a condiciones de pobreza y los relegaron a los márgenes de la sociedad o directamente los excluyeron. Frente a esta situación, las reacciones políticas se traducen en reclamos de autonomía, autodeterminación y/o reformulación de las relaciones de los pueblos indígenas con el Estado. La reivindicación de los derechos territoriales constituye una plataforma común de los movimientos indígenas a nivel internacional y es una respuesta directa a las situaciones de desventaja que estos padecen.

La territorialidad se transforma así en un aspecto fundamental del debate contemporáneo acerca de la libre determinación de estos pueblos y la pobreza. Gran parte de las explicaciones que se ofrecen sobre la persistencia del patrón resaltado en este libro están estrechamente relacionadas con las experiencias coloniales y la construcción de los estados. El control del territorio ha sido medular en la construcción histórica de cualquier forma del Estado conocida y generalmente se ejerció expropiando los derechos históricos de los habitantes originarios. La cuestión de la autodeterminación emerge entonces como un aspecto central para entender el desafío socioeconómico de la reducción de la pobreza en los pueblos indígenas. En este libro se sugiere que una de las razones del fracaso de los programas estatales anti-pobreza en este ámbito es, precisamente, la falta de reconocimiento y niveles concretos de autodeterminación de los pueblos indígenas.

ATILIO A. BORON\*

## PRÓLOGO

A MEDIDA que la investigación concreta sobre la problemática de la pobreza ha progresado, se ha vuelto más evidente que dicho flagelo se ensaña de modo particularmente virulento con los sectores más vulnerables e indefensos de nuestras sociedades: mujeres, niños, ancianos y pueblos indígenas. Afortunadamente, el examen del impacto de la pobreza sobre los dos primeros grupos ha recibido una atención muy importante en la literatura especializada, como lo demuestra la gran difusión que han adquirido, aun fuera del ámbito estrecho de las ciencias sociales, el tema de la “feminización” de la pobreza y el estudio de su incidencia en los niños. De hecho, en América Latina la mayoría de las mujeres y los niños son pobres, y entre los pobres, mujeres y niños constituyen una abrumadora mayoría. Menos conocido empero es el impacto de la pobreza sobre las poblaciones que constituyen la “tercera edad”, mientras que el conocimiento existente sobre la morfología de la pobreza en los pueblos indígenas es apenas rudimentario. Los indígenas no sólo son víctimas de dispositivos tradicionales y modernos de explotación y opresión. Su deplorable condición se agrava cuando además se le suma el empeño de sociedades fuertemente racistas –aunque ello no se asuma abiertamen-

\* Secretario Ejecutivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Profesor Titular de Teoría Política y Social en la Universidad de Buenos Aires (UBA).

te— en negar la existencia del indígena, en “folklorizarlo”, convirtiéndolo en un elemento exótico, deshumanizado, parte del paisaje rural que se mimetiza en la exhuberancia de la flora y la fauna latinoamericana.

Esta lamentable invisibilización del indio (si se me permite utilizar tan ambigua expresión) ha retrasado considerablemente el estudio riguroso tanto de su condición actual como de su historia. Recordemos que, a partir de su acendrado “europeísmo”, algunos de los principales autores de la tradición socialista llegaron a calificar a los indígenas como “pueblos sin historia”. Ello constituye un monumental equívoco, que escamotea el hecho de que su historia como pueblos vencidos y sojuzgados fue escrita por sus opresores apelando a groseras simplificaciones y congelando toda la dinámica del mundo indígena en el momento en que se produjo su derrota. Debemos a José Carlos Mariátegui, el insigne marxista peruano, el haber llamado la atención en la década del veinte sobre esta inadmisible incomprensión de la problemática indígena en el campo de la izquierda. Ya antes José Martí había advertido sobre las graves consecuencias de la negación de la problemática de nuestros pueblos originarios para la emancipación de lo que él con acierto denominara “Nuestra América”.

En todo caso, esta invisibilización del indígena en las Américas sigue teniendo un carácter oficial, que se refleja por ejemplo en la actual parquedad de las estadísticas gubernamentales relacionadas con los pueblos indígenas, un modesto avance de todos modos si se tiene en cuenta que en el pasado pura y simplemente se negaba su existencia. Pero este verdadero “ninguneo” de los pueblos indígenas no existe tan sólo en el ámbito gubernamental: los prejuicios sociales, fuertemente arraigados en sociedades signadas por una larga experiencia colonial, contribuyen desde su esfera a la invisibilización de estos pueblos y a la insensibilización generalizada ante su progresiva degradación a causa de los avances de la “modernización” y la “civilización”. Ejemplos rotundos de esta criminal negación pueden recogerse en los más diversos países de las Américas, comenzando por Estados Unidos, en donde el exterminio de las poblaciones nativas fue una política de estado, hasta los confines australes del continente. En Argentina, la gran propiedad terrateniente en la pampa húmeda se constituyó aniquilando a los pueblos aborígenes existentes: el operativo recibió el benigno nombre de “Conquista del Desierto” bajo el supuesto de que nadie habitaba allí, de que aquello era un desierto que estaba esperando ansiosamente la llegada de los “civilizadores”. En Chile, el despojo y la brutal agresión sobre los mapuches tuvieron un nombre por demás apacible y noble, tan mentiroso como el que se empleara al otro lado de la Cordillera: la “Pacificación de la Araucaria”. Similares procesos “civilizatorios” se reprodujeron en Brasil, Bolivia, Ecuador, Perú y Guatemala, y con diferentes grados de crueldad en todo el resto de Latinoamérica.

En los últimos años, este escenario ha comenzado a cambiar. Ese cambio se debe en gran parte a la irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, que colocó violenta y eficazmente el tema de los pueblos indígenas al tope de la agenda de muchas sociedades de la región, sobre todo en aquellas en las cuales la gravitación demográfica de los pueblos originarios era muy significativa. La expresión del subcomandante Marcos, “tuvimos que ocultar nuestros rostros para que finalmente nos pudieran ver”, resume con exactitud lo ocurrido. El despertar de los movimientos indígenas en América Latina se ha convertido en uno de los rasgos más distintivos de la situación política imperante en la región. Reprimidos por siglos, orillados a los confines de nuestras sociedades, despreciados y envilecidos hasta lo indecible, nuestros pueblos aborígenes pudieron sobrevivir a tantas desventuras y, hacia fines del siglo XX, recuperar una iniciativa que en algunos países los convertiría en protagonistas principales de la coyuntura política. Los casos más notables por su impacto en la política nacional son: el de los Zapatistas de México; el de los indígenas ecuatorianos, que provocaron con sus reiteradas rebeliones e insurrecciones la caída de tres gobiernos en menos de una década; y el del movimiento indígena boliviano, que logró catapultar a uno de los suyos, Evo Morales, a la presidencia de la república en 2005.

Obviamente, un protagonismo tan notable como el que hemos señalado no podía dejar de tener sus consecuencias en el terreno de las ciencias sociales. El libro que el lector tiene en sus manos revela precisamente el impacto de la irrupción de los pueblos indígenas y la reafirmación de sus identidades, culturas y lenguas sobre la agenda de los científicos sociales en distintas partes del mundo. Quien fuera tradicionalmente un actor que se movía tras bambalinas, apenas visible, se ha convertido en esta época de florecimiento de nuevas subjetividades en uno de los más importantes protagonistas de la escena política y social contemporánea. El presente volumen pretende contribuir al estudio de los pueblos originarios, y por su intermedio, a su definitiva emancipación.

CLACSO no podía estar ausente en toda empresa que se propusiera reorientar los estudios sobre la pobreza para enfocarlos en los pueblos indígenas. La iniciativa que finalmente dio lugar a la publicación de este libro surgió en noviembre de 2001, cuando el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y el Programa de Estudios Comparativos sobre Pobreza (CROP) organizaron conjuntamente un seminario internacional titulado Pueblos Indígenas y pobreza: un enfoque multidisciplinario. Dicho evento se llevó a cabo en colaboración con la sede Guatemala de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Guatemala es en efecto un país en donde la presencia de los pueblos originarios adquiere una extraordinaria gravitación de-

mográfica, cultural y económica. El seminario fue una de las primeras actividades del Programa CLACSO-CROP de Estudios sobre Pobreza en América Latina y el Caribe, destinado a combinar y potenciar los esfuerzos de los científicos sociales de nuestra región con aquellos agrupados en CROP, una red de excelencia a nivel internacional que ha venido trabajando sobre la problemática de la pobreza a lo largo de más de dos décadas. El éxito del seminario de Guatemala, y la calidad y el compromiso de sus participantes en los debates sobre la cuestión de la pobreza indígena, nos llevaron a publicar un libro compilando sus diferentes contribuciones.

Un elemento fortuito –el hecho de que paralelamente a la realización del seminario en Guatemala un centro de investigación de la Universidad Edith Cowan en Australia estuviera comenzando a entablar una estrecha relación con los miembros de una comunidad indígena local como parte de su programa de desarrollo regional– facilitó la significativa ampliación del horizonte de investigación sobre las cuestiones indígenas y su ubicación en una perspectiva analítica y comparativa mucho más amplia en la cual el presente libro se inscribe. Una investigadora de ese centro, Robyn Eversole, comenzó a preparar un libro para un estudio internacional de pueblos indígenas y pobreza como extensión de su trabajo con los proyectos indígenas locales. En ese marco, invitó a un grupo de colegas para que preparasen artículos destinados a esta colección. Pronto pudo percibirse que esa era una excelente oportunidad para colaborar en la sistematización del conocimiento que se estaba produciendo y discutiendo en varios continentes. Luego de numerosas consultas entre las instituciones involucradas, el manuscrito australiano, ya en progreso, pudo conjugarse con las ponencias seleccionadas en el referido seminario de Guatemala a los efectos de dar a luz un libro de mayor profundidad y amplitud.

CLACSO desde América Latina y CROP desde Noruega designaron a Alberto D. Cimadamore y John McNeish respectivamente como editores del libro, y contribuyeron con su experiencia y su apoyo a la feliz convergencia de dos iniciativas puestas en marcha en las antípodas. Cuando Eversole comenzó a trabajar para la Universidad RMIT, el proyecto se trasladó al Centro del Desarrollo Regional y Rural (CRRD) de dicha casa de altos estudios. Así, el libro se realizó gracias a la colaboración generada entre CLACSO, CROP y el CRRD. El resultado es una obra donde se analiza una amplia e instructiva variedad de casos –no sólo de América Latina sino además de Nueva Zelanda, Australia, China y el Sudeste Asiático, Rusia y los países nórdicos– que enriquece considerablemente el horizonte tradicional de los estudios sobre la problemática indígena. Estamos seguros de que el libro que el lector tiene en sus manos le permitirá afinar su comprensión de la gran complejidad de la temática que nos ocupa.

No podría terminar este prólogo sin agradecer muy especialmente a Alberto Cimadamore, Robyn Eversole y John McNeish por su trabajo como editores de las versiones en español e inglés; a Fabiana Werthein, del Programa CLACSO-CROP, quien con la asistencia de Mercedes Donato Biocca participó tanto en la organización del seminario de Guatemala como en la trabajosa revisión editorial imprescindible para la concreción de este libro; a Florencia Enghel y Miguel Santángelo, del Área de Difusión de CLACSO, por su paciencia en la interminable tarea de revisar los manuscritos, asegurando su tersa legibilidad, así como la calidad del diseño y presentación; a la traductora Laura Rosenzwaig por su contribución a exponer fielmente las ideas de los autores; y finalmente, a la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (NORAD) por su generosa contribución al financiamiento del Programa CLACSO-CROP a lo largo de estos años, y más concretamente, a la publicación de este libro.

Buenos Aires, 7 de junio de 2006



ALBERTO D. CIMADAMORE\*  
ROBYN EVERSOLE\*\*  
JOHN-ANDREW MCNEISH\*\*\*

## PUEBLOS INDÍGENAS Y POBREZA

### UNA INTRODUCCIÓN A LOS ENFOQUES MULTIDISCIPLINARIOS

UN RASGO COMÚN de los pueblos indígenas es su situación de desventaja en relación a otros sectores de la sociedad. En los más diversos contextos geográficos es posible observar múltiples factores que confluyen en la configuración de un patrón que vincula de manera compleja a pueblos indígenas y pobreza. Este patrón ha sido históricamente construido por factores políticos, económicos, sociales, militares y ambientales, que articularon experiencias cualitativas y cuantitativas de privación material, jurídica y simbólica, y de reproducción de relaciones de desventaja.

\* Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET) y Profesor Titular de Teoría de las Relaciones Internacionales, Universidad de Buenos Aires. Asesor del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

\*\* Directora del Programa para el Desarrollo Regional de la Universidad RMIT, Australia. Doctora en Antropología, McGill University (Canadá). Dirigió investigaciones sobre desarrollo económico y social en América del Sur, Australia occidental y en el sudoeste de Victoria.

\*\*\* Investigador del Instituto de Antropología, Universidad de Bergen, Noruega. Doctor en Antropología Social, University of London. Actualmente trabaja en el Consejo Noruego de Investigaciones en el proyecto "Las políticas de la pobreza: enfoques actuales sobre su producción y reducción".

Paralelamente, se observan resistencias y movimientos indígenas edificados a partir de posiciones políticas que cuestionan algunas de las principales categorías de la ciencia política moderna y contemporánea, tales como el Estado y sus bases nacionales, territoriales y ciudadanas. Estos conceptos, cargados de significados e historia, son centrales a la hora de tratar de entender o explicar el entramado de relaciones sociales que configuran las desventajas relativas condicionantes de la pobreza de los pueblos indígenas.

Las relaciones sociales que generan la pobreza de diversos pueblos indígenas en diversos contextos requieren en primer lugar ser ubicadas en un ámbito de gran visibilidad, para luego ser abordadas desde diferentes perspectivas disciplinarias que permitan entender tanto el entramado social como las condiciones para su desarticulación, en una doble mirada, académica y normativa. Este libro busca contribuir al debate multidisciplinario en esa dirección.

### PATRONES DE DESVENTAJA Y POBREZA

Como resultado de las configuraciones sociales que se despliegan en las más diversas geografías, los estándares de vida de los pueblos indígenas son por lo general más bajos que los de otros habitantes de un mismo país o región.

Las desventajas que los pueblos indígenas padecen pueden registrarse en casi todas las áreas de la vida social, lo cual ha sido reconocido a nivel internacional por el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de Naciones Unidas (Daes, 2000). Diversos estudios sobre discriminación constatan que las comunidades indígenas no tienen las mismas oportunidades de empleo ni el mismo acceso que otros grupos a los servicios públicos y/o a la protección de la salud, de la cultura, de la religión, como tampoco a la administración de justicia. Asimismo, se ha reportado que las comunidades no poseen las herramientas y marcos necesarios para poder participar significativamente en la vida política y en los procesos de toma de decisiones gubernamentales que las involucran (Martínez Cobo, 1986).

Si bien existen datos sobre la desventaja indígena disponibles en algunos países (aunque no se usan definiciones o formatos comparables), en muchos casos hay interrogantes sobre la precisión y confiabilidad de los mismos (PFII, 2003). Sin embargo, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) estima que hay por lo menos 300 millones de personas en el mundo que son indígenas y pertenecen a alrededor de 5 mil grupos indígenas distribuidos en más de 70 países (ONU, 2002). No es posible afirmar que todas las personas que pertenecen a esos grupos indígenas son pobres. Sin embargo, es posible argumentar y comprobar que en los diversos contextos sociales en que se encuentran

los pueblos indígenas, estos tienen más posibilidades de ser pobres que los no indígenas.

La máxima autoridad de la Organización Mundial de la Salud (OMS) presentó a finales de la década del noventa una serie de datos sobre la situación de los pueblos indígenas en el mundo en donde se destaca que la esperanza de vida al nacer para ellos es de 10 a 20 años menor que la del resto de la población; la mortalidad infantil es 1,5 a 3 veces mayor que el promedio nacional; la malnutrición y las enfermedades tales como malaria, fiebre amarilla, dengue, cólera y tuberculosis continúan afectando a una gran proporción de esos pueblos alrededor del mundo. En definitiva, los pueblos indígenas están sobre-representados en el universo de la pobreza. Estos indicadores implican que, además de tener bajos ingresos, ellos tienen menos posibilidades de vivir en hogares adecuados y seguros y de tener acceso al agua potable, a la sanidad y a una nutrición apropiada (Brundtland, 1999).

Los patrones de desventaja indígena se observan en países tanto desarrollados como no desarrollados, encontrándose que esta situación no mejora necesariamente cuando los pueblos indígenas conforman la mayoría de la población nacional. En Bolivia, por ejemplo, donde los pueblos indígenas comprenden a más de la mitad de la población y las lenguas indígenas han sido reconocidas como lenguas nacionales oficiales, entre dos tercios y tres cuartos de los indígenas son pobres y tienen mayores probabilidades de serlo que la población no indígena (Psacharopoulos y Patrinos, 1994). La discriminación institucionalizada contra los pueblos indígenas es una realidad en muchos países en los que se documentan problemas asociados con la administración de justicia y el acceso a la seguridad social y a la salud (UNHCR, 2003).

Las características e implicancias del patrón que vincula a los pueblos indígenas con situaciones sociales de desventaja y pobreza han sido observadas particularmente en América Latina, donde una serie de investigaciones cuantifica y califica sus alcances, examinando algunos de los principales factores que explicarían el entramado social subyacente.

## AMÉRICA LATINA

Las estimaciones sobre la población indígena en América Latina varían, situándose en torno a los 40 millones. Esta cifra comprende aproximadamente al 10% del total de la población de la región. Entre sus principales características está la diversidad cultural, que se puede representar a través del registro de cientos de lenguas diferentes (Hall y Patrinos, 2005; Patridge y Uquillas, 1996).

Las poblaciones más numerosas se encuentran en Bolivia, Perú, Ecuador, Guatemala y México. En esos países la cultura indígena ejerció una gran influencia sobre la cultura nacional, a pesar de haber expe-

rimentado situaciones de racismo, marginalidad, violencia y presiones para ser asimilada. Más allá de los contextos en los cuales los indígenas de América Latina viven, existe un patrón que los conecta con las desventajas y la pobreza (González, 1994; Psacharopoulos y Patrinos, 1994).

Un estudio reciente sobre la evolución de las condiciones de vida en estos países, marcadas por bajos niveles de educación, condiciones deficientes de nutrición y salud, desempleo, subempleo y discriminación, corrobora la correlación entre ser indígena y ser pobre ya señalada. Entre los principales hallazgos del estudio, que abarca la década de 1994 a 2004, se encuentra que no hubo logros sensibles en materia de reducción de la pobreza de ingresos. En cuatro de los cinco países estudiados casi no disminuyó la proporción de los pueblos indígenas que viven en la pobreza, y en los casos en los que disminuyó (Guatemala en el período 1989-2000), lo hizo a un ritmo inferior al de las poblaciones no indígenas (Hall y Patrinos, 2005). De esto se puede inferir que las condiciones que pueden contribuir a reducir la pobreza de la población en general no necesariamente benefician a los pueblos indígenas.

En América Latina, los niveles de ingreso y los indicadores de desarrollo humano de los pueblos indígenas han quedado sistemáticamente rezagados en relación al resto de la población. El patrón que vincula a los pueblos indígenas con la pobreza fue observado hace ya más de una década en el contexto latinoamericano por Psacharopoulos y Patrinos (1994). Estos autores identificaron el “costo” que tiene ser indígena a partir de la cuantificación de las desventajas que existen en la región, mostrando cómo ser indígena comúnmente está correlacionado con estar por debajo de la línea de pobreza y tener menos educación e ingresos. En Perú, por ejemplo, encontraron que los indígenas tenían una posibilidad 1,5 veces mayor de caer bajo la línea de la pobreza que los peruanos no indígenas, y 3 veces más posibilidades de ser extremadamente pobres (Psacharopoulos y Patrinos, 1994).

La repetición de este tipo de observaciones ha llevado a la reafirmación de que el ser indígena aumenta las probabilidades de un individuo de ser pobre. Esto es así pues, aun controlando los factores básicos que están comprobadamente asociados con la pobreza, ser de origen indígena aumenta de manera significativa las probabilidades de caer en esa situación. En tal sentido, se estima que en Bolivia, Perú, Ecuador, Guatemala y México, ser indígena aumenta tales probabilidades entre 13% y 30%, según el país. Estos resultados son muy similares a los obtenidos en un estudio previo (Psacharopoulos y Patrinos, 1994), lo que sugiere que esa relación es bastante estable.

La pregunta que naturalmente se impone frente a tales observaciones empíricas se refiere a las causas o condicionantes que generen la fuerte correlación observada entre pueblos indígenas y pobreza. Las posibles respuestas parecen desdoblarse en al menos dos grupos:

aquellas que se concentran principalmente en las descripciones desde indicadores sociales asociados normalmente con la pobreza y las desventajas; y aquellas que privilegian las interpretaciones o explicaciones a partir de las condiciones histórico-políticas que desvincularon a los pueblos indígenas del control de sus territorios y los relegaron a los márgenes de la sociedad o directamente los excluyeron. Las respuestas a esta situación se expresan políticamente en reclamos de autonomía, autodeterminación y/o reformulación de las relaciones de los pueblos indígenas con el Estado.

El primer conjunto de respuestas no deja dudas de que la permanencia en el tiempo de los patrones de desventajas en materia laboral, educacional, de salud, etc., forma parte de toda explicación o interpretación razonable que se quiera hacer de la correlación entre pueblos indígenas y pobreza. En tal sentido, se ha comprobado que las menores ganancias laborales de los indígenas –íntimamente relacionadas con la pobreza de ingreso– son muy significativas en toda la región. La educación de baja calidad y los bajos retornos laborales en relación a la capacitación fueron dos de las variables utilizadas para explicar una parte significativa de la brecha de ingresos entre la población indígena y la no indígena. Asimismo, se encontró que la parte de las ganancias laborales indígenas/no indígenas que permanece sin explicación debido a la discriminación u otros factores no identificados representa de un cuarto a más de la mitad del diferencial total de las ganancias (Hall y Patrinos, 2005). Como se puede observar, los factores no identificados en este primer grupo de respuestas tienen casi tanto peso como las variables que podrían explicar el fenómeno.

Indicadores clave como los de salud están sin duda vinculados con la situación de pobreza de los pueblos indígenas. Las estadísticas disponibles muestran que los pueblos indígenas, particularmente las mujeres y los niños, tienen menos acceso a los servicios básicos de salud, lo que explicaría gran parte de la diferencia entre los indicadores de salud de la población indígena y no indígena. Indicadores como mortalidad materna, partos hospitalarios y cobertura de vacunación y salud son sistemáticamente peores entre los pueblos indígenas. En Bolivia, México y Guatemala, se ha comprobado que la cobertura de las familias indígenas va muy a la zaga en relación con la del resto de la población. En casi todos los indicadores básicos de salud la población indígena presenta peores resultados y uno de los indicadores más importantes es el hecho de que los niños indígenas siguen mostrando tasas de desnutrición extremadamente altas, un factor más que limita el aprendizaje. Ese problema se da en una escala significativa en países como México, donde las tasas de desnutrición de los no indígenas son bajas, lo que demuestra un fracaso particularmente evidente respecto del modo de abordar tal necesidad básica en la población indígena. Más

allá de este caso específico, se ha comprobado que en los principales países con población indígena de la región la atrofia del crecimiento (estatura/edad) es casi dos veces más común entre los niños indígenas (Hall y Patrinos, 2005).

El segundo conjunto de respuestas está relacionado con la pérdida histórica de los pueblos indígenas del control sobre sus territorios y los reclamos consecuentes de autonomía y autodeterminación, cada vez más audibles frente a los estados y sociedades latinoamericanas.

La irrupción de los indígenas como actores políticos es uno de los fenómenos más notables y de efectos duraderos ocurridos en la geografía política de América a fines del siglo XX. Este hecho, que se reproduce con diversa intensidad y visibilidad en todo el continente, ha sido definido en el Grupo de Trabajo de CLACSO sobre Movimientos Indígenas en América Latina como el inicio de un nuevo ciclo en la trayectoria de los conflictos etno-políticos, centrados actualmente en derechos territoriales que van mucho más allá de cuestiones jurisdiccionales y administrativas, y focalizados en el debate de las autonomías como forma de realización de la autodeterminación (Toledo Llancaqueo, 2005).

La reivindicación de los derechos territoriales constituye una plataforma común de los movimientos indígenas a nivel internacional, y es una respuesta directa a las situaciones de desventaja que estos padecen. Los antiguos reclamos por las tierras indígenas se integraron y potenciaron en el concepto de territorio indígena como parte de un conjunto de derechos que se articula con el principio de autodeterminación. Es posible incluso observar cómo algunos intelectuales indígenas consideran que el cúmulo de derechos territoriales abarca la tematización de una diversidad de cuestiones centrales a la problemática: identidad cultural, tierras, recursos naturales, biodiversidad, medioambiente, organización social del espacio, jurisdicción, control político y soberanía, entre otros (Toledo Llancaqueo, 2005). La territorialidad se transforma así en un aspecto fundamental para los movimientos indígenas, y en el eje del debate contemporáneo acerca de la libre determinación de estos pueblos (Lam, 2000; Toledo Llancaqueo, 2005).

El incremento de la visibilidad y efectividad de los movimientos indígenas ha sido quizás más evidente en América Latina que en cualquier otra región del mundo. La presión de estos movimientos sobre los regímenes y estructuras políticas fue extendiéndose y aumentando desde Chiapas (1994) hasta incidir en el derrocamiento de los gobiernos de Ecuador y Bolivia e influir decisivamente en la elección de Evo Morales (2005) como primer presidente indígena de Bolivia, un hito que seguramente marcará un antes y un después en la historia política del continente.

La influencia política de los pueblos indígenas ha crecido, y esto se puede observar no sólo en los significativos hechos políticos arriba

mencionados, sino también en el número de partidos políticos indígenas, representantes electos de origen indígena (sobre todo a nivel local) y disposiciones constitucionales a favor de los pueblos indígenas, entre otros indicadores. Sin embargo, la proporción de indígenas en los cuerpos legislativos nacionales de todos los países de la región sigue siendo muy inferior respecto de los no indígenas, lo que implica que siguen estando sub-representados en los cuerpos encargados de formular políticas (Hall y Patrinos, 2005).

La influencia de estos movimientos trasciende el terreno de la política y se interna en el terreno de las ciencias sociales, un campo en el que también se disputa poder. La creación del Grupo de Trabajo de CLACSO sobre Movimientos Indígenas en América Latina tuvo desde sus orígenes la preocupación de integrar los debates y discusiones académicos y políticos en los que adquieren un lugar central la territorialidad, la autonomía, la interculturalidad y la pluralidad jurídica, entre otras cuestiones cruciales en el abordaje de lo indígena a comienzos del siglo XXI.

Esta iniciativa tiene el declarado propósito de dar cuenta de los movimientos indígenas en la región, quienes, avanzando más allá de lo social, cuestionan las nociones de Estado y democracia a partir de su constitución como sujetos políticos. Asimismo, poseen un proyecto histórico que desafía a la modernidad como proyecto civilizatorio. De esta manera, el primer aporte del grupo avanza sobre una concepción del movimiento indígena a partir de su constitución como sujeto político y sus implicancias para los estados, regímenes políticos, cultura, derecho y relaciones de producción en distintos países de América Latina (Dávalos, 2005).

El acercamiento a la cuestión indígena en la región, si bien incluye las desventajas y las situaciones de pobreza que estos pueblos padecen, se centra en una crítica que va desde la noción misma del conocimiento socialmente reconocido como científico hasta el debate sobre la autonomía a partir de definiciones del territorio desde una perspectiva histórica, simbólica, geográfica y política. En cierta medida, la reconfiguración del conocimiento desde la perspectiva política y académica de estos movimientos sociales, lleva implícito un llamado a la descolonización de la ciencia que trasciende la epistemología y se ubica en un primer nivel de sus agendas políticas (Macas, 2005).

En las visiones de los movimientos indígenas, el territorio como locus geográfico, simbólico e histórico se transforma en un espacio de disputa por el control y la defensa de los recursos naturales, la biodiversidad y la cultura. Este conflicto tiene como eje estructurante a la construcción histórica del Estado-nación, vaciada de los contenidos, significados y presencias de los pueblos indígenas (Toledo Llancaqueo, 2005; Kropff, 2005). Este espacio de conflicto jurídico y político entre

pueblos indígenas y las representaciones estatales trasciende las fronteras establecidas y, por su propia naturaleza, tiene una dimensión intra e internacional que resulta difícil de aprehender (Andolina, Radcliffe y Laurie, 2005).

En este contexto, la generación de la categoría de plurinacionalidad del Estado generada por los movimientos indígenas se expande a partir de concebir a la identidad como núcleo estructurante de la dialéctica de la integración y diferenciación social. La noción de plurinacionalidad avanza entonces sobre la necesidad de reformulación del Estado-nación a partir del desarrollo de las tesis autonomistas, para concentrarse en la existencia de un conflicto intrínseco sobre recursos y control en el componente social del Estado como categoría clásica de poder y dominación (Simbaña, 2005; Peña, 2005).

El proyecto político de la plurinacionalidad –que tendría el potencial de constituirse en una de las categorías más prometedoras entre las generadas por el movimiento indígena– se estructura a partir de cuatro puntos: ruptura democrática con el actual Estado uni-nacional y construcción de un Estado plural que permita la participación de los pueblos indígenas y de la sociedad en general en su organización y conducción; lucha contra las desigualdades e injusticias económicas como base para la superación de la explotación y discriminación; transformación de la organización sociocultural de las sociedades (verticalizadas a partir del racismo y la segregación) apuntando a la horizontalidad intercultural; y autonomía de los pueblos indígenas (Simbaña, 2005).

## PUEBLOS INDÍGENAS Y ESTADO

Gran parte de las explicaciones que se ofrecen sobre la persistencia del patrón pueblos indígenas-pobreza están relacionadas de manera central con las experiencias coloniales y la construcción de los estados. El Estado, como estructura histórica, adquiere diversas formas en diferentes contextos y geografías. A pesar de notables variaciones, un componente esencial de cualquier forma de Estado es el territorio, al constituir el ámbito material sobre el que idealmente se ejerce el poder político calificado por la soberanía, como derecho reconocido doméstica e internacionalmente.

El control del territorio ha sido central en la construcción histórica de cualquier forma de Estado conocida, y generalmente se ejerció apropiando los derechos históricos de los habitantes originarios.

Las definiciones de Estado y pueblos indígenas –más allá de las discusiones y falta de consenso sobre ellas– muestran claramente la tensión que existe entre ambas categorías a nivel de la lógica, que tiene su correlato en la historia. A mediados de la década del ochenta, la Subcomisión de Prevención a la Discriminación y Protección de las Minorías

de Naciones Unidas realizó un estudio relacionado con la discriminación que afecta a los pueblos indígenas. Los resultados de esta iniciativa se expresaron en un informe de cinco volúmenes que definía a las comunidades, pueblos y naciones indígenas como aquellos que, teniendo una continuidad histórica con la preinvasión y con la sociedad colonial que se desarrolló en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de la sociedad ahora predominante en dichos territorios o partes de ellos. En este contexto, se argumentó que los pueblos indígenas representan a los sectores no dominantes de las sociedades y están obligados a preservar, para desarrollar y transmitir a las futuras generaciones, sus territorios ancestrales y su identidad étnica como la base de su existencia en tanto pueblos, en concordancia con sus propios patrones culturales, instituciones sociales y sistemas legales (Martínez Cobo, 1986).

Definir a los pueblos indígenas continúa siendo una cuestión problemática (WGIP, 1996). Dada su gran diversidad, tratar de incluirlos a todos bajo una misma conceptualización resulta difícil. Incluso el proceso de establecer una definición de lo que es y lo que no es indígena puede llegar a ser ofensivo para aquellos que ya están cansados de ser clasificados y definidos por foráneos. Podría decirse que la auto-identificación está en el centro de la identidad indígena, lo que dificulta el establecimiento de criterios universales para determinar qué constituye una identidad indígena, cómo se mide y quién realmente la posee (Weaver, 2001). No obstante, el territorio es una de las características comunes esenciales a la noción de pueblo indígena, por la valoración tanto material como inmaterial que se hace de los mismos. El despojar a los habitantes originarios de su territorio o de parte del mismo, unido a la persistencia de sistemas culturales, identitarios y étnicos que reivindican los lazos con el territorio a lo largo del tiempo, son rasgos que se encuentran en los más diversos pueblos indígenas.

La palabra *indígena* captura una constelación particular de características en las que la ausencia de dominio o control de los territorios ancestrales, marginalidad y lazos culturales distintivos con la tierra son los rasgos clave. Hace menos de cincuenta años que la Organización Internacional de Trabajo (OIT) reconoció –en la Convención 107 sobre Pueblos Indígenas y Tribales– los reclamos de los pueblos indígenas sobre su territorio ancestral. Actualmente, comenzado el siglo XXI, los conflictos sobre los derechos y la autodeterminación continúan. El proyecto de la Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas preparado por el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de Naciones Unidas proclama el derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación y al pleno goce de los derechos humanos reconocidos en la Carta de Naciones Unidas y en la legislación internacional al respecto (Trask, 1993). Más recientemente, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) trató la problemática relacionada con los derechos

y libertades culturales, que en cierta manera involucran a los pueblos indígenas. En su *Reporte de Desarrollo Humano 2004* hizo referencia no sólo al respeto por la diversidad cultural sino también a la “libertad cultural”, que podría definirse como la capacidad de un pueblo de vivir del modo en que elija, con adecuadas oportunidades para evaluar sus opciones (PNUD, 2004).

Estos acontecimientos –que proporcionan un marco para la acción que vienen desplegando los movimientos indígenas– son parte de un creciente reconocimiento y aceptación por parte de la comunidad internacional de la responsabilidad por los problemas particulares, intereses y aspiraciones de los pueblos indígenas. La creciente aceptación legal de los derechos indígenas ha impactado sobre las legislaciones nacionales y el tratamiento local que se les da a los pueblos indígenas (Jentoft et al., 2003).

Asimismo, se van consolidando las características peculiares de los pueblos indígenas, que enfatizan el significado de ser pueblos, trascendiendo la individualidad que implica la noción de ciudadanía en el Estado moderno. La identidad indígena postula entonces una ciudadanía alternativa que acentúa la pertenencia a la comunidad y que históricamente precede a la ciudadanía implícita en los estados que se erigen en sus territorios ancestrales. Más allá del conflicto entre el sentido colectivo de la identidad indígena y el individualismo que conlleva la noción de ciudadanía moderna, está la pugna con la soberanía estatal, que se deriva de la posibilidad de los pueblos indígenas de ser sujetos directos de la ley internacional sin intermediación del Estado (CHR, 1996).

Los derechos de los pueblos indígenas son por definición derechos que pertenecen a colectividades, no simplemente a individuos. Para los estados y sus agentes –los gobiernos–, el reconocimiento de los derechos colectivos excede la relación usual Estado-ciudadano. Cuando los pueblos indígenas demandan por sus derechos colectivos, se plantea un nuevo tipo de relación con el Estado-nación. De esta manera, desafiando principios centrales del Estado moderno y de la democracia liberal vista como régimen político homogeneizante, el movimiento por los derechos indígenas pone a prueba la capacidad de los sistemas nacionales e internacional de ofrecer respuestas a las minorías con derechos territoriales.

En la última década se han hecho grandes avances a favor del resguardo de los derechos indígenas, pero el discurso y las instituciones liberales crean límites para la diversidad cultural. A fin de remover esas barreras, sería necesario realizar reformas radicales en un sistema internacional edificado sobre estados territoriales que se superponen con los derechos y vínculos culturales ancestrales de los pueblos indígenas, y que se resisten a la autodeterminación.

La cuestión de la autodeterminación, más allá de sus implicancias políticas y constitucionales, emerge con una importante centralidad para el desafío socioeconómico de la reducción de la pobreza entre los pueblos indígenas. En este libro se sugiere que una de las razones por las cuales los programas estatales anti-pobreza fracasan es la falta de reconocimiento y niveles concretos de autodeterminación de estos pueblos.

El Estado tiene un rol claro en la reducción de la pobreza en general (Cimadamore, Dean, y Siquiera, 2005), y de la indígena en particular. Esta estructura y sus agentes, los gobiernos, tienen la potestad de obtener y redistribuir recursos para amortiguar el impacto de las desventajas sociales históricamente construidas en su territorio que generan la pobreza indígena. Evidencias surgidas de diversos casos estudiados en este libro sugieren que es posible pensar en niveles de autodeterminación de los pueblos indígenas que no colisionen directamente con, o minen, la gobernabilidad de las sociedades. Sin embargo, para que esto sea posible es necesario trascender las nociones sobre las que se asienta el Estado moderno, dejando de ubicar al control territorial en primer lugar. En tal sentido, se necesita explorar teorías alternativas que pongan el acento en un ejercicio del poder estatal centrado en la gobernabilidad, entendida como un proceso dirigido a la resolución de problemas colectivos en la esfera pública (Caporaso, 1996) y no en el control territorial soberano sobre el que se estructura el Estado moderno o westfaliano.

## POBREZA Y HORIZONTES PARA SU REDUCCIÓN

La atención prestada a la pobreza como uno de los principales problemas que limitan el desarrollo nunca ha sido mayor que en la actualidad, tanto a nivel nacional como internacional. El primero de los Ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU es reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre y el de aquellas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día. El plan, convenido por todas las naciones del mundo y todas las instituciones de desarrollo más importantes a nivel internacional, ha galvanizado, según la ONU, esfuerzos sin precedentes para ayudar a los más pobres del mundo (ONU, 2006).

Paralelamente se ha registrado un incremento del interés en las investigaciones sobre la pobreza, y en años recientes se han realizado perceptibles avances académicos. Las investigaciones sobre la pobreza han pasado de simples estudios descriptivos y econométricos a desarrollar perspectivas multidisciplinarias con la ambición de interpretar y/o explicar las múltiples dimensiones de este fenómeno (Spicker, 2003). Esto facilita la posibilidad de entender mejor el término *pobreza* y las realidades que este abarca. Sin embargo, los avances académicos no pueden explicar por sí solos la posición central de la pobreza en la polí-

tica de desarrollo internacional y en los debates. Varias circunstancias han contribuido al renovado foco sobre la pobreza como una prioridad para las políticas y prácticas para el desarrollo. Entre ellas, el fin de la guerra fría, el aparente retroceso gradual de la lógica del realismo que ha dominado la política internacional por décadas, y la escala que la pobreza ha alcanzado en un mundo en el cual la expansión de la democracia y de los medios de comunicación masiva aumentó la conciencia pública y el consenso acerca de que dicha situación no es moral ni políticamente aceptable. Para algunos investigadores, las nuevas políticas de pobreza pueden conectarse con el reconocimiento creciente de que, mientras el crecimiento económico puede conducir a una reducción del número de personas en situación de pobreza económica, eso no es suficiente para erradicar las causas sociales de la pobreza. También existe un reconocimiento de que la erradicación de la pobreza no puede dejarse sólo en manos del Estado, y de que “la reducción de pobreza probablemente no ocurrirá en una manera sostenida sin la participación de los pobres” (Webster y Engberg Padersen, 2002).

No obstante, se ha reconocido que el Estado tiene un rol fundamental tanto en la producción como en la reducción de la pobreza (Cimadamore, Dean y Siqueira, 2005; Alvarez Leguizamón, 2005), distinguiéndose que algunas formas históricas de Estado están en mejores condiciones que otras para reducir la pobreza (Wilson et al., 2001). De manera más desagregada, otros investigadores expresan su desconfianza en la nueva política de combate a la pobreza, en tanto la ven sólo como un medio para continuar con las estrategias de desarrollo conducidas por un mercado más aceptable social y éticamente. Estos nuevos enfoques han sido identificados con lo que ha sido denominado como “el ajuste con una cara humana”. Aquí, autores como Escobar (1995) y Alvarez (1998) sostienen que la reforma social y la lucha contra la pobreza pueden verse como parte de una estrategia para legitimar un modelo económico y sus reformas asociadas, asegurando su viabilidad política y social. Las estrategias de la reducción de pobreza constituyen en tales visiones tentativas pragmáticas de encarar los problemas de la pobreza independientemente de una orientación más general hacia el cambio económico y de la política global implicada por las políticas de ajuste (Escobar de Pabón y Guaygua, 2003). Este tipo de pragmatismo concibe a la gente como meros receptores de beneficios, antes que como participantes en la formulación de las decisiones para el desarrollo (McNeish, 2002; Fernández, 1989).

A pesar de los desarrollos antes descritos sobre los avances en el conocimiento y reconocimiento a escala nacional e internacional de la pobreza como uno de los grandes problemas que afronta la sociedad contemporánea, hay enormes deudas pendientes en tales materias. Específicamente en el tema que aquí nos ocupa, se ha aceptado en forma

creciente la existencia de una correlación entre los pueblos indígenas y la pobreza. Sin embargo, mientras que se ha reconocido la grave situación del pobre indígena y se ha focalizado en la etnicidad, las estrategias anti-pobreza y las políticas resultantes tienen presupuestos no suficientemente debatidos sobre el desarrollo económico-social y sobre quién lo controla (Øyen et al., 2002).

Esta y otras deudas de la agenda de estudios vinculados a la pobreza requieren avanzar en el conocimiento y la acción sobre los modelos y patrones de desventaja indígena que se han esbozado en este libro como parte de una literatura que está creciendo en complejidad y profundidad. A partir de esta contribución multidisciplinaria, que se refiere sólo a un limitado número de aspectos y dimensiones de la pobreza indígena, es posible focalizar una serie de elementos que aparecen como centrales en el debate.

En primer lugar, hay consenso acerca de que la pobreza indígena, como todas las experiencias de pobreza, abarca tanto los aspectos mensurables como los no mensurables de la vida de los pueblos. Sin embargo, la pobreza que afecta a los pueblos indígenas está relacionada específicamente con la existencia de diferencias culturales entre los grupos dominantes y no dominantes que cualifican la situación de carencia material. Los pueblos indígenas tienen culturas distintas de la de los grupos dominantes. Tienen diferentes valores y formas de hacer las cosas, e incluso hablan lenguas diferentes. Cuando los grupos dominantes imponen su cultura (basada en el capitalismo de mercado) y destruyen aspectos de la cultura indígena (acceso a la tierra, lengua, tradiciones, hábitos, etc.), la pobreza tiende a incrementarse.

En segundo lugar, encontramos lazos profundos entre pobreza indígena y discriminación étnico-racial. Los pueblos indígenas tienen diferencias étnicas con los grupos dominantes, que tienden a inferiorizar a los grupos dominados. Los prejuicios racistas han sido incluso utilizados por los miembros de la sociedad dominante para justificar la apropiación de los recursos de los pueblos indígenas, así como también la exclusión de los indígenas de los recursos y de las oportunidades disponibles en la cultura dominante.

En tercer lugar, y de manera relacionada, las condiciones de pobreza de los pueblos indígenas están correlacionadas con diversos niveles de marginalidad social y política que dificultan el ejercicio de los derechos y la defensa de los intereses en los sistemas políticos nacionales, provinciales e incluso locales. No es verosímil desvincular estos fenómenos de la experiencia colonial y de la construcción de los estados nacionales. Por ende, las salidas posibles implican la superación de las actuales estructuras políticas uni-nacionales mediante otras más plurales que permitan la participación de los pueblos indígenas y del resto de la sociedad en su organización, conducción y control.

A pesar de la literatura y la verificación de ciertos patrones que unen a los pueblos indígenas con la pobreza, es posible observar auto-percepciones de riqueza que en principio contradicen muchas de las afirmaciones vertidas en este y otros textos. En este sentido, es posible encontrar que ciertos miembros de pueblos indígenas se consideran a sí mismos “ricos” en materia de tradiciones sociales, culturales y espirituales a las que la sociedad normalmente valora menos, y que no suelen ser consideradas en las investigaciones, ya que no son fácilmente mensurables (Hall y Patrinos, 2005). Esta aparente contradicción es una muestra de la complejidad del tema abordado en este libro, que invoca a la mesura en las conclusiones sobre los alcances y los vínculos que unen las desventajas sociales y la pobreza a los pueblos indígenas.

### CONTRIBUCIONES MULTIDISCIPLINARIAS

Este libro fue concebido y organizado con la intención de contribuir al debate de los temas arriba expuestos. La obra se organiza en dos partes. La primera parte aborda principalmente aspectos ambientales, políticos y de salud pública que configuran situaciones de desventajas y pobreza. En ella se describen situaciones, se evalúan políticas y se presentan caminos alternativos de desarrollo que se concentran principalmente, aunque no exclusivamente, en casos latinoamericanos.

La segunda parte amplía el horizonte geográfico de los casos abordados en la primera, y dedica especial atención a las cuestiones de identidad, organización, autodeterminación y estrategias de los pueblos indígenas en otras partes del mundo.

El primer trabajo que sigue a esta introducción, “Riqueza ecológica versus pobreza social: contradicciones y perspectivas del desarrollo indígena en Latinoamérica”, argumenta sobre la importancia de los pueblos indígenas en la conservación de la riqueza biológica de sus territorios y del planeta, destacando la contradicción existente entre esa riqueza y la pobreza que se refleja en sus carencias de servicios de salud, educación, vivienda y justicia. En este sentido, Pablo Alarcón-Cháires analiza las posibilidades de desarrollo de los pueblos indígenas de Latinoamérica, con énfasis en México y Centroamérica, a través de la continuación y adecuación de sus prácticas de manejo de la naturaleza. Diferentes ejemplos de uso de la biodiversidad y servicios ambientales que caracterizan a un gran número de pueblos y territorios indígenas muestran su gran potencial como una alternativa económica. De igual modo, Alarcón-Cháires plantea estrategias generales para un mejor uso y manejo de los recursos naturales por parte de los pueblos en sus territorios, bajo un marco que garantice la equidad y la justicia económica-social.

El segundo trabajo, “Participación política y pobreza de las comunidades indígenas de Colombia: el caso de los pueblos Zenú y Mokaná”, muestra algunas de las contradicciones que sobresalen en las relaciones entre Estado y poblaciones indígenas. Los autores explican cómo la influencia de la participación política de esos pueblos se tradujo en la formalización de esquemas de reconocimiento normativo de la diversidad, y no en la implementación y ejecución de políticas desde una perspectiva de la diversidad étnica. A través de un estudio específico de los pueblos Zenú y Mokaná, Carolina Borda Niño y Darío Mejía Montalvo examinan los procesos de construcción identitaria y organizativa, así como la participación política de esos pueblos indígenas.

El artículo de Siri Damman, “Vulnerabilidad nutricional de los niños indígenas de América: una cuestión de derechos humanos”, apunta a discutir la vulnerabilidad indígena en base a dos indicadores: la tasa de mortalidad infantil y el retraso del crecimiento (altura/edad) en los niños en América. Para la autora, resulta significativo que los pueblos indígenas, un grupo muy diverso, genéticamente muy distinto y con una amplia variedad de estilos de vida, sean más vulnerables que otros. Damman advierte que, a pesar del amplio consenso sobre su vulnerabilidad, existe una carencia general de análisis sistemáticos transnacionales indicador por indicador. Un supuesto subyacente de este trabajo es que resulta posible evaluar los niveles de protección de los derechos económicos, sociales y culturales (incluyendo el derecho a la alimentación y a la salud y la justicia social) de los estados por la manera en que estos tratan a los pueblos indígenas que viven dentro de sus fronteras. Si la brecha entre los indicadores de los habitantes indígenas y no indígenas es considerable o está en aumento, se está frente a un Estado que no garantiza a los distintos grupos sociales un acceso equitativo a los recursos vitales. Damman concluye que un enfoque del desarrollo basado en los derechos, concentrado en la no discriminación, el respeto, la equidad, la rendición de cuentas, la transparencia y la participación, tendría un valor especial para los grupos vulnerables en general y para los pueblos indígenas en particular.

La investigación “La pobreza en los pueblos indígenas Totonacos y los efectos de la política social en México”, resultado de un trabajo conjunto de Adrián González Romo, Benito Ramírez Valverde, Alfonso Macías Laylle y Néstor G. Estrella Chulín, analiza el impacto del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) implementado como parte de la política social mexicana en cuatro municipios de la región Totonaca. En su evaluación, los autores sostienen que si bien dicho programa tiene impactos perceptibles en las comunidades indígenas y logra mitigar en parte algunas de las necesidades principales de la población estudiada, no constituye una solución de fondo al problema de la pobreza, y plantean la necesidad de que los programas de política

social afecten la generación del ingreso y la actividad económica de las familias, para lo cual creen imprescindible modificar el enfoque de desarrollo actual, que sirve principalmente a los grandes capitales.

En “Vida y salud de la mujer en zonas de alta marginación en México: ¿es peor ser indígena?”, Héctor J. Sánchez Pérez, Guadalupe Vargas Morales y Josep María Jansá analizan las condiciones de vida y de salud de las mujeres indígenas en la zona de alta y muy alta marginación socioeconómica de la región fronteriza de Chiapas, México. A través de diversos indicadores –demográficos, socioeconómicos, de salud y de uso y acceso a los servicios de salud– los autores concluyen que la población indígena presenta condiciones relativamente más desfavorables. Este estudio pone en evidencia un conjunto de desigualdades sociales entre las que se destacan las étnicas, de género y sociales, padecidas principalmente por las mujeres indígenas pobres. Los autores consideran que a fin de que exista una mejora sustancial en las condiciones de vida y salud de la población estudiada es necesario modificar las estructuras sociales, políticas y económicas que produjeron o favorecieron tales situaciones de pobreza y exclusión.

En el último texto de la primera parte, “Cómo abordar el problema de la desventaja de los indígenas en el siglo XXI: la ‘inclusión social’ y los maoríes en Nueva Zelanda”, Louise Humpage argumenta que la estrategia “Cerrando las brechas”, impulsada por el Partido Laborista en Nueva Zelanda, al basarse en un enfoque genérico cuyo objetivo es sólo mejorar la inclusión social de los maoríes, no tiene la capacidad de abordar las desiguales relaciones de poder entre los maoríes y el Estado, que causan y hacen perdurar las disparidades socioeconómicas. Al no brindar un espacio conceptual para un proceso de poder compartido dentro un ordenamiento legal y gubernamental común, los intentos por “incluir” a los maoríes no hicieron más que producir la integración de su “diferencia” en las instituciones tradicionales como forma de incrementar la cohesión social y mantener la legitimidad del Estado. Para Humpage existen evidencias de que un mayor nivel de autodeterminación indígena puede ser la única solución real para “cerrar las brechas” de pobreza y desventaja entre los maoríes y quienes no lo son.

La segunda parte del libro comienza con “Estrategias indígenas anti-pobreza en un pueblo australiano”, de Robyn Eversole, Leon Ridgeway y David Mercer, contribución basada en un análisis detallado de las estrategias anti-pobreza impulsadas por una comunidad indígena australiana. La misma ofrece una reseña general de las propuestas presentadas y llevadas a la práctica por personas y organizaciones indígenas durante un período de estudio de dos años, resaltando en qué forma definen la pobreza los miembros de grupos indígenas en un área local, y cuáles son los tipos de acciones y estrategias que utilizan para combatirla. Asimismo, explora cómo las relaciones entre la comunidad

indígena y las personas ajenas a ella resultan con frecuencia centrales en el proceso de cambio social.

Christian J. Burmeister Hicks y Ánde Somby nos introducen en el estudio de los Sami, un pueblo indígena de Feno-Escandinavia y muestran los contrastes de las condiciones económicas de estos en relación a los Sami que habitan en la Península de Kola. Mientras que los Sami feno-escandinavos o “nórdicos” viven en sistemas de bienestar social muy desarrollados, con gobiernos que les permiten una mayor autonomía, los de Kola tienen dificultades para obtener mejoras económicas, debido en gran parte al control que el gobierno central ruso y los mercados globales mantienen sobre ellos.

En su análisis sobre los diversos modos de atacar el fenómeno de la pobreza, “Respuestas de los sami a la pobreza en los países nórdicos” muestran que la estrategia de los Sami nórdicos de identificarse a sí mismos como una comunidad distinta pero no amenazante dentro de la identidad cultural nacional fue efectiva para asegurarse un futuro económico viable.

“Pobreza y ayuda internacional entre los pueblos indígenas de Rusia”, de Indra Overland, muestra cómo la política indígena soviética desgarró la trama social de las comunidades indígenas del país y configuró en el largo plazo comunidades débiles y sin herramientas para enfrentar la crisis provocada por la caída de la Unión Soviética. Tal situación contribuyó además a que los pueblos indígenas continuaran sufriendo una serie de problemas sociales, económicos y médicos tales como el desempleo, la tuberculosis y el suicidio. El trabajo expone por qué se dispone de tan poca asistencia internacional para mitigar la pobreza entre los pueblos indígenas de Rusia, y qué posibilidades existen para aumentarla.

En “Los pueblos indígenas del sudeste asiático: pobreza, identidad y resistencia”, Don McCaskill y Jeff Rutherford muestran algunos de los efectos del proceso de globalización sobre los pueblos indígenas del sudeste asiático. Según los autores, la globalización influencia notablemente a las relaciones sociales y las orientaciones de valor de las diversas culturas. En este nuevo contexto, si bien los elementos de la globalización y la modernización pasaron a formar parte de la cotidianidad de una cantidad cada vez mayor de comunidades, la pobreza continúa siendo en ellas un problema devastador. Las fuerzas de la globalización, la modernización y la nacionalización dejan pocas opciones a los pueblos indígenas, que se ven obligados a elegir entre abandonar su cultura, emigrar a los centros urbanos, integrarse a los niveles económicos más bajos de la sociedad, o terminar asimilados en el grupo dominante. Los autores muestran que las acciones del Estado frente a esta problemática resultan contradictorias: si bien existen diversos intentos para asimilar a los pueblos indígenas dentro de la nación, se

les sigue negando la ciudadanía y se los amenaza con reubicarlos lejos de su hogar, manteniéndose la marginación y la vulnerabilidad. Pese a ello, los pueblos indígenas sobrellevan su situación y desarrollan estrategias para abordar los problemas sobre la base de los conocimientos locales y dentro de un marco cultural particular, con creencias, valores, actitudes y comportamientos específicos. De esa forma, ciertos aspectos de la cultura se conservan y se revitalizan.

El artículo de Stephen Cornell, “Pueblos indígenas, pobreza y autodeterminación en Australia, Nueva Zelanda, Canadá y Estados Unidos”, busca evaluar en qué medida son comparables las situaciones de los pueblos indígenas de dichos países, sus reclamos de autodeterminación, y los programas estatales. A partir de pruebas específicas del caso norteamericano, el autor arriba a la conclusión de que la autodeterminación y el auto-gobierno indígena son bases esenciales para mejorar las condiciones socioeconómicas de estos pueblos, y sostiene que las naciones indígenas que poseen autodeterminación no sólo tienen mayores probabilidades de construir economías que sustenten a su propio pueblo, sino que también generan –indirectamente– importantes beneficios para las comunidades no indígenas por medio de puestos de trabajo, negocios, y un número menor de personas necesitadas de asistencia social.

En “Paisajes arrasados y rostros tatuados: pobreza, identidad y conflicto de tierras en una comunidad indígena de Taiwán”, Scott Simon plantea que las necesidades económicas de los pueblos indígenas deben considerarse diferentes de las de otras comunidades pobres, prestando especial atención a la forma en la que los mismos se empobrecieron. Si los puntos de partida no han sido los mismos, las comunidades indígenas necesitan estrategias radicalmente diferentes para el logro de la justicia social y el empoderamiento económico. Según el autor, en el caso de Taiwán la democratización contribuyó más a lograr un mayor empoderamiento de los pueblos indígenas que los planes del Estado o de los organismos internacionales tales como el Banco Mundial. Simon entabla un nexo entre el colonialismo (no sólo por la pérdida de control sobre el territorio, sino también por sus efectos colaterales) y las causas de la pobreza, y a partir del estudio de caso del municipio de Hsiulin establece que el empoderamiento necesariamente debe comenzar con la devolución de las tierras indígenas o una compensación total por la pérdida de las mismas, a fin de que las acciones no se transformen en medidas provisorias con muy pocas posibilidades de éxito.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alvarez, S. 1998 “La solidaridad privada e indiferencia pública: La nueva cara de la política social para los excluidos”. Trabajo presentado en las Terceras Jornadas Internacionales “Estado y sociedad: La reconstrucción de la esfera pública” (CEA).
- Alvarez Leguizamón, S. 2005 *Trabajo y Producción de la Pobreza en Latinoamérica y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Andolina, R., Radcliffe, S. y Laurie, N. 2005 “Gobernabilidad e identidad: indigenidades transnacionales en Bolivia” en Dávalos, P. (comp.) *Pueblos Indígenas, Estado y Democracia* (Buenos Aires: CLACSO).
- Brundtland, G. 1999 *International consultation on the health of Indigenous Peoples* (Geneva: World Health Organization).
- Caporaso, J. 1996 “The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory of Post-Modern?” in *Journal of Common Market Studies*, 34, 1, March.
- Cimadamore, A., Dean, H. and Siquiera, J. (eds.) (2005) “Introduction” en Cimadamore, A., Dean, H. y Siquiera, J. (eds.) *The Poverty of the State. Reconsidering the role of the state in the struggle against global poverty* (Buenos Aires: CLACSO).
- CHR (Commission on Human Rights of the United Nations) 1996 “Report of the Working Group established in accordance with Commission on Human Rights resolution 1995/32 of March 1995”. Working group on the elaboration of a draft of the “United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples”, 52nd session, Item 3 of the provisional agenda, E/CN.4/1996/84, January.
- Daes, E. 2000 *Prevention of Discrimination and protection of indigenous peoples* (New York: ONU).
- Dávalos, P. (comp.) 2005 *Pueblos Indígenas, Estado y Democracia* (Buenos Aires: CLACSO).
- Escobar, A. 1995 *Encountering Development: The Making and Unmaking of The Third World* (Princeton: Princeton University Press).
- Escóbar de Pabón, S. y Guaygua, G. 2003 “Estrategias familiares de trabajo, precariedad laboral y calidad de vida en el contexto de la Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza”, mimeo.
- Fernández, M. 1989 “Las políticas sociales en el cono sur 1975-1985” en *Análisis de sus determinantes políticas y socioeconómicas* (Santiago: Cuadernos del ILPES) 34.
- González, M. 1994 “How many indigenous peoples?” in Psacharopoulos, G. and Patrinos, H. A. *Indigenous Peoples and Poverty in Latin America an Empirical Analysis* (Washington, DC: World Bank).

- Hall, G. y Patrinos, H. A. 2005 *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004* (Washington, DC: World Bank).
- Jentoft, S; Minde, H. and Nilse, R. 2003 *Indigenous Peoples: Resource Management and Global Rights* (Netherlands: Eburon Delft).
- Kropff, L. 2005 “Activismo mapuche en Argentina: trayectoria histórica y nuevas propuestas” en Dávalos, P. (comp.) *Pueblos Indígenas, Estado y Democracia* (Buenos Aires: CLACSO).
- Lam, M. C. 2004 “Remembering the country of their birth: indigenous peoples and territoriality” in *Journal of International Affairs*, Vol. 57.
- Macas, L. 2005 “La necesidad política de una reconstrucción epistémica de los saberes ancestrales” en Dávalos, P. (comp.) *Pueblos Indígenas, Estado y Democracia* (Buenos Aires: CLACSO).
- Martínez Cobo, J. 1986 “Study of the problem of discrimination against indigenous populations” (New York: ONU) UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1986/7.
- McNeish, J. 2002 “Globalisation and the reinvention of Andean Tradition: the politics of community and ethnicity in highland Bolivia” in *Journal of Peasant Studies* (London/New York) 29 (3/4).
- ONU 2002 *La situación de los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Educación* (Nueva York) E/CN.19/2002/2/Add.3.
- ONU 2006 *Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU* <<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>>.
- Øyen, E. et al. 2002 *Best Practices in Poverty Reduction: An Analytical Framework* (New York: Zed Books).
- Patridge, W.; Uquillas, E. y Johns, K. 1996 “Including the excluded: ethnodevelopment in Latin America”. Trabajo presentado en la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina y el Caribe (Bogotá).
- Peña, F. 2005 “La lucha por el agua. Reflexiones para México y América Latina” en Dávalos, P. (comp.) *Pueblos Indígenas, Estado y Democracia* (Buenos Aires: CLACSO).
- PFII (Permanent Forum on Indigenous Issues) 2003 segunda sesión, 12-23 de mayo, Agenda Provisional ítem 4, EC/C.19/2003/4 <<http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/No3/276/77/PDF/No327677pdf?OpenElement>>.
- PNUD 2004 *Human Development Report, Cultural Liberty in Today's Diverse World* (New York: ONU).
- Psacharopoulos, G. and Patrinos, H. A. 1994 “Indigenous People and Poverty in Latin America, an empirical analysis” in *World Bank Regional and Sectorial Studies* (Washington: World Bank).

- Simbaña, F. 2005 “Plurinacionalidad y derechos colectivos” en Dávalos, P. (comp.) *Pueblos Indígenas, Estado y Democracia* (Buenos Aires: CLACSO).
- Spicker, P. 2003 “Eleven definitions of poverty” capítulo no publicado en *Approaching Poverty: A Poverty Reduction Manual for Practitioners* (SIDA-CROP).
- Toledo Llancaqueo, V. 2005 “Políticas indígenas y derechos territoriales en América Latina: 1990-2004 ¿Las fronteras indígenas de la globalización?” en Dávalos, P. (comp.) *Pueblos Indígenas, Estado y Democracia* (Buenos Aires: CLACSO).
- Trask, H. 1993 *From a Native Daughter: Colonialism and Sovereignty in Hawaii* (Monroe: Common Courage Press).
- UNHCR 2003 “Prevention of discrimination and protection of indigenous peoples” (Ginebra: ONU) Informe presentado por el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas en su sesión N° 21. <[http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/AllSymbols/5FF333562Co94F43E2C1256D8A00316CE3/\\$File/Go3155800.pdf?OpenElement](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/AllSymbols/5FF333562Co94F43E2C1256D8A00316CE3/$File/Go3155800.pdf?OpenElement)>.
- Weaver, H. 2001 “Indigenous identity” in *American Indian Quarterly*, 25(2)240-55.
- Webster, N. and Engberg Pedersen, L. 2002 *In The Name of the Poor: Contesting Political Space for Poverty Reduction* (London/New York: Zed Books).
- Wilson, F.; Kanji, N. and Braathen, E. 2001 “Introduction: Poverty, Power and the State” in Wilson et al. *What Role for the State in Today's Globalized Economy* (London: Zed Books).



ATILIO A. BORON\*

## PRÓLOGO

A MEDIDA que la investigación concreta sobre la problemática de la pobreza ha progresado, se ha vuelto más evidente que dicho flagelo se ensaña de modo particularmente virulento con los sectores más vulnerables e indefensos de nuestras sociedades: mujeres, niños, ancianos y pueblos indígenas. Afortunadamente, el examen del impacto de la pobreza sobre los dos primeros grupos ha recibido una atención muy importante en la literatura especializada, como lo demuestra la gran difusión que han adquirido, aun fuera del ámbito estrecho de las ciencias sociales, el tema de la “feminización” de la pobreza y el estudio de su incidencia en los niños. De hecho, en América Latina la mayoría de las mujeres y los niños son pobres, y entre los pobres, mujeres y niños constituyen una abrumadora mayoría. Menos conocido empero es el impacto de la pobreza sobre las poblaciones que constituyen la “tercera edad”, mientras que el conocimiento existente sobre la morfología de la pobreza en los pueblos indígenas es apenas rudimentario. Los indígenas no sólo son víctimas de dispositivos tradicionales y modernos de explotación y opresión. Su deplorable condición se agrava cuando además se le suma el empeño de sociedades fuertemente racistas –aunque ello no se asuma abiertamen-

\* Secretario Ejecutivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Profesor Titular de Teoría Política y Social en la Universidad de Buenos Aires (UBA).

te— en negar la existencia del indígena, en “folklorizarlo”, convirtiéndolo en un elemento exótico, deshumanizado, parte del paisaje rural que se mimetiza en la exhuberancia de la flora y la fauna latinoamericana.

Esta lamentable invisibilización del indio (si se me permite utilizar tan ambigua expresión) ha retrasado considerablemente el estudio riguroso tanto de su condición actual como de su historia. Recordemos que, a partir de su acendrado “europeísmo”, algunos de los principales autores de la tradición socialista llegaron a calificar a los indígenas como “pueblos sin historia”. Ello constituye un monumental equívoco, que escamotea el hecho de que su historia como pueblos vencidos y sojuzgados fue escrita por sus opresores apelando a groseras simplificaciones y congelando toda la dinámica del mundo indígena en el momento en que se produjo su derrota. Debemos a José Carlos Mariátegui, el insigne marxista peruano, el haber llamado la atención en la década del veinte sobre esta inadmisible incomprensión de la problemática indígena en el campo de la izquierda. Ya antes José Martí había advertido sobre las graves consecuencias de la negación de la problemática de nuestros pueblos originarios para la emancipación de lo que él con acierto denominara “Nuestra América”.

En todo caso, esta invisibilización del indígena en las Américas sigue teniendo un carácter oficial, que se refleja por ejemplo en la actual parquedad de las estadísticas gubernamentales relacionadas con los pueblos indígenas, un modesto avance de todos modos si se tiene en cuenta que en el pasado pura y simplemente se negaba su existencia. Pero este verdadero “ninguneo” de los pueblos indígenas no existe tan sólo en el ámbito gubernamental: los prejuicios sociales, fuertemente arraigados en sociedades signadas por una larga experiencia colonial, contribuyen desde su esfera a la invisibilización de estos pueblos y a la insensibilización generalizada ante su progresiva degradación a causa de los avances de la “modernización” y la “civilización”. Ejemplos rotundos de esta criminal negación pueden recogerse en los más diversos países de las Américas, comenzando por Estados Unidos, en donde el exterminio de las poblaciones nativas fue una política de estado, hasta los confines australes del continente. En Argentina, la gran propiedad terrateniente en la pampa húmeda se constituyó aniquilando a los pueblos aborígenes existentes: el operativo recibió el benigno nombre de “Conquista del Desierto” bajo el supuesto de que nadie habitaba allí, de que aquello era un desierto que estaba esperando ansiosamente la llegada de los “civilizadores”. En Chile, el despojo y la brutal agresión sobre los mapuches tuvieron un nombre por demás apacible y noble, tan mentiroso como el que se empleara al otro lado de la Cordillera: la “Pacificación de la Araucaria”. Similares procesos “civilizatorios” se reprodujeron en Brasil, Bolivia, Ecuador, Perú y Guatemala, y con diferentes grados de crueldad en todo el resto de Latinoamérica.

En los últimos años, este escenario ha comenzado a cambiar. Ese cambio se debe en gran parte a la irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, que colocó violenta y eficazmente el tema de los pueblos indígenas al tope de la agenda de muchas sociedades de la región, sobre todo en aquellas en las cuales la gravitación demográfica de los pueblos originarios era muy significativa. La expresión del subcomandante Marcos, “tuvimos que ocultar nuestros rostros para que finalmente nos pudieran ver”, resume con exactitud lo ocurrido. El despertar de los movimientos indígenas en América Latina se ha convertido en uno de los rasgos más distintivos de la situación política imperante en la región. Reprimidos por siglos, orillados a los confines de nuestras sociedades, despreciados y envilecidos hasta lo indecible, nuestros pueblos aborígenes pudieron sobrevivir a tantas desventuras y, hacia fines del siglo XX, recuperar una iniciativa que en algunos países los convertiría en protagonistas principales de la coyuntura política. Los casos más notables por su impacto en la política nacional son: el de los Zapatistas de México; el de los indígenas ecuatorianos, que provocaron con sus reiteradas rebeliones e insurrecciones la caída de tres gobiernos en menos de una década; y el del movimiento indígena boliviano, que logró catapultar a uno de los suyos, Evo Morales, a la presidencia de la república en 2005.

Obviamente, un protagonismo tan notable como el que hemos señalado no podía dejar de tener sus consecuencias en el terreno de las ciencias sociales. El libro que el lector tiene en sus manos revela precisamente el impacto de la irrupción de los pueblos indígenas y la reafirmación de sus identidades, culturas y lenguas sobre la agenda de los científicos sociales en distintas partes del mundo. Quien fuera tradicionalmente un actor que se movía tras bambalinas, apenas visible, se ha convertido en esta época de florecimiento de nuevas subjetividades en uno de los más importantes protagonistas de la escena política y social contemporánea. El presente volumen pretende contribuir al estudio de los pueblos originarios, y por su intermedio, a su definitiva emancipación.

CLACSO no podía estar ausente en toda empresa que se propusiera reorientar los estudios sobre la pobreza para enfocarlos en los pueblos indígenas. La iniciativa que finalmente dio lugar a la publicación de este libro surgió en noviembre de 2001, cuando el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y el Programa de Estudios Comparativos sobre Pobreza (CROP) organizaron conjuntamente un seminario internacional titulado Pueblos Indígenas y pobreza: un enfoque multidisciplinario. Dicho evento se llevó a cabo en colaboración con la sede Guatemala de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Guatemala es en efecto un país en donde la presencia de los pueblos originarios adquiere una extraordinaria gravitación de-

mográfica, cultural y económica. El seminario fue una de las primeras actividades del Programa CLACSO-CROP de Estudios sobre Pobreza en América Latina y el Caribe, destinado a combinar y potenciar los esfuerzos de los científicos sociales de nuestra región con aquellos agrupados en CROP, una red de excelencia a nivel internacional que ha venido trabajando sobre la problemática de la pobreza a lo largo de más de dos décadas. El éxito del seminario de Guatemala, y la calidad y el compromiso de sus participantes en los debates sobre la cuestión de la pobreza indígena, nos llevaron a publicar un libro compilando sus diferentes contribuciones.

Un elemento fortuito –el hecho de que paralelamente a la realización del seminario en Guatemala un centro de investigación de la Universidad Edith Cowan en Australia estuviera comenzando a entablar una estrecha relación con los miembros de una comunidad indígena local como parte de su programa de desarrollo regional– facilitó la significativa ampliación del horizonte de investigación sobre las cuestiones indígenas y su ubicación en una perspectiva analítica y comparativa mucho más amplia en la cual el presente libro se inscribe. Una investigadora de ese centro, Robyn Eversole, comenzó a preparar un libro para un estudio internacional de pueblos indígenas y pobreza como extensión de su trabajo con los proyectos indígenas locales. En ese marco, invitó a un grupo de colegas para que preparasen artículos destinados a esta colección. Pronto pudo percibirse que esa era una excelente oportunidad para colaborar en la sistematización del conocimiento que se estaba produciendo y discutiendo en varios continentes. Luego de numerosas consultas entre las instituciones involucradas, el manuscrito australiano, ya en progreso, pudo conjugarse con las ponencias seleccionadas en el referido seminario de Guatemala a los efectos de dar a luz un libro de mayor profundidad y amplitud.

CLACSO desde América Latina y CROP desde Noruega designaron a Alberto D. Cimadamore y John McNeish respectivamente como editores del libro, y contribuyeron con su experiencia y su apoyo a la feliz convergencia de dos iniciativas puestas en marcha en las antípodas. Cuando Eversole comenzó a trabajar para la Universidad RMIT, el proyecto se trasladó al Centro del Desarrollo Regional y Rural (CRRD) de dicha casa de altos estudios. Así, el libro se realizó gracias a la colaboración generada entre CLACSO, CROP y el CRRD. El resultado es una obra donde se analiza una amplia e instructiva variedad de casos –no sólo de América Latina sino además de Nueva Zelanda, Australia, China y el Sudeste Asiático, Rusia y los países nórdicos– que enriquece considerablemente el horizonte tradicional de los estudios sobre la problemática indígena. Estamos seguros de que el libro que el lector tiene en sus manos le permitirá afinar su comprensión de la gran complejidad de la temática que nos ocupa.

No podría terminar este prólogo sin agradecer muy especialmente a Alberto Cimadamore, Robyn Eversole y John McNeish por su trabajo como editores de las versiones en español e inglés; a Fabiana Werthein, del Programa CLACSO-CROP, quien con la asistencia de Mercedes Donato Biocca participó tanto en la organización del seminario de Guatemala como en la trabajosa revisión editorial imprescindible para la concreción de este libro; a Florencia Enghel y Miguel Santángelo, del Área de Difusión de CLACSO, por su paciencia en la interminable tarea de revisar los manuscritos, asegurando su tersa legibilidad, así como la calidad del diseño y presentación; a la traductora Laura Rosenzwaig por su contribución a exponer fielmente las ideas de los autores; y finalmente, a la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (NORAD) por su generosa contribución al financiamiento del Programa CLACSO-CROP a lo largo de estos años, y más concretamente, a la publicación de este libro.

Buenos Aires, 7 de junio de 2006



de la región y el agudo proceso de pauperización de su población. También se examinan las contribuciones de la cultura indígena en el manejo y conservación ecológicos, así como algunas propuestas de desarrollo alternativo. Finalmente, se plantean directrices generales para proyectos de desarrollo que involucren a poblaciones y territorios indígenas.

## DETERIORO SOCIAL EN LA REGIÓN

Catalogada como la región más pobre del continente, Centroamérica se enfrenta actualmente a un nuevo reto, que implica tanto la consolidación de sus democracias instauradas en años recientes como la búsqueda de alternativas que le permitan abatir los fuertes rezagos sociales en busca de un mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Resulta contradictorio que, a pesar de la mayor estabilidad política y democrática (en comparación con las décadas del setenta y del ochenta), la región sufra un agudo deterioro de sus indicadores sociales. La magnitud de la pobreza en Centroamérica es tal que se estima que más de la mitad de la población vive en la pobreza, y aproximadamente un tercio en la pobreza extrema. Para el caso de México la situación es muy similar: el 60% de los mexicanos son pobres, y de estos, el 44,7% vive en la pobreza extrema. En Honduras, el 70% de la población vive por debajo de la línea de pobreza (CEPAL, 1997: 342).

Si bien el modelo indígena de propiedad de la tierra aún se mantiene en algunas áreas, la tenencia de la tierra puede ser tan desigual en esta región que, por ejemplo, en Guatemala el 66% de la tierra estaba ocupada en 1989 por el 3% de las haciendas (Ascher y Hubbard, 1989: 111-120). En este contexto se registra una tendencia regional a la importación de alimentos, lo que sugiere un abandono de las actividades primarias tradicionales con una clara tendencia hacia la agroindustrialización (y una marcada utilización de plaguicidas y fertilizantes) y la producción ganadera.

El índice de desarrollo humano revela diferencias en cuanto a la ubicación de los países de la región<sup>1</sup>. El grado de precarización social varía al interior de cada país. En el caso de México, en la región sureste, donde existe mayor población y diversidad cultural indígena, se registra un índice de analfabetismo de diez puntos porcentuales por encima de la media nacional, causado por la alta dispersión de localidades, la deserción escolar por las necesidades económicas familiares, y la desnutrición infantil. La carencia de servicios de salud y de acceso a sanidad local se pone en evidencia en las siguientes cifras: el 29% de las viviendas posee agua entubada, el 49% tiene servicio de drenaje, el

---

1 Las respectivas posiciones son las siguientes: Costa Rica, 34; Panamá, 45; México, 49; Belice, 63; Guatemala, 111; El Salvador, 114; Honduras, 119; y Nicaragua, 126.

30% son viviendas con piso de tierra, el 44% utiliza leña como fuente de energía doméstica, y el 18% posee una sola habitación. El 74% de la población indígena habita en esta región, y representa el 16% de la población total.

La región mesoamericana contiene una población de damnificados crónicos, que incluye a quince millones de personas que no comen como debe ser, dos terceras partes de las cuales se encuentran en el campo. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), una quinta parte de los mesoamericanos están desnutridos, porcentaje que casi duplica al de toda América Latina, con el agravante de que, mientras que en el subcontinente el índice disminuyó dos puntos porcentuales en la última década, en los países del istmo se incrementó en dos puntos.

En general, gran parte de la población activa está desempleada o en vías de estarlo, el acceso a servicios de salud y educación ha disminuido, y los derechos humanos básicos son vulnerados. Los grupos más afectados por el deterioro social son los niños, las mujeres y las poblaciones indígenas. Asimismo, Centroamérica se enfrenta periódicamente a desastres naturales tales como los huracanes y sismos, que influyen fuertemente en el proceso de pauperización regional.

## DETERIORO AMBIENTAL

En 1995 Centroamérica contaba con una masa forestal de 522.443 km<sup>2</sup>. Algunos cálculos estiman que el 18% eran bosques de coníferas, y el resto, bosques de latifoliadas. El estado de conservación de las eco-regiones centroamericanas indicaba que un 33% se encontraba en estado crítico, 33% estaba en peligro, 15% en estado vulnerable, 15% en situación estable, y sólo 3% relativamente intacto (Dinerstein et al., 1995).

México, por su lado, tiene una superficie forestal de 141.745.169 ha, de las cuales el 21% es bosque, el 19% es selva, el 41% es vegetación de zonas áridas, el 3% es vegetación hidrófila y halófila, y el 16% corresponde a áreas perturbadas (Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, 1994). Actualmente, menos del 15% de las selvas y 50% de los bosques se conservan de la vegetación original en México. El estado de sus eco-regiones es el siguiente: 12,5% en estado crítico; 16,6% en peligro; 16,6% en estado vulnerable; 16,6% estables; 12,5% relativamente intactas; y 25% sin clasificar (Dinerstein et al., 1995).

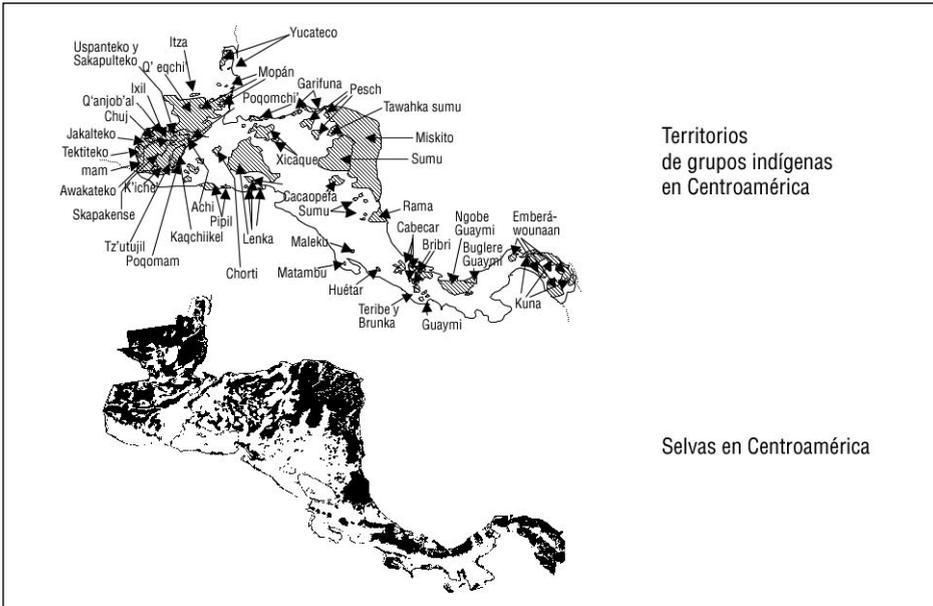
Es palpable una tendencia a la disminución en la calidad y cantidad de las masas arboladas, con las implicaciones ecológicas que esto conlleva. En Centroamérica, la disminución de la frontera boscosa surgida de la búsqueda de soluciones agrarias, de nuevos campos de cultivo y de actividades bélicas ha provocado que por ejemplo en Nicaragua el proceso de colonización y el cambio de uso del suelo se traduzcan en

elevados costos ambientales (de 100 mil a 150 mil ha anuales deforestadas). En general se calcula una tasa de deforestación regional de 4.603 km<sup>2</sup> al año. En México, eventos climáticos y talas inducidas conducen a que aproximadamente 500 mil ha de bosque se pierdan al año. Esta deforestación trae consigo otra serie de problemas ambientales, como la erosión (de 5 a 35 toneladas/ha): si se considera que es un territorio donde el 70% de la superficie está constituido por laderas (Girot, 1997), el efecto cascada ambiental y social es evidente.

Por otra parte, con aproximadamente 7% de la biodiversidad mundial, Centroamérica constituye uno de los pilares que sostienen la riqueza biológica del planeta, no sólo por la cantidad de especies que posee, sino también por el alto grado de endemismo que en ella existen: Costa Rica, Panamá y Guatemala posee cada uno de ellos más de mil especies endémicas.

La especificidad biológica de las eco-regiones centroamericanas, evaluada según la riqueza y complejidad de las especies, los endemismos y el tipo de procesos funcionales ecológicos, sitúan a la región como *sobresaliente a nivel bio-regional*, es decir, que las eco-regiones que la componen en su conjunto presentan gran dependencia entre sí (Dinerstein et al.,1995).

Figura 1



Se estima que en México existen 212.900 especies y se alberga más del 10% de la biodiversidad del planeta. Esto significa que ocupa el primer

lugar en riqueza de especies de reptiles, el segundo en mamíferos y el cuarto en anfibios y plantas. Tal situación, aunada a la sensibilización de los gobiernos nacionales centroamericanos, ha favorecido el surgimiento de normas jurídicas que permiten la existencia de áreas naturales protegidas en toda la región.

**DIVERSIDAD CULTURAL Y DIVERSIDAD DE ESPECIES**

Actualmente, se calcula que existen 6.500 culturas a escala mundial, con una población total aproximada de 6 billones. La población indígena se estima entre los 190 a 625 millones, de los cuales 40 millones habitarían en América Latina (Marquette, 1996). Los indígenas habitan entre el 12% y 19% de la superficie del planeta, aunque oficialmente sólo se les reconoce el 6% de la misma. Las áreas donde viven se conocen como “regiones de refugio”: son áreas remotas de difícil acceso. Lo importante desde el punto de vista ecológico es que existe una superposición entre la presencia de poblaciones indígenas y ecosistemas poco perturbados. Como sugirió Geodisio Castillo, indígena Kuna de Panamá, donde hay selvas, hay indígenas, y donde hay indígenas hay selvas (ver Figura 1). Para México y Centroamérica se calcula una población de aproximadamente 19 millones (Cuadro 1), distribuidos en poco más de 100 grupos indígenas.

**Cuadro 1**  
México y Centroamérica: población total, rural e indígena

País	Población total	Población rural	% de población rural	Población indígena (1999)	% de población indígena con relación a	
					población total	población rural
México	100.294.036 <sup>ii</sup>	24.540.000 <sup>i</sup>	26,5 <sup>i</sup>	12.000.000	12,00	50,5
Belice	233.000 <sup>iv</sup>	119.300 <sup>iv</sup>	51,2	30.000 <sup>i</sup>	12,8	25,1
Guatemala	12.335.580 <sup>ii</sup>	6.584.300 <sup>iv</sup>	53,3	5.427.655 <sup>ii</sup>	44,0	82,4
Honduras	6.480.000 <sup>iv</sup>	3.564.000 <sup>i</sup>	55,0	419.813 <sup>ii</sup>	6,4	11,7
El Salvador	6.031.000 <sup>iv</sup>	2.876.000 <sup>i</sup>	47,6	600.000 <sup>iii</sup>	9,9	20,8
Nicaragua	4.807.000 <sup>iv</sup>	1.994.000 <sup>i</sup>	41,4	235.857 <sup>ii</sup>	4,9	11,8
Costa Rica	3.840.000 <sup>iv</sup>	2.173.000 <sup>i</sup>	56,5	36.745 <sup>ii</sup>	0,9	1,6
Panamá	2.778.526 <sup>ii</sup>	1.209.000 <sup>i</sup>	43,5	166.712 <sup>ii</sup>	6,0	13,7
<b>TOTAL</b>	<b>136.799.142</b>	<b>41.850.600</b>	<b>30,6</b>	<b>18.916.782</b>	<b>13,82</b>	<b>45,2</b>

Fuente: i Toledo et al. (2001: 37-49). ii World Factbook. iii Rodríguez-Soriano (2000). iv Proyecto Estado de la Región (1999).

Más aún, existe una estrecha relación entre los países con una notable presencia de poblaciones indígenas y los países con una alta diversidad biológica, o mega-diversos. El 60% de las lenguas existentes en el ámbito mundial se concentran en nueve países, siete de ellos países mega-diversos: México, Papua Nueva Guinea, Indonesia, India, Australia, Brasil y Filipinas. Se calcula que nueve de los doce centros principales de diversidad cultural están registrados como mega-diversos desde el punto de vista biológico. El Cuadro 2 muestra la relación entre la presencia de lenguas endémicas y de especies endémicas de vertebrados superiores a nivel mundial.

**Cuadro 2**  
Endemismo de lenguas y de especies de vertebrados superiores  
en los primeros 25 países más importantes en el rubro

Lenguas endémicas (número)	Especies de vertebrados superiores (número)
1. Papua Nueva Guinea (847)	1. Australia (1.346)
2. Indonesia (655)	2. México (761)
3. Nigeria (655)	3. Brasil (725)
4. India (309)	4. Indonesia (673)
5. Australia (261)	5. Madagascar (537)
6. México (230)	6. Filipinas (437)
7. Camerún (201)	7. India (373)
8. Brasil (185)	8. Perú (332)
9. Zaire (158)	9. Colombia (330)
10. Filipinas (153)	10. Ecuador (294)
11. USA (143)	11. USA (284)
12. Vanuatu (105)	12. China (256)
13. Tanzania (101)	13. Papua Nueva Guinea (203)
14. Sudán (97)	14. Venezuela (186)
15. Malasia (92)	15. Argentina (168)
16. Etiopía (90)	16. Cuba (152)
17. China (77)	17. Sudáfrica (146)
18. Perú (75)	18. Zaire (134)
19. Chad (74)	19. Sri Lanka (126)
20. Rusia (71)	20. Nueva Zelanda (120)
21. Islas Solomón (69)	21. Tanzania (113)
22. Nepal (68)	22. Japón (112)
23. Colombia (55)	23. Camerún (105)
24. Costa de Marfil (51)	24. Islas Solomón (101)
25. Canadá (47)	25. Etiopía (88)

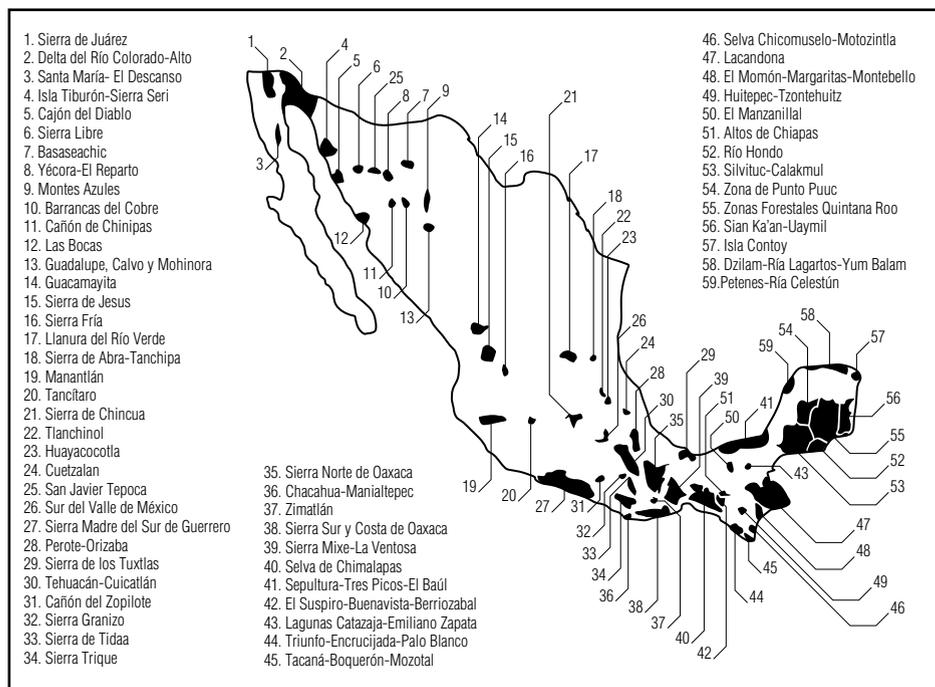
Fuente: Harmon (1996: 89-108).

## CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA Y PUEBLOS INDÍGENAS

Diferentes agencias internacionales, investigadores y académicos coinciden en que los aliados naturales para la conservación y el buen manejo de los ecosistemas son los grupos indígenas. Esto es así porque, como dice Clad (1982), las formas de vida de las culturas indígenas están basadas en un manejo sustentable de los ecosistemas locales, lo que les ha permitido su existencia como especie y grupo cultural durante cientos de años. Reichel-Dolmatoff (1976: 307-318) sostiene que los indígenas poseen un conjunto de principios ecológicos que combinan con un sistema social y reglas económicas que les permiten un equilibrio viable entre la naturaleza y las demandas sociales. Para Berkes et al. (1993), el enfoque conservacionista en el manejo indígena de los ecosistemas se basa en: la protección total a determinadas comunidades biológicas, hábitats y especies; la protección a ciertos estadios de desarrollo de las especies; y la utilización organizada de los recursos bajo la supervisión de un experto local.

Existen razones más profundas que ayudan a comprender el papel del indígena en la conservación de la naturaleza. Para Toledo (1992a: 5-22), la interacción pueblos indígenas-naturaleza va más allá de la percepción física, relacionándose íntimamente al cosmos del indígena. Esta cosmovisión incluye a todo el conjunto de creencias representadas y expresadas por mitos y ritos, que le permiten explicarse y relacionarse con su sagrada naturaleza. El canto de un shamán Huichol al venado, la petición de lluvia del Chaa chak por los Mayas, o las ceremonias por la buena cosecha entre los Pipiles, son algunos ejemplos de la visión indígena en su búsqueda de reciprocidad con la madre naturaleza. Para el indígena, la conceptualización de la naturaleza implica la conceptualización de sí mismo, porque él mismo forma parte de ella. La madre naturaleza es la que procura su alimentación, su ropa, su vivienda, incluso su propia esencia.

**Figura 2**  
**Áreas prioritarias para la conservación de la biodiversidad de México**  
**que se traslapan con territorios indígenas**



Fuente: basado en Benítez y Loa, 1996.

Basándose en un código ético, los pueblos indígenas utilizan los recursos naturales pensando en el futuro de las generaciones venideras. Como un indígena mencionó al antropólogo Martin Von Hildebrand, “la diferencia entre ustedes y nosotros es que mientras ustedes heredan dineros a sus hijos, nosotros heredamos árboles y animales”. Es justamente esta visión y actitud hacia la naturaleza la que ha pasado a segundo término para la dominante sociedad “civilizada”, “moderna” y “progresista”. Inmerso en el “yo”, el “aquí” y el “ahora”, el mundo desarrollado se pierde cada vez más en un consumo que va más allá de la satisfacción de necesidades.

Además de su participación en el manejo de las áreas naturales protegidas, existe un silencioso activismo ecológico encabezado por grupos indígenas en diferentes partes de México y Centroamérica.

En Honduras, indígenas Misquitos y Pesch, junto con Garifunas y ladinos<sup>2</sup>, han formado el Comité de Vigilancia de Tierras (CVT), que

<sup>2</sup> Personas con ancestros aborígenes y españoles.

busca frenar la invasión de colonos, agricultores y ganaderos en la Reserva de la Biosfera del Río Plátano. Asimismo, participan en programas de conservación de la tortuga marina.

En Nicaragua han surgido diferentes organizaciones campesinas e indígenas que buscan la protección de su entorno y la aplicación de políticas de manejo sustentables de acuerdo a sus usos y costumbres. Dentro de estas organizaciones se encuentran SUKAWALA (Sumu Kalpapakni Wahaini Lani), YATAMA (Yapti Tasba Masrika Asia Takanka), ADEPSOMISUJIN (Asociación para el Desarrollo Social de los Pueblos Miskitus y Sumus de Jinotega), MISKITO KUPIA (Corazón Miskito), AMICA (Asociación de Mujeres Costeñas), IMNAT (Organización de Mujeres Indígenas), Jóvenes “Lakia Tara”, MIN (Movimiento Indígena Nicaragüense), y otras, como por ejemplo las de ex combatientes indígenas (YAT). Varias alianzas han surgido entre estas organizaciones indígenas, que buscan además el reconocimiento de su derecho a manejar sus selvas (Thompson, 2000). La Federación de Comunidades Indígenas y Nativas Zona Mocerón y Segovia (FINZMOS) desarrolla proyectos de manejo sustentable de sus recursos forestales en respuesta al fuerte deterioro ambiental y cultural de su región.

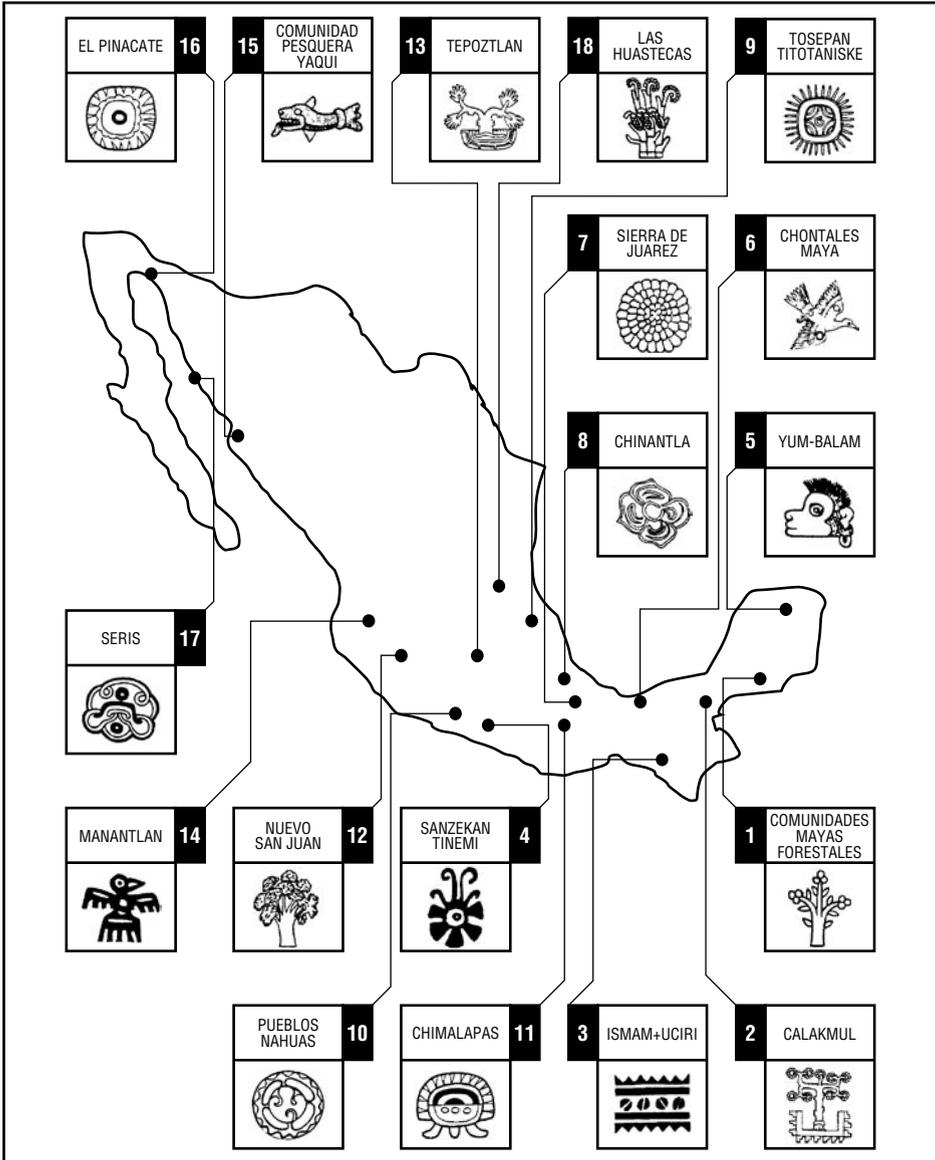
En Totonicapán, Guatemala, la organización de indígenas Quichés, UleuChe’Ja (tierra, agua y bosque), ha procurado la protección de sus bosques para la conservación de sus recursos hidrológicos. En este mismo país indígenas Itzaes y Kekchis han emprendido una campaña contra la extracción petrolera dentro de la Reserva de la Biosfera Maya, denunciando además problemas de contaminación y exterminio de la flora y fauna.

En Costa Rica, la ARADIKES (Asociación Regional Aborigen del Dikes), que incluye a indígenas Brunkas, Teribes, Bribris y Cabecares, además de los Guaymís de Panamá, trabaja en la reforestación de bosques y selvas, con programas complementarios que incluyen el rescate de plantas medicinales y la protección de especies de fauna en peligro de extinción del Parque Nacional La Amistad. Los indígenas Bribri de Panamá han formado la Asociación Conservacionista del Territorio Indígena Bribri, que pretende erradicar la tala y la caza ilegal y la colonización externa de ganaderos en ese mismo parque (Lázaro, 2000: 405-407). Los Kuna son el mejor ejemplo de organización comunitaria encaminada a la protección y manejo de los recursos naturales en Centroamérica.

En México, más de dos mil comunidades rurales e indígenas se movilizan como respuesta a problemáticas relacionadas con la naturaleza. Existen movilizaciones que buscan el manejo sustentable de bosques y selvas, la implementación de la agricultura orgánica de vainilla, miel, moscabado, cacao y café, el ecoturismo y la producción de artesanías, y además movimientos ambientalistas en defensa de los bosques, selvas, lagos, lagunas, manantiales y ríos (Toledo, 2000), como lo muestra la Figura 3. Los indígenas Cucapá, junto con otros proveedores

de servicios turísticos asentados en el Delta del Río Colorado y Hardy, Baja California, demandaron al gobierno de EE.UU. por la construcción de represas que han retenido y desviado el flujo de agua de los citados ríos, y por las consecuencias socio-ambientales que esto ha implicado.

**Figura 3**  
Experiencias indígenas exitosas de manejo de recursos naturales en México.



Fuente: Toledo, 2000.

## ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS Y PUEBLOS INDÍGENAS

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza define a las áreas naturales protegidas (ANP) como una región de tierra y/o mar especialmente dedicada a la protección y al mantenimiento de la diversidad biológica y de los recursos naturales y culturales asociados, administrada a través de procedimientos legales o de otro tipo. De acuerdo a la UICN/WCPA/WWF (2000), la ventaja de este término es que incluye los intereses sociales, económicos y culturales y los valores, derechos y responsabilidades de las comunidades locales habitantes dentro de y en los alrededores de las ANP.

El 85% de las ANP de Latinoamérica contiene poblaciones indígenas en su interior (Colchester, 1994). La existencia de ANP en México y Centroamérica coincide con la presencia de varios grupos indígenas (Cuadro 4). En Belice, Nicaragua, Honduras y Costa Rica la totalidad de los grupos indígenas se encuentra dentro de alguna ANP, mientras que en el resto de los países lo hace la mitad o más.

**Cuadro 3**  
Áreas naturales protegidas y reservas de la biosfera en Centroamérica

País	Sistema Nacional de Áreas Protegidas		Reservas de la biosfera		Total	
	Número	Superficie (Mill. ha)	Número	Superficie (Mill. ha)	Número	Superficie (Mill. ha)
Belice	18	0,47	-	-	18	0,47
Guatemala	30	1,82	2	1,23	32	3,05
Honduras	49	1,11	1	0,50	50	1,61
El Salvador	2	0,05	-	-	20	0,05
Nicaragua	59	0,90	-	-	59	0,90
Costa Rica	35	0,70	2	0,73	37	1,43
Panamá	21	1,42	1	0,60	22	2,02
<b>Total</b>	<b>214</b>	<b>6,47</b>	<b>6</b>	<b>3,06</b>	<b>220</b>	<b>9,53</b>

Mill. ha= Millones de hectáreas.

Fuente: Conservation Monitoring Center <<http://sea.unep-wcmc.org/wdbpa>>.

Todo esto indica que los pueblos indígenas constituyen uno de los actores principales responsables de salvaguardar la riqueza natural de la sociedad mundial. Algunas experiencias en diversas partes del mundo

en las que existe participación indígena en actividades de conservación y manejo de las ANP demuestran la inexistencia de conflicto entre indígenas, conservación y modelos de desarrollo alternativo. En términos generales se pueden calificar como exitosos –a pesar de su escaso número– a los casos donde la conservación de la naturaleza es un acto socializado, sustentado en una democracia participativa, y donde los pueblos indígenas tienen un rol activo en la toma de decisiones y en la conservación de la naturaleza. Más aún, el avance de la investigación ecológica –ecología evolutiva– ha demostrado que la interacción entre indígenas y naturaleza es tan estrecha que, al cesar las actividades de manejo indígena de la naturaleza, el sistema “natural” entra en un nivel entrópico que implica tiempo para lograr mayor estabilización.

El conocimiento de los grupos indígenas locales de los ecosistemas de las ANP ofrece oportunidades para mejorar su calidad de vida. Tal es el caso de la experiencia de los Tawahkas de Honduras, en la Reserva de la Biosfera Tawahka Asagni (Benítez y Leyva, 1998: 215-227).

En el Parque Nacional y Reserva Indígena de Talamanca, Costa Rica, la asociación de Desarrollo del Territorio Bribri (ADITIBRI) ha diseñado un programa de manejo de la reserva basado en sus sistemas tradicionales, pero que al mismo tiempo contribuye a la conservación del patrimonio nacional. Dentro de este esquema se contemplan las actividades conservacionistas, agrícolas, económicas, culturales, de comunicación y sociales que involucran intensamente a las poblaciones indígenas (García-Segura, 1998: 228-236).

**Cuadro 4**

Poblaciones indígenas con presencia/influencia en las áreas naturales protegidas de México y Centroamérica

<b>País</b>	<b>Áreas naturales protegidas/Grupos indígenas presentes</b>	<b>Grupos indígenas presentes en ANP (según total nacional)</b>	<b>ANP con presencia indígena (según total nacional)</b>
Belice	9 / 3	3 (3)	9 (37)
Nicaragua	26 / 3	3 (3)	26 (75)
Panamá	10 / 5	5 (8)	10 (37)
Honduras	17 / 6	6 (6)	17 (37)
Costa Rica	9 / 10	10 (10)	9 (123)
El Salvador	28 / 2	2 (3)	28 (94)
Guatemala	43 / 19	19 (22)	43 (104)
México	33 / 31	31 (62)	33 (89)
<b>Total *</b>		<b>80</b>	<b>175</b>

\* Este total no discrimina las etnias ni las ANP repetidas entre los países.  
Fuente: elaboración propia.

En el Kuna Yala, Panamá, el control administrativo y territorial y el manejo de los recursos naturales son responsabilidad de los pueblos indígenas representados en el Congreso Nacional Kuna, órgano rector que rige todas las actividades en este territorio (Arias, 1998: 237-239).

En Nicaragua, algunas acciones y zonas de la Reserva Biológica Marina de Cayos Miskitos y Franja Costera (regiones de Mismakad, Karata y Laguna Woutha) están bajo responsabilidad de los indígenas Miskitos quienes, además de regular el acceso a los recursos naturales, participan en el diseño de programas de manejo y exploran alternativas económicas para sus comunidades (UICN/WCPA/WWF, 2000). Por su parte, los indígenas Mayagna Sumu han propuesto en este país la implementación de un plan de manejo de la Reserva de Bosawa que incluye investigaciones históricas, socioeconómicas, mapeo del territorio, promulgación de normas ecológicas internas, y un programa de conservación y de desarrollo sustentable de las zonas de amortiguamiento (Robins-Lino, 2000: 461-463).

En Belice, el Instituto de Manejo Indígena del Parque Nacional Sarstoon-Temash está fuertemente permeado del conocimiento y prácticas tradicionales, lo cual, complementado con criterios científicos, ha permitido que una amplia gama de la biodiversidad del parque forme parte de su plan de manejo. El sistema de co-manejo comunal en este país permite la participación de los indígenas Kekchi en el Parque Nacional Four Blues y el Santuario Aguacaliente (Sánchez, 2000: 464-467).

En Guatemala, indígenas Itzaes se han organizado en cooperativas para lograr la conservación y manejo del 80% de su territorio, que se encuentra dentro de la Reserva de la Biosfera Maya. En la Reserva de la Biosfera Sierra de Las Minas, iniciativas externas están promoviendo la integración de los indígenas Kekchi y Poqomchi para la conservación y el manejo de los recursos naturales de la zona.

Estos casos evidencian una promisoría tendencia, y más investigaciones son necesarias para clarificar el vínculo sugerido entre el manejo de los recursos naturales por parte de los pueblos indígenas y los cambios en los ingresos y la calidad de vida de esas poblaciones.

## CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA Y PUEBLOS INDÍGENAS: ¿UNA RELACIÓN DIRECTA?

La imagen del “buen salvaje” que durante muchos años caracterizó a la investigación antropológica y etnológica está sujeta a debate en la actualidad. Diferentes ejemplos en todo el mundo atestiguan que la compatibilidad entre la conservación de la naturaleza y los pueblos indígenas no siempre está presente. Sin embargo, esta situación debe analizarse a la luz de la historia moderna de dichos pueblos y del papel de la sociedad occidental frente estas nuevas pautas de comportamiento.

En algunos casos, la brusca inserción de los pueblos indígenas en la dinámica nacional e internacional a través de la industria turística, o con la demanda de recursos naturales regionales, ha impactado en diferentes grados y formas en aspectos socioculturales que estimulan la adquisición de valores ajenos, favoreciendo eventualmente pautas de apropiación de la naturaleza. En otros casos, el “principio de exclusión” que caracterizó a las primeras actividades de conservación de la naturaleza todavía es aplicado en la región. Esta situación limita el acceso de las poblaciones indígenas locales a los recursos naturales existentes dentro de las ANP, sin importar que estas poblaciones hayan habitado la región por siglos. En el caso de Honduras, los fenómenos de migración e invasión indígena en espacios ecológicamente diferentes a los propios han inducido a que algunas ANP sean espacios abiertos y “territorios de nadie”, lo que está conduciendo a su deterioro paulatino.

Hace ya treinta años que la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) reconoció la necesidad de respetar el derecho de los pueblos indígenas a sus tierras al establecer áreas protegidas, de reconocer el valor de sus formas de vida, y de idear instrumentos para que pudieran convertir sus tierras en áreas de conservación sin tener que renunciar a sus derechos o ser desplazados. A esto habría que agregar los convenios emanados de la Agenda 21 de la Cumbre de Río: concretamente, el relacionado con la conservación de la biodiversidad, que apuntala esta perspectiva del derecho indígena.

A pesar de esto, la gran mayoría de las áreas protegidas establecidas desde entonces ha violado estos derechos. Por ejemplo, se estima que hasta la fecha un millón de kilómetros cuadrados de bosques, sabanas, pastizales y tierras de cultivo en África han sido redefinidos como áreas protegidas, pero en la gran mayoría de estas áreas se han negado los derechos de los pueblos indígenas a la propiedad, el control y el manejo de las mismas. Nadie sabe cuántas personas han sido desplazadas por estas áreas protegidas, y poco se ha hecho para reducir el sufrimiento y la pobreza resultantes (*Forest Peoples Programme*, 2003).

En países africanos como Botswana, el gobierno expulsó a los bosquimanos Gana y Gwi de la Reserva de Caza del Kalahari Central con el argumento de que sus actividades de caza y recolección se han vuelto “obsoletas”, y que su presencia ya no es compatible con la “preservación de los recursos silvestres”. Para librarse de ellos –como lo demostrara *Survival International*– se les cortó el suministro de agua, se les impusieron multas e impuestos, y se los golpeó y torturó. Los bosquimanos han vivido en esa región durante más de veinte mil años.

La vida silvestre no se ve amenazada por ellos, pero sí podría serlo por la libertad de acción otorgada a la minería de diamantes y a la industria turística. Después de expulsar a los bosquimanos de sus

tierras ancestrales, el gobierno ahora invita a los turistas a visitar lo que en su sitio web llama “el último Paraíso” (Monbiot, 2003).

En Centroamérica y México la situación no es diferente. En el Parque Nacional de Darien, Panamá, se encuentra la región Kuna de Takarkunyala, donde existe el cerro del mismo nombre que es considerado un sitio sagrado. Pese a ello la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) les prohíbe la utilización de manera tradicional de ese territorio. El mismo parque y la ANP Humedal de Patiño se superponen con la Comarca Emberá-Wounaan, la cual tiene las mismas restricciones de uso. La caza y la pesca tradicional llevada a cabo por los indígenas Maleku, de Costa Rica, se ha visto limitada por la imposición de la ANP Refugio de Vida Silvestre de Caño Negro en tierras indígenas.

En México, los indígenas Cucapá, habitantes milenarios de la rívera del Río Colorado, que se encuentra dentro de la Reserva de Biosfera del Alto Golfo y Delta del Río Colorado, ven restringida su principal actividad económica: la pesca. Esta situación los llevó a interponer una queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, debido a las presiones ejercidas sobre ellos por parte de las autoridades ambientales.

La creación de nuevas áreas naturales protegidas, donde la participación de las localidades locales pasa a segundo término, tiende a “encapsular” estas zonas ricas biológicamente para que sean aprovechadas por intereses externos. Esto se realiza aun cuando implica el desalojo y migración de las comunidades locales –concretamente, las indígenas– como ocurre con las comunidades Tzeltales, Tzotziles, Tojolabales, Choles y Lacandones de la Reserva de la Biósfera de Montes Azules, México. Allí se pretende su desalojo en aras de la conservación biológica.

Si se concretan estas pretensiones, las comunidades desplazadas padecerán seguramente una mayor pobreza y marginación, así como menores oportunidades de desarrollo. En Cuetzalan, México, se pretende establecer una reserva ecológica contra la voluntad local. Esa figura administrativa permite mayores concesiones de uso y aprovechamiento de la naturaleza, por lo cual ya hay convocatorias, especialmente dirigidas a la iniciativa privada, para la creación de proyectos “ecoturísticos”, en una región considerada prioritaria para la conservación por la Comisión Nacional para la Biodiversidad (CONABIO).

## EL MODELO MESOAMERICANO DE MANEJO DE RECURSOS NATURALES

Existen ejemplos prácticos en los que la cosmovisión y sabiduría indígena se reflejan en el manejo de los ecosistemas y recursos naturales de los que disponen estos grupos. En términos generales, difieren del modelo moderno al basarse en una racionalidad con objetivos distintos.

La economía familiar indígena se sustenta en la autosuficiencia de los principales insumos para el consumo y la producción. Esto im-

plica la diversificación espacial, temporal y biológica de tales sistemas, de manera que se disponga de diferentes materiales, energía y servicios de distintas fuentes en el transcurso del año.

La creación de sinergias que permiten optimizar el sistema productivo hace posible el reciclaje de materia y energía que en general redundan en un sistema estable e independiente, el cual satisface las necesidades mínimas de alimentación, vivienda y salud. Sin embargo, este modelo no es estático. Está en un continuo proceso de incorporación, deshecho, modificación y transformación de su estructura y funcionamiento, con la inclusión de agentes externos e innovadoras tecnologías surgidas *in situ*. Además, la incorporación de tecnología de punta (a través de sistemas de información geográfica, expansión de los servicios digitales al interior de la comunidad, actualización y formación constante de personal indígena, etc.) y la creación de empresas comunales indígenas de competencia internacional de ninguna manera han significado sucumbir al modelo de desarrollo vigente. Por el contrario, significaron una cierta alteración del modelo neoliberal imperante, al mantener las características del modelo mesoamericano, donde las instituciones locales toman las decisiones y el sistema productivo se sustenta endógenamente.

En México existen muchos ejemplos de experiencias de manejo de recursos naturales exitosas y propuestas de modelos de desarrollo alternativo construidos por comunidades indígenas, en lo que Toledo (2000) ha llamado “el otro zapatismo”. Algunas experiencias que el citado autor señala son las siguientes.

Cincuenta comunidades forestales mayas agrupadas en cuatro uniones regionales, integradas por 8 mil familias, poseedoras de medio millón de hectáreas forestales en el estado de Quintana Roo, México, han retomado el control sobre la producción forestal después de casi veinte años de lucha por su autonomía. Ahora aprovechan sus recursos maderables y no maderables –como el chicle– a través de una empresa que comercializa el producto con estricto apego al cuidado del entorno, especialmente al chicozapote y su hábitat, de donde extraen sus recursos.

Los indígenas Nahuas del estado de Guerrero, México, han conformado una organización regional (*Sanzekan Tinemi*) que incluye siete municipios con una población cercana a los 40 mil habitantes. Esta comunidad implementa un programa de manejo sustentable de la palma *Brahea dulcis*, utilizada para la producción de artesanías y otros productos de subsistencia. A tal efecto están desarrollando programas de reforestación y mercadeo más efectivos.

Un caso excepcional es el de los Nahuas de la sierra norte de Puebla, México. Agrupados en la cooperativa *Tosepan Titataniske* (Unidos Venceremos), 5.800 indígenas mujeres y varones se han organizado para la producción sustentable de café, abono orgánico, nuez de ma-

cadamia, pimienta gorda, y su aceite esencial y artesanías. Esta organización indígena tiene un sistema de ahorro y financiamiento, construcción de viviendas y capacitación, que ha permitido mejorar el nivel de vida de sus agremiados.

La comunidad de indígenas Purépecha Nuevo San Juan Parangaricutiro, en Michoacán, México, ha sido tomada como un modelo de desarrollo alternativo de construcción indígena a escala internacional. Basada en el manejo sustentable de sus recursos forestales, esta comunidad produce madera y otros productos con valor agregado (muebles, cajas para empaque, tarimas, astilla para celulosa, duela, molduras y cabañas), así como derivados de la madera como la brea o colofonia, aguarrás y aceite de pino, que son distribuidos nacional e internacionalmente. Esta comunidad ha realizado un proceso de diversificación por lo cual actualmente cultivan aguacate y durazno y reproducen al venado “cola blanca” para consumo humano y repoblación en los bosques comunales. Asimismo, iniciaron un proyecto de turismo ecológico y de aventura.

## ALTERNATIVAS ECONÓMICAS PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Existen diferentes clasificaciones para asignar valores a la biodiversidad, dependiendo del beneficio que estos brinden a la sociedad. Los mismos trascienden el ámbito económico al incluir aspectos estéticos, culturales, espirituales, funcionales y éticos, entre los más importantes (ver Anexo). La importancia de estos valores se hace tangible al traducirlos a una lectura que puede ser comprendida a la luz del pragmatismo económico, que es lo que se pretende hacer aquí. Es importante aclarar que esta traducción “utilitaria” del valor de la naturaleza tiene por finalidad resaltar las posibilidades económicas del aprovechamiento de los recursos naturales, pero de ninguna manera significa que este es el único valor, ni el más importante. Las posibles alternativas se presentan a continuación.

### VENTA DE SERVICIOS AMBIENTALES

Las políticas de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos han subvalorado el precio y la importancia real de la naturaleza, concretamente del sector forestal. A pesar de que insistentemente se ha mencionado la necesidad de incorporar a las cuentas nacionales e internacionales los bienes y servicios brindados por la naturaleza (Cuadro 5), esto rara vez sucede. En un intento por saldar la deuda ecológica que los países del primer mundo tienen con los países del Sur, han surgido políticas gubernamentales innovadoras como la de Costa Rica, que ha vendido el servicio de captura de carbono a dichos países, lo que representaría un ingreso de USD 100 millones anuales, la mitad de lo canalizado en sub-

sidios de la industria forestal a otros sectores durante 1992. En México, el valor de la de captura de carbono anual por hectárea es USD 3.600 para bosques, y USD 5.400 para selvas (Muñoz, 1994).

En Costa Rica, el Banco Mundial ha realizado estimaciones sobre el valor de los bosques tropicales por hectárea anual, que calcula en USD 2.000 por año. El costo por preservar la biodiversidad bajo condiciones sustentables se calcula en USD 77 por hectárea al año (Aguirre-González, 1997).

Dentro de los servicios ambientales que provee la conservación de los bosques y selvas está la fijación de nutrientes a predios de pequeños productores de granos, lo que permitiría un ahorro nacional de USD 38,80 por hectárea. La reforestación de tan sólo la mitad del área sembrada con maíz y frijol representa un beneficio en la captura natural de nutrientes que se traduciría en miles de dólares ahorrados (Aguirre-González, 1997).

**Cuadro 5**

Evaluaciones macroeconómicas de una hectárea de bosque tropical en Costa Rica para 1990

<b>Categoría</b>	<b>Precio económico (USD)</b>
Fijación de carbono	77,0 (9%)
Producción de madera	625,10 (71%)
Ecoturismo	66,50 (8%)
Energía eléctrica	27,69 (3%)
Agua para uso doméstico y rural	27,80 (3%)
Farmacéutico	2,31 (3%)
Animales y plantas silvestres	51,00 (6%)
<b>Valor total</b>	<b>877,40 (100%)</b>

Fuente: Aguirre-González (1997).

#### ESTUDIOS DE BIOPROSPECCIÓN

Los argumentos principales para detener la deforestación y destrucción de los recursos naturales, principalmente en los países en vías de desarrollo (que paradójicamente poseen una alta riqueza genética y una baja capacidad tecnológica), se centran en la pérdida de oportunidades para la obtención de principios activos terapéuticos para diferentes enfermedades. La Organización Mundial de la Salud estima que el 80% de la población de los países en desarrollo (4 mil millones de personas) uti-

liza la medicina tradicional para males primarios. Según Moran (1999: 249-262), la industria farmacéutica paga de USD 50 a 100 por cada muestra de planta con algún potencial, aunque la cantidad se puede duplicar si se trata de principios activos. Brasil genera USD 25 millones anualmente por la venta de la guajajara (*Pilocarpus jaborandi*), utilizada para el tratamiento de glaucomas (Posey, 1999). Belice ha destinado parte de su territorio al establecimiento de la Primera Reserva Mundial Etnobotánica, que busca cristalizar la coyuntura pueblos Mayas-naturaleza. Los indígenas Kunas de Panamá regulan las investigaciones que se realizan en su territorio a través de la expedición de permisos, y asegurándose de que se realice la transferencia de conocimiento y tecnología (Chapin, 1991: 15-17), entre otras cosas, con la finalidad de controlar los derechos de autoría sobre los resultados de los estudios de bioprospección. En México se estima que el valor de los bosques con fines farmacéuticos puede generar de USD 26 millones a USD 4.600 millones anuales.

#### AGROFORESTERÍA

Algunos sistemas de producción agroforestal manejados y diseñados por indígenas han demostrado ser más productivos que los modernos. Por ejemplo, entre los Kayapó de la Amazonia, la producción llega ser hasta un 180% más alta que las de colonizadores mestizos, y 170 veces más que la ganadera (Cavalcanti, 1997).

Un ejemplo del manejo sustentable de los recursos son los Totonacos, en México. A partir de un manejo diversificado de los recursos naturales y una equitativa distribución de la tierra (minifundio), logran una producción agroforestal y ganadera que les permite un retorno económico de USD 8 mil anuales. Este tipo de prácticas en las que se combinan la milpa, los pastizales, el bosque y los solares, permite la diversificación de especies –en el caso de El Totonacapa son 355– que son utilizadas y manejadas eficientemente (Toledo et al., 1994: 7-41). Algo similar sucede con la producción de café. El 65% de los productores de café orgánico en México son indígenas, y bajo un esquema tradicional (biodiversificado, uso múltiple del ecosistema, cero insumos), han colocado al país como el primer productor de este aromático a escala mundial. Este producto tiene la posibilidad de generar ingresos cercanos a los USD 20 millones al año, dado el valor agregado de los orgánicos en el mercado internacional (Moguel y Toledo, 2000: 23-36).

#### CONSERVACIÓN Y MANEJO DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

El Instituto de Manejo Indígena del Parque Nacional Sarstoon-Temash, compuesto por Kekchi y Garífunas, recibió en tres años USD 800 mil de organismos internacionales como el Banco Mundial y la Global Environment

Facility para el desarrollo de un plan de manejo, levantamiento de un inventario de recursos, registro del conocimiento ecológico tradicional y fortalecimiento de la capacidad de manejo (UICN/WCPA/WWF, 2000).

En la Reserva de la Biosfera del Río Plátano, Nicaragua, se está desarrollando un proyecto para la producción y venta de mariposas locales en el que los indígenas Miskitos tienen una participación directa. Se están realizando las primeras exportaciones de pupas, lo que ha generado ingresos para las poblaciones locales (Bodden, 1997: 60-61).

Para el caso de México, hay estudios que muestran que las personas estarían dispuestas a pagar USD 10 por hectárea para dejar un legado natural a las futuras generaciones, lo que en el caso de México se traduciría en USD 112 millones (De Alba y Reyes, 1998: 211-234).

### DEUDA EXTERNA POR NATURALEZA

Una estrategia de diferentes agencias internacionales conservacionistas es la compra de deuda externa de países en desarrollo en manos de bancos europeos y estadounidenses y su canje por naturaleza. Hasta 1991, México y Costa Rica habían sido los países que optaran por esta estrategia a través de organizaciones conservacionistas como Conservation International, World Wildlife Fund, National Parks Foundation of Costa Rica, Nature Conservancy, Rain Forest Alliance, Monteverde Conservation League, entre otras. En Costa Rica cerca de USD 12 millones se gastan anualmente para mantener los parques nacionales y el cambio de deuda externa por naturaleza generado en 1991 fue de USD 330 millones (Phillips, 1998). Esto muestra un balance económico positivo en aras de la conservación.

La conservación de la naturaleza bajo un esquema de manejo tradicional y de bajo impacto implica grandes ahorros en las cuentas nacionales. Según estimaciones de Pimentel et al. (1995), el costo de la erosión (eólica e hídrica) del suelo y sus consecuencias ambientales, sanitarias y productivas en EE.UU. (se carece de información para otros países) fue de USD 44.000 millones anuales; el costo de su prevención es de 8.400 millones, es decir, cinco veces más económico. En México, se calcula que los servicios que los bosques y selvas proporcionan por tratamiento de agua serían de USD 160 por hectárea al año, mientras que el costo por evitar la salinización por deforestación sería de USD 50 por hectárea al año (UAES, 1997).

### TURISMO

Se considera que el turismo es la segunda industria más redituable después del narcotráfico, generando el 10,9% del Producto Bruto Interno mundial. Esto ha sido evaluado por diferentes organizaciones indígenas que actualmente están desarrollando proyectos de ecoturismo, diri-

gidos en muchos casos a extranjeros ávidos de naturaleza. En México, algunos ejemplos exitosos de este tipo de turismo alternativo son la Reserva de la Biosfera de Calakmul (Mayas), la Comunidad Indígena de Nuevo San Juan Parangaricutiro (Purépechas), el corredor turístico Cancún-Tulum (Mayas), la Sierra de Juárez (Zapotecos y Chinantecos), y el Golfo de California (Seris).

#### LA FAUNA SILVESTRE

Muchas especies que son cazadas ilegalmente en la región tropical disminuyen su valor económico drásticamente. Por ejemplo, es común que el jaguar cause daños en el medio rural, lo que provoca su caza ilegal. En estos términos, su piel se cotiza en USD 150. Si la caza y venta de la piel se realizara por la vía cinegética, el costo de la piel sería de USD 20 mil; la venta de 4.300 kg de carne de nueve especies silvestres obtenidas mediante la caza tradicional representa un ingreso aproximado a los USD 12.900.

La caza controlada del pavo ocelado en comunidades de Quintana Roo, México, genera de USD 850 a USD 1.600 por excursión (Quinto-Adrián, 2000: 136-140). Otra posibilidad de aprovechamiento de la fauna es la venta de insectos, aves de ornato, conchas marinas, etc., con fines didácticos académicos y a coleccionistas particulares de todo el mundo.

Algunas experiencias en el Amazonas han demostrado la viabilidad de zocriaderos para la producción de carne para consumo humano y piel para el mercado internacional: la cría de cocodrilo, por ejemplo, puede producir por hectárea más de USD 14.500 por año (Nations y Coello-Hinojosa, 1989: 139-149).

#### USO DIVERSIFICADO DE LOS ECOSISTEMAS

Este tipo de uso incluye la utilización de los bosques y selvas con fines alimenticios, medicinales, maderables, fabricación de herramientas, energía doméstica, forraje, producción de fibras, resinas, drogas, pigmentos, gomas, saborizantes y endulzantes. Se calculó para 1992 un valor neto por hectárea de selva bajo este régimen de uso de USD 9 mil, comparativamente más alto que los USD 3.184 de las plantaciones y USD 2.960 de las actividades ganaderas en la misma región (Toledo, 1992b: 67-93). En México, el valor por uso maderable y no maderable de sus bosques templados puede generar un ingreso de USD 528 millones anuales, mientras que el de sus selvas puede alcanzar los USD 729 millones (Gobierno de México, 1996). Las actividades de ecoturismo tienen el potencial de generar aproximadamente USD 34 millones al año (CSERGE, 1993).

## DESARROLLO VERSUS EXPECTATIVAS INDÍGENAS

Impulsados por diferentes agencias financieras internacionales –Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial–, diferentes proyectos productivos como la minería, las obras de ingeniería hidráulica y energética, la extracción forestal o el turismo de masas se están desarrollando en territorios indígenas sin el consentimiento de esas comunidades.

La situación de Panamá ilustra en gran medida lo que ocurre en la región. Los indígenas Ngöbe luchan contra el proyecto minero Cerro Colorado, desarrollado desde hace décadas por la actual empresa canadiense PANACOBRE SA. La Comarca indígena Ngöbe-Bugle también ha interpuesto y ganado varios amparos contra la ejecución del Proyecto Hidroeléctrico Tabasará ante la Corte Suprema de Justicia panameña. Esta comarca también ha sido afectada por la construcción de la carretera Chiriquí-Provincia Boca del Toro, sin que a la fecha se le haya indemnizado por el impacto ambiental causado. Los indígenas Kuna y Emberá-Wounnan han demandado al Estado por el incumplimiento de los acuerdos de indemnización por el daño ambiental ocasionado por la construcción de la Represa Hidroeléctrica Bayano. A pesar de las recomendaciones de la Comisión Mundial de Represas y del rechazo público, los presidentes Alfonso Portillo, de Guatemala y Vicente Fox, de México anunciaron la construcción de la represa hidroeléctrica en los Altos del Usumacinta, a través de cinco pequeñas represas que empiezan en El Petén, Guatemala, continúan a través de México por Marques de Comillas, Chiapas, terminando en Tabasco. Se calcula que la misma inundará una extensión de 10 a 12 mil km<sup>2</sup> que incluye 800 sitios arqueológicos (Yaxchilán, Piedras Negras y Altar de Sacrificios entre ellos) y asentamientos cooperativistas con más de 50 mil personas, e implicará pérdidas de millones de árboles de maderas preciosas y vida silvestre.

Otro caso es la actual construcción de la represa El Cajón en el occidente mexicano (Nayarit), que amenaza no sólo con aumentar la densidad poblacional, sino también con eliminar gran parte de la geografía sagrada de indígenas huicholes, coras, tepehuanos y mexicaneros. Además, contra la voluntad de estos pueblos indígenas, se ha iniciado la electrificación de la región. Esta última medida dio comienzo a una lucha por frenar la acción gubernamental porque estos pueblos saben, por otras experiencias similares, que se producirán grandes transformaciones, las cuales llevarán a modificar los hábitos alimenticios, con el aumento de productos poco nutritivos, y a olvidar las costumbres indígenas ancestrales debido a la introducción de máquinas tragamonedas y de la televisión. Ante ello, los huicholes de la comunidad indígena de Santa Catarina han propuesto la electrificación a través de paneles solares. Este sistema es más viable dadas las condiciones fisiográficas de la zona, tiene un menor costo y limita efectos derivados de la electri-

ficación que amenazan con trastocar el entorno, las relaciones sociales internas y las instituciones comunitarias.

Respecto a este último punto, es importante agregar el papel que la modernización política está jugando entre los pueblos indígenas. La presencia de partidos, aunada a la de las diversas religiones, está rompiendo la cohesión comunitaria. Esta modernización política ha favorecido la división de los indígenas, sacrificando el objetivo común en pos del interés del partido político. Así, la distribución de los beneficios se focaliza en los agremiados y fortalece la semilla de la discordia en el seno de la comunidad.

Ante esto, algunas comunidades como los municipios autónomos del estado de Chiapas y Oaxaca, luchan por fortalecer sus instituciones indígenas. En el caso de la comunidad nahua El Coire de la costa michoacana de México, los procesos impuestos por el Estado nacional están en franco retroceso. Violando la normativa, esta comunidad ha vuelto a los antiguos usos y costumbres, manifestados por la espontánea, abierta y libre elección de sus representantes comunales. Aunque parezca simple, este es un acto de franca rebeldía ante la política del Estado que ha favorecido la desagregación en las comunidades aledañas.

## A MANERA DE CONCLUSIÓN

A lo largo de este trabajo se observa que existe la urgente necesidad de articular las alternativas indígenas con las opciones modernas viables para que se traduzcan en calidad de vida. El reto es encontrar un camino que posibilite a los pueblos indígenas continuar conservando sus elementos culturales significativos, a la vez que se incorporan a los esquemas de la vida moderna.

No se trata de llegar al “desarrollo sustentable” *per se* propuesto por Occidente. De hecho, diferentes experiencias muestran que fueron las poblaciones indígenas las que hace cientos de años crearon y aplicaron el ahora llamado desarrollo sustentable, lo que significa que la tarea es recuperar y fortalecer la cultura de la sustentabilidad de los pueblos indígenas frente a la naturaleza y hacerla extensiva hacia el resto de la sociedad.

Algunas consideraciones generales que pueden ser ejes para futuras propuestas de desarrollo en territorios indígenas y superación de las condiciones de pobreza se enuncian a continuación.

- a] El reconocimiento jurídico de los pueblos indígenas dentro de los estados nacionales y su autodeterminación.
- b] La participación de las poblaciones locales y la inclusión de sus perspectivas en el establecimiento de las prioridades de su propio desarrollo.

- c] La participación negociada y conjunta de instituciones, formas de gobierno, agencias, organizaciones locales, nacionales e internacionales en la conservación y manejo de la naturaleza en territorio indígena bajo un estricto respeto de las instituciones locales.
- d] La adecuación de los marcos legales nacionales e internacionales para permitir una mayor autogestión indígena en sus territorios. Esto permitiría a las comunidades indígenas el reconocimiento de su derecho a manejar y co-manejar los recursos naturales, y de su capacidad de decisión acerca de las declaraciones de áreas naturales protegidas surgidas bajo su iniciativa y/o con su libre y bien informado consenso.
- e] El replanteo de los marcos legales nacionales e internacionales que garanticen el respeto por los pueblos indígenas, principalmente en temas como derechos humanos, derechos de propiedad intelectual e intercambio económico justo con el resto de la sociedad.
- f] La búsqueda de la instrumentación y estrategias que permitan a los pueblos indígenas su incorporación a la modernidad sin trastocar sus valores culturales.

La problemática indígena y las condiciones de pobreza de estos pueblos trascienden el ámbito socioeconómico y político, para convertirse en una cuestión ética. El comienzo de su superación puede partir de una sensibilización de la opinión pública global que valore la importancia de los pueblos indígenas como poseedores de gran parte del acervo biológico del planeta y de un conocimiento superior en el manejo sustentable de los ecosistemas. Este reconocimiento debe incluir la aceptación de que estos pueblos, a pesar de poseer una perspectiva de la vida muy diferente a la imperante en la modernidad, merecen ser respetados.

Por desgracia, el absorbente mundo moderno está permeando a muchas culturas indígenas, que adoptan pautas culturales externas que progresivamente desplazan a la cultura propia. No es raro ver que de aproximadamente 6.500 lenguas existentes, 3 mil enfrentan alguna amenaza de desaparición, 2.400 están en inminente peligro de extinción, y sólo 600 (aproximadamente el 10%) se encuentran a salvo.

El problema de la extinción de una lengua desde el punto de vista ambiental es que se pierde la oportunidad de conocer nuevas chances y alternativas para el desarrollo. Como dice Rodríguez (1980: 402), una lengua “permite descubrir el conocimiento profundo que las sociedades indígenas poseen sobre la naturaleza con la cual interactúan y de la cual forman parte activa no sólo en cuanto a la acción social que desarrollan sobre ella, sino que también los sistemas justificadores de

las propias acciones ya que cada sociedad mantiene en el nicho ecológico de su territorio, un patrón dinámico de comportamiento cultural e históricamente determinado en base a una experimentación cultural transmitida de generación en generación”.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre-González, J. A 1997 “Economic vs financial pricing of timber and its probable impact on national accounts: The Costa Rica case, 1980-92” in Smith, F. (ed.) *Environmental Sustainability: Practical Global Implications* (Boca Ratón, Florida: St. Lucie Press).
- Alarcón-Cháires, P. 2001 *Ecología y Transformación Campesina en la Meseta Purépecha* (México: UMSNH).
- Altieri, M. 1995 *Agroecología: Bases Científicas para una Agricultura Sustentable* (Chile: CLADES).
- Arias, M. 1998 “Panamá: The Research Project for the Management of Wilderness Areas in Kuna Yala (PEMASKY)” in Gray, A.; Parellada A. and Newing, H. (eds.) *From Principles to practice: Indigenous Peoples and Biodiversity Conservation in Latin America* (Copenhagen: IWGIA) Document 87.
- Ascher, W. y Hubbard, A. 1989 “Recuperación y Desarrollo en Centroamérica. Ensayos del Grupo Especial de la Comisión Internacional para la Recuperación y el Desarrollo en Centroamérica” (San José, Costa Rica).
- Bartra, A. 2002 “Dos prioridades mesoamericanas: soberanía alimentaria y soberanía laboral” en *América Latina en Movimiento*, <[http://alainet.org/active/show\\_text.php3?key=1607](http://alainet.org/active/show_text.php3?key=1607)>.
- Benítez, E. and Leyva, H. 1998 “The Tawahka Asagni Biosphere Reserve in the context of ecological issues in Honduras” in Gray, A.; Parellada A. and Newing, H. (eds.) *From Principles to practice: Indigenous Peoples and Biodiversity Conservation in Latin America* (Copenhagen: IWGIA) Document 87.
- Benitez, H. y Loa, E. 1996 “Regiones prioritarias para la conservación en México” en *Biodiversitas* 2(9): 7-10.
- Berkes, F.; Folke, F. and Gadgil, M. 1993 “Traditional ecological knowledge, biodiversity, resilience and sustainability” (Sweden: Beijer Discussion Paper Series) N° 31.
- Bodden, E. 1997 “Honduras: el beneficio de tener una finca de mariposas en la zona”. Ponencia presentada en la Primera Jornada Indígena Centroamericana sobre Tierra, Medio Ambiente y Cultura, Honduras.

- Calvacanti, C. 1997 "Patterns of Sustainability in the Americas U.S. and Amerindian Lifestyles" in *Environmental Sustainability: Practical Global Implications* (USA).
- CEPAL 1997 *Género, Pobreza y Seguridad Social en Centroamérica* (LC/Mex/L, P.342).
- Chapin, M. 1991 "How the Kuna keep Scientists in Line" in *Cultural Survival Quarterly*, summer.
- Chapin, M. 1992 "La Co-existencia de Pueblos Indígenas y el Ambiente Natural en Centroamérica" en *Special map supplement to Research & Exploration, a Scholarly Publication of the National Geographic Society* (Washington: National Geographic Society).
- Clad, J. 1982 *Conservation and Indigenous Peoples: a study of convergent interests* (Bali, Indonesia: World National Park Congress).
- Colchester, M. 1994 "Salvaging nature: indigenous people, protected areas and biodiversity conservation" in *Discussion Paper* (Geneva: UNRISD) N° 55.
- Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo 1997 *Estado del ambiente y los recursos naturales en Centroamérica-1997* (CCAD/ UICN).
- Conklin, H. C. 1979 "An ethnoecological approach to shifting agriculture" in Nayda, A. P. (ed.) *Environmental and Cultural Behavior* (New York: The Natural History Press).
- Conservation Monitoring Center "Áreas Naturales Protegidas y Reservas de la Biósfera en Centroamérica" <<http://sea.unep-wcmc.org/wdbpa>>.
- CSERGE 1993 "Economic Value of Carbon Sequestering. Watershed protection, value of pharmaceuticals from Mexico's forests, existence value" in *Draft Report to World Bank Latin America and the Caribbean-Country Department II* (CSERGE) Annexes 3-6.
- De Alba, E. y Reyes, M. E. 1998 "La valoración económica de la diversidad biológica de México" en *La diversidad biológica de México: estudio de país 1998* (México: CONABIO).
- De Azueta, D. 1996 "El conocimiento indígena" en *Ecología Política* (Barcelona) 11: 103-10.
- Dillon, J. 2000 "Deuda ecológica. El sur dice al norte: 'es hora de pagar'" en *Ecología Política* (Barcelona) 20: 131-51.
- Dinerstein, E.; Olson, D. M.; Graham, D. J.; Webster, A. L.; Primm, S. A.; Bookbinder, M. P. y Ledec, G. 1995 *Una Evaluación del Estado de Conservación de las Ecorregiones Terrestres de América Latina y el Caribe* (Washington D.C.: WWF/WB).

- Domínguez-Cervantes, E. 1999 "El Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas" en *Biodiversitas* 27 (México: CONABIO).
- Forest Peoples Programme 2003 "Áreas protegidas y pueblos indígenas" en *World Rainforest Movement*, 73. <<http://www.wrm.org.uy>>.
- García-Segura, A. 1998 "Costa Rica: The cases of Talamanca and Maleku" in Gray, A.; Parellada A. and Newing, H. (eds.) *From Principles to practice: Indigenous Peoples and Biodiversity Conservation in Latin America* (Copenhagen: IWGIA) Document 87.
- Girof, P. 1997 "Uso del Suelo en Centroamérica" en *CCAD Estado del ambiente y los recursos naturales en Centroamérica, 1997* (CCAD/ UICN), mimeo.
- Gobierno de México 1996 *Programa Forestal y de Suelo: 1995-2000* (SEMARNAP).
- Gobierno de México y Banco Mundial 1995 *Estudio del subsector forestal y de conservación de los recursos*.
- Grimes, B. (ed.) 1992 *Ethnologue: Languages of the World* (Dallas: Institute of Linguistics).
- Harmon, D. (1996) "Losing species, losing languages: connections between biological and linguistic diversity" in *Southwest J. Linguistic*, 15.
- Lázaro, H. 2000 "Manejo de recursos naturales en áreas de amortiguamiento del Parque Internacional La Amistad" en *Memorias de la Segunda Jornada Indígena Centroamericana sobre tierra, medio ambiente y cultura* (San José, Costa Rica).
- Marquette, C. M. 1996 *Indigenous People and Biodiversity in Latin América: A Survey of Current Information. Report to World Bank*.
- Moguel, P. y Toledo, V. M. 2000 "Café, luchas indígenas y sostenibilidad: el caso de México" en *Ecología Política* (Barcelona) 18.
- Monbiot, G. 2003 "Expulsados del Edén: nuestra búsqueda del paraíso siempre parece terminar en la expulsión o el genocidio" en *World Rainforest Movement* N°73. Ver <<http://www.wrm.org.uy>>.
- Moran, K. 1999 "Toward Compensation: Returning Benefits from Ethnobotanical Drug Discovery to Native People" in Nazarea, V. D. (ed.) *Ethnoecology. Situated knowledge/locale lives* (USA: The University of Arizona Press).
- Muñoz, P. C. 1994 *Manual de las cuentas satélites integradas económicas y ambientales* (ONU).
- Nations, J. D. and Coello-Hinojosa, F. 1989 "Cuyabeno Wildlife Production Reserve" in Browder, J. O. (ed.) *Fragile Lands of Latin America* (USA: Westview Press).

- Phillips, A. 1998 "Economic Values of Protected Areas: Guidelines for Protected Areas Managers" in World Commission on Protected Areas *Best Practice Protected Area Guidelines Series*, N° 2.
- Pimentel, D.; Harvey, C.; Resosudarmo, P.; Sinclair, K.; Kurz, D.; McNair, M.; Crist, S.; Shpritz, L.; Fitton, L.; Saffouri, R. and Blair, R. 1995 "Environmental and Economic Costs of Soil Erosion and Conservation Benefits" in *Science*, 267.
- Posey, D. 1999 "Safeguarding Traditional Resource Rights of Indigenous Peoples" in Nazarea, V. D. (ed.) *Ethnoecology: situated Knowledge/ located lives* (USA: The University of Arizona Press).
- Prakash, A. and Gupta, A. K. 1997 "Ecologically Sustainable Institutions" in *Environmental Sustainability: Practical Global Implications* (USA).
- Proyecto Estado de la Región 1999 *Estado de la Región: resumen del primer Informe* (San José, Costa Rica).
- Quinto-Adrián, J. F. 2000 "La fauna silvestre: una alternativa de desarrollo para las comunidades rurales en Quintana Roo, México" en *Memoria de la Segunda Jornada Indígena Centroamericana sobre tierra, medio ambiente y cultura* (San José, Costa Rica).
- Reichel-Dolmatoff, G. 1976 "Cosmology as ecological analysis: a view from the rain forest" in *Man*, 2.
- Robins-Lino, T. 2000 "Los Mayangnas y la Reserva de la Biosfera de Bosawas" en *Memoria de la Segunda Jornada Indígena Centroamericana sobre tierra, medio ambiente y cultura* (San José, Costa Rica).
- Rodríguez, N. 1980 *Imperialismo y Descolonización* (México: CIESAS/INI/SEP) Vol. 2.
- Rodríguez-Soriano, R. 2000 "El Salvador: solicitan ayuda internacional para el rescate de lenguas y culturas de comunidades indígenas en peligro de extinción" en *El Diario* (Miami) 27 de noviembre.
- Sánchez, R. 2000 "Manejo de áreas protegidas en Belice: el movimiento hacia el co-manejo comunal" en *Memoria de la Segunda Jornada Indígena Centroamericana sobre tierra, medio ambiente y cultura* (San José, Costa Rica).
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos 1994 *Inventario Forestal Nacional Periódico 1992-1994* (México: Subsecretaría Forestal y Fauna Silvestre).
- Thompson, H. 2000 "Pueblos indígenas y bosques de Nicaragua" en <[www.puebloindio.org](http://www.puebloindio.org)>.
- Toledo, V. M. 1992a "What is ethnoecology?: origins, scope and implications of a rising discipline" in *Ethnoecológica*, 1(1).

- Toledo, V. M. 1992b "Bio-economics costs" in Downing, T. E.; Hecht, S. B., Pearson; H. A. and García-Downing, C. (eds.) *Development or Destruction* (USA: Westview Press, Inc.).
- Toledo, V. M.; Ortiz, B. and Medellín, S. 1994 "Biodiversity Island in a Sea of Pastureland: Indigenous Resource Management in the Humid Tropics of Mexico" in *Etnoecológica*, II(3).
- Toledo, V. M. 2000 *La Paz en Chiapas: ecología, luchas indígenas y modernidad alternativa* (México DF: Editorial Quinto Sol).
- Toledo, V. M. 2001 "Indigenous Peoples, Biodiversity and" in *Encyclopedia of Biodiversity* (San Diego, CA: Academic Press) Volume 3.
- Toledo, V. M.; Alarcón-Cháires, P.; Moguel, P.; Olivo, M.; Leyequien, E.; Rodríguez, A. y Cabrera, A. 2001 "El Atlas Etnoecológico de México y Centroamérica: fundamentos, métodos y resultados" en *Etnoecológica*, 8/9.
- UAES 1997 "Valuación económica de la diversidad biológica". Documento elaborado por la Unidad de Análisis Económico y Social de la SEMARNAP para la CONABIO, México.
- UICN/WCPA/WWF 2000 "Indigenous and Traditional Peoples and Protected Areas: Principles, Guidelines and Cases Studies" in *Best Protected Area Guidelines Series*, N° 4.
- World Factbook 2000 (Washington DC: Central Intelligence Agency) in <<http://education.yahoo.com/reference/factbook/>>.

ANEXO

**Clasificación de valores de la naturaleza según diferentes criterios**

Directo	Valor de uso indirecto	De opción	Valor de no uso	
			De herencia	De existencia
Productos de consumo o servicios directos  Usos extractivos <ul style="list-style-type: none"> <li>• Materia prima</li> <li>• Alimentos</li> <li>• Biomasa</li> <li>• Cultivo y pastoreo</li> <li>• Colecta de especímenes y material genético</li> <li>• Conversión a otro uso</li> <li>• Hábitat humano</li> </ul> Usos no extractivos <ul style="list-style-type: none"> <li>• Salud</li> <li>• Recreación</li> <li>• Ecoturismo</li> <li>• Deporte</li> <li>• Actividades culturales y religiosas</li> <li>• Navegación</li> <li>• Producción audiovisual</li> </ul>	Beneficios funcionales <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autopreservación y evolución del sistema</li> <li>• Ciclaje de nutrientes</li> <li>• Conocimientos e investigación actual</li> <li>• Hábitat migratorio</li> <li>• Fijación de nitrógeno</li> </ul> Ambientales <ul style="list-style-type: none"> <li>• Protección y regeneración de suelos</li> <li>• Captación y purificación de agua</li> <li>• Protección de plagas</li> <li>• Protección de cuencas</li> <li>• Control de plagas</li> <li>• Control de inundaciones</li> <li>• Protección contra tormentas</li> <li>• Regulación climática</li> <li>• Captura de carbono</li> <li>• Estabilización</li> </ul>	Uso directo o indirecto futuro <ul style="list-style-type: none"> <li>• Continuidad del ecosistema</li> <li>• Obtención de nueva materia prima</li> <li>• Nuevos conocimientos</li> </ul>	Valor de legar valores a los descendientes <ul style="list-style-type: none"> <li>• Protección del hábitat</li> <li>• Evitar cambios irreversibles</li> </ul>	Valores éticos <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conocimientos de la existencia</li> <li>• Protección del hábitat</li> <li>• Evitar cambios irreversibles</li> <li>• Culturales, estéticos y religiosos</li> </ul>

Fuente: De Alba y Reyes (1998).

en cuenta las características culturales de las comunidades indígenas. Tales políticas se limitan a planificar, en base a indicadores generales y abstractos, programas a ser desarrollados en tiempos que imponen unos criterios de eficacia distintos a los de las comunidades, desconociendo que las acciones que se realizan en estos contextos alteran la vida colectiva y visualizan resistencias que, por lo general, conducen al fracaso de tales programas.

En consecuencia, la influencia de la participación política de los pueblos indígenas se ha dado en mayor medida en la formalización de esquemas de reconocimiento normativo de la diversidad antes que en la implementación y ejecución de políticas desde una perspectiva de la diversidad étnica.

Este trabajo procura abordar la problemática que rodea la relación entre pobreza y diversidad cultural, partiendo de las diferentes definiciones de pobreza que han fundamentado y determinado la formulación e implementación de políticas públicas que pretenden transformar las condiciones de vida de una población indígena definida como “pobre”. En la primera parte serán analizados de forma general algunos enfoques teóricos que han fundamentado las políticas de tratamiento de la pobreza en Colombia durante el periodo 1986-2001. En la segunda, se analizará el proceso derivado del tratamiento de la pobreza en Colombia, centrándonos en el reconocimiento de los derechos de la diversidad cultural resultantes de la Constitución de 1991.

Específicamente, se analizarán los procesos de construcción identitaria y organizativa así como los procesos de participación política en que han estado inscritos los pueblos Zenú y Mokaná.

En la última parte serán presentados los lineamientos básicos para la formulación de un nuevo enfoque que aborde el problema de la pobreza a partir de los procesos derivados del reconocimiento de los derechos de la diversidad cultural.

## POBREZA Y DIVERSIDAD ÉTNICA

En Colombia la pobreza ha sido medida a través del índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), considerándose pobres a aquellas personas y hogares que tienen insuficiencias en materia de vivienda, servicios y escolaridad, entre otras. Datos de 1997 muestran marcadas diferencias entre las regiones o departamentos: los de mayor incidencia de la pobreza medida por este indicador son Chocó, Córdoba, Sucre, Nariño y Boyacá, con valores que superan el 50% de la población, y los de menor incidencia están Bogotá y los departamentos del Valle, Atlántico, y el eje cafetero: Caldas, Quindío y Risaralda.

En cuanto a la línea de pobreza, mientras que Bogotá presenta la menor incidencia (30%), las restantes regiones presentan estabilidad

en el indicador en los años analizados, siendo los departamentos de mayor pobreza Atlántico, Córdoba, Bolívar, Cesar, La Guajira, Magdalena, Sucre, Boyacá, Tolima, Cauca, Chocó y Nariño. Asimismo, se ha establecido una línea de indigencia, basada en la estimación del ingreso necesario para comprar una canasta mínima de alimentos para subsistir (enfoque biológico).

En 1986 se introdujo en Colombia, el concepto de *pobreza absoluta*, en un contexto de crisis de gobernabilidad y escalamiento ascendente del conflicto armado. A partir de políticas de lucha contra la pobreza, se pretendía reafirmar la presencia del estado en zonas consideradas “marginales”, incluyendo por supuesto aquellas con población indígena. Asimismo, se pretendía solucionar la crisis de gobernabilidad mediante la erradicación de la pobreza, sin discriminar necesidades locales ni concepciones de desarrollo desde la diversidad.

Se consideraba *pobre absoluto* a quien careciera de los medios para solucionar tanto las necesidades materiales de alimentación, techo, protección y salud, como las necesidades no materiales de educación e integración social. La noción de integración social definía a aquellos grupos que no participaban de las dinámicas de desarrollo económico del país, y que por tanto debían adaptarse a ellas independientemente de sus especificidades. La homogeneización era la premisa del desarrollo y, consecuentemente, la diferencia era el obstáculo que habría que eliminar. Las comunidades indígenas eran consideradas sectores a-normalizados y desaventajados, una población atrasada que debía ser integrada a la sociedad mayoritaria. No se pensaba a este sector de la población desde una perspectiva de la diversidad cuya participación activa fuera necesaria para la construcción de una nación.

Esta concepción permanecía desde los tiempos de la colonia, cuando los indígenas eran considerados como menores de edad (por las implicancias jurídicas de este status), o rezagos de la historia que debían ser reducidos necesariamente, para de este modo garantizar el desarrollo. En la actualidad, a pesar de que los mecanismos son nuevos, la exclusión y el objetivo estatal de reducir la diversidad a la homogeneidad permanecen, siendo el reconocimiento de la diversidad producto de las luchas de los grupos excluidos.

Las políticas del período 1986-1990 buscaron la rehabilitación de regiones marginadas y su integración para el desarrollo. Así, se establecieron instancias específicas para el trabajo con comunidades indígenas, a las que en la mayoría de los casos se consideró población campesina, con la consecuente idea de modernizar modos de producción y urbanizar modos de vida. Los pueblos indígenas se pronunciaron al respecto, argumentando que no eran los indios los que tenían que rehabilitarse, sino que el estado se rehabilitaría con ellos.

Con la Constitución de 1991 se introdujo el carácter pluriétnico y multicultural de la nación y la democracia participativa como eje del nuevo estadio de apertura democrática. Los sucesivos gobiernos establecieron políticas más diferenciadas hacia los grupos étnicos respecto de los años anteriores, y fueron reconocidas comunidades indígenas y se les asignaron recursos específicos (transferencias). Estos avances han significado mayores posibilidades de participación en las instancias decisorias de las políticas gubernamentales con influencia sobre la población, pero también apaciguaron los procesos de lucha por la identidad, redujeron la participación política al ámbito económico, y, sustancialmente, produjeron una transformación identitaria en el ámbito tanto político como cultural.

Los grupos indígenas son conscientes de las consecuencias que para ellos tiene este proceso. A pesar de la crisis que enfrenta el movimiento indígena, surgen formas de resistencia y alternativas de desarrollo autónomo en las que se observa una articulación con organizaciones indígenas de otros países a través de la cual se han robustecido procesos de recuperación identitaria.

A continuación se presenta un diagnóstico de las comunidades objeto del presente estudio, que se focaliza en la relación pobreza-participación.

## EL RECONOCIMIENTO DE LA DIVERSIDAD

En los años setenta, la conformación de la unidad nacional estaba basada en el modelo de integración nacional populista (Gros, 1997). En la década del ochenta este modelo entró en crisis, y el estado se mostró incapaz de satisfacer las crecientes demandas sociales que antes habían sido estimuladas. El fracaso de la ciudadanía basada en elementos económicos devino en la necesidad de construir la nación a partir de la centralidad de elementos extra-económicos, como la cultura. En ese momento existían unas condiciones sociales particulares: la población indígena se había reducido considerablemente, y la sociedad colombiana estaba conformada por grupos derivados de su posición en los procesos de producción económica, la filiación a los partidos políticos y la pertenencia regional, antes que por elementos étnicos.

Las transformaciones ocurridas en las décadas del ochenta y el noventa en el sistema educativo, el aumento de la cultura política de la población, la urbanización, la pérdida relativa de referentes ideológicos tradicionales (crisis de los partidos políticos tradicionales), el aumento del narcotráfico, y la elevación de los índices de corrupción, cimentaron una crisis de gobernabilidad caracterizada por la ruptura de los lazos y mediaciones sociales, económicas e ideológicas. En este contexto resur-

gen movimientos sociales en diversos sectores, como el campesinado, las mujeres, los trabajadores y los indígenas.

Desde el estado se empezó entonces a pensar en la necesidad de institucionalizar, aceptar y apropiarse de las organizaciones populares a través de la democratización del ejercicio del poder, el desarrollo auto-sostenido, la descentralización, y, especialmente, la participación indígena. De esta manera, la diversidad cultural<sup>1</sup> se tornó digna de ser protegida por la ley, constituyéndose en una forma de dominación indirecta pero de grandes efectos para la autonomía del movimiento social. El discurso del estado<sup>2</sup> se centró en la transferencia de recursos económicos y en favorecer programas etno-educativos. El ejercicio político se entiende aquí como la conformación y manifestación de una cultura en el escenario del reconocimiento estatal, y por tanto de la integración de un elemento conflictivo (movimiento étnico) al interior de la pretendida sociedad nacional dentro de una estrategia de estado. De esta forma, ante la crisis de la ciudadanía moderna, el estado apunta a legitimar la conformación de nuevas fronteras sociales, que ahora son étnicas y territoriales.

El estado institucionaliza, acepta, e intenta apropiarse de, organizaciones populares surgidas de los nuevos movimientos sociales que habían enfrentado antes el autoritarismo estatal. En este contexto, surgen dinámicas de transformación a partir de tres factores (Gros, 1997). En primer lugar se encuentra el acceso de la población indígena a la educación formal. Mediante el acceso a sistemas de información, se ha promovido la formación de nuevos líderes, con nuevas perspectivas para el movimiento indígena. En segundo lugar, se da una intervención creciente de actores externos que, por diferentes motivos, ha estimulado la reivindicación de la identidad. Por último, el contexto internacional se ha mostrado cada vez más favorable a la defensa y promoción de la diversidad cultural.

En síntesis, podría afirmarse que tanto la transformación del movimiento social como la del estado condujeron a producir transformaciones en el sistema de derechos y deberes formales del país. Fue este el origen de la renovación democrática dada mediante la Constitución política de 1991, en la cual Colombia fue declarada como nación pluriétnica y multicultural. En ella se reconocieron los derechos de la diversidad, principalmente en relación a la autodeterminación y a la formulación de políticas públicas para su protección. Esto generó, y

---

1 Según el estado, "la cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad" (Ministerio del Interior, 1991: art. 70).

2 "La constitución política, las normas legales y la jurisprudencia en Colombia han establecido y reconocido derechos a los pueblos indígenas en el marco de la diversidad étnica y cultural de la Nación" (Dirección de Asuntos Indígenas, 1998: 8).

aún hoy lo hace, procesos de construcción y transformación organizacionales y de redefinición identitaria en la totalidad de los pueblos indígenas colombianos.

## EL CASO DEL PUEBLO ZENÚ

El pueblo indígena Zenú habita en los departamentos de Córdoba y Sucre, al norte de Colombia. En la década del setenta inició su proceso de recuperación identitaria, fundamentalmente por medio de la lucha por la recuperación de tierras. La movilización de la población fue posible gracias a la influencia que en la región tuvo la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC). Este hecho establece en principio una lucha de carácter económico sobre la propiedad de las tierras, ya que la ANUC define a la población como campesina. Sin embargo, en un período de tiempo relativamente corto, las posibilidades de actuación se ampliaron, al surgir al interior de dicho movimiento tendencias hacia la consideración del proceso de lucha como un movimiento indígena. Las disidencias al interior del movimiento campesino terminaron imponiéndose, no sin antes librarse enconados encuentros ideológicos y políticos por la definición del sentido de la lucha: se debatía el futuro entre los partidarios del movimiento campesino y los del movimiento indígena.

A partir del inicio de la década del ochenta se generaliza el proceso de identificación de la población como miembros de una comunidad indígena, cuyo eje de articulación lo constituyen las tradiciones culturales sobrevivientes de procesos de expropiación territorial de comienzos del siglo XX y la existencia de una cédula real de la corona española del año 1770 que otorgaba la propiedad de las tierras de la región a los Zenúes.

Desde entonces se estructura el devenir político organizativo de las comunidades pertenecientes al resguardo indígena Zenú. El arduo proceso de lucha tuvo como logro importante la reestructuración del resguardo, con su Cabildo propio por orden del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA (Resolución 054 del 21 de septiembre de 1984).

El nuevo escenario de reconstitución de la identidad y de lucha por sus derechos en tanto pueblo indígena, lleva a los Zenúes a ampliar sus demandas, realizar diversas movilizaciones y reestructurar las estrategias colectivas. La participación activa en encuentros nacionales de indígenas y la unificación de las tendencias políticas (pro-campesinos y pro-indígenas) fueron el punto de partida para el fomento de la lucha por la solución de problemas de asistencia en salud, educación y vías de transporte. De la recuperación de tierras se pasa al bloqueo de carreteras, a las marchas por las cabeceras municipales y a la toma de instituciones estatales (Velandia, 2003). La perspectiva en torno a la

problemática de la tierra se amplía a su conceptualización como territorio. Desde esta visión la tierra no es un simple bien material, sino el objeto articulador de las necesidades y demandas, así como el dispositivo de lucha por autonomía por la identidad indígena.

El crecimiento del movimiento es evidente. El resguardo en su totalidad ha pasado de tener 6 cabildos menores en 1983 a 70 en 1994, 84 en 1995, y 335 en 2001. Su población, indeterminada en el decenio de 1980, era en 1993 de 33.106 personas; en 1995, 49.818; en 1999, 55.000; y en 2001 alrededor de 70.000. Asimismo, ha pasado de tener territorios en 4 municipios en 1983, a tenerlos en 20 municipios entre los departamentos de Córdoba y Sucre en 2001 (Jaramillo y Turbay, 1986).

Si bien la lucha indígena toma como eje de sus discursos reivindicativos el reclamo de sus territorios, también contempla exigencias por una mejor distribución de los recursos generados por la producción local. Se propende a mayor educación, vías de acceso y comunicación, servicios de acueducto y vivienda digna, así como condiciones de trabajo aceptables.

El movimiento indígena Zenú no puede ser considerado sin tener presente el conflicto armado que vive Colombia y lo afecta directamente. A fines de la década del ochenta y principios de la del noventa comienzan a tener presencia en el territorio de lucha de los Zenúes grupos guerrilleros de distintas tendencias, como el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), y en menor medida las Fuerzas Revolucionarias de Colombia (FARC). Del mismo modo, el movimiento Zenú se vio afectado por la consolidación de posiciones radicales en su interior; a cargo de la corriente indígena del sur-occidente del país, que dio origen al movimiento guerrillero Manuel Quintín Lame (MQL) en los departamentos del Cauca, Tolima y Nariño.

A partir de la promulgación de la Constitución de 1991 y la Ley 60 que reglamenta la forma de distribución de los recursos fiscales de la nación, la organización del resguardo indígena comienza a participar de dichos recursos debido a que estos ámbitos son considerados para tales efectos como municipios. Sin embargo, mientras que gran parte de la población indígena y sus organizaciones demandan ampliación territorial y posibilidades de autonomía política y administrativa, desde el estado se imponen normas que regulan la distribución de recursos económicos. Con ello se ha configurado un panorama fragmentado de las políticas que propenden a la reducción de las condiciones de marginalidad de la población indígena que, en síntesis, impide un adecuado tratamiento de la pobreza en el caso de los Zenúes. La participación de los Zenúes en la definición de sus políticas se ha limitado a cumplir los requerimientos de la planificación del desarrollo desde las instituciones del nivel central (Departamento Nacional de Planeación,

DNP) en coordinación con las instituciones territoriales del estado (alcaldías municipales).

La formación en administración de los recursos públicos, los programas piloto de producción ganadera y agrícola intensiva, la construcción de plantas físicas para escuelas rurales y centros de salud, así como los créditos para la producción individual o familiar, han sido los destinos principales de las inversiones en el pueblo Zenú. Lamentablemente, en la actualidad se puede afirmar que las condiciones económicas y sociales de la población no han cambiado mucho a pesar de las grandes sumas de dinero invertido en programas puntuales de reducción de la pobreza.

### EL CASO DEL PUEBLO MOKANÁ

Las transformaciones en el sistema de derechos y deberes formales del país desarrolladas mediante la Constitución política de 1991 generaron procesos de construcción y transformación organizacionales y de redefinición identitaria en la totalidad de los pueblos indígenas colombianos. En dicho proceso se enmarcan los fenómenos de reorganización socio-política y de redefinición identitaria del pueblo indígena Mokaná, iniciados a partir de 1998. Este proceso involucra a alrededor de 25 mil personas y por un lado promueve mediante la creación de órganos de participación política para la población indígena el reconocimiento del estado y sus diferentes instancias, y por el otro tiende a la progresiva configuración de una identidad indígena propia, que ha sido nutrida primeramente de las experiencias actuales y del saber acumulado.

El pueblo Mokaná obtuvo el reconocimiento estatal en 1998. En 2001, dicho reconocimiento fue retirado por la Dirección de Asuntos Indígenas (DAI) del Ministerio del Interior, aduciendo la necesidad de realizar un nuevo estudio etnológico que determinara el carácter indígena de esa población. Se alegaba que el reconocimiento dado a esta comunidad (no pueblo) indígena se había otorgado informalmente, sin un estudio etnológico previo. Esta determinación forma parte de un aparente proceso de contención del estado colombiano hacia el reconocimiento de derechos de la diversidad cultural, lo cual se explicaría por el costo económico y de gobernabilidad que representa para el estado el aumento progresivo de los reconocimientos de la diversidad cultural y étnica.

Posteriormente el pueblo Mokaná usó la herramienta jurídica de la tutela, solicitando la ejecución del estudio etnológico respectivo. Otorgada la tutela en favor de los Mokaná, se establece para la Dirección de Asuntos Indígenas (DAI) del Ministerio del Interior un plazo no mayor de seis meses para la realización del estudio. La DAI manejaba como presupuesto que los Mokaná no eran indígenas, según se pudo establecer en declaraciones realizadas por el director de dicho estudio,

aduciendo que no tenían una cultura propia, pues no poseían una lengua, vivienda, vestido ni religión que los distinguiera. En la visión oficial eran considerados como un grupo de campesinos en busca de recursos económicos que aprovechaba las políticas públicas para la diversidad.

No existía consideración alguna respecto del elemento fundamental del ser indígena: el auto-reconocerse como tal, según está consagrado en la Constitución política y en convenios internacionales. El período comprendido entre la obtención del reconocimiento y su pérdida corresponde a una etapa de redefinición cultural y política del pueblo Mokaná que incluye la determinación de nuevas metas políticas, reestructuración de los liderazgos, reformulación de las estrategias políticas, así como nuevas visiones acerca de la potencialización de los recursos culturales en relación a los objetivos políticos propuestos.

El fundamento de la identidad está en el proyecto político que esta representa, conforma y reproduce. La identidad cultural mantiene una relación dialéctica con la identidad política en la cual la aceptación de determinados ejercicios de poder institucionalizados determina las reglas legítimas del quehacer comunitario (cultura). Asimismo, la asimilación de prácticas del ámbito cotidiano determina la estructuración de un ejercicio de poder específico basado en relaciones de dominación objetivas.

Ambos aspectos de la identidad (el cultural y el político) están subordinados a su vez a las condiciones objetivas del campo económico que, a través de la distribución de bienes y servicios materiales, catalogan a los sujetos de acuerdo a competencias sociales.

La comunidad política Mokaná se organiza a partir de la relación entre necesidades materiales por resolver y una vía de consecución basada en la identidad étnica. La etnicidad está referida específicamente al “llamado a la identidad, a la exaltación de valores comunitarios, está más presente como medio que como fin. Manifiesta voluntad de acceder a bienes culturales novedosos a una nueva tecnología, al desarrollo, a la modernidad” (Gros, 1997: 27). También comprende el campo de la acción política, nacida de la instrumentación de la identidad étnica, paralelamente a un proceso de conformación de una identidad cultural, que se constituye en la manifestación de sus propios intereses, en busca de las acciones estatales de discriminación positiva que determinen regulaciones específicas para el reconocimiento de la diversidad cultural en la dirección del establecimiento de derechos. Esta estructuración hacia afuera tiene por objeto específicamente la relación estado-organizaciones indígenas.

En cuanto a la relación organización indígena-población indígena, la constitución de identidad política está basada esencialmente en los beneficios que la acción de los líderes pueda generar materialmente para la comunidad, conformándose como una identidad altamente vo-

látil, teniendo en cuenta la cultura política clientelista que predomina en la población del departamento. En este caso, la participación política constante de la población en general no es necesaria ni posible<sup>3</sup>. El fortalecimiento de la organización está dado en términos de formación de líderes comunitarios con capacidad de negociación (con el aparato de estado y sus representantes) y la movilización de la población inmersa en el proceso de reindigenización.

Además de la búsqueda de discriminación positiva como eje de la conformación identitaria en el ámbito político, está presente en segundo lugar el territorio, elemento de unificación de la organización política Mokaná, al definirse como objeto de reivindicación y necesidad básica por resolver en el ámbito indígena de su existencia.

La constitución de una estructura política cercana a la democracia representativa y lejana a la participativa, contribuye a la consolidación de una identidad política débil. Consecuentemente, la toma de decisiones políticas de mayor importancia para la organización no procede de forma democrática ni según los procedimientos tradicionales de la mayoría de los pueblos indígenas del país, donde las decisiones políticas están en manos de los sujetos portadores de sabiduría. En la organización Mokaná, las decisiones de mayor importancia (como la filiación de la organización a algún candidato político, la estructuración de estrategias para la conformación de una identidad étnica, o el nombramiento y remoción de cargos dentro del cabildo mayor del departamento) están en manos de los líderes mayores de la comunidad, siendo los consejos –de ancianos, mujeres, varones, jóvenes y niños– instancias de consulta, no de decisión<sup>4</sup>.

La participación política de la población indígena en Colombia como medio de inserción en las dinámicas en que se definen las políticas para la diversidad ha traído en muchos casos –como el de los Mokaná– la constitución de una identidad política con dos rasgos fundamentales: la dispersión y la volatilidad.

---

3 “Análisis poblacional [...] Muchas de las personas que se encuentran registradas en el censo (población indígena Mokaná en la principal zona de asentamiento indígena del Departamento del Atlántico) no participan en las actividades del denominado cabildo o en las reuniones; no tienen interés en la organización indígena, no conocen ni han participado en el proceso, y se han vinculado únicamente con el interés de acceder a los beneficios garantizados por el estado para los pueblos indígenas, como ya se indicó” (Dirección de Asuntos Indígenas, Ministerio del Interior, 1998: 36).

4 Haciendo referencia a los consejos, los estatutos del cabildo mayor de Tubará (organización política del pueblo indígena) dicen: “Son coordinadores que ayudan en el proceso de fortalecimiento y control de nuestro pueblo indígena [...] Como los Consejos sus coordinadores y miembros *no tienen el carácter de autoridades tradicionales*, actuarán como guías sólo en los asuntos de su competencia y cuando sean requeridos por alguna autoridad o por la asamblea de autoridades del pueblo Mokaná” –cursiva adicionada por los autores.

Dispersa, por cuanto está constituida a partir de principios diversos y en ocasiones contradictorios. Por ejemplo, es contradictoria la pertenencia a un grupo político tradicional de la región (que reclama para sí el apoyo electoral de sus afiliados) al mismo tiempo que se pertenece a la organización indígena, que reclama para sí el apoyo electoral de los identificados como indígenas para los cargos de orden municipal y nacional (Senado y Cámara). Volátil puesto que modifica su apoyo en favor de los diversos líderes y de las organizaciones, conforme se van produciendo transformaciones en las alianzas, por los bienes simbólicos y, sobre todo, materiales que puedan ofrecer.

Tanto la noción misma de pobreza como las políticas que han de tratarla se constituyen socialmente en el escenario de lo político. La solución de los problemas sociales implica el ejercicio de poderes y el establecimiento de redes políticas. Tanto el estado como los pueblos indígenas se construyen dentro de estas dinámicas. La población indígena construye referentes y busca constituirse también en referente del accionar de otros actores. La población indígena Mokaná busca el reconocimiento de su existencia tanto por parte del estado como de la sociedad civil.

El grupo Mokaná encontró en la reindigenización la posibilidad de la realización de su expectativa principal, esto es, convertirse y afirmarse como agente actuante, dotado de una misión social. Así, por ejemplo, en el campo de la política, más que la orientación política de un candidato o una alianza política en busca de un cargo de elección popular, se considera importante la capacidad de incidir sobre las dinámicas de conformación de disposiciones, revestirse de una misión social, dotarse de sentido en el contexto del campo. Los Mokaná necesitan profundamente de la ilusión de la misión social para reconocer en sí mismos un valor, desconociendo las tramas de poder que sobre ellos se ejercen y a las que a través de estos juegos de acción social legitiman.

En este contexto, se replantean cuestiones como las siguientes. ¿Qué significa ser indígena? ¿Quién puede ser indígena? ¿A qué tiene derecho un indígena? ¿Quién decide quién es indígena? ¿Qué se debe hacer con los indígenas? El pueblo Mokaná ha comenzado a polemizar el concepto de lo indígena, porque: i) no posee usos y costumbres representativamente particulares respecto de la población no auto-considerada como indígena, ii) no tiene lengua propia, iii) posee más rasgos campesinos que indígenas en cuanto a hábitos, y iv) reivindica sus derechos más que su identidad cultural.

Sin embargo, y en la medida en que estamos ante sociedades en transformación, el ámbito de la determinación de lo indígena es dinámico y diverso. El ámbito de la etnicidad lo permite, pues finalmente, en la tarea de integrar socialmente a lo diverso y de integrar lo que ha sido excluido, existe un amplio margen de acción.

## HACIA UNA DEFINICIÓN DE POBREZA DESDE LA DIVERSIDAD ÉTNICA

La pobreza humana tiene carácter multidimensional y diverso. Es una categoría definida socialmente, y por ello el tratamiento que se le dé varía de acuerdo a cada realidad social.

Un primer aspecto a tener en cuenta en el caso de los pueblos indígenas es precisamente el hecho de que el término *indígena* es en sí una categoría homogeneizante, que esconde las diferencias en el modo de ver la realidad y la forma de generar las transformaciones sociales que les garanticen su permanencia cultural y material en el tiempo. Es por ello que los efectos de una política no son los mismos incluso si se la aplica en contextos relativamente parecidos, ya que las preferencias colectivas, en muchos casos, no permiten que se transformen las tradiciones con miras a una supuesta mejoría de la calidad de vida de los individuos. Además, la gente entiende la privación de manera distinta: cada persona y cada comunidad tienen su propia definición de las privaciones y las desventajas que afectan sus vidas.

Asimismo, en el caso colombiano la consideración de los grupos étnicos como pobres absolutos encierra graves consecuencias en cuanto al ejercicio de la autodeterminación. La noción “pobres absolutos” implica la influencia que un sistema político tiene sobre las dinámicas propias de los grupos étnicos, así como una cierta imposibilidad para crear alternativas propias de desarrollo.

Los procesos de recuperación identitaria –como el de los Mokaná– y de transformación acelerada de la composición y distribución del poder de la etnicidad –como en el caso de los Zenúes– se presentan como efectos de la transformación política y jurídica del estado colombiano cuyo eje es la Constitución de 1991. A su vez, representan iniciativas tendientes a cubrir sus demandas de territorialidad, autodeterminación, desarrollo y actualización de sus tradiciones culturales.

La demanda de territorialidad, y con ello la capacidad de autodeterminación en la distribución de recursos y funciones de gobierno al interior de cada pueblo, es generalizada en las comunidades indígenas de Colombia. Una política pública de lucha contra la pobreza en pueblos indígenas no debe desconocer la existencia de relaciones, posiciones, conocimientos y estrategias surgidos de los procesos de construcción, mantenimiento y rescate de las identidades y las organizaciones políticas de la etnicidad, que conforman un campo de relaciones interétnicas (Zambrano, 2002).

Si bien la territorialidad articula las necesidades, demandas y potencialidades de las comunidades indígenas, no lo hace de igual forma en todos los casos. No obstante, la lucha contra la pobreza en los pueblos indígenas está íntimamente vinculada con la noción de territorialidad.

La pobreza es, desde esta perspectiva de la diversidad étnica, la ausencia de territorialidad, por cuanto su existencia es condición necesaria para la ejecución de estrategias autónomas de desarrollo y la capacidad de ejecutar políticas no estandarizadas, concordantes con las condiciones y expectativas de cada pueblo indígena. El derecho sobre el territorio, en la mayoría de los casos, es un hecho para los miembros de la comunidad, independientemente de las consideraciones que efectivamente hagan las instituciones estatales. La conciencia de este derecho es lo que permite a los pueblos indígenas ejecutar, aun sin el reconocimiento estatal, estrategias propias de desarrollo y autogestión, como por ejemplo la ejecución de proyectos de salud, educación y comercialización de bienes producidos por ellos de acuerdo a métodos tradicionales.

Se puede afirmar genéricamente que para los pueblos indígenas la pobreza se mide por los grados de autonomía sobre su territorio. Desde esta perspectiva, la abundancia de recursos económicos no determina riqueza. Por el contrario, podría considerarse pobre a alguien estadísticamente considerado rico. De esta forma resulta entendible que algunos pueblos rechacen las políticas del estado contra la pobreza, porque sus indicadores les son indiferentes, no les satisfacen ni les dan una medida del nivel de vida que ellos esperan. Más aún, consideran que la condición de “pobreza” de los grupos étnicos ha sido impuesta por las instituciones estatales, en el desarrollo de las dinámicas de exclusión de la diversidad.

## CONCLUSIÓN

La relación entre el estado y los pueblos indígenas en Colombia se torna contradictoria, especialmente por la presencia de las demandas de autonomía de estos últimos. Los indígenas reivindican su carácter de pueblos en contraposición a la denominación ambigua que utilizan las instituciones del estado. La conceptualización es clave<sup>5</sup>.

Un pueblo implica ejercicio de la libre determinación, según está consagrado en pactos internacionales como los de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el de Derechos Civiles y Políticos (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966).

---

5 “La constitución política, las normas legales y la jurisprudencia en Colombia han establecido y reconocido derechos a los *pueblos indígenas* en el marco de la diversidad étnica y cultural de la Nación” (Dirección de Asuntos Indígenas, Ministerio del Interior, 1998: 3). En otra parte del mismo texto: “De acuerdo con los usos y costumbres de las *comunidades indígenas*, el estado reconoce la existencia de formas de organización político-administrativas representadas en las autoridades tradicionales y Cabildos, como autoridades públicas de carácter especial que ejercen las funciones de organización y control social dentro de sus comunidades”.

Este concepto implica el derecho a ejercer libremente su condición política y proveer a su desarrollo socioeconómico y cultural, autogobierno, aumento de capacidad de negociación, y sobre todo capacidad para asumir competencias jurídico-políticas (Díaz Polanco, 2001). Desde el punto de vista de las políticas de reconocimiento llevadas adelante por el estado colombiano, las implicancias jurídico-políticas de este concepto resultarían inaceptables. Los distintos niveles de gobierno reconocen a los grupos indígenas únicamente como comunidades, es decir, como población culturalmente diversa que requiere de políticas diferenciadas que la integren a la sociedad nacional a la que pertenece históricamente. A las comunidades se les reconocen sus formas de gobierno y autoridades tradicionales, pero siempre en concordancia con las normas constitucionales y legales del estado históricamente constituido.

El movimiento indígena colombiano ha logrado un significativo consenso respecto de las demandas genéricas de reconocimiento de su diversidad cultural y los derechos especiales que tal reconocimiento implica. Pero mantiene y construye diferencias en la forma de apropiarse de las normas conquistadas y de lograr sus objetivos. Aunque en el caso de los Mokaná, por ejemplo, sus estrategias de gestión y apropiación del reconocimiento normativo de la diversidad étnica implican comunicación y recepción de experiencias cercanas (como el proceso de lucha de los Zenúes y de otras comunidades, particularmente las ubicadas en la Sierra Nevada de Santa Marta), es impensable la igualdad de procedimientos, estrategias y tácticas de las comunidades indígenas en Colombia. Esto es así porque todas se mueven en espacios territoriales diferentes y sus procesos históricos varían respecto de las demás. Es decir, la diversidad étnica implica diferencias frente a la población mayoritaria, pero también entre las comunidades indígenas y al interior de las mismas.

La consideración genérica de pueblos que aquí hemos usado indistintamente sugiere diferencias sustanciales en sus modos de construcción en tanto categoría de auto-adscripción identitaria y política. Los Zenúes visualizan una lucha diferente, cuyo referente deja de ser la tierra como propiedad dando paso al territorio como representación y articulador de necesidades, demandas y procesos de lucha. Este proceso se consolida con la institucionalización de una organización política reconocida por el estado. Empero, aún luego del reconocimiento, subyace la necesidad de resaltar a la comunidad como articulador del sentido político de la colectividad en tanto persisten las diferencias que han movilizad su construcción identitaria.

El caso de los Mokaná es diferente. El sentido de su acción se focaliza en el reclamo del derecho a constituirse como pueblo con miras al autodesarrollo y recuperación de la identidad en respuesta a las acciones estatales, cuyas consecuencias ellos conocen por las experiencias de otras comunidades. Su proceso de lucha por el reconocimiento

es relativamente nuevo en relación con el de los Zenúes, y se han mantenido al margen de uno de los ejes aceleradores de transformaciones políticas en las comunidades indígenas: las transferencias. No las quieren ni las necesitan. Sus objetivos se han orientado hacia el fortalecimiento interno: identidad y organización política. Hacia fuera, el territorio es el eje de la estrategia de los Mokaná, y también es el fundamento de su concepción de pueblo.

La experiencia de los Zenúes en el campo de lucha directa, sus fracasos políticos y logros organizativos, son referentes que los Mokaná no desconocen y, por el contrario, mantienen como referente histórico inmediato. Pero también es cierto que a pesar de la “juventud” y el acelerado despertar de los Mokaná han constituido un referente en las formas de conducción política y sentido de la persistencia política tanto para los Zenúes como para muchos otros pueblos indígenas en Colombia. Esta comunicación permite hacer el seguimiento de las lógicas particulares y compartidas entre los pueblos indígenas de una región determinada. Esta experiencia compartida y el reposicionamiento político de ambos pueblos en los últimos tiempos resultan centrales a la hora de pensar la pobreza desde la diversidad étnica.

## BIBLIOGRAFÍA

- Díaz Polanco, Héctor 2001 “La población indígena y sus escalas. Puntos para la reflexión”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Pueblos Indígenas y Pobreza (Antigua, Guatemala: FLACSO/CLACSO/CROP), noviembre.
- Dirección General de Asuntos Indígenas 1998 *Consolidado de Resguardos constituidos por departamentos* (Bogotá: Ministerio del Interior).
- Gros, Cristian 1997 “Indigenismo y etnicidad: el desafío neoliberal” en Uribe, María Victoria *Antropología en la modernidad* (Colombia: ICANH).
- Instituto Colombiano de la Reforma Agraria 2001 “Resguardos constituidos en el Departamento de Córdoba” (Bogotá: INCORA).
- Jaramillo Arbeláez, S. y Turbay Ceballos, S. 1986 “La identidad cultural entre los indígenas de San Andrés de Sotavento–Córdoba, Colombia” (Medellín, Colombia: Universidad de Antioquia), monografía de grado.
- Ministerio del Interior 1991 *Constitución política de Colombia* (Bogotá, Colombia).
- Ministerio del Interior 1998 “Oficio 5857 del 18 de Diciembre” (Bogotá, Colombia).

- Ministerio del Interior 1999 “Oficio 2053 del 16 de Junio” (Bogotá, Colombia).
- Ministerio del Interior 2002 “Estudio etnológico para determinar la existencia de una parcialidad indígena perteneciente al pueblo Mokaná en el Municipio de Tubará, Atlántico” (Bogotá, Colombia).
- Ministerio del Interior 2002 “Resolución No. 034 del 23 de Abril” (Bogotá, Colombia: Dirección de Asuntos Indígenas).
- Ministerio del Interior 2002 “Resolución No. 078 del 02 de Julio” (Bogotá, Colombia).
- Ministerio del Interior 2003 “Oficio 0008 del 07 de Enero” (Bogotá, Colombia).
- Organización Nacional Indígena de Colombia 2000 “Resolución No. 002 del 1 de Julio” (Bogotá, Colombia).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, aprobada el 16 de diciembre de 1966, en <<http://www.derechos.org/nizkor/ley/pdcp.html>>.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, en <[http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a\\_ceschr\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ceschr_sp.htm)>.
- Presidencia de la República 2002 “Oficio 10948 del 3 de Diciembre” (Bogotá, Colombia).
- Territorio Indígena Mokaná 1999-2000 “Correspondencia interna” (Atlántico, Colombia).
- Territorio Indígena Mokaná 1999-2000 “Documentos internos de la organización” (Atlántico, Colombia).
- Territorio Indígena Mokaná 1999-2001 “Actas de Asambleas generales de la parcialidad de Galapa” (Atlántico, Colombia).
- Territorio Indígena Mokaná 2000 “Actas de Asambleas Generales de la parcialidad de Tubará” (Atlántico, Colombia).
- Territorio Indígena Mokaná 2001 “Entrevistas” (Atlántico, Colombia).
- Territorio Indígena Mokaná 2001 “Evaluación Plan de Vida. Estrategias políticas. Adopción estrategias políticas” (Atlántico, Colombia).
- Territorio Indígena Mokaná 2001 “Evaluación Procuradores” (Atlántico, Colombia).
- Umprimny, Rodrigo 2000 “Retos de la Cultura de los Derechos y su Gobernabilidad” (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia) en <[www.observe.net/edicion000/investiga/zambrano.htm](http://www.observe.net/edicion000/investiga/zambrano.htm)>.
- Van Cott 2000 “A Political Analysis of Legal Pluralism in Bolivia and Colombia” in *Journal of Latin America Studies* 32 (1).

Van Cott 2001 "Explaining Ethnic Autonomy Regimes" in *Latin American Studies in Comparative International Development* 35 (4).

Veladia Díaz, D. 2003 "Liderazgo indígena, institución política y tradición de lucha en el Pueblo Zenú" (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Antropología).

Zambrano, C. V. 2002 "Transición nacional, reconfiguración de la diversidad y génesis del campo étnico. Aproximación a la promoción de la diversidad en la década 1991-2001" en *Pensamiento Jurídico*, N° 15.



Diversas organizaciones y conferencias internacionales agregaron a los pueblos indígenas a la lista de grupos vulnerables<sup>1</sup>, que merecen una atención especial en cuanto a la salud, la nutrición y el desarrollo (OPS, 1994; OMS, 2001; CMFI, 1990; FAO/OMS, 1992; CMDS, 1995; CMA, 1996). Dado que varias iniciativas internacionales intentan encarar las desigualdades sociales (como la Organización Mundial de la Salud con su objetivo de buscar “salud para todos” y el más reciente que procura la “igualdad en la salud”), concentraron su atención en los grupos vulnerables que por diversos motivos no se benefician por igual con los avances de la sociedad mayoritaria. En forma paralela, durante los últimos quince años el sistema de derechos humanos de la ONU realizó notables esfuerzos para explicar en detalle el contenido y las implicaciones de derechos económicos y sociales específicos, incluyendo la no discriminación con respecto a la alimentación y la salud<sup>2</sup>.

Resulta un poco curioso que los pueblos indígenas<sup>3</sup>, un conjunto de pueblos de todo el mundo muy diversos, genéticamente muy distin-

---

1 Según el tema de que se trate, la vulnerabilidad puede estar asociada con ciertos grupos etarios (como los niños menores de 5 años de edad o las personas mayores), con el género, con afecciones o impedimentos mentales o físicos, con el embarazo o con la orientación sexual. Los análisis de la salud en relación con la geografía (por ejemplo urbana/rural), la economía (niveles socio económicos y salud), la raza o la etnicidad, ayudan a agregar nuevas reflexiones relacionadas con los determinantes de la buena y la mala salud.

2 Extraído del Comentario General N° 14 sobre el derecho a tener el nivel de salud más alto que pueda alcanzarse (Naciones Unidas/Consejo Económico y Social, 2000a): “Obligaciones esenciales 43 [...] Los estados parte tienen la obligación esencial de asegurar la satisfacción, como mínimo, de los niveles esenciales de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto, incluyendo la atención sanitaria primaria esencial [...] estas obligaciones esenciales incluyen al menos las siguientes obligaciones: (a) Asegurar el derecho de acceso a las prestaciones, los productos y los servicios de salud en forma no discriminatoria, en particular para grupos vulnerables o marginales; (b) Asegurar el acceso a los alimentos mínimos esenciales que sean seguros y adecuados en lo nutricional, a fin de asegurar que nadie tenga que pasar hambre; (c) Asegurar el acceso a un refugio, una vivienda y servicios sanitarios básicos, y un suministro adecuado de agua segura y potable; (d) Proporcionar los medicamentos esenciales según los defina en cada momento el Programa de Acción sobre Medicamentos Esenciales de la OMS; (e) Asegurar una distribución equitativa de todas las prestaciones, los productos y los servicios de salud; (f) Adoptar e implementar una estrategia y un plan de acción de salud pública nacional sobre la base de la evidencia epidemiológica que aborde las inquietudes de salud de toda la población; la estrategia y el plan de acción serán diseñados y revisados periódicamente sobre la base de un proceso participativo y transparente; incluirán métodos, tales como indicadores y referentes del derecho a la salud, por medio de los cuales pueda hacerse un monitoreo cuidadoso del avance; el proceso por el cual se genere la estrategia y el plan de acción, así como su contenido, prestará atención particular a todos los grupos vulnerables o marginales”.

3 El término “pueblos indígenas” no se define, a pedido de los pueblos indígenas mismos. No obstante, los países que ratificaron el Convenio 169 de la OIT (1989) toman como base la siguiente descripción, que aparece en el artículo 1(b) del Convenio: pueblos de países independientes que son considerados indígenas dado que descienden de las poblaciones que habitaban el país, o una región geográfica a la cual pertenece el país, en el momento

tos y con una amplia variedad de estilos de vida, sean más vulnerables que otros. También es interesante advertir que, a pesar del amplio consenso sobre su vulnerabilidad, existe una carencia general de análisis sistemáticos transnacionales, indicador por indicador.

Un enfoque del desarrollo basado en los derechos concentrado en la no discriminación, el respeto, la equidad, la rendición de cuentas, la transparencia y la participación tendría un valor especial para los grupos vulnerables y para los pueblos indígenas en particular.

Los estados tienen el potencial de debilitar o asegurar el goce del derecho a contar con alimentos adecuados y el derecho a la salud, pero según las normas internacionales sobre derechos humanos tienen una responsabilidad moral y legal de garantizar estos derechos dentro de sus fronteras. Un supuesto subyacente de este capítulo es que la dedicación verdadera de un estado a los derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo el derecho a la alimentación y a la salud y la justicia social, podría detectarse por medio de la manera en que trata a los pueblos indígenas que viven dentro de sus fronteras. En el mejor de los casos, los pueblos indígenas no están marginados y disfrutan de sus derechos humanos, incluyendo el derecho a la alimentación y a la salud, en igualdad de condiciones. Si sus indicadores de nutrición y salud fueran los mismos que el promedio del país o muy similares, reflejarían el compromiso de ese estado respecto de los derechos de los pueblos indígenas. Por otra parte, si la brecha entre los indicadores de los habitantes indígenas y los no indígenas es considerable o está en aumento, indica que se trata de una sociedad en la cual distintos grupos tienen un acceso no equitativo a recursos vitales.

El presente artículo propone, si bien limitándose al continente americano<sup>4</sup>, analizar la vulnerabilidad indígena en base a dos indicadores: la tasa de mortalidad infantil (TMI<sup>5</sup>) y el retraso del crecimiento (altura/edad) en los niños. Los indicadores relacionados con la nutrición se seleccionan cuidadosamente según la disponibilidad de los datos y su función adicional como indicadores sustitutos del nivel socioeconómico y la pobreza (OMS, 2001). En general, América Latina tiene un

---

de la conquista o la colonización o el establecimiento de las fronteras actuales entre estados y quienes, independientemente de su situación legal, conservan algunas o todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas. Según el Artículo 2(c), la auto-identificación como indígena o tribal será considerada un criterio fundamental para determinar los grupos a los cuales se aplican las disposiciones del Convenio.

4 Si bien esta presentación trata específicamente sobre los niños indígenas de América, las observaciones y las sugerencias efectuadas en relación con las obligaciones del estado pueden tener cierta relevancia respecto de los pueblos indígenas de otras partes del mundo y respecto de otros grupos marginales.

5 Probabilidad de morir entre el nacimiento y exactamente un año de edad expresada cada mil nacidos vivos (UNICEF, 2000).

muy buen desempeño en comparación con África y Asia en cuanto al retraso del crecimiento (OPS, 2002) y la tasa TMI. Sin embargo, como se verá en este artículo, los promedios regionales y nacionales pueden ocultar considerables variaciones internas<sup>6</sup>. Los resultados constituyen el punto de partida para la segunda parte del estudio aquí presentado, una exposición de las implicaciones prácticas de los hallazgos desde una perspectiva de derechos humanos.

La tierra suele representar la base de los ingresos y, en muchos casos, la fuente de alimento, los medios de vida y la supervivencia económica para los pueblos indígenas.

Con todos los animales y plantas que viven y crecen en ella, simboliza sus tradiciones, su cultura y su espiritualidad, y al vivir en la tierra y utilizar sus recursos los pueblos indígenas refuerzan su identidad como pueblo. Por consiguiente, los derechos territoriales son esenciales para los pueblos indígenas. Históricamente, por lo general los estados hicieron caso omiso de los derechos territoriales tradicionales y del uso colectivo de la tierra que hacen los pueblos indígenas. Esta actitud beneficiaba al estado mismo y a intereses comerciales y de otra índole.

Los pueblos indígenas, en general, se ven atrapados en un rápido proceso de aculturación, o mejor dicho de desculturización, a menudo acelerado por la confiscación de territorios indígenas. Aquellos que viven en las zonas rurales de América y se ganan la vida de la manera tradicional tienden a experimentar un deterioro en su acceso a los recursos alimenticios tradicionales cosechados. En el Ártico, los alimentos tradicionales están contaminados con metales pesados y otras toxinas (AMAP, 1997). Además de los cambios dietarios y el estilo de vida potencialmente perjudiciales, las comunidades indígenas también son proclives a la pobreza y a todo lo que esta implica en relación con las condiciones de vida, el desempleo, los altos índices de suicidio, el consumo de drogas, la violencia y la desintegración sociocultural (IWGIA, 1999; MRGI, 1977).

En los países desarrollados y en vías de desarrollo, los pueblos indígenas parecen especialmente propensos a sufrir e incluso morir por enfermedades y trastornos que en principio son fáciles de curar, incluyendo enfermedades infecciosas del sistema respiratorio y digestivo y afecciones crónicas a raíz de deficiencias nutricionales (Alderete, 1998). Asimismo, los niños que estuvieron desnutridos durante sus primeros años de vida presentan una mayor tendencia a la obesidad y a sufrir las denominadas enfermedades causadas por el estilo de vida, tales como hipertensión arterial, diabetes tipo 2, y cardiopatías coronarias más ade-

---

<sup>6</sup> Algunos países, como Canadá y EE.UU., ya no recogen datos nacionales sobre retraso del crecimiento dado que no lo consideran un problema; sin embargo, las minorías carenciadas dentro del país pueden todavía sufrir retraso del crecimiento.

lante. Así, los niños indígenas son más proclives a ser diabéticos u obesos y a sufrir afecciones cardíacas al llegar a adultos. Por consiguiente, lo que observamos es una “doble carga” de enfermedad: en una misma población coexisten elevados niveles de enfermedades relacionadas con la pobreza junto con enfermedades que hasta hace poco estaban asociadas con la riqueza y un estilo de vida sedentario y acomodado.

Esta situación se denomina “la transición de la nutrición”, y está vinculada con la rápida occidentalización de la dieta y del estilo de vida tradicionales. El aumento en las enfermedades relacionadas con el estilo de vida es particularmente marcado en los países en desarrollo, incluida América Latina (Bermúdez y Tucker, 2003). Este es un panorama terrible, dado que los presupuestos de salud de estos países tienden a estar sobrecargados en la situación actual (OMS, 2003). En los países desarrollados, la obesidad, la diabetes y las cardiopatías coronarias son particularmente notorias en los grupos más pobres de la población, entre los cuales suelen encontrarse las comunidades indígenas. La dieta de estas personas está tornándose rica en harina refinada, azúcar y grasa saturada a un ritmo alarmante, y sus niveles de actividad también tienden a cambiar, de un estilo de vida activo a uno sedentario (Kuhnlein y Receveur, 1996; OPS, 2002). No es sorprendente que la obesidad haya aumentado entre los niños indígenas, tanto en los países ricos como en los países en desarrollo (Albala et al., 2002; Nakano, 2003).

Con frecuencia se afirma que los pueblos indígenas son “genéticamente pequeños”. Sin embargo, una investigación realizada por Habicht et al. mostró que la estatura infantil a los siete años presentaba diferencias considerables entre los niveles socioeconómicos más altos y más bajos, y que los niños de la misma clase socioeconómica de distintos continentes tendían a presentar más similitudes que diferencias entre los grupos étnicos (Habicht et al., 1974). Así, la desnutrición crónica en las primeras etapas de la vida deriva en una menor estatura corporal, de modo que una persona que sufre desnutrición crónica no llegará a la altura para la cual estaba genéticamente programada. Un punto interesante es que se demostró que la altura promedio de una población cambia con el tiempo, lo que implica que la altura es consecuencia de las condiciones de vida. Mientras que la altura de los mayas de América Central disminuyó casi 12 cm en los últimos veinte siglos (McCullough, 1982), la altura de los niños de madres mayas que migraron a Estados Unidos es en promedio casi 12 cm mayor que la de niños de un grupo etario comparable de Guatemala (Bogin et al., 2002).

Una gran proporción de los pueblos indígenas de Sudamérica viven en zonas montañosas, a veces a tres mil metros de altura o más, y a menudo se los considera de corta estatura. Se ha sugerido que las personas que viven a gran altura no desarrollan la misma estatura que quienes viven a un nivel más bajo a raíz de un supuesto efecto fisiológico de la altura sobre

el crecimiento (Stinson, 1980). No obstante, estudios posteriores indican que el efecto atribuido a la altura es despreciable o muy reducido. Es más probable que los factores causales sean las humildes condiciones de vida y la inseguridad alimenticia provocada por las breves estaciones agrícolas de las zonas montañosas (Bustos et al., 2001; Greksa et al., 1985).

Así, los elevados niveles de retraso del crecimiento que suelen observarse en los pueblos indígenas de la región andina y de Mesoamérica deberían interpretarse como un reflejo de las limitaciones de recursos y la pobreza. Un crecimiento menor se debe a una combinación de inseguridad alimenticia y dietas deficientes, infecciones frecuentes, y la incapacidad de quienes tienen a los niños a su cargo de brindarles una atención adecuada (Bustos et al., 2001). Aun cuando muchos sean autosuficientes en relación con los alimentos y las necesidades básicas, a menudo las enfermedades infecciosas curables adoptan un cariz más grave en los pueblos indígenas, dado que no suelen beneficiarse por igual de los servicios de atención sanitaria pública. Uno de los motivos es geográfico, ya que los pueblos indígenas en general viven en zonas geográficamente marginales, donde los servicios sanitarios son escasos y dispersos. Además, aun si cuentan con un puesto sanitario en las cercanías, si no tienen ahorros la atención sanitaria y los medicamentos pueden seguir siendo inaccesibles. Las áreas marginales también son a menudo las que poseen menor potencial económico. Además de los temas de disponibilidad económica y geográfica, los autores mencionan la desconfianza y los prejuicios con bases culturales, la discriminación, y los problemas de comunicación a raíz de diferencias lingüísticas o culturales, como motivos de la baja atención de servicios sanitarios (OPS, 2002).

### ¿QUÉ TIENE PARA OFRECER UN ENFOQUE BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS?

Un enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos parte del imperativo ético de que todas las personas tienen derecho a gozar de cierto nivel de vida. Brinda así una visión del desarrollo no discriminatoria y “centrada en el ser humano”. Por motivos obvios, la buena salud no puede ser provista y garantizada por un estado, ni tampoco pueden los estados brindar protección contra todas las causas posibles de enfermedades en el ser humano. Por consiguiente, el derecho a la salud debe entenderse como el derecho a gozar de una variedad de prestaciones, productos, servicios y condiciones necesarias para obtener el nivel de salud más alto que pueda alcanzarse (ONU/Consejo Económico y Social, 2000a y 2000b).

Dado que carecen de un estado propio, los pueblos indígenas no pueden ser miembros formales de las Naciones Unidas. No obstante, esta situación no les impidió ganarse un lugar y presentar con bastante éxito sus inquietudes dentro y fuera del contexto explícito de los dere-

chos humanos de la ONU. Desde la década del noventa, los derechos económicos, sociales y culturales han adquirido cada vez más influencia dentro de las organizaciones internacionales de desarrollo. Los pueblos indígenas son los sujetos explícitos de dos instrumentos internacionales de derechos humanos, el Convenio de la OIT N° 107 sobre poblaciones indígenas y tribales (en adelante, OIT 107) y el Convenio de la OIT N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (en adelante, OIT 169). El convenio OIT 169 data de 1989, y resultó más del agrado de los pueblos indígenas que la perspectiva asimilacionista del convenio anterior (OIT 107). El OIT 169 presenta la idea de que las culturas indígenas y sus estilos de vida, historia, idiomas, religiones, valores y recursos deberían defenderse mediante medidas protectoras con fundamento legal. El convenio OIT 169 abre asimismo el camino para lograr un cierto grado de autodeterminación de las comunidades indígenas (OIT, 1989). En América, el convenio OIT 169 fue ratificado por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y Venezuela (OIT, 2003), mientras que Canadá y EE.UU. aún no lo han ratificado (ver Tabla 2).

En la superficie, las diferencias entre los enfoques referidos a los alimentos y la nutrición basados en los derechos humanos, y los convencionales de necesidades básicas, pueden parecer sutiles. Sin embargo, al examinarlos en mayor detalle las diferencias son fundamentales. El enfoque “de necesidades básicas” define a los beneficiarios y a sus necesidades, pero los beneficiarios potenciales no tienen un reclamo activo para asegurar que sus necesidades sean satisfechas, y no existe deber ni obligación vinculante hacia ninguna persona para que satisfaga las mismas. En sí, los enfoques de necesidades básicas se basan en decisiones de política y consideraciones económicas y de otro tipo, y son voluntarios. Por otra parte, al estar basado en la legislación, el enfoque de los derechos económicos, sociales y culturales y del desarrollo basado en los derechos humanos reemplaza el “enfoque de la voluntad política”, en el cual el estado tiene la libertad de elegir si actúa o no, por un sistema basado en imperativos legales, deberes, obligaciones y la supervisión del desempeño del estado. Al enfatizar las responsabilidades del estado, los beneficiarios son reconocidos como sujetos activos y “poseedores de reclamos” a quienes debe consultarse y permitirse participar en la toma de decisiones y su implementación. Se establecen deberes u obligaciones y debe definirse claramente quiénes tienen la responsabilidad de actuar (los “poseedores de deberes”) (PNUD, 2000).

Los conceptos de *poseedores de reclamos* y *poseedores de deberes* allanan el camino para una mayor rendición de cuentas. Este es un punto clave para mejorar la influencia del grupo de destino y aumentar la efectividad de las acciones. En sí, el “valor agregado” potencial puede desprenderse de la aplicación de un enfoque basado en los derechos (Kracht,

1997). Los procesos democráticos a nivel central y local se verán fortalecidos, siendo probable que los programas se vuelvan más sustentables al poner énfasis en la rendición de cuentas, la toma de decisiones y la implementación. Una mayor rendición de cuentas, consulta, inclusión y empoderamiento de los beneficiarios facilitaría la identificación de referentes e indicadores para evaluar los procesos y los resultados (PNUD, 2000)<sup>7</sup>.

Los tratados sobre derechos humanos son legalmente vinculantes para los estados y no meras aspiraciones, como sucede con las recomendaciones de conferencias y cumbres globales. Los aspectos éticos y jurídicos cobran una importancia singular en un mundo dominado por la ideología del “libre comercio”, que otorga una relevancia sin precedentes a los derechos y los intereses de las empresas, al tiempo que amenaza con marginar a grandes grupos de la población. Un enfoque basado en los derechos humanos obliga a que los estados regulen a los actores nacionales en pro del interés de los tenedores de derechos y desafíen las tendencias que llevan a debilitar al estado. Los derechos humanos, al menos en teoría, se imponen a todos los otros acuerdos internacionales. Si la comunidad mundial decide dar mayor predominio a los derechos humanos, el sistema de derechos humanos bien podría proporcionar un baluarte contra los procesos internacionales que tienden a aumentar la brecha entre ricos y pobres.

## MORTALIDAD INFANTIL Y RETRASO DEL CRECIMIENTO ENTRE LOS NIÑOS INDÍGENAS DE AMÉRICA

### LA TASA DE MORTALIDAD INFANTIL Y EL RETRASO DEL CRECIMIENTO COMO INDICADORES DE POBREZA

En los países en desarrollo, más del 40% de todos los niños sufren retraso en el crecimiento<sup>8</sup> y más del 50% de todas las muertes infantiles se deben directa o indirectamente a la desnutrición (UNICEF, 2000). La evaluación del crecimiento (medición de la prevalencia de retraso del crecimiento/desnutrición crónica) en este momento constituye la mejor medida del estado sanitario y nutricional de los niños porque es resul-

---

7 Un foro reciente se está encargando de este tema. La Subcomisión de Derechos Humanos, que se ocupa de la necesidad de contar con una nueva arquitectura social para complementar la arquitectura financiera, resultó clave para establecer el Foro Social (ONU/ECOSOC). Este foro sobre derechos económicos, sociales y culturales se reunirá en la sede de la ONU en Ginebra dos días al año, y tratará temas tales como la pobreza y los derechos humanos, el efecto del comercio internacional, las finanzas y las políticas económicas sobre la distribución de los ingresos, y la igualdad y la no discriminación a nivel nacional e internacional y en relación con grupos vulnerables, incluyendo a los pueblos indígenas. Todavía está por verse qué influencia tendrá este foro.

8 Retraso del crecimiento/desnutrición crónica, moderado y grave, definido como una desviación del estándar inferior a menos 2 respecto de la altura mediana de la población de referencia.

tado de la enfermedad y de una ingesta alimenticia inadecuada con un efecto combinado sobre el crecimiento infantil.

El retraso del crecimiento y las tasas de mortalidad infantil (TMI) guardan una correlación relativamente buena. Ambos sirven como indicadores sustitutos de la pobreza, ya que reflejan las condiciones socioeconómicas generales de una sociedad. Lo que las distingue es que el retraso del crecimiento es especialmente sensible a las condiciones socioeconómicas generales, incluyendo la inseguridad alimenticia, la carga de las enfermedades, las condiciones sanitarias y la pobreza generalizada, mientras que la tasa TMI refleja mejor la disponibilidad y accesibilidad de servicios sanitarios generales, incluyendo la asistencia en el parto (OPS, 2002). Este trabajo considera que tanto la tasa TMI como el retraso del crecimiento son indicadores de pobreza, y no busca correlacionarlos con otras medidas de la pobreza, tales como niveles de ingreso o clasificación de desarrollo humano, principalmente a raíz de la escasez de este tipo de datos en referencia a grupos indígenas específicos.

#### COMPARAR MATERIALES DE DATOS NO ESTANDARIZADOS

Prácticamente no existen estudios comparativos que analicen la salud indígena en forma sistemática, indicador por indicador. Algunos de los motivos pueden ser la tendencia a no considerar que la etnicidad conforma una variable importante para elaborar modelos de inequidad, un reflejo de ciertas ideologías nacionales o de los problemas metodológicos involucrados (OPS, 2002). Ciertamente, los problemas metodológicos no deben subestimarse. En la actualidad, los estándares metodológicos no están muy armonizados –por ejemplo, al comparar estudios sobre salud indígena, los individuos indígenas aparecen identificados según criterios diferentes<sup>9</sup>– y pocos países reúnen y analizan estadísticas vitales y de servicios de salud en función de la etnicidad (OPS, 1998). Los conjuntos de datos generalmente están desglosados por género, por ubicación urbana/rural o por región (ver Tabla 1). La disponibilidad de datos específicos de cada región abre realmente la posibilidad de utilizar la zona geográfica como sustituto de la etnicidad, dado que los pueblos indígenas suelen estar ubicados en zonas geográficas bien definidas (Tabla 1 de “áreas sustitutas”)<sup>10</sup>.

9 Se utilizaron criterios tales como el nombre, el idioma, el lugar de nacimiento, el color de la piel, la vestimenta o la afiliación a comunidades (OPS, 2002). Desde una perspectiva de los derechos humanos, la auto-identificación se elige por opción (Convenio 169 de la OIT, ver OIT, 1989). Utilizando fuentes secundarias y terciarias de información, en este trabajo no se realizó ninguna elección independiente de una definición sino que se aceptaron los criterios de inclusión utilizados por los autores de cada estudio.

10 Cuando las encuestas nacionales estaban desglosadas sólo por regiones, se identificaron las áreas que presentaban la mayor proporción de individuos indígenas utilizando el

**Tabla 1**

Mortalidad infantil y desnutrición crónica en los niños indígenas de América, comparado con los valores promedio de sus países.

País	Pueblos Indígenas como % del total*	Médicos x10.000 hab.**	Índice de Mortalidad Infantil (IMI)***					Desnutrición Crónica (DC)****					
			Año de ref.	IMI Nacional (x/1.000)	Proporción: Valores indígenas/ Promedio Nacional			Año de ref.	DC Nacional (x/100)	Proporción: Valores indígenas/ Promedio Nacional			
					Valor ind. Nac.	Área Proxy	Pequeños Estudios			Valor ind. Nac.	Área Proxy	Pequeños Estudios	
Bolivia	71	3,2	1998	67		1,9			1998	26,8		1,8	
Guatemala	66	9,0	1999	45	1,2	1,3			1999	47	1,4		
Perú	47	10,4	1996	43		1,5	2,6-3,6		2000	25,4		1,2/1,4	
Ecuador	43	13,2	1999	30		1,8-2,1			1998	26,4		1,7	
Belice	19	7,4	1996	26		1,2			1996	15		2,6	
Honduras	15	8,3	1995	36					1992	36,3			1,9
México	14	15,6	1995	29	1,9		3,0		1996	33,9	1,7	1,3-1,4	1,8
Chile	8	13,0	1999/93	10,1		Superior a 4,1			2002	1,5		1,4	1,8
El Salvador	7	11,8	1998	35					1998	23,3		1,3	
Panamá	6	12,1	1999	21,3		1,8			1997	14,4	3,5	1,6	
Nicaragua	5	6,2	2000	45,2					2001	20,2		1,1/1,7	
Surinam	6	5,0	1999	29									
Guyana	6	1,8	1998	23					1997	10			1,7-1,9
Paraguay	3	4,1	1992	36	3,0		1,9/5,1		1997/98	10,9			
Colombia	2	9,3	1993	32,1			2,0		2000	13,5			
Venezuela	2	19,3	1995	23,1		1,4/1,6			2000	12,8		2/2,2	
Argentina	1	26,8	2001	17,6		1,2			1995/96	12,4		1,3	
Costa Rica	1	15,0	2000	10,2					1992			2,7/2,2	
Brasil	0,2	14,4	1998	33					1988/90	15,4			3,6
Canadá	1	22,9	1996	7	1,9/2,2	3,1							
Estados Unidos	0,65	27,9	1998/96	7,2	1,6								

\* Organización Panamericana de la Salud (1998) "La salud en las Américas", Volumen 2, Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud, Washington, citando Banco Interamericano de Desarrollo, Proyecto Preliminar para la Creación del Fondo para el Desarrollo de Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, Washington, D.C. 1991; Instituto Indigenista Interamericano, Banco de Datos, México, 1992, en OPS/OMS, SILOES 34, 1993 \*\* OPS (2002) "La salud en las Américas", Vol. 1 Publicación Científica y Técnica 587, p. 381 (Proporción de doctores, enfermeras... 1999)

\*\*\* Probabilidad de morir entre el nacimiento y exactamente un año de edad expresado por 1.000 nacimientos vivos (UNICEF, 2000) \*\*\*\* Porcentaje de desnutrición crónica, moderado y severo bajo menos 2 desviaciones estándares de altura media de población de referencia (UNICEF, 2000).

Directorio Mundial de Minorías (MRGI, 1997), publicaciones de la OPS ("La salud en las Américas", OPS, 1994; 1998; 2002) o fuentes similares. Este trabajo incluyó asimismo estudios más reducidos sobre comunidades indígenas. No obstante, estos estudios reducidos podrían no ser representativos de la situación de todos los pueblos indígenas de un país y llevar a subestimar y sobreestimar la situación general.

## HALLAZGOS

Los promedios de cada país correspondientes al grupo etario relevante en las encuestas nacionales de salud se tomaron como valores de referencia. Los datos sobre poblaciones indígenas se dividieron por el promedio nacional respectivo para obtener una proporción (valor en la población indígena/promedio nacional). Comparar los datos obtenidos en poblaciones indígenas con los promedios nacionales era la mejor opción disponible, dado que en general no estaban disponibles datos comparables sobre tasa TMI y retraso del crecimiento en poblaciones no indígenas.

Los resultados muestran que todas las proporciones disponibles (valor en la población indígena/promedio nacional) sobre mortalidad infantil y retraso del crecimiento de la Tabla 1 son mayores que 1, lo cual indica que los niños indígenas de América son más proclives a morir antes de cumplir el año de edad y a sufrir retraso del crecimiento que la población en general en el mismo país. Cuando la tasa TMI es elevada, la proporción de retraso del crecimiento también es elevada, lo que destaca la interconexión entre ambos elementos.

Como puede verse en la tabla, en algunos países existe una diferencia relativamente pequeña entre los valores registrados en la población indígena y el promedio del país, mientras que en otros los valores registrados en la población indígena son dos o tres veces mayores, o aun más. En Canadá la probabilidad de morir antes del año de vida es 2,2 veces mayor para los niños Inuit y 1,9 veces mayor para los Métis e indígenas canadienses. En Estados Unidos se registra la misma tendencia.

El conjunto de datos de Guatemala se desglosa según la etnia, el grado de urbanización y el nivel socioeconómico, lo que abre el camino a nuevas reflexiones. La tasa TMI nacional es de 45/1.000, la referida a poblaciones indígenas 56/1.000, y el valor correspondiente a los ladinos (“no indígenas”) es de 44/1.000. La proporción es pequeña (1,2), pero debe evaluarse en relación con la gran población indígena de Guatemala (66%), que influye en forma considerable en el promedio del país. Si se compara la tasa TMI de la población indígena con la TMI de los ladinos, la proporción trepa a 1,3.

El 47% de los niños de Guatemala tienen retraso del crecimiento. Ese porcentaje está compuesto en un 67% por niños indígenas y en 34% por niños ladinos. A raíz de la gran cantidad de niños indígenas con retraso del crecimiento y la elevada proporción de población de origen indígena, la proporción “valor en la población indígena/promedio nacional” es de 1,4. No obstante, cuando se compara a los niños indígenas con los ladinos, la proporción crece a 1,97, lo cual manifiesta una desventaja más marcada para los pueblos indígenas. Los datos revelan

que el retraso del crecimiento está asociado con una fuerte pendiente socioeconómica y afecta sólo al 18% de los más ricos, al 52% de los de nivel intermedio, y al 61% de los más pobres. Se observa una pendiente similar entre las grandes ciudades (29%), los pueblos más pequeños (41%) y las áreas rurales (57%) (Castillo et al., 2001). Así, los niños indígenas tienden a ser pobres, tener un crecimiento retrasado y vivir en áreas rurales de Guatemala, mientras que los niños ladinos tienen mayores probabilidades de estar en una mejor situación, crecer de acuerdo con su potencial genético y vivir en ciudades más grandes. La proporción de mortalidad infantil es menor que la del retraso del crecimiento, lo que indica que los servicios sanitarios están mejor distribuidos que la riqueza en Guatemala.

Los datos de México, Chile y varios otros países muestran que la tasa TMI y el retraso del crecimiento en comunidades más pequeñas pueden diferir en forma bastante significativa de la situación en áreas con predominio indígena y del promedio nacional relativo a los pueblos indígenas. El conjunto de datos sobre retraso del crecimiento en Bolivia es material interesante para realizar un análisis longitudinal de la brecha de salud existente entre un área geográfica con predominio indígena y el promedio del país.

En 1988-1990 la proporción de retraso del crecimiento entre la zona con predominio indígena de Potosí y el promedio nacional era de 1,25 (44,0/35,0), mientras que en 1996 era de 1,4 (40,3/29,1) y en 1998 de hasta 1,8 (47,4/26,8). Se observa que en Potosí el índice de retraso del crecimiento no cambia mucho, mientras que a nivel nacional se observan mejoras. Una nueva inspección de los datos revela que los centros urbanos experimentan mejoras notables, mientras que los índices de retraso del crecimiento en las zonas rurales permanecen relativamente sin cambios.

En resumen, la Tabla 1 indica lo siguiente:

- Los promedios nacionales pueden ocultar variaciones significativas entre regiones y grupos étnicos.
- La diferencia entre comunidades indígenas dentro del mismo país puede ser considerable.
- Los países y las regiones de América que cuentan con grandes poblaciones indígenas presentan los índices más altos de retraso del crecimiento y tasas TMI. Los problemas parecen ser más graves en la región andina, en las áreas selváticas de Sudamérica y en América Central.
- Los niños indígenas de América son más vulnerables a la mortalidad infantil y al retraso del crecimiento que la población promedio de esos países.

- En países medianamente ricos como Argentina, Chile, EE.UU., Canadá y Brasil, llama la atención que, a pesar de su economía relativamente fuerte y sus pequeñas poblaciones indígenas, las proporciones se mantienen iguales a grandes rasgos que en otras partes de América.

En este contexto más amplio, la Tabla 1 sugiere que existe una división socioeconómica entre pueblos indígenas y no indígenas en toda América, y que los pueblos indígenas, más que la población en su conjunto, están sujetos a factores de riesgo que comprometen su salud nutricional y sus probabilidades de sobrevivir a la niñez. La mortalidad infantil guarda estrecha relación con el retraso del crecimiento, pero la atención prenatal y la presencia de asistentes capacitados en el parto tienen una notable influencia sobre las tasas de mortalidad.

Una cuestión clave es hasta qué punto las necesidades de salud de los pueblos indígenas difieren de las necesidades de los pobres en general. El patrón “pan-americano” de vulnerabilidad indígena está explicado en la publicación de la Organización Panamericana de Salud, “La salud en las Américas”, que vincula la vulnerabilidad indígena con la pobreza, la discriminación y la falta de enfoques de atención sanitaria culturalmente sensibles y participativos (OPS, 2002). Si bien los pobres en general pueden experimentar la discriminación, los pueblos indígenas además tienden a sufrir la insensibilidad cultural, las barreras idiomáticas y en general barreras de comunicación basadas en diferencias de pensamiento sobre la salud y la enfermedad, las causas de la enfermedad, las formas de curarla, la definición de “bienestar humano”, etcétera.

Los esfuerzos de los estados individuales por tratar los temas de salud de los pueblos indígenas parecen algo erráticos. En gran medida se han caracterizado por un enfoque que parte de lo general hacia lo particular, adaptándose a todos los casos (OPS, 2002). Como puede verse en la Tabla 1, los resultados a la fecha no han sido muy dignos de admiración. No obstante, están gestándose nuevos enfoques, y la iniciativa de reforma propuesta por la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2002) puede ayudar a sintonizar las políticas de desarrollo y de salud con las realidades locales mediante la participación y la asociación. Tales enfoques tomarían en cuenta que los servicios de salud deben adaptarse a distintas circunstancias y necesidades y, de esa forma, probablemente serían mucho más favorables para la salud de los pueblos indígenas (Victoria et al., 2003).

Además, la concentración actual (nacional e internacional) en la salud de los pueblos indígenas, los derechos humanos y las obligaciones de los estados puede dar lugar a nuevas resoluciones para abordar los temas de salud de los pueblos indígenas con mayor efectividad.

## LOS ESTADOS Y SUS OBLIGACIONES DE DERECHOS HUMANOS RELACIONADAS CON LA SALUD Y LA ALIMENTACIÓN

El sistema de derechos humanos proporciona enfoques y conceptos que deberían resultar particularmente útiles para los pueblos indígenas. En primer lugar, los principios clave del derecho a la salud, incluyendo su disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, fueron expuestos por el Comité de las Naciones Unidas sobre el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, PIDESC) en su Comentario General sobre el derecho a la salud (GC14), que aclara las obligaciones del estado relativas a la salud (ONU/Consejo Económico y Social, 2000a). En segundo lugar, las obligaciones del estado de respetar, proteger y satisfacer el derecho de las personas a la alimentación (Eide, 1987; ONU/Consejo Económico y Social, 1999) ponen de relieve el derecho a las condiciones en las cuales las personas pueden alimentarse gracias a su propio esfuerzo y conseguir ayuda cuando aquello ya no sea posible. En tercer lugar, el principio de derechos humanos de no discriminación, combinado con la reivindicación y las medidas de protección, destacan la necesidad de que exista justicia social y en ocasiones discriminación positiva y tratamiento especial para obtener resultados equitativos. Por último, los principios de rendición de cuentas, transparencia, participación de los individuos y descentralización<sup>11</sup>, también presentes en el concepto de “buena gobernabilidad”, potencialmente podrían brindar cierta guía sobre la manera de gobernar que favorezca el bienestar humano y el desarrollo basado en los derechos humanos.

### EL DERECHO A TENER UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA Y EL NIVEL DE SALUD MÁS ALTO QUE PUEDA LOGRARSE

Un enfoque de la alimentación y la salud basado en los derechos y su desarrollo en esa línea son inseparables de la justicia social, y requieren la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales apropiadas a nivel nacional e internacional orientadas a erradicar la pobreza y hacer cumplir todos los derechos humanos para todos (Naciones Unidas /Consejo Económico y Social, 1999). El estado puede crear y sustentar/perpetuar la pobreza, pero asimismo puede hacer mucho por eliminarla y evitarla. Al ratificar los tratados relevantes sobre derechos

---

11 Comentario General 12 (párrafo 23). “La formulación y la implementación de estrategias nacionales referidas al derecho a la alimentación requieren el cumplimiento pleno de los principios de rendición de cuentas, transparencia, participación popular, descentralización, capacidad legislativa e independencia del poder judicial. La buena gobernabilidad resulta esencial para la concreción de todos los derechos humanos, incluyendo eliminar la pobreza y asegurar un medio de vida satisfactorio para todos” (Naciones Unidas/Consejo Económico y Social, 1999).

humanos, los estados asumieron obligaciones directas. En la Tabla 2 el lector encontrará una lista de diversos instrumentos de derechos humanos que incluyen párrafos sobre el derecho a la salud o el derecho a la alimentación, así como un panorama del estado de ratificación de varios estados americanos. Estos instrumentos de derechos humanos incluyen el derecho a la salud o a la alimentación como partes integrales del bienestar humano y un nivel de vida adecuado, denotando la posición sólida de estos derechos hoy en día.

En relación con el derecho a la salud, los estados tienen la obligación esencial de asegurar la distribución equitativa de todas las prestaciones de salud, en especial a grupos vulnerables o marginales (Naciones Unidas/Consejo Económico y Social, 1999; 2000a; 2000b).

Los estados-partes del Pacto sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales deben adoptar e implementar estrategias nacionales y planes de acción con el objeto de asegurar una distribución equitativa y, sobre la base de las pruebas epidemiológicas, los indicadores y los referentes, prestar atención particular a todos los grupos vulnerables o marginales.

El Comentario General 14 (ONU/Consejo Económico y Social, 2000a) trata sobre las inquietudes referidas a la equidad en la salud bajo los principios clave que se enuncian a continuación.

*Disponibilidad:* debe haber una cantidad suficiente de prestaciones, productos y servicios de atención sanitaria y salud pública en funcionamiento, así como programas, disponibles para todos.

*Accesibilidad:* las prestaciones, los productos y los servicios de salud deben ser accesibles para todos sin discriminación. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones que se superponen: no discriminación (acceso para todos, incluyendo los segmentos vulnerables y pobres de la sociedad); accesibilidad física para todos; accesibilidad económica (que pueda costearse); y accesibilidad de la información (formatos lingüísticamente apropiados).

*Aceptabilidad:* los servicios sanitarios deben ser apropiados en el aspecto cultural.

*Calidad:* las prestaciones, productos y servicios de salud deben ser apropiados desde el punto de vista científico y médico, y de buena calidad. Para este fin se requiere personal médico calificado, medicamentos y equipos hospitalarios aprobados en el aspecto científico y no vencidos, agua segura y potable, higiene adecuada, y actitudes favorables de los prestadores. En teoría, los servicios de salud deben ser de la misma calidad sea el paciente rico o pobre, rural o urbano, indígena o no indígena.

Respecto del cumplimiento del derecho a contar con alimentación adecuada, la función clave del estado ha sido analizada en gran profundidad

(Eide, 1987; Oshaug et al., 1994; ONU/Consejo Económico y Social, 1999). Este aspecto incluye respetar lo que las personas ya hacen y protegerlas contra los perjuicios que les impongan otros individuos. Las obligaciones del estado se establecen en primer lugar sobre el respeto y la protección de las estrategias de obtención de alimentos y las estrategias para sobrelevar la situación que utiliza la población. De ser necesario, el estado debe asimismo dedicarse en forma proactiva a facilitar y fortalecer a las personas en sus esfuerzos por mantener un medio de vida, y así la seguridad de su alimentación. Por último, cada vez que los individuos o los grupos no puedan, por motivos ajenos a su control, gozar del derecho de acceder a alimentación adecuada por los medios a su disposición, los estados tienen la obligación de cumplir (satisfacer) ese derecho directamente (Eide, 1987; Oshaug et al., 1994). Así, el derecho a la alimentación es un derecho a una serie de condiciones que nos permiten alimentarnos a nosotros mismos (y a nuestros dependientes) con dignidad.

De acuerdo con el Comentario General 12 (ONU/Consejo Económico y Social, 1999), “los grupos con desventajas especiales pueden requerir atención especial y en ocasiones consideración prioritaria con respecto a la accesibilidad de los alimentos. Una vulnerabilidad particular es la de muchos grupos de población indígena cuyo acceso a sus tierras ancestrales puede verse amenazado”. A fin de analizar si los estados parte respetan sus obligaciones en relación con la alimentación y la salud, podemos primero revisar las estadísticas de nutrición y salud sobre grupos marginales y vulnerables para luego revisar la política de los estados hacia estos grupos.

**Tabla 2**  
Ratificación del estatus de los estados de las Américas

Estado-parte	CIDESC	CIDOP <sup>ii</sup>	CEDR <sup>iii</sup>	CDN <sup>v</sup>	CEDOM <sup>v</sup>	ILO 169 <sup>vi</sup>	CADH <sup>vii</sup>	AP-ACHR <sup>viii</sup>	Aceptación jurisdiccional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos <sup>ix</sup>	Reconocimiento Constitucional de los Derechos de los Pueblos Indígenas <sup>x</sup>	Derecho a la Alimentación en la Constitución Nacional <sup>xi</sup>
Argentina	1986	1986	1968	1994	1985	2000	1984		Sí	Sí	No
Belice		1996	2001	1990	1990	-	-	-	No		No
Bolivia	1982	1982	1970	1990	1990	1991	1979		Sí	Sí	Sí
Brasil	1992	1992	1968	1990	1984	2002	1992	1996	No	Sí	Sí
Canadá	1976	1976	1970	1991	1981	-	-	-	No	Sí	No
Chile	1972	1972	1971	1990	1989	-	1990		Sí	Sí	No
Colombia	1969	1969	1981	1991	1982	1991	1973	1997	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	1968	1968	1967	1990	1986	1993	1970	1999	Sí		No
Ecuador	1969	1969	1966	1990	1981	1998	1977	1993	Sí	Sí	Sí
El Salvador	1979	1979	1992	1990	1981	-	1978	1995	Sí		No
Guatemala	1988	1988	1983	1990	1982	1996	1978	2000	Sí	Sí	Sí
Guinea	1978	1978	1977	1990	1982	-	-	-	No		No
Guyana	1977	1977	1977	1991	1980	-	-	-	No		No
Honduras	1961	1981	2002	1990	1983	1995	1977	-	Sí	Sí	No

Tabla 2 - continuación

Estado-parte	CIDESC <sup>i</sup>	CIDCP <sup>ii</sup>	CEDR <sup>iii</sup>	CDN <sup>iv</sup>	CEDCM <sup>v</sup>	ILO 169 <sup>vi</sup>	CADH <sup>vii</sup>	AP-ACHR <sup>viii</sup>	Aceptación jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos <sup>ix</sup>	Reconocimiento Constitucional de los Derechos de los Pueblos Indígenas <sup>x</sup>	Derecho a la Alimentación en la Constitución Nacional <sup>xi</sup>
México	1981	1981	1975	1990	1981	1990	1981	1996	No	Sí	No
Nicaragua	1980	1980	1978	1990	1981	-	1979	-	Sí	Sí	Sí
Panamá	1977	1977	1967	1990	1981	-	1978	1992	Sí	Sí	No
Paraguay	1992	1992	2003	1990	1987	1993	1989	1997	Sí	Sí	Sí
Perú	1978	1978	1971	1998	1982	1994	1978	1995	Sí	Sí	No
Surinam	1976	1976	1984	1993	1993	-	1987	1990	Sí		No
Estados Unidos		1977	1994			-	-	-	No	Sí	No
Uruguay	1970	1970	1968	1990	1981	-	1985	1995	Sí		No
Venezuela	1978	1978	1967	1990	1983	2002	1977	-	Sí	Sí	No

i CIDESC: Convenio Internacional en Derechos Económicos, Sociales y Culturales. ii CIDCP: Convenio Internacional en Derechos Civiles y Políticos. iii CEDR: Convención de la Eliminación de Discriminación Racial. iv CDN: Convención en los Derechos del Niño. v CEDCM: Convención de la Eliminación de Discriminación Contra Mujeres. vi Organización Internacional de Trabajo 169: Convenio N° 169 en los Derechos de Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. vii CADH: Convención Americana en Derechos Humanos (Pacto San José, Costa Rica). viii Protocolo Adicional a la Convención Americana en Derechos Humanos en el Área de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador). ix Los países que han aceptado la jurisdicción obligatoria del Tribunal Interamericano de Derechos Humanos. x Los países que incluyen los derechos de pueblos indígenas en su Constitución. xi Los países que mencionan el derecho a la alimentación en su Constitución.

#### REIVINDICACIÓN Y MEDIDAS DE PROTECCIÓN RELACIONADAS CON LA SALUD

Está establecido que todos tienen el mismo derecho a la salud sin distinciones de ninguna naturaleza. No obstante, pocos objetarían que existe una tendencia a que los servicios de salud rurales de zonas pobres estén menos equipados y cuenten con personal menos capacitado y competente. Con respecto a los grupos vulnerables, como los pueblos indígenas, necesitamos asimismo instrumentos de reivindicación. En muchos casos, los grupos más vulnerables están tan rezagados en los indicadores de salud que para que puedan llegar al nivel del resto de la población es necesario aplicar medidas compensatorias o “discriminación positiva” durante un período limitado hasta que se eliminen las diferencias en salud nutricional. Puede necesitarse reivindicación en casos en que los servicios o las áreas indígenas hayan estado mucho tiempo desprovistos de fondos suficientes. Tanto los Comentarios Generales del Comité de las Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales referidos a la alimentación y la salud como el Convenio 169 de la OIT contemplan tales disposiciones.

En el caso de los pueblos indígenas, como ocurre en la investigación de los géneros, la diferencia entre igualdad y equidad es muy marcada. No se trata de que mujeres y varones –ni de que indígenas y no indígenas– sean lo mismo, sino de lograr la equidad, es decir, eliminar las diferencias injustas al tiempo que se permiten, se respetan e incluso se facilitan las “diferencias que hacen la diferencia”. Así, el objetivo no consiste solamente en que el estado mejore el alcance de los

servicios de salud convencionales, sino en que, teniendo en mente la equidad, comprenda que las comunidades indígenas tal vez necesiten otros procesos y modelos distintos de los convencionales a fin de lograr el bienestar y la salud nutricional. El Convenio 169 de la OIT establece que los estados-parte están “obligados a asistir a los integrantes de los pueblos involucrados para que eliminen las brechas socioeconómicas que existan entre los miembros indígenas y los otros miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y sus formas de vida” (OIT, 1989).

Cuando el paciente y el sanador pertenecen a distintas culturas sanitarias, la falta de conceptos comunes puede derivar en confusión y falta de confianza (Sachs, 1987). Por consiguiente, las prestaciones, productos y servicios sanitarios deben ser apropiados en el aspecto cultural. En América el personal de salud tiende a ser reclutado en forma predominante de entre la clase media latina/mestiza/blanca, y suele no hablar idiomas indígenas. Las diferencias culturales aumentan la posibilidad de que se cometan errores profesionales, y es más probable que los pacientes hagan caso omiso del diagnóstico y elijan no continuar con la medicación si no comprenden o no están de acuerdo con el criterio del médico. Los pueblos indígenas con frecuencia utilizan otros modelos para explicar los síntomas y las enfermedades, y aplican distintas estrategias referidas a la forma de recobrar la salud.

Las medidas de protección relativas a la salud deberán sintonizarse con la cultura y las necesidades específicas de la comunidad indígena individual. Sobre la base de experiencias de Canadá, Nueva Zelanda y Australia, pareciera que la forma de obtener resultados sustentables respecto de la salud de los pueblos indígenas requiere de enfoques participativos, del desarrollo de la capacidad y de la apertura y receptividad ante las necesidades culturales en los servicios de salud (Victoria et al., 2003; *British Medical Journal*, 2003). Esto implica que las comunidades indígenas deberían formar parte del proceso de toma de decisiones. El Comentario General 14 (párrafo 27) (ONU/Consejo Económico y Social, 2000a) entra en detalles sobre los temas de la salud de los pueblos indígenas y adopta un enfoque equitativo, participativo y con sensibilidad cultural hacia la salud<sup>12</sup>.

---

12 “El Comité considera que los pueblos indígenas tienen derecho a contar con medidas específicas para mejorar su acceso a los servicios de salud y la atención sanitaria. Estos servicios de salud deben ser apropiados en el plano cultural, tomando en cuenta la atención preventiva, las prácticas de sanación y los medicamentos tradicionales. Los estados deben suministrar recursos para que los pueblos indígenas diseñen, implementen y controlen tales servicios de modo que puedan gozar del nivel más alto alcanzable de salud física y mental. También deben protegerse los minerales, los animales y las plantas medicinales vitales necesarios para que los pueblos indígenas puedan disfrutar de una salud plena. El Comité observa que en las comunidades indígenas la salud del individuo suele estar vincu-

TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS, PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS Y DESCENTRALIZACIÓN

La transparencia y la rendición de cuentas son principios clave en un proceso de desarrollo participativo, sólido y democrático. El acceso libre a la información y las líneas de responsabilidad claras permiten debatir si los medios y los objetivos son apropiados, la interacción entre todos los grupos interesados, y los ajustes y las correcciones de las políticas y las acciones.

Al prestar servicios a grupos con diferencias culturales o sociales, es de vital importancia consultar con los usuarios a quienes se pretende llegar. Un enfoque de esta índole tiene mayores probabilidades de generar resultados sustentables y aceptables, además de ser un ejercicio de buena gobernabilidad, conforme con los principios de derechos humanos. El Convenio 169 de la OIT (artículo 25) aborda la importancia de que los servicios de salud estén basados en la comunidad y sean apropiados a las condiciones locales, como alternativa a la simple ampliación de la cobertura de servicios de salud de estilo occidental en forma verticalista<sup>13</sup>.

Los pueblos indígenas suelen conservar el conocimiento médico de su cultura y lo aplican en paralelo al sistema médico occidental. En algunas áreas los sanadores tradicionales pueden constituir la única opción disponible, como ocurre en ciertas zonas de Bolivia, Guatemala, México, Perú y Ecuador (OPS, 1998 y 2002). Contemplar la existencia de servicios de salud basados en la comunidad con personal indígena o una mayor disponibilidad de profesionales de la salud sensibles/“bilingües” en lo cultural podría ayudar no sólo en la comunicación ver-

---

lada con la salud de la sociedad en su conjunto y presenta una dimensión colectiva. En este aspecto, el Comité considera que las actividades relacionadas con el desarrollo que derivan en el desplazamiento de los pueblos indígenas contra su voluntad de sus territorios y su ambiente tradicionales, y que por ende les niegan su fuente de nutrición y destruyen su relación simbiótica con sus tierras, ejercen un efecto perjudicial sobre su salud” (Naciones Unidas/Consejo Económico y Social, 2000a).

13 OIT 169 Art. 25 (OIT, 1989): “1. Los gobiernos asegurarán que se pongan a disposición de los pueblos involucrados servicios de salud adecuados, o bien les proporcionarán los recursos para permitirles diseñar e implementar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control, de modo que puedan disfrutar del nivel más alto alcanzable de salud física y mental. 2. Los servicios de salud, en la medida que sea posible, estarán basados en la comunidad. Estos servicios serán planificados y administrados en cooperación con los pueblos en cuestión y tomarán en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales así como su atención preventiva, prácticas de sanación y medicamentos tradicionales. 3. El sistema de atención sanitaria dará preferencia a la capacitación y al empleo de trabajadores de salud de la comunidad local y se centrará en la atención sanitaria básica al tiempo que mantendrá fuertes vínculos con los otros niveles de los servicios de salud. 4. La prestación de tales servicios de salud estará coordinada con las otras medidas sociales, económicas y culturales del país”.

bal entre distintos idiomas, sino también en la traducción de ideas médicas y “visiones del mundo” entre dos (o más) culturas. Sin embargo, en la mayoría de los países los pueblos indígenas tienen una muy baja representación dentro de los servicios de salud. Según el Convenio 169 de la OIT (artículos 26 y 27), debe reclutarse activamente a los jóvenes indígenas en las facultades de medicina y otros institutos de educación de la salud y trabajo para la salud, incluyendo una participación activa en el desarrollo del plan de estudio de las carreras.

#### DERECHOS: MEDIANTE DECISIONES POLÍTICAS O MECANISMOS LEGALES

A nivel regional, las actitudes parecen estar en estrecha sintonía con un enfoque de derechos humanos y ser muy favorables para lograr una mejor salud en los pueblos indígenas. En el Plan de Acción de la Cumbre de las Américas realizada en Miami, Florida, en 1994, firmado por 34 jefes de estado, el acceso equitativo a los servicios de salud básicos se definió como parte clave para erradicar la pobreza y la discriminación en nuestro hemisferio. No obstante, a pesar de ciertos avances en el continente, las limitaciones en el acceso y la calidad de los servicios sanitarios dieron por resultado una mortalidad infantil y materna continuamente alta, en particular entre los grupos indígenas y pobres rurales.

Una mayor rendición de cuentas a nivel nacional e internacional podría brindar un gran apoyo a las tareas que buscan lograr un proceso de desarrollo efectivo y equitativo. Sin embargo, el estado debe también hacer su parte. A fin de analizar si un estado tiene la intención de cumplir con sus obligaciones referidas al derecho a la salud de los pueblos indígenas podemos revisar su historial de ratificaciones de tratados de derechos humanos, su Constitución, su legislación y sus políticas. Sin embargo, aun si las leyes son buenas podría registrarse una falta de voluntad política que se reflejaría en la impunidad para los infractores, por lo cual los avances concretos serían escasos. Por consiguiente, debemos ampliar el análisis y estudiar hasta qué punto las obligaciones se cumplieron en la práctica, lo cual incluye que se hayan respetado los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación, en qué medida están claras las responsabilidades, y si se proporcionaron fondos y otros recursos. De existir limitaciones de recursos, el estado debe solicitar asistencia de la comunidad internacional.

Las decisiones del gobierno pueden tener un efecto determinante sobre la situación de la población en cuanto a la alimentación y la salud. Sin embargo, los gobiernos se ven presionados entre un deseo de equilibrar los intereses de las fuerzas del mercado y los actores económicos respecto de los intereses de los pobres. La sociedad civil puede ayudar a crear una fuerza compensatoria ante las consecuencias negativas de

la globalización económica. Los grupos de la sociedad civil pueden “recordarles” a los políticos que en una sociedad democrática ellos representan al pueblo y por tanto tienen ciertas obligaciones. Asimismo, si puede desarrollarse un consenso internacional firme, las obligaciones internacionales referidas a los derechos humanos pueden constituirse en un argumento poderoso para presionar por el alivio de la carga de la deuda o por el no pago de la deuda, y así liberar recursos para que los estados financien mejoras en el acceso a la alimentación y la salud.

El sistema internacional de derechos humanos es tal vez más fundamental para los pueblos indígenas que para otros grupos. En primer lugar, sus recursos naturales son tan atractivos para el estado y otros actores que puede necesitarse presión externa para que se delimiten las tierras indígenas y se respeten la propiedad y los derechos territoriales, en la legislación y en la práctica. En segundo lugar, los pueblos indígenas pueden necesitar apoyo externo para sus reclamos por la igualdad de derechos a los servicios del estado. Así como derechos especiales que los protejan contra las amenazas a sus valores y a su forma de vida. El sistema de derechos humanos ofrece disposiciones y mecanismos que protegen a los pueblos indígenas para que no tengan que abandonar su cultura, su identidad ni su estilo de vida a fin de recibir su parte del bienestar y el desarrollo de una sociedad. El sistema internacional de derechos humanos es a menudo más contemplativo de los reclamos de los pueblos indígenas que las leyes nacionales, lo cual brinda a los individuos y las organizaciones indígenas una herramienta en la lucha contra leyes y políticas de estado que no respetan sus derechos.

## CONCLUSIÓN

Este estudio abre el camino para realizar nuevas investigaciones sobre por qué los pueblos indígenas de todos los países de América tienen una mayor prevalencia de retraso del crecimiento y son más proclives a morir durante la infancia que las otras personas de los países en que viven. Los hallazgos indican que los niños indígenas de América están en mayor desventaja que los niños promedio de los países en que viven.

Existen pocos motivos para creer que la salud está determinada por la etnicidad, y cabría suponer que si el derecho de todos a la alimentación y a la salud hubiese sido respetado, independientemente de la etnicidad o del nivel económico del individuo, esta brecha en el estado de salud probablemente no existiría.

Existen buenos motivos para suponer que los pueblos indígenas, a raíz de su diferencia cultural y de la discriminación que suelen sufrir, se beneficiarían con políticas que los consideraran diferentes de los pobres en general y les brindaran servicios culturalmente aceptables, reivindicación y derechos especiales dentro de un marco de participa-

ción y respeto. Debido a su cultura, los pueblos indígenas pueden tener estrategias, visiones del mundo y objetivos distintos, no necesariamente congruentes con las ideas de la sociedad mayoritaria.

Los estados-parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales informan al Comité de la ONU sobre derechos económicos, sociales y culturales, suministrando datos desglosados por grupo vulnerable. En la formulación de políticas sobre nutrición y salud dirigidas a los pueblos indígenas, los estados se beneficiarían si desglosaran los datos nacionales sobre salud con respecto a la etnicidad.

Así se sabría si los pueblos indígenas son vulnerables, de qué manera, y por qué motivos.

Podría ser de ayuda si estuvieran disponibles datos específicos sobre los pueblos indígenas suministrados por organismos de desarrollo internacional. Las tendencias dentro del desarrollo humano se informan anualmente en publicaciones como el Informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial, el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, el Informe sobre la Salud en el Mundo de la OMS, y el Estado Mundial de la Infancia de UNICEF. Aun así sería conveniente que un organismo, en consonancia con las recomendaciones del Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas, generara y actualizara periódicamente información sobre el estado de la salud de los pueblos indígenas y trabajara para resolver los problemas metodológicos en cuestión.

En ocasiones requiere armarse de mucho valor que una nación investigue las diferencias étnicas en la salud, a raíz de las posibles tensiones que generaría concentrarse en ese tema. Poner de manifiesto la discriminación y el abandono de ciertos grupos podría ser considerado un tema "político" demasiado sensible de abordar. Sin embargo, hasta el momento varios países de América han adoptado una actitud abierta y positiva para analizar los problemas de salud de los pueblos indígenas. Al hacerlo, dieron un paso hacia identificar los factores causales y reducir las brechas en la salud.

El sistema internacional de derechos humanos podrá en última instancia recibir la facultad plena que necesita para funcionar como un verdadero mecanismo de apelación y monitoreo. Sin embargo, incluso en las circunstancias actuales, el imperativo moral de monitoreo internacional de los derechos humanos no debe subestimarse. Las decisiones de las comisiones de derechos humanos, los comités o los tribunales, además de la presión política internacional, pueden impulsar a que los países cumplan con sus obligaciones.

Por los mismos motivos, los pueblos indígenas pueden beneficiarse recurriendo a los foros abiertos para ellos en la ONU, como el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas, el Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas, el Foro Social y los organismos de tratados y conferencias internacionales, ejerciendo así una presión indirecta

sobre sus gobiernos. El imperativo moral de un lenguaje basado en los derechos también resulta útil para las ONGs de la sociedad civil y asociaciones de tenedores de derechos que reclaman justicia política, civil, económica, social y cultural.

La exposición pública de las estadísticas de salud constituye un recurso útil. Los estados buscan evitar acusaciones y reclamos de abusos y violaciones de los derechos humanos, por lo cual deberían aumentar el suministro de fondos para evitar esas situaciones.

En última instancia, un enfoque basado en los derechos humanos puede brindar estrategias y principios útiles para los defensores de la justicia social, incluso aquellos que propugnan el acceso equitativo a la nutrición y la salud. Un enfoque de este tipo, con peso moral y legal, proporcionará un marco práctico para cerrar las brechas de salud existentes para los pueblos indígenas, si los estados están dispuestos a brindarles el respaldo que se merece.

## BIBLIOGRAFÍA

- Albala, C.; Vio, F.; Kain, J. and Uauy, R. 2002 "Nutrition transition in Chile: determinants and consequences" in *Public Health Nutr.*, Feb. 5(1A): 123-8.
- Alderete, E. 1998 *The Health of Indigenous Peoples* (Geneva, Switzerland: World Health Organisation).
- AMAP 1997 "Forurensningen I Arktis: Tilstandsrapport om det arktiske miljøet" (Oslo: Arctic Monitoring and Assessment Programme) en <[www.grida.no/amap](http://www.grida.no/amap)>.
- Psacharopoulos, George and Patrinos, Harry Anthony (eds.) *Indigenous people and poverty in Latin America. An Empirical Analysis* (Washington DC: The World Bank) World Bank Regional and Sectorial Studies.
- Bermudez, O. I. and Tucker, K. L. 2003 "Trends in dietary patterns of Latin American populations" in *Cad Saude Publica*, 19 Suppl 1: S87-99.
- Bogin, B.; Smith, P.; Orden, A. B.; Varela Silva, M. I. and Loucky, J. 2002 "Rapid change in height and body proportions of Maya American children" in *American Journal of Human Biology* 14(6): 753-61.
- Bossuyt, M. 2000 "Comprehensive examination of the thematic issues relating to racial discrimination: The concept and practice of affirmative action". Preliminary report submitted by the Special Rapporteur in accordance with Sub-Commission resolution 1998/5 Document E/CN.4/Sub.2/2000/11, 19 de junio.
- British Medical Journal* 2003 327: 403-447, 23 de agosto.

- Burger, J. 1991 *Gaia atlas over de første folk* (Danmark: Mellomfolkeligt Samvirke).
- Bustos, P.; Amigo, H.; Munoz, S. R. and Martorall, R. 2001 "Growth in indigenous and nonindigenous Chilean schoolchildren from 3 poverty strata" in *American Journal of Public Health*, 91(10): 1645-9.
- Castillo, R. M. y Bixby, L. R. 2001 "Equidad y salud materno-infantil en Guatemala, 1987-1999" (Washington DC: Coordinación de Investigaciones División de Salud y Desarrollo Humano y Organización Panamericana de la Salud), Investigaciones en Salud Pública, Documentos Técnicos, Proyecto ELAC 34.
- CMA (Cumbre Mundial sobre la Alimentación) 1996 "Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action" (Rome), Commitment 7.
- CMFI (Cumbre Mundial en Favor de la Infancia) 1990 "World Declaration on the Survival, Protection and Development of Children" in <<http://www.unicef.org/wsc/plan.htm>>.
- CMDS (Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social) 1995 "Copenhagen Declaration on Social Development" in *Report of the World Summit for Social Development*, A/CONF.166/9, 19 de abril.
- Eide, A. 1987 "Special Report on the Right to Adequate Food as a Human Right" in *UN Studies in Human Rights* (New York and Geneva: United Nations) N° 1.
- FAO/OMS 1992 *World Declaration on Nutrition* (Rome: ICN, FAO, OMS).
- Greksa, L. P.; Spielvogel, H. y Caceres, E. 1985 "Effect of altitude on the physical growth of upper-class children of European ancestors" en *Annals of Human Biology*, 12(3): 225-32.
- Habicht, J. P.; Martorell, R.; Yarbrough, C.; Malina, R. and Klein, R. 1974 "Height and weight standards for preschool children: how different are ethnic differences in growth potential?" in *Lancet*, 1: 611-14.
- IWGIA 1999 *The Indigenous World 1998-99* (Copenhagen: International Working Group on Indigenous Affaire).
- Kracht, U. 1997 "The Right to Adequate Food: Its Contents and Realization". An issues paper prepared for consideration by the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights at its Day of General Discussion, 1 de diciembre.
- Kuhnlein, H. V. and Receveur, O. 1996 "Dietary change and traditional food systems of Indigenous Peoples" in *Annual Review of Nutrition*, 16: 417-42.
- McCullough, J. M. 1982 "Secular trends for stature in adult male Yucotec Maya to 1968" in *American Journal of Physical Anthropology*, 58(2): 221-5.

- MIRGI 1997 *World Directory on Minorities* (Madrid: Mateau Cromo).
- Nakano, T. 2003 Personal communication (Montreal; Centre for Indigenous Peoples' Nutrition and Environment –CINE–).
- OIT 1989 “Convention (N° 169) concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries” in <<http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/62.htm>>.
- OIT 2003 “List over ratifications of International Labour Conventions: Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (N° 169)” in <<http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/>> (acceso 30.07.2003).
- OMS 2001 “International Decade of the World’s Indigenous People”. Report by the 54<sup>th</sup> WHO World Health Assembly’s Secretariat (Geneva: WHO).
- OMS 2003 *Shaping the Future. The World Health Report 2003* (Geneva: WHO).
- ONU 1948 *Universal Declaration of Human Rights* (New York: United Nations) in <<http://www.unhchr.ch/udhr/index.htm>> (acceso 4.10.2001).
- ONU 1966a *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (New York: United Nations) in <[http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a\\_cescr.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_cescr.htm)>.
- ONU 1989 *Convention on the Rights of the Child* (New York: United Nations) in <<http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/k2crc.htm>>.
- ONU 1994 “Draft United Nations declaration on the rights of indigenous peoples” (New York: United Nations) Document N° E/CN.4/SUB.2/RES/1994/45 in <[http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.SUB.2.RES.1994.45.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.SUB.2.RES.1994.45.En?OpenDocument)>.
- ONU 2003 “Report on the second session of the Permanent Forum on Indigenous issues” in *Economic and Social Council Official Records* (New York: United Nations) Supplement N° 23 (E/2003/43E/C.19/2003/22).
- ONU/Consejo Económico y Social 1999 “General Comment N° 12, The right to adequate food (art.11 of the ICESCR)”, E/C.12/1999/5 in <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/E.C.12.1999.5,+CESCR+General+comment+12.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/E.C.12.1999.5,+CESCR+General+comment+12.En?OpenDocument)>.
- ONU/Consejo Económico y Social 2000a “General Comment N° 14, The right to the highest attainable standard of health (art. 12 of the ICESCR)” (New York: United Nations) E/C12/2000/4.
- ONU/Consejo Económico y Social 2000b “Resolution 2000/10. The right to food”, E/CN.4/RES/2000/10 in <<http://www.unhchr.ch/html/menu2/7/b/mfood.htm>>.

- ONU/Consejo Económico y Social 2002 “General Comment N° 15, The right to water (art. 11 and 12, ICESCR)” E/C.12/2002/11 in <<http://www.unhcr.ch/html/menu2/6/gc15.doc>>.
- OPS 1994 “Health Conditions in the Americas” (Washington DC: Pan American Health Organization, Regional Office of the World Health Organization) Vol. 1 and 2.
- OPS 1998 “Health in the Americas” (Washington DC: Pan American Health Organization, Regional Office of the World Health Organization) Vol. 1 and 2.
- OPS 2002 “Health in the Americas” (Washington: Pan American Health Organization) Scientific and Technical Publication N° 587.
- Oshaug, A.; Eide, W. B. and Eide, A. 1994 “Human rights: a normative basis for food and nutrition-relevant policies” in *Food Policy*, 19 (6): 491-516.
- Sachs, L. 1987 *Medicinsk Antropologi* (Stockholm: Lieber).
- Stinson, S. 1980 “The physical growth of high altitude Bolivian Aymara children” in *American Journal of Physical Anthropology*, 52 (3): 377-85.
- PNUD 2000 *Human Development Report* (New York: Oxford University Press).
- UNICEF 2000 *The State of the World's Children* (New York: Oxford University Press).
- Victoria, C. G.; Wagstaff, A.; Scellenberg, J. A.; Gwatkin, D.; Claeson, M. and Habicht, J. P. 2003 “Applying an equity lens to child health and mortality: more of the same is not enough” in *Lancet*, 19: 362(9379): 233-41.

incrementándose en la misma proporción la pobreza extrema (Boltvnik y Hernández Laos, 1999).

En este contexto, los resultados y experiencias de investigaciones realizadas en el Colegio de Postgraduados en diversas partes del país, y con diferentes actores, han mostrado la estrecha relación entre pobreza y pueblos indígenas. Puebla, al ser uno de los estados con mayores niveles de marginación, muestra que en las zonas indígenas sus habitantes sufren condiciones ancestrales de pobreza. El proyecto de investigación cuyos resultados se presentan aquí se desarrolló en la Región Totonaca, ubicada en la Sierra Norte del estado de Puebla, colindante con el estado de Veracruz en la parte de la Sierra y el declive hacia el Golfo de México. Allí existen pueblos indígenas que a través del tiempo han logrado conservar su unidad, costumbres y tradiciones, aspectos que, aunados a los físico-geográficos, conforman una región con características bastante homogéneas.

De la población indígena en el estado de Puebla, la Sierra Norte aporta el 60%: de estos, 72% son Náhuatl, y 23% Totonacos. De acuerdo con el perfil sociodemográfico, la región totonaca cuenta con una población de 133.641 habitantes, distribuidos en 25.121 hogares. Las familias tienen índices de bienestar que se encuentran muy por debajo de las condiciones que un individuo requiere para su vida, y de la media nacional. Es fácil observar la falta o la mala calidad de los recursos productivos, la carencia de vías de comunicación, el analfabetismo, la desnutrición y la dificultad de la geografía (INEGI, 1990).

La investigación apunta a conocer la situación de pobreza de las familias indígenas totonacas y el impacto del Programa de Educación, Salud y Alimentación (de aquí en adelante, el PROGRESA)<sup>1</sup> en el combate de la misma. A tal fin se realizó un estudio en los municipios de Huehuetla, Hueytlalpan, Olintla y Zapotitlán de Méndez. La hipótesis central sobre la que gira el trabajo cuestiona si es factible llegar a entender los beneficios y deficiencias de la política social, en los aspectos de concepción-instrumentación y operación de programas para los grupos indígenas, sobre todo a partir del nuevo enfoque de la pobreza, centrado en políticas focalizadas, donde la inversión en capital humano es la alternativa para romper el círculo vicioso en que se encuentra inmersa la población pobre de este país.

Se obtuvieron resultados para cada uno de los componentes del PROGRESA. En forma general se puede afirmar que aun cuando no se modifica sustancialmente la problemática de fondo de la pobreza, se

---

1 El Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) es el programa fundamental de combate a la pobreza durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000). A la fecha se mantiene como política del actual gobierno mexicano bajo el nombre de Programa Oportunidades, y está sustentado en la teoría de la formación de capital humano.

observó que los recursos otorgados 1) mitigan en gran medida las condiciones precarias de vida, 2) disminuyen la migración en períodos de escasez de empleo y 3) permiten a las familias contar con un mínimo de ingreso ante los bajos salarios y los problemas que surgen en el mercado del principal producto de la región, el café. Sin embargo, se encontró que esto no permitirá solucionar la problemática de la pobreza existente. La política social muestra deficiencias al no tocar aspectos medulares que están determinando las condiciones precarias de vida. En consecuencia, se afirma que el PROGRESA, hoy denominado Programa Oportunidades, debe ser modificado para dejar de ser un programa asistencialista y convertirse en una herramienta de transformación social.

## LA POBREZA EN MÉXICO

Las estadísticas de la pobreza muestran vaivenes complejos, ya que se han usado en forma discrecional de acuerdo a la situación política prevaleciente. En los últimos tres sexenios presidenciales las variaciones son considerables: con Carlos Salinas (1988-1994) se reconocía la existencia de 27 millones de pobres, con Ernesto Zedillo (1994-2000) ya se consideraba pobres a 47 millones, y en el presente sexenio (2000-2006), la cifra se ha incrementado a 54 millones de habitantes. Asimismo se registraron variaciones en las cifras oficiales de la pobreza extrema, cuestión criticada fuertemente por investigadores nacionales, que afirman que los datos son sumamente conservadores y dependen en gran forma de los fines políticos.

Por ejemplo, Boltvinik ha demostrado constantemente los grandes errores en que se ha incurrido al ofrecer cifras de la disminución de la pobreza, particularmente en el caso de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), durante el gobierno de Ernesto Zedillo, cuando mostró tendencias favorables y poco críticas de la situación prevaleciente (Boltvinik, 2000).

Desde la crisis ocurrida a partir de 1982 como consecuencia de la caída de los precios del petróleo, principal producto generador de divisas de la economía mexicana, se rompe la frágil estabilidad económica, que es controlada a través de endeudamiento externo. Los compromisos exteriores hacen que las condiciones de la población más necesitada empeoren, ya que el poder adquisitivo del peso tiende a perder fuerza, afectando directamente a las clases medias y bajas de la población mexicana, que siguieron empobreciéndose.

Los sectores más pobres se ven afectados por el cierre de empresas paraestatales que brindaban servicios a estos grupos sociales. Algunos de los casos más importantes fueron el cierre de Ferrocarriles Nacionales de México (FNM), de la Compañía Nacional de Suministros Populares (Conasupo) que abastecía de productos populares a la pobla-

ción más necesitada, y del Instituto Mexicano del Café (Inmecafé), que asistía a los pequeños productores de café, sobre todo a indígenas. Las empresas que desaparecieron dejaron sin apoyo a grandes sectores de la población, en tanto eran el soporte de las precarias condiciones de vida existentes.

## CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA

Dentro de las estrategias de política social, el PROGRESA, iniciado en 1997, fue la principal acción del gobierno del presidente Zedillo. La importancia del programa es tal que la población beneficiada durante el año 2000 llegó a ser de 2,6 millones de hogares, con un presupuesto de 9.700 miles de millones de pesos mexicanos. El programa apunta a la familia, y por tanto la manera de distribuir el recurso es mediante la focalización. Esto contrasta con los programas universales, y ha sido definido como neoliberal en materia de gasto social, ya que atiende a individuos y se aleja del sentido comunitario.

El objetivo del PROGRESA es brindar apoyo a familias en extrema pobreza. El programa asume como concepto que “la pobreza extrema es esencialmente el resultado de capacidades individuales y familiares inadecuadas, que se traducen en niveles muy bajos de funcionamiento social” (PROGRESA, 1999a: 5-10). Como parte de esta falta de capacidades, el programa plantea mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres, particularmente de los niños, las niñas y sus madres, e integrar estas acciones para que el aprendizaje escolar no se vea afectado por la falta de salud o la desnutrición de los niños y jóvenes, ni porque realicen labores que dificulten su asistencia escolar, procurando que los hogares dispongan de medios y de recursos suficientes para que los hijos completen la educación básica (PROGRESA, 1997).

La educación se entiende como lo que permitirá romper el círculo vicioso intergeneracional de la pobreza. Por lo tanto, se ofrece apoyo económico a niños y niñas menores de 18 años, inscritos entre tercer grado de primaria y tercer año de secundaria, que cumplan con el 85% de asistencia. El monto depende del nivel de escolaridad y del sexo. La suma de dinero otorgada va desde 80 hasta 265 pesos mensuales para los niños, y desde 80 a 305 pesos para las niñas. El máximo beneficio propuesto inicialmente fue de 625 pesos mensuales por familia, más los 125 de apoyo alimentario.

El componente de salud brinda atención integral a las familias beneficiadas, partiendo de la oferta existente de clínicas y médicos del Instituto Mexicano del Seguro Social-Solidaridad y de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. La ampliación de la oferta rebasa la capacidad del PROGRESA y recae en las secretarías responsables y en los

estados respectivos. La atención consta de consultas médicas a través de un Paquete Básico, que consiste en capacitación: pláticas en forma mensual, donde se da una mayor importancia a la salud preventiva. Se atiende primordialmente a mujeres embarazadas y los problemas de desnutrición infantil (PROGRESA, 1999a). El paquete no es novedoso, pero quizás sí lo sea la intensidad con la que se lo aplica. Las familias deben asistir a las actividades porque en caso contrario pueden dejar de recibir los beneficios.

El componente de alimentación otorga suplementos alimenticios a mujeres embarazadas y madres durante 6 meses de lactancia. Se ofrece también un suplemento-papilla para niños de entre 4 y 24 meses, y también para los niños de entre 2 y 5 años cuando se detecta algún grado de desnutrición. Se afirma que estos suplementos aportarán en promedio 20% de las calorías necesarias y 100% de los micronutrientes (PROGRESA, 1999b).

## LA CUESTIÓN INDÍGENA EN MÉXICO

### INDÍGENA Y POBREZA

La pobreza en los pueblos indígenas se hace tangible en aquellas situaciones donde su inclusión en el mundo moderno ha implicado la migración hacia el medio urbano, o bien donde la colonización mestiza con proyectos desarrollistas y el deterioro ambiental han inducido al cambio de sus pautas culturales tradicionales. La sustitución o devaluación de los valores –espirituales, ambientales, de uso, estéticos, etc.– ha conducido a la destrucción del hábitat, la cultura e idiosincrasia locales, y a la pérdida de suelos productivos, alto consumo de energéticos y producción de residuos, por la marcada colonización con productos industrializados.

Existen o son reconocidos en México 56 grupos étnicos. La marginación y pobreza los han refugiado en los lugares más inhóspitos de la geografía nacional. Las creencias y tradiciones actuales son una mezcla de la cultura proveniente de la conquista con la imposición de la religión cristiana y las tradiciones ancestrales de las etnias que hoy conforman la diversidad mexicana. Ante las condiciones tan precarias en que viven, es importante señalar que aun con la existencia de un marco jurídico que aparenta hacer valer sus derechos humanos, políticos y económicos, no se ha podido contrarrestar su situación adversa, ni modificar las causas de la marginación y pobreza.

Ante la pérdida de identidad nacional en tiempos de globalización, las minorías levantan su voz para ser escuchadas y tener eco en la conciencia social. La etnogénesis ha sido una estrategia de supervivencia ante los embates y la marginación a los que han estado sometidos, como parte de un proceso de transformación y adecuación ante la

modernidad. Este proceso se ha considerado como una metamorfosis étnica donde los sujetos adoptan nuevas identidades, que les permiten involucrarse en el modelo y los procesos económico-sociales existentes. Esto se visualiza como una adecuación necesaria por el embate de la modernidad, que ha destruido paulatinamente las formas tradicionales de convivencia y ha provocado el individualismo, mutilando en forma paulatina la colectividad.

Sin embargo, esta identidad étnica se fundamenta principalmente por su reconocimiento como grupo y la importancia de mantener su identidad como tal. Existen además elementos característicos de auto-identificación o auto-adscripción, conciencia étnica, solidaridad, trabajo comunitario y prácticas consuetudinarias de convivencia entre la naturaleza y la cosmovisión religiosa. La convivencia existente entre la cultura o normas mestizas e indígenas, pone siempre en desventaja a estas últimas, por los mecanismos impositivos de la sociedad occidentalista y la manera de ejercer el derecho vigente.

En muchos de los pueblos indígenas se tiene la costumbre de decidir en asambleas comunitarias todos los problemas que les conciernen, y se nombra como autoridades a un Consejo formado con los hombres más respetados moralmente en la comunidad. Los cargos ocupados por usos y costumbres son rotativos, con duración por lo general de un año, bajo el criterio de que se trata de un servicio a la comunidad, donde la mayoría debe de pasar y ofrecer su servicio como parte de la pertenencia al pueblo y la importancia de mantener las tradiciones.

La polémica en torno al número de lenguas indígenas existentes ha variado, al igual que los habitantes considerados bajo este concepto. Para este estudio se ha considerado la existencia de 56 lenguas. De acuerdo a sus características fonéticas, estas se dividen en cuatro familias o grupos: la Joca-Meridional, Otomangue, Nahua-Cuitlateco y Maya-Totonaco<sup>2</sup> (INEGI, 2001).

El total de la población que habla una lengua indígena en México, de acuerdo al Censo 2000, y tomando en consideración a la población mayor de 5 años, es de 6.044.547, con un incremento de 560.992

---

2 Los pueblos indígenas originarios en México, de acuerdo a sus cuatro grupos familiares, son los siguientes: 1. Grupo Joca-Meridional: Pai-Pais, Cochimies, Kiliwas, Cucupas, Seris, Tequistlatecos (Chontales de Oaxaca), Tlapanecos; 2. Grupo Otomangue: Pames, Chichimecas, Otomies, Mazahuas, Matlatzincas, Ocuiltecos, Mazatecos, Popolocas, Ixcatecos, Chochos, Mixtecos, Cuicatecos, Triques, Amuzgos, Chatitos, Zapotecos, Chinantecos, Huaves; 3. Grupo Nahua-Cuitlateco: Papagos, Pimas, Tepehuanes (Tepehuanes del Norte), Tepehuanes del Sur, Yaquis, Mayos, Tarahumaras, Guarijios, Coras, Huicholes, Nahuas; 4. Grupo Maya-Totonaco: Huastecos, Mayas, Lacandones, Chontales de Tabasco, Choles, Tzeltales, Tzotziles, Tojolabales, Chujes, Jalaltecos, Mames, Motozintlecos, Mixes, Popolucas, Zoques, Totonacos, Tepehuas, Purepechas o Tarascos. El nombre de los pueblos indígenas se obtuvo de INEGI (2001).

habitantes de 1995 a 2000; es decir, un crecimiento de 2,05% anual. Si a esta cifra le agregamos 1.233.455 de la población entre 0 y 4 años en hogares cuyo jefe(a) y/o cónyuge habla alguna lengua indígena, la suma total sería de 7.278.002 hablantes.

La mayor población de lengua indígena es la de los pueblos Náhuatl, con 1.448.936 hablantes. Si a esto le agregamos 295.180 de la población menor a 5 años, tenemos una población hablante de esta lengua de 1.744.116 personas. Le siguen según tamaño de la población mayor a 200.000 habitantes los pueblos Maya, Zapoteco, Tzotzil, Tzeltal, Totonaca, Mixteco, Mazateco y Otomí, ubicados espacialmente en los estados de Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Yucatán, Puebla, Hidalgo, Guerrero y México, estados donde también es manifiesta la pobreza.

#### LOS ACUERDOS DE “SAN ANDRÉS” Y LA LEY INDÍGENA

El levantamiento armado de 1994 comandado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) marca el resurgimiento de las demandas históricas de los pueblos indígenas, que no han visto cumplir sus peticiones a través del tiempo. En los diálogos de “San Andrés SacamCh'em de los Pobres”, una de las conclusiones a las que llegaron las partes respecto de los derechos indígenas fue la necesidad de que las demandas adquieran carácter nacional, contraponiéndose a la intención del gobierno federal de aislarlos de los otros pueblos indígenas del país<sup>3</sup>.

Cuando el EZLN se sentó a dialogar con el gobierno hizo una propuesta democrática, invitando a las organizaciones no partidarias y a la sociedad civil en general a integrar sus demandas y propuestas en estas mesas de diálogo. Ante la nueva estrategia para negociar (que las demandas aceptadas tuvieran el carácter nacional), el EZLN invitó a organizaciones indígenas nacionales, a representantes de comunidades y a intelectuales especializados para debatir la situación de los pueblos indígenas y para hacer un aporte sobre las posibles soluciones, bajo un contexto diferente. Se organizaron asambleas regionales, con participación mayoritariamente indígena, durante los meses de mayo a septiembre de 1995, para concluir con propuestas en las mesas de trabajo de San Andrés. Queda claro que los resultados obtenidos fueron producto de consensos que pretendían rescatar la problemática indígena nacional. Esto no era lo que el gobierno mexicano pretendía.

En octubre de 1995, el Comité Clandestino Revolucionario Indígena (CCRI) del EZLN señaló, como resultado de los acuerdos de la primera fase de la Mesa Derechos y cultura indígena, el carácter nacional de los problemas que los llevaron a levantarse en armas y la necesidad

---

3 Punto de acuerdo inicial de la Comisión de Trabajo 1, San Andrés, Chiapas, 15 de noviembre de 1995.

de realizar cambios hacia los pueblos indígenas, tendientes a democratizar el país (*La Jornada*, 23 de octubre 1995).

En noviembre de ese mismo año se llevó a cabo la segunda fase del debate entre el gobierno y representantes indígenas. Los nuevos asesores del gobierno limitaron los acuerdos y toda la propuesta a la comunidad, al rechazar determinados conceptos como el de la libre determinación. Pero la estrategia gubernamental contra las propuestas zapatistas no sólo se limitó a las negociaciones en las mesas, sino que se mantuvo el cerco militar y una gran campaña en los medios para tergiversar y desinformar sobre las mismas. Ante esta situación, el EZLN realiza el Foro Nacional Indígena, del 3 al 8 de enero de 1996, con la presencia de 176 organizaciones nacionales, ONGs y organizaciones internacionales. Los logros de estas convocatorias se plasman en la conformación del Congreso Nacional Indígena (CNI), que asume como banderas los Acuerdos de San Andrés, y como consenso de sus reuniones el poner en práctica la autonomía de cada una de las regiones que representan.

La propuesta zapatista se caracterizó por reivindicar el derecho de los pueblos a su libre autodeterminación, a ser dueños de sus territorios y decidir sobre sus recursos naturales, a formar regiones autónomas con gobiernos propios y reconocimiento jurídico de la Federación. Integra lo mejor de las formas de gobierno de las comunidades indígenas, al incluir conceptos humanísticos como el pleno respeto a la integridad y dignidad de las mujeres y el respeto a los derechos humanos de todos los miembros de la comunidad, y reconocer el carácter pluriétnico de la nación mexicana. La Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) retomó dicha propuesta y la hizo llegar al gobierno federal.

La propuesta fue el fruto del empeño colectivo prolongado, basado en un sólido conocimiento de la realidad sobre la cual se legisla y en la capacidad técnica necesaria para traducir acuerdos en normas constitucionales. En contraste, la propuesta gubernamental, basada en la consulta a supuestos expertos, revela desinterés por los pueblos indígenas. Al hacer uso de la técnica jurídica, la Constitución y las leyes mexicanas, denota la dificultad para intentar un cambio en la forma de convivencia de la sociedad mexicana.

La Ley Indígena fue aprobada a finales de 2001, con un claro rechazo de gran parte de la sociedad mexicana. No sólo incumple los Acuerdos de San Andrés, sino que además reduce derechos legítimos y prácticas actuales de los pueblos indígenas, atenta contra la unidad nacional, la Constitución y revierte la conquista social de reconocimiento de los pueblos indígenas que fundaba bases sólidas para la coexistencia armónica de los mexicanos.

La propuesta del gobierno de reformas constitucionales en materia de derechos de los pueblos indígenas implica una grave negación del espíritu y la letra de los Acuerdos de San Andrés, y desata los fantasmas

que pretendía conjurar: la “balcanización” del país, la formación de reservas, y el aislamiento de los pueblos indígenas. Supone también un grave riesgo para la unidad nacional, al partir de una concepción racista, etnocéntrica y discriminatoria. Cada derecho de los pueblos indígenas que dice reconocer queda inmediatamente limitado y subordinado, en el propio texto constitucional, a leyes secundarias.

La obsesión de acotar derechos de los indígenas produjo un texto muy confuso, sujeto a interpretaciones encontradas y a veces absurdas que debilitan la reforma constitucional en términos jurídicos, políticos y simbólicos, reduciendo las autonomías que de hecho ejercen los pueblos indígenas. Asimismo, se postula reiteradamente la absoluta discrecionalidad de las autoridades, anulando el principio de participación de los pueblos indígenas acordado en San Andrés y recogido en la propuesta de la COCOPA.

Con la llamada reforma indígena aprobada por el Congreso de la Unión se puso de manifiesto la negativa a otorgarles a los pueblos indígenas el reconocimiento como sujetos de derecho público al conferirles el de sujetos de interés público. Algo similar ocurrió con la dificultad de otorgarles el reconocimiento al territorio –nombrándolo en cambio como hábitat o simplemente como el lugar donde viven<sup>4</sup>–o con la denegación del derecho de verse como pueblos indígenas al tratarlos como individuos.

Con las divergencias existentes entre la propuesta original de los Acuerdos de San Andrés y la Ley Indígena, cerca de 300 municipios mayoritariamente indígenas, apegados a derecho, interpusieron controversias constitucionales ante el Estado y fundamentalmente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Después de cuatro o cinco meses de estudio estas se consideraron improcedentes, cerrando toda posibilidad de diálogo e imposibilitando llegar a acuerdos que satisficieran las demandas originales. Esta resolución crea un panorama difícil de resolver, y mantiene una confrontación, al no existir acuerdos claros con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y los pueblos indígenas que participaron en las propuestas originales, sobre todo los integrantes del Consejo Nacional Indígena. Ello indudablemente crea un clima de tensión, ya que las demandas por las cuales aquellos se levantaron en armas no fueron resueltas, manteniéndose latente el conflicto iniciado desde 1994.

---

4 Una de las definiciones interesantes del concepto de territorio la hace Limón Aguirre (2002). Según él, territorio es “el espacio en el que y desde el que somos –en sentido colectivo– en el mundo; tal espacio lo es tanto físico, ambiental y geográfico, como imaginario y simbólico y nos ofrece el marco de posibilidad para el despliegue de nuestras potencialidades colectivas en comunidad [...] espacio de relaciones e interacciones simbólicas y significativas; relaciones circunstanciadas cargadas de intenciones y de poder; relaciones entre un nosotros comunitario –con quienes construimos y compartimos una identidad y que no es homogéneo ni necesariamente cohesionado– y los otros”.

## LA REGIÓN TOTONACA Y EL ÁREA DE ESTUDIO

La orografía de la Sierra Norte de Puebla se caracteriza por cumbres altas y escarpadas, con variaciones marcadas en los pisos altitudinales y una hidrografía compleja en cuencas y subcuencas. En estas condiciones, se observan asentamientos humanos dispersos entre las plantaciones de café de neblina y barrancos, habitadas por pueblos Totonacas, Náhuatl y Otomíes. Las vías de comunicación son intransitables en temporada de lluvias. Ambos elementos determinan en gran medida que los pobladores no puedan comercializar adecuadamente sus productos y que no tengan acceso a oportunidades adecuadas de desarrollo, y dificultan la instrumentación de una política social eficiente, ya que encarecen el acceso a los servicios básicos.

El estudio se realizó en cuatro de los 21 municipios totonacos, ubicados en la Sierra Norte de Puebla, en un espacio geográfico de 64 municipios. Los totonacos representan el 27% del total de la población que habla un idioma indígena en el Estado. De acuerdo con el censo del año 2000, la población indígena totonaca es de 100.090 habitantes (considerando a los menores de 5 años), distribuida en 25.121 hogares.

La región se caracteriza por índices de bienestar que se encuentran en las peores condiciones respecto de las que un individuo requiere para una vida digna, y muy por debajo de la media nacional. Según el Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2001), 16 de los 21 municipios son de muy alta marginación, y los otros cuatro de marginación alta. La falta de vías de comunicación, el analfabetismo y la desnutrición, conjuntamente con las características físico-geográficas, hacen que esta región sea problemática y compleja para las actividades productivas y para alcanzar estándares de vida aceptables.

Aproximadamente el 90% de la población habla la lengua indígena y se encuentra en condiciones de pobreza. En tres de los 21 municipios existe una población totonaca relativamente baja, como es el caso de Jalpan (7,7%), Tlacuilotepec (20,3%), Zihuateutla (23,5%). El municipio de Ahuacatlán cuenta con un 93,5% de la población indígena, siendo el 47,6% totonaca y el resto náhuatl. En el municipio de Tuzamapan de Galeana, el 47% es población indígena, y de esta el 32% habla totonaco.

### LA CULTURA TOTONACA

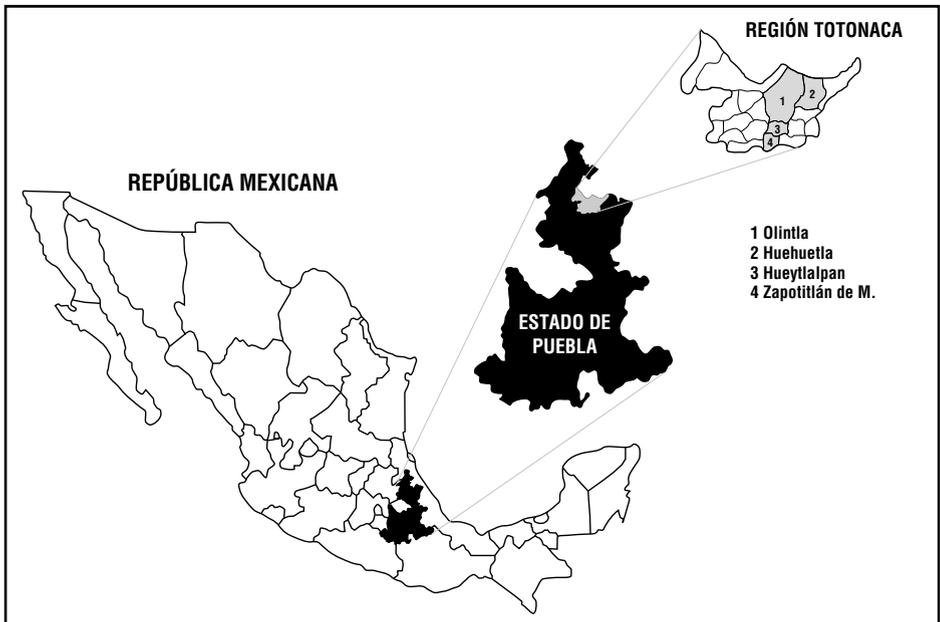
Melgarejo Vivanco (1995) señala que el significado más claro del Totonacapan deriva de las palabras toto=tres y nacu=corazón, lugar de los tres corazones o tres panales, y que se refiere a los tres centros o señorios que constituyeron el cerebro político del Totonacapan: Cempoala al sur; Papantla al norte, y probablemente Zacatlán en la Sierra Norte de

Puebla (Castro Pérez, 1986), aun cuando este último en la actualidad es habitado por población náhuatl.

El origen de esta cultura estuvo ligado a los grupos Maya, Olmeca, Huasteca y Popoloca. Entre los 500 a 400 a.C. luego de diversas migraciones se establece como grupo. La ciudad más importante fue Tajín, en Veracruz, ciudad religiosa al nivel de la importancia de Cholula y Teotihuacan. Sin embargo, para el año 720 d.C. se fundó lo que más tarde sería la ciudad o capital totonaca más importante, denominada Mizquihuacan, hoy Ixquihuacan, en el estado de Puebla. Junto con esta crecen otras dos ciudades, Atenamitic y Yohualichan (García Payón, 1989). Esto se reafirma con los hallazgos de Palerm, quien encontró los nombres totonacos de los tres barrios de Eloxochitlán; Puxcan, Tankán y Kijilapa. De tal forma, hay elementos suficientes para considerar que el lugar de origen de los Totonacos es la Sierra Norte de Puebla.

La región totonaca se encuentra localizada geográficamente entre los paralelos 19°58'40" y 20°31'45" de latitud norte y los meridianos 97°34'27" y 98°15'27" de longitud occidental. La altitud varía de 540 msnm en Huehuetla y Jopala a 1.560 msnm en Tepango de Rodríguez. Se conforma de dos micro-regiones, la norponiente con tres municipios, y la nororiente, donde se concentran los 18 municipios totonacos restantes.

**Figura 1**  
Área de estudio en la región totonaca de Puebla-México



La región está fundamentalmente dedicada a la agricultura temporal, con algunas áreas dedicadas al pastizal cultivado. En una buena cantidad de los municipios aún se observan árboles de cedro o cedrela, que se explotan para la producción de muebles y en menor medida como madera comercial. Como parte de la actividad productiva del café observamos una buena cantidad de vegetación secundaria, que permite la humedad y sombra para la adecuada producción.

#### EL CAFÉ, PRINCIPAL ACTIVIDAD ECONÓMICA

La rentabilidad económica del café está condicionada por la fluctuación de su precio, que ha caído en los últimos diez años. Esta caída a su vez estuvo determinada en gran medida por los precios internacionales y por factores locales o regionales, como la intermediación en la comercialización del producto. Ante la caída de los precios del café y el limitado recurso productivo con el que cuentan las familias, es frecuente ver que los indígenas son contratados como jornaleros en los cafetales, no de grandes terratenientes, pero sí de pequeños productores que a través del tiempo han concentrado mayores recursos en la población indígena.

En cuanto a la tecnología de producción del café, se puede señalar que se obtuvo básicamente de los conocimientos transmitidos por el Instituto Mexicano del Café (Inmecafé), que operó en la región entre 1970 y 1990. Sin embargo, las formas organizativas surgidas con Inmecafé fracasaron cuando los acuerdos que este mantenía a nivel internacional terminaron y las nuevas políticas de desarrollo desarticularon la relación Estado-productores.

La principal variedad que se encuentra en los huertos es la Caturra, mezclada con otras de menor importancia, como las variedades Bourbon, Garnica y Criollo. La principal actividad es el deshierbe, que se realiza con machete usando la mano de obra familiar. No se efectúa control de plagas y enfermedades debido al alto costo que implica llevarlo a cabo. La situación prevaleciente de no recolectar el producto está ocasionando en los huertos la plaga del gusano, que está afectando directamente a las plantas.

La cosecha se realiza desde septiembre hasta los últimos cortes en febrero y marzo. El corte se hace en forma paulatina, conforme va madurando la cereza. El promedio de cortes es de cinco, con un máximo de ocho y un mínimo de dos (INI-FIDA, 1994). El rendimiento de la producción en cereza por hectárea es realmente bajo: se obtienen aproximadamente cuatro quintales por hectárea, situación que no permite alcanzar el nivel de subsistencia. Por esa razón los huerteros indígenas son también milperos, ganaderos de traspatio, recolectores y jornaleros. El precio en cereza varió de \$1 a \$1,50 por kilo, mientras

que el precio del café en la presentación de pergamino osciló entre los \$5 y \$7 el kilo (Bartra, 2001).

## METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

Existe poca información sobre las condiciones de vida de las familias. Por ello se consideró importante utilizar una técnica de muestreo aleatorio para estudiar la población.

En la primera etapa de este trabajo de investigación se seleccionaron los municipios de Huehuetla, Hueytalpan, Olintla y Zapotitlán de Méndez. Una vez hecho esto se decidió obtener una muestra estadística en cada municipio. De acuerdo a los objetivos del estudio y a la información con que se contaba, se decidió utilizar un muestreo cualitativo usando la variable de autoconsideración de pobre, para lo cual se realizó un primer sondeo. Esta variable se consideró de gran importancia, y determinante para definir el tamaño de la muestra. A la vez se consideró el porcentaje de participación en el PROGRESA. A la variable “se considera pobre” se le dio el valor de  $p_n=.75$  y  $q_n=.25$  ( $p_n$  población con la característica de interés y  $q_n$  población sin la característica de interés).

La muestra de entrevistas que se realizaron en este estudio comprendió a 213 familias de cuatro municipios y 18 localidades. El 71,4% fueron familias participantes en el PROGRESA, y el restante 28,6% familias que no contaban con dicho apoyo, como mecanismo de contraste. El instrumento utilizado para captar la información fue el cuestionario estructurado, del cual se obtuvieron datos e impresiones de familias participantes y no participantes en el PROGRESA. La selección de las familias a entrevistar se realizó conforme al padrón del PROGRESA proporcionado por el enlace municipal para el caso de participantes en el programa, y con listados proporcionados por el municipio de las familias que no estaban recibiendo apoyos del PROGRESA.

Con la finalidad de conocer el nivel educativo, la opinión respecto del PROGRESA, sus ingresos y egresos, y las características de su relación con la comunidad y posibles alternativas para solucionar el problema de la pobreza, se realizaron 117 entrevistas a maestros de primaria y 15 a maestros de secundaria pertenecientes a 22 escuelas, 19 de nivel primario y tres de secundaria, en 18 localidades. También se aplicó un cuestionario a estudiantes (123 entrevistados) que estaban cursando el tercer año de secundaria de ocho localidades de los mismos municipios señalados anteriormente. Se buscaron los mismos objetivos que los pretendidos con los maestros, además de el de conocer su proyección de vida al concluir el nivel escolar respectivo.

Para el análisis del componente de salud y alimentación se hizo un estudio de caso, y se partió de comparar los resultados de expedien-

tes clínicos, diagnósticos de salud y plan de trabajo de la información correspondiente al año 2000 de las Unidades Médico Rurales (UMR) de Olintla y Hueytlalpan, pertenecientes al Programa IMSS-Solidaridad (antes IMSS-COPLAMAR).

En cuanto al aspecto de la alimentación, se buscó conocer los diferentes tipos de alimentos que se consumen en la región y el aporte de nutrientes que estos proporcionan, evaluando con ello la importancia de la dieta y sus deficiencias. Para ello se utilizaron las entrevistas realizadas a las familias. Para el análisis y cálculo de los requerimientos de los principales nutrientes se obtuvieron los datos a partir de evaluar la dieta consumida durante la semana. Se realizó un estudio de caso de 10 familias, en los 4 municipios, bajo un seguimiento de su consumo por 4 semanas: 5 familias fueron analizadas en los meses de junio y julio, y las otras 5 en noviembre y diciembre de 2000.

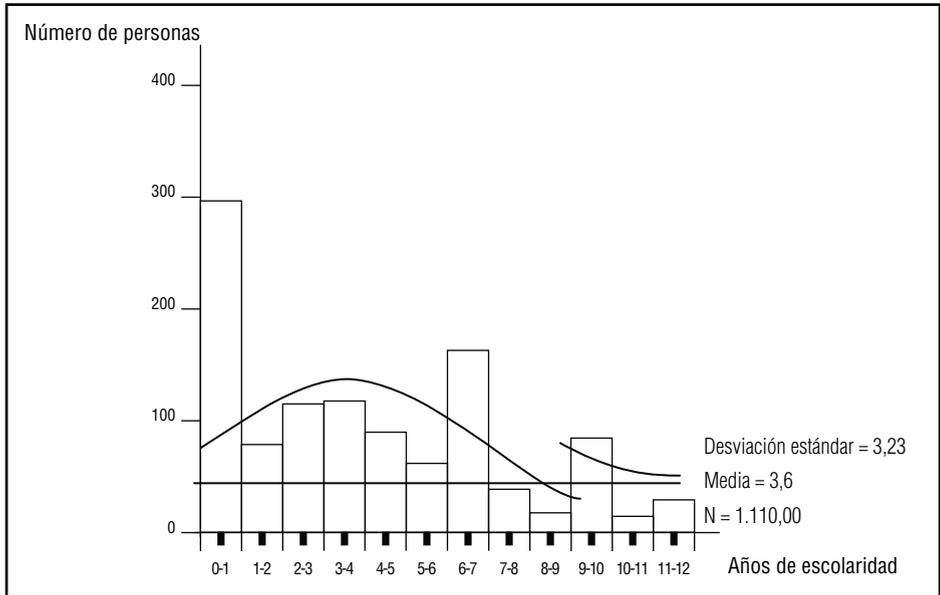
Los alimentos a partir de los que se obtuvieron los nutrientes fueron frijol, maíz, chile verde, sopa de pasta, huevo, carne de cerdo, carne de pollo, arroz, papa, camote, azúcar, pan y manteca. Se excluyeron alimentos como la leche, ya que no representó un consumo constante, o las frutas, fundamentalmente cítricos, que sólo se consumen en temporada. Se realizó un cálculo semanal aproximado y se dio el valor de acuerdo a seis grupos de edad. Con ello se intentó complementar el análisis del consumo y los requerimientos observados en las familias totonacas. Se partió del análisis de los requerimientos energéticos proporcionados por los diferentes grupos de alimentos para una dieta normal, tomando en cuenta que el 50-60% de la energía necesaria es proporcionada por carbohidratos, 30-35% por grasas, y 10-15% por proteínas, agregando los requerimientos diarios del grupo de vitaminas y minerales. El cálculo se realizó conforme con los siguientes niveles de aportes: carbohidratos, 5-6 gr/kg de peso; proteínas, 1 gr/kg de peso; grasa, 2 gr/kg de peso. Para calcular los requerimientos-deficiencias se dividió la muestra en 6 grupos, considerando el peso promedio existente, según muestra de campo.

## RESULTADOS

### COMPONENTE EDUCATIVO

La edad promedio de los padres entrevistados fue de 44 años, y la de las madres fue de 40 años. Los padres que participaban en el programa tenían una edad promedio de 41,5 años, y los que no participaban de 41,9 años. No existe diferencia significativa de acuerdo a la edad y la participación (prueba de medias independientes  $t=-0.280$  y un nivel de significancia de 0.779, ver Figura 2). El promedio de escolaridad en la familia es de 3,6 años: 3,35 para el sexo femenino y 3,8 para el masculino.

**Figura 2**  
Escolaridad según los miembros de las familias entrevistadas



Fuente: información obtenida de entrevistas realizadas durante el año 2000.

Del total de miembros de la familia mayores de 15 años, 36,1% son analfabetos, mientras que el restante 63,9% se considera como alfabeto, existiendo diferencia significativa entre participantes y no participantes respecto a la población analfabeta, manifestándose en mayor grado en los no participantes (prueba de  $\chi^2 = 7.118$  y una  $P < 0.008$ ).

Se encontró que no existe relación directa entre edad y escolaridad. Por el contrario, se muestra una relación inversa, donde las personas de mayor edad poseen menores niveles de escolaridad (prueba de  $\chi^2 = 0.92$  y una  $P = 0.334$ ), lo que concuerda con un gran número de estudios sobre el medio rural.

Esta situación puede sugerirnos dos aspectos importantes que sin embargo no muestran a simple vista la relación causa-efecto necesaria para entender el fenómeno: o bien las familias más jóvenes tienen más interés por participar en los programas, o debido a su facilidad de ser bilingües pueden interactuar más hacia el exterior. Se constatan marcadas diferencias existentes en la relación entre sexos, siempre en términos de desventaja para la mujer. De allí la importancia de instrumentar programas con una visión de género que permita a ambos sexos igualar oportunidades para un adecuado desarrollo de las familias, partiendo desde luego de respetar sus costumbres y tradiciones, para evitar confrontaciones familiares y comunitarias.

El nivel de deserción escolar en los cuatro municipios estudiados disminuye en 1,84% del ciclo escolar de 1994-1995 al de 1999-2000. Tres años antes de iniciarse el programa, el índice de deserción era del 6,64%, mientras que tres años después del inicio del PROGRESA disminuye a 4,80%. En el nivel de la primaria el índice de deserción era de 2,09%, mientras que en el nivel de la secundaria era de 1,04%.

Antes de iniciarse el programa, de un total de 7.425 alumnos el 14,1% reprobaba. En el período 2000-2001, con una población de 8.417 alumnos, se logra bajar la cifra al 10,2% de alumnos reprobados, con un aumento en el nivel de asistencias del 13,3%. Mediante una prueba de  $\chi^2 = 76.44$  y una  $P < 0.00001$  se pudo mostrar que esta reducción porcentual fue significativa, y que es posible atribuirla al apoyo otorgado por el PROGRESA.

En el nivel de la primaria la población creció 6,4% mientras que el índice de reprobación que antes de iniciado el programa era de 14,5% disminuyó en tres años a 11,6%, siendo poco representativo ya que cayó sólo 2,9%.

Respecto a los estudiantes de nivel secundario, observamos que el índice de reprobación mantuvo una tendencia a disminuir favorablemente en relación a antes y después, al pasar de 11,5% en los ciclos de 1994-1995, 1995-1996 y 1996-1997, a 4,04% de estudiantes reprobados para los ciclos de 1997-1998, 1998-1999 y 2001-2002: disminuyó 7,46 puntos porcentuales, con un crecimiento de matrícula realmente considerable, de 63%, en los seis años estudiados. Las causas de esta tendencia pueden imputarse en parte a los estímulos ofrecidos por el programa.

De los alumnos de nivel primario, 42% estaban inscritos con edades superiores a las que estipula la normativa y el porcentaje se incrementaba conforme se avanza de primero a sexto grado. A través de la prueba Ji-cuadrado se encontró diferencia significativa en la deserción escolar ( $\chi^2 = 6.24$ ; probabilidad = 0.012), por lo que se puede afirmar que para el ciclo escolar 2000-2001 los niños de mayor edad han desertado en mayor proporción que los que cursan la escuela primaria con edades establecidas por el sistema educativo nacional, consideradas como normales.

#### LOS RECURSOS HUMANOS

Aunque parezca paradójico, la contratación de maestros no alcanzó la misma magnitud que la construcción de escuelas y aulas en los cuatro municipios estudiados. En seis años se contrató a 12 maestros para las escuelas primarias, a razón de dos por año. Para la secundaria se pasó de 37 a 63 profesores. Esto es, hubo un aumento de 36 profesores en 6 años, a razón de 6 por año. En primaria se contrató un maestro

por cada escuela nueva, mientras que en secundaria se contrataron 7 profesores por cada una. Esto pondría de manifiesto una carencia del personal encargado de la educación.

El 60% son casados, con 2 a 4 dependientes. El 22% de los profesores son originarios del municipio, 38,6% de la región, mientras que el restante 40% son originarios de otros municipios del estado de Puebla o de otros estados. El 67% de los profesores tiene la familia fuera del lugar donde se encuentra la escuela. Entre ellos, el 66% frecuenta a su familia en forma semanal y el 16% cada 15 días. El salario promedio que perciben es de 4.500 pesos mensuales. El gasto promedio de estadía de los que no son originarios de la localidad es de 1.286 pesos mensuales. Los gastos se distribuyen de la siguiente forma en promedio mensual: transporte 440 pesos, hospedaje 224 pesos, alimentación 508 pesos, y otros gastos 114 pesos. Este gasto realizado por un profesor en la localidad donde trabaja representa el 30% de su salario, y después de las erogaciones le quedarían en promedio 3.200 pesos mensuales, dinero neto que estaría aportando a la familia (el dólar fluctuó en esos meses entre 9,3 y 9,4 pesos por dólar).

De acuerdo a la percepción de los maestros, el 72,5% se considera pobre, ya que su salario no es del todo favorable con relación a profesores de su nivel en el magisterio. En el nivel más bajo de percepción, que va de los 1.000 a 3.400 pesos mensuales, el 100% se considera pobre, mientras que en el mejor estrato salarial, de los 4.900 a los 6.600 pesos, sólo el 19% se considera pobre. En el nivel intermedio, de los 3.600 a los 4.900 pesos, sólo el 18% no se considera pobre en términos de su situación económica.

Mediante una escala nominal del 1 al 9 aplicada a los profesores para conocer su percepción respecto a su nivel de vida en consideración a los profesores del mismo ramo, observamos que el 73,5% se ubicó hasta el nivel 5. Del nivel 5 en adelante, sólo el 26,5% restante de los profesores sintió que sus condiciones son menos favorables. En este último estrato se observó que la mayoría de los maestros no son originarios de la localidad donde trabajan, y sus gastos afectan en gran forma sus salarios.

#### COMPONENTE SALUD Y ALIMENTACIÓN<sup>5</sup>

Las UMR (Unidades Médico Rurales) dan atención a dos tipos de grupos de población: la población-universo, que está conformada por los habitantes de todas las localidades del municipio, y la población adscri-

---

<sup>5</sup> Para el análisis de los componentes salud y alimentación fue importante la asesoría de la Dra. Acela Solís Cid, especialista en medicina familiar del Instituto Mexicano del Seguro Social en Puebla, México.

ta, que es la población de la comunidad donde se encuentra la sede más las tres localidades de acción intensiva seleccionadas por el programa.

En la población-universo se da atención especial a todos los beneficiarios del PROGRESA y se lleva un control más rígido que con la población adscrita. En la población-universo existen reuniones mensuales, se realiza un seguimiento a los niños desnutridos y se llevan a cabo revisiones médicas generales a cada miembro de la familia beneficiada por el PROGRESA, dependiendo del grupo de edad.

Las UMR son atendidas por médicos generales y dos auxiliares de área médica, y cuentan con el apoyo de un comité de salud, promotoras sociales voluntarias (un promotor por cada diez familias) y un asistente de salud por comunidad<sup>6</sup>. Los médicos que atienden este tipo de unidades son pasantes en servicio social o médicos generales contratados de las universidades, que dan atención médica de lunes a viernes en turno matutino y vespertino, cubriendo 24 horas para la atención de urgencias. Las auxiliares de área médica son originarias de la localidad o localidades vecinas, y son capacitadas por el programa: por lo general no cuentan con título de enfermería. Una trabaja de lunes a viernes, y la otra está a cargo de la unidad sábados y domingos. El comité de salud se forma en cada comunidad de acción intensiva y se conforma con cinco vocales que ayudan a atender aspectos relacionados con la nutrición, educación, saneamiento básico y vacunación, y son capacitados por los responsables de la UMR. Se cuenta también con el grupo de terapeutas tradicionales (curanderos y parteras) y asistentes de salud, los cuales son capacitados constantemente y realizan un informe mensual de sus actividades. En cada comunidad existe un Centro de Educación Nutricional (CEN), manejado por el equipo de salud y bajo la responsabilidad del vocal de nutrición y promotores sociales voluntarios<sup>7</sup>.

La principal causa de morbilidad en la población estudiada es el grupo de las enfermedades con puerta de entrada y localización en las vías respiratorias, como rinofaringitis, faringo-amigdalitis, bronquitis, neumonías y tuberculosis pulmonar. Entre las principales causas que están determinando este tipo de padecimientos se encuentra la carencia de viviendas adecuadas que cubran estándares de nivel de vida mínimos necesarios. Según el censo del saneamiento básico de la población adscrita de la UMR, el grado de hacinamiento y promiscuidad es considerable, ya que en Olintla y Hueytlalpan, respectivamente, el 53% y 59% cuentan sólo con un cuarto para dormir y preparar los alimentos.

---

6 El concepto de Comunidad LAI se define en el Programa IMSS-Solidaridad como Localidad Acción Intensiva, población que forma parte del universo de trabajo de las UMR.

7 El CEN tiene como objetivo la capacitación continua sobre alimentación de grupos de alto riesgo (embarazadas, madres lactantes, niños en la etapa infantil y preescolar).

Existe una relación directa con las características propias de la vivienda con pisos de tierra (81% en Olintla y 87% en Hueytlalpan) y sin ventilación adecuada (52% en Olintla y 48% en Hueytlalpan). Otra de las condicionantes que pueden agravar las infecciones de vías respiratorias son las corrientes de aire en las viviendas que no cuentan con enjarre (49% en Olintla y 70% en Hueytlalpan).

Entre las enfermedades más comunes que manifiestan la pobreza se incluyen la diarrea aguda, amibiasis, cólera y otras parasitosis (ascariasis y oxiuriasis), en constante incremento. Según el diagnóstico de salud, se considera que las causas que están condicionando la desnutrición son la escasez de recursos alimentarios, el bajo nivel educativo y los hábitos higiénico-dietéticos deficientes enseñados a los niños por los padres, la falta de interés de la población en la crianza de animales domésticos, la falta de terrenos para establecer los huertos familiares, y la mala distribución de los apoyos municipales. Se capacitó en el CEN a las madres con menores de 5 años y mujeres embarazadas para la preparación de alimentos con alto valor nutritivo utilizando los recursos disponibles en la comunidad. Otra de las actividades de capacitación a la población en riesgo es el establecimiento de huertos de hortalizas y granjas de especies menores. El 38% de las familias cuenta con ellos.

Para el caso de la desnutrición en mujeres embarazadas, se empezó a llevar un control a partir del PROGRESA, por tanto sólo se cuenta con información de los últimos tres años, con una tendencia decreciente año a año para ambos municipios. Para Olintla, esto representó el 30% respecto al total de embarazadas en el último año de estudio (22 embarazadas), mientras que en Hueytlalpan significó el 20% respecto a 82 embarazadas.

En cuanto a la morbilidad para este padecimiento, se realizaron 1.027 consultas de primera vez, tanto a niños menores de 5 años como a mujeres embarazadas. De este total, 591 correspondieron a niños menores de 5 años con algún grado de desnutrición de un total de 603 familias PROGRESA, lo cual da un promedio de 49 consultas por mes para este padecimiento. Se recibieron 22.752 sobres de suplemento alimentario, que se entregaron en su totalidad pero sin embargo no se distribuyeron homogéneamente durante todos los meses del año.

En cuanto a la salud reproductiva –pre-eclampsia/eclampsia, hemorragia precoz del embarazo y enfermedades de transmisión sexual– no se presentaron casos en los últimos tres años.

El programa de vacunación universal en los menores de 5 años se ha cubierto al 100% en los últimos cuatro años, aplicándose vacunas para poliomielitis, difteria, tosferina, tétanos, sarampión, rubéola, parotiditis y tuberculosis. Los resultados en este mismo periodo han sido satisfactorios, ya que no reportan ningún caso de morbilidad por padecimientos prevenibles por vacunación. Para el logro del objetivo se

lleva un control de los nacimientos que ocurren en la población adscrita, y se le da seguimiento para la aplicación de vacunas de acuerdo a la edad, hasta completar los esquemas correspondientes a los menores de 5 años. Asimismo se da seguimiento a los niños que ingresan en primaria, aplicando refuerzos para sarampión y tuberculosis pulmonar. En niños de 12 años y más, se está aplicando toxoide diftérico.

De los padecimientos crónicos degenerativos, la diabetes mellitus y la hipertensión arterial se han mantenido con baja incidencia en ambos municipios, sin reportarse casos nuevos en los últimos tres años. Apoyándonos en la observación de campo, se constató que la población indígena no tiene problemas de obesidad ni sedentarismo, lo cual puede explicar la baja incidencia de dichos padecimientos. Respecto a la fiebre reumática y cardiopatía reumática, no se reportaron casos en los últimos años a pesar de la incidencia de amigdalitis, que es la causa de los mismos.

Aun cuando la mayoría de las infecciones e infestaciones de la piel no constituyen un peligro para la vida del hombre, representan un problema importante de salud por su alta incidencia.

De este grupo de padecimientos, las más frecuentes son las escabiosis, micosis y pediculosis. Estos padecimientos tienen en común los mismos factores condicionantes: el hacinamiento, la promiscuidad, la falta de higiene personal, y malas condiciones sanitarias.

Por las condiciones de vida de la población indígena, en esta región son frecuentes las infecciones e infestaciones. Pero en tanto no ponen en riesgo la vida se les otorga poca importancia, y no se generan consultas. La UMR analizó estos padecimientos en las escuelas. En el caso de Hueytlalpan, de un total de 1.051 alumnos se detectaron 99 casos de infestaciones (9,4%), y para Olintla, en 966 estudiantes se detectaron 125 casos (13%).

#### ASPECTOS DE LA ALIMENTACIÓN EN LAS FAMILIAS

La pirámide ideal de alimentación tiene en su base a los cereales y tubérculos como fuente principal de carbohidratos que aportan la energía necesaria para desarrollar las actividades de la vida diaria. Para un adecuado funcionamiento del organismo, este grupo de alimentos debe ser consumido en forma diaria. De los resultados obtenidos podemos observar que el consumo del maíz como fuente de carbohidratos se realiza de diferentes maneras: el 100% lo consume diariamente en forma de tortillas; en forma de atoles, tamales y otros preparados, la mayoría de la población lo consume esporádicamente. El arroz y tubérculos como la papa y el camote son consumidos por cerca del 50% de la población de una a dos veces por semana.

En cuanto a la obtención de proteínas –el grupo de alimentos de origen animal y leguminoso– la totalidad de las familias entrevistadas

consume huevos como fuente, aunque no en la cantidad adecuada. El 65% los consume de una a dos veces por semana, y el 20% de 3 a 7 días por semana (que es lo más adecuado). El 64% de las familias PROGRESA los consume de 2 a 7 días a la semana. Otro de los alimentos importantes de los cuales se obtienen proteínas es la carne: 4 de cada 100 personas nunca la han consumido. El 41% la consume cada ocho días (dentro de ese porcentaje el mayor consumo se da en las familias que cuentan con el PROGRESA: 44%, frente al 33% correspondiente a las familias que no lo poseen), el 20% cada 15 días, y el 16% raras veces. La cantidad varía entre medio kilo y un kilo por familia, obtenida mediante la matanza que se realiza cada 8 días cuando hay plaza en la cabecera municipal: fundamentalmente carne de cerdo, más barata que la carne de res.

El consumo de leche es de suma importancia, ya que constituye una fuente significativa de proteínas. Sin embargo, los datos muestran deficiencias en su consumo. El 60% no la consume comúnmente (54% de las familias PROGRESA, contra 71% de las no participantes en el PROGRESA), el 20% lo hace en raras ocasiones, y sólo el 4% lo hace en forma constante. El grupo de alimentos que puede sustituir a las principales fuentes de proteínas de origen animal es el de las leguminosas: lenteja, haba, garbanzo y alverjón. Sin embargo, este grupo de alimentos no es consumido habitualmente. De los entrevistados, 14% nunca ha consumido ninguna leguminosa, 36% lo hace en raras ocasiones, y sólo el 11% de la población entrevistada las consume de 3 a 7 veces por semana, la práctica considerada más adecuada. El consumo de frijol como una leguminosa importante no se da en la manera esperable: sólo el 43% lo consume en forma constante. Una cuarta parte de la población entrevistada lo consume de una a dos veces por semana, ya que no es cultivo común en la región y depende del ingreso obtenerlo. El chile verde es un complemento de todos los alimentos que se consume constantemente, asociándolo con otros alimentos; en ocasiones es el principal alimento junto con la tortilla.

#### UN BALANCE NUTRICIONAL DE LAS FAMILIAS

Los requerimientos calóricos son fundamentales para contar con un adecuado funcionamiento del cuerpo humano. La falta de energía es determinante para desarrollar actividades y funciones internas del organismo. Un aporte deficiente se manifiesta en la desnutrición, denominada también *hambre crónica*, característica de las zonas rurales. Los alimentos que se consumen sacian al individuo, pero no necesariamente cumplen con los requerimientos de una dieta adecuada. Esto conlleva indudablemente a efectos que se van manifestando en el trayecto de la vida: “Lo que ocurre –informaron en enero de 1988 Roldán, Chávez, Romero y Madrigal– es que un organismo desahuciado por la mala ali-

mentación, presa del hambre crónica, es un organismo indefenso, ...en donde las infecciones y parasitosis múltiples se alojan sin resistencia, las que no les permiten morir de hambre sino que lo hacen fallecer tiempo antes” (Calva, 1998: 68).

Los requerimientos disminuyen en mujeres y en adultos mayores. En el caso del primer grupo, el déficit es del 48%. En el segundo se cubre el 87% de los requerimientos. De acuerdo al consumo en los grupos que más nutrientes requieren (adolescentes y adultos jóvenes), al cotejar el consumo de alimentos que proporcionan los elementos energéticos observamos grandes deficiencias: en los adolescentes varones el déficit es del 65%, mientras que en las mujeres es del 57%.

**Cuadro 1**  
Consumo

Consumo diario 1.042 kl/cal	Peso	Edad	Requerimientos	% de requerimientos cubiertos
Niños	34	8-12 años	2.200	47
Adolescentes varones	55,5	13-18 años	3.000	35
Adolescentes mujeres	52,5	13-18 años	2.400	43
Adultos jóvenes varones	54	19-59 años	2.800	37
Adultos jóvenes mujeres	47	19-59 años	2.000	52
Adultos mayores	50	> de 60 años	1.200	87

Fuente: elaboración propia en base a información de campo recolectada en el año 2000.

### PROTEÍNAS

La carencia de proteínas afecta en mayor medida a los adolescentes y adultos jóvenes, que cubren apenas poco más del 50% de los requerimientos. Hay deficiencias importantes de requerimientos proteicos en cinco de los seis grupos de edad. Sólo el grupo de niños de 8-12 años, cuyos requerimientos son bajos, logra cubrirlos en forma adecuada. Sin embargo, al entrar a la adolescencia su consumo disminuye al nivel del 52% del total de sus requerimientos. El siguiente cuadro describe cada uno de los casos.

**Cuadro 2**  
Balance del consumo de proteínas

<b>Consumo diario 28,5 g</b>	<b>Peso</b>	<b>Edad</b>	<b>Requerimientos</b>	<b>% de requerimientos cubiertos</b>
Niños	34	8-12 años	34	84
Adolescentes varones	55,5	13-18 años	55,5	51
Adolescentes mujeres	52,5	13-18 años	52,5	54
Adultos jóvenes hombres	54	19-59 años	54	53
Adultos jóvenes mujeres	47	19-59 años	47	61
Adultos mayores	50	> de 60 años	50	57

Fuente: elaboración propia en base a información de campo recolectada en el año 2000.

En el caso de este estudio, donde la población tiende a tener características muy homogéneas en las condiciones de pobreza extrema y no existen indicadores que puedan elevar un poco el promedio, observamos deficiencias mucho mayores. Tomando como ejemplo a las mujeres y varones adultos, las deficiencias para el primer grupo son del orden del 39%, y para el segundo, del 47%. Por otro lado, es importante señalar el problema que representa el consumo de proteínas de origen vegetal. Según Zubirán, “ni el maíz, ni el frijol contienen dotaciones bastantes de proteínas, y además, éstas no igualan por sus cualidades a las que suministran la carne y la leche. Las proteínas vegetales se caracterizan por el desequilibrio de sus aminoácidos, lo cual hace a estos menos digeribles... la absorción intestinal de los aminoácidos es óptima cuando éstos se encuentran en proporciones adecuadas, puesto que atraviesan las mucosas con una velocidad de absorción propia, y compiten entre ellos por utilizar los mecanismos de absorción, ...las proteínas de origen vegetal son deficientes, en mayor o menor medida, en cuatro aminoácidos esenciales: el triptófano, la metionina, la lisina y la treonina” (Calva, 1998: 54-56). Por ello, aunque se cubrieran en buena proporción las proteínas, si estas son de origen vegetal es imposible nutrir en forma adecuada a un individuo.

El efecto más claro de una mala alimentación que no proporcione los nutrientes requeridos se manifiesta en el aprendizaje (principalmente en los niños y adolescentes), en el estancamiento de su crecimiento físico, y como efecto secundario en su conducta (con problemas sociales adaptativos).

GRASAS

Las grasas constituyen una fuente importante de la energía que requiere el organismo humano. Los principales lípidos que constituyen la dieta son los triglicéridos, fosfolípidos y esteroides. Las grasas proporcionan entre el 10 y 45% de la energía corporal total (McLaren, 1980). Por ello, los individuos activos requieren una dieta rica en grasa para poder satisfacer sus requerimientos energéticos. Las dietas pobres en grasas por lo común son pobres en proteínas y otros nutrientes. No todas las dietas ricas en grasas que se consumen tienden necesariamente a fomentar la obesidad.

En base a los datos de campo de las familias se observan grandes problemas en la obtención de calorías a través del consumo de grasas, ya que su consumo no llega ni siquiera al 50% de los requerimientos. De los diferentes grupos en que se divide el estudio, los niños son los que menos requerimientos tienen: sin embargo, sus deficiencias son altas.

**Cuadro 3**  
Balance del consumo de grasas

Consumo diario 25 g	Peso	Edad	Requerimientos	% de requerimientos cubiertos
Niños	34	8-12 años	51	49
Adolescentes varones	55,5	13-18 años	83,3	30
Adolescentes mujeres	52,5	13-18 años	78,8	32
Adultos jóvenes varones	54	19-59 años	81	31
Adultos jóvenes mujeres	47	19-59 años	70,5	35
Adultos mayores	50	> de 60 años	75	33

Fuente: elaboración propia en base a información de campo recolectada en el año 2000.

CARBOHIDRATOS

Una de las principales formas de los carbohidratos es la glucosa. El cerebro es la estructura más dependiente de glucosa, ya que esta constituye la principal fuente de energía. En las zonas rurales, la mayor parte de los carbohidratos se consumen en forma de almidones, que se encuentran en granos de cereales, gránulos de raíces y semillas de plantas (papa, camote, yuca), y que en sociedades más urbanizadas han sido sustituidos por la sucrosa (McLaren, 1980).

Aun cuando suponemos que el grupo de los carbohidratos puede mostrar una diversidad de variantes en los alimentos consumidos en la dieta rural, observamos en el cuadro siguiente que es el grupo de

nutrientes que más se logra satisfacer con la dieta consumida, pero no en la proporción esperable, ya que sólo en un grupo de edad se cubren dichos requerimientos.

**Cuadro 4**  
Balance del consumo de carbohidratos

Consumo diario 185 g	Peso	Edad	Requerimientos	% de requerimientos cubiertos
Niños	34	8-12 años	170	109
Adolescentes varones	55,5	13-18 años	277,5	67
Adolescentes mujeres	52,5	13-18 años	262,5	70
Adultos jóvenes varones	54	19-59 años	270	69
Adultos jóvenes mujeres	47	19-59 años	235	79
Adultos mayores	50	> de 60 años	225	82

Fuente: elaboración propia en base a información de campo recolectada en el año 2000.

Existen verduras y hortalizas, como el chayote y los quelites, que proporcionan niveles bajos de carbohidratos. Los hongos y el camote, que sí proporcionan buenos niveles de carbohidratos, no fueron considerados ya que se consumen sólo en temporada.

#### LA POBREZA Y EL PROGRESA: ANÁLISIS DE LAS FAMILIAS

La valoración de las familias de sus niveles de vida es de gran importancia para un estudio de pobreza, ya que permite relacionar las respuestas obtenidas con las condiciones materiales. De la muestra de familias entrevistadas, 94 de cada 100 se consideran pobres. Los motivos por los cuales se consideran pobres son fundamentalmente porque: consideran que no tienen nada (32,8%); no les alcanza para comprar lo necesario (19,8%); no tienen tierra (17,6%); no hay trabajo (17,6%).

El no tener nada –como una característica del por qué se consideran pobres– está relacionado con los problemas de la vivienda, el empleo y la posesión de bienes, y se debe a la falta de ingresos suficientes para comprar lo necesario: motivos claros y objetivos de la realidad que están padeciendo. El no tener tierra, trabajar como jornalero, o que no existan posibilidades de empleo, son indicadores importantes que también salen a relucir y demuestran la situación de los indígenas Totonacos.

En cuanto a la opinión sobre el funcionamiento del PROGRESA, se obtuvieron los siguientes comentarios. El programa funciona funda-

mentalmente con las familias que se incorporaron en el primer empadronamiento en 1997 (85% de las familias). El restante 15% se incorporó durante los tres años siguientes.

El ingreso que se recibe de parte del programa depende de los niños que se encuentran becados en la escuela. El ingreso máximo por familia es de 820 pesos mensuales, pero hay familias que perciben el ingreso mínimo, que según el estudio es de 100 pesos, y que corresponde a las familias que no cuentan con hijos en la escuela, por lo general ancianos. Aunque no siempre fue posible cotejar en su totalidad el ingreso, los recibos del PROGRESA ayudaron a conocer en parte los aportes con los que cuentan las familias.

Es un falso señalamiento el que comúnmente se ha hecho con respecto al derroche del dinero que reciben las familias. La opinión de los beneficiarios respecto a cómo lo distribuyen es de suma importancia. De cada 100 familias, 97 dedican el dinero a la alimentación, a la compra de ropa o a cubrir las necesidades de los niños (este último rubro fue señalado por el 40% de las familias). De la misma manera, debe desecharse la idea de que el esposo gasta el dinero en la compra de alcohol, en la cancelación de deudas u otras necesidades que no tienen que ver con lo solicitado por el programa. Asimismo debe abandonarse la creencia de que las mujeres jefas de familia no pueden administrar el dinero. Por el contrario, se observó la manera en que estas mujeres indígenas administran correctamente el recurso que se les proporciona y lo orientan a cubrir las necesidades primordiales, con un compromiso muy claro.

Una de las grandes debilidades es que el programa ha creado divisiones en las localidades, ya que las familias que no cuentan con el apoyo del PROGRESA tienden a molestarse con las que sí lo tienen, porque consideran que la situación en la que viven es muy semejante, con las mismas carencias y en ocasiones incluso peores: así lo señaló el 30% de las familias que cuentan con el apoyo. Aunado a ello, intentamos probar si el programa había modificado sus formas de vida, aunque el 95% de las familias lo negó.

Se buscó constatar si el PROGRESA sustituía otros apoyos ofrecidos por el sector público (Tortibonos, Liconsa, etc.), y se encontró que los programas no habían llegado a estos pueblos indígenas y los habían mantenido al margen de los beneficios del sector público (92% negó que el PROGRESA reemplazaba otros apoyos). Aun cuando se establecieron cinco opciones respecto de lo que les gustaba del programa, poco más del 80% señaló que le gusta por el dinero que recibe en forma de beca y, en menor medida, por el suplemento alimenticio (8,5%), aunque este sea una de las bases del programa. Los encuestados indicaron claramente que se le ha dado muy poca importancia a los suplementos alimenticios. El apoyo no ha sido generalizado, ya que sólo

se le da a embarazadas, madres lactantes, niños desnutridos o personas en situación de desnutrición crónica. Existen quejas respecto de que el dinero proporcionado es insuficiente (33%) y de que la escuela y la clínica comprometen a los padres en diversas tareas (10%).

Analizar si con el apoyo del PROGRESA se han mejorado las condiciones de vida de la población es de gran importancia, ya que permite ver de una u otra forma su impacto a nivel de la comunidad o en la misma familia. La opinión de los entrevistados no fue del todo positiva, ya que sólo 33% afirmó que el apoyo había mejorado las condiciones de vida de la comunidad. El 23% señaló que a partir del programa es posible mandar a los niños a la escuela, situación que antes se hacía más complicada y el 9% confirmó que puede comprar más cosas cuando les llega el apoyo. Del 36% que negó que existiera cambio alguno, 12% señaló que existe más alcoholismo y que algunos se niegan a trabajar cuando cuentan con el recurso. El restante 31% no tuvo opinión al respecto.

En cuanto a la mejora en las condiciones de vida de las familias, las opiniones fueron mucho más alentadoras: cerca del 70% consideró que de una u otra manera el dinero del PROGRESA ha apoyado con el ingreso proporcionado a la economía familiar, tan golpeada en los últimos años. Sin embargo, los conflictos ocasionados en el seno familiar por la inconformidad del varón como consecuencia de que la madre recibe el dinero (determinación del PROGRESA), dificultaban la obtención de información. Por ejemplo, el médico de la clínica afirmaba que en múltiples ocasiones la autoridad tenía que intervenir como mediador de los conflictos que se presentaban. Indudablemente no todos llegan a esta instancia, pero en algunos casos a pesar de las secuelas que los pacientes mostraban al asistir a la consulta, negaban el origen del conflicto, que sólo tras las declaraciones de los vecinos o de los mismos familiares podía constatararse (en la información empírica sólo el 3% lo ratificó).

El 93% de los entrevistados sostiene que el programa debe continuar. No obstante, consideran que existen algunas cosas que deben cambiar. Se refieren fundamentalmente al aumento en la cantidad de becas otorgadas, que se le brinde el beneficio a todos y no se discrimine o deje de lado a familias que también necesitan el recurso otorgado por el PROGRESA, y que se revisen las listas, ya que existen familias que no necesitan el apoyo y otras que deberían contar con él. Otros consejos ofrecidos estuvieron relacionados con la necesidad de hacer llegar a la comunidad el dinero, ya que caminan varias horas para ir a recibirlo y en ocasiones, cuando los citan, no se presentan los responsables de entregar el recurso. Además, los entrevistados consideran que es importante modificar la forma en que son atendidos, ya que en ocasiones padecen desprecio. También piden que el apoyo a los niños continúe

después de la secundaria, para que puedan seguir estudiando, y que se surta a la clínica de más medicinas.

Los estudiantes entrevistados provienen de familias de escasos recursos. En concordancia con dicha situación, el 82% cuenta con beca. Para indagar cómo es considerada la situación económica de las familias, se estableció una escala de excelente a muy mala. Principalmente consideraron que la situación era regular (cerca del 50%) y mala (17%). Pese a ello el 30% evaluó como buena la situación económica de la familia. Los motivos de la apreciación de las familias se deben a que consideran que los ingresos son bajos y no constantes, por lo cual sólo alcanzan para sobrevivir y no para adquirir otros productos tales como la vestimenta y los alimentos.

La calificación que obtuvo el PROGRESA fue buena a excelente para el 63,5% de los encuestados y regular para el 28,5%. En ese sentido, 75% de los entrevistados consideran que le dan buen uso al recurso, al invertirlo en la compra de útiles o en otras necesidades de la escuela. Asimismo el 80% gasta el dinero en la compra de alimentos que son aprovechados por todos los miembros de la familia. En el mismo sentido, consideran que el recurso de una u otra forma permite mejorar las condiciones de vida de las familias, ya que los niños asisten más a la escuela, con mejores útiles, y se mejoran los niveles de alimentación.

Para el 82% de los alumnos entrevistados, el seguir estudiando es importante y para el 97% esto permite mejorar las condiciones de empleo. Un porcentaje considerable de estos jóvenes (31%) ha salido o sale a trabajar fuera de la comunidad, principalmente a las ciudades de Puebla y de México, por los problemas económicos que padece la familia, señalando que el asistir a la escuela les permite relacionarse de mejor manera y encontrar empleo. El 62% no falta a la escuela, ya que podría tener problemas con la beca otorgada, y los que faltaron durante el año de estudio lo hicieron fundamentalmente por haber padecido alguna enfermedad (70%).

Los profesores coinciden con, o reafirman, la apreciación anterior, al señalar que el 67% de las familias que tienen hijos en la escuela son consideradas pobres, en la siguiente escala: muy pobres 33%, pobres 34%, regular 19%, bien 10%, muy bien 4%.

La mayoría de los niños habla español y totonaco. Sólo un porcentaje de ellos habla únicamente el castellano. El 64% de los profesores opina que los niños que hablan totonaco están en desventaja respecto de los que sólo hablan el castellano, principalmente por tres motivos: los niños que no hablan español tienen menor comprensión del lenguaje oral y escrito (38%), les cuesta trabajo expresar sus ideas y pensamientos (29%), y no entienden las indicaciones del profesor (26%). Es importante señalar que el 40% considera que existe un mayor compromiso de los padres que tienen hijos con PROGRESA, ya que obligan a

sus hijos a asistir a la escuela y así evitan las inasistencias que podrían ocasionar problemas con la beca. Los padres con hijos con PROGRESA señalan que les exigen más. Sin embargo, los maestros afirman que el nivel de participación es el mismo para todos (66% de los profesores).

En cuanto a los servicios de salud y alimentación, las familias entrevistadas consideran que ante las distancias y problemas de comunicación existentes, la asistencia a los centros de atención de salud se da solamente cuando el médico lo indica, por ejemplo debido a la presencia de enfermedades crónico-degenerativas como diabetes o tuberculosis, o en el caso de tratarse de mujeres embarazadas (26,5%), como así también en casos de extrema necesidad, cuando la vida está en peligro, de acuerdo a lo señalado por el 70% de las familias entrevistadas. La mayoría considera que el servicio es satisfactorio, fundamentalmente porque les ha brindado apoyo con las medicinas requeridas y les ha resuelto problemas de salud. Además de que al acudir a la clínica han recibido buena atención, no se reporta discriminación por ser indígenas.

En las apreciaciones sobre el servicio médico en forma comparativa de participantes y no participantes del PROGRESA, aun cuando en forma general se tiene un concepto positivo del servicio, el primer grupo considera que el servicio es mejor.

Es importante señalar que más de la mitad de las personas entrevistadas (57,5%) señaló que el servicio médico es el mismo que se otorgaba antes de iniciarse el programa.

## CONCLUSIONES

De los resultados del estudio señalados podemos concluir lo siguiente.

### COMPONENTE EDUCATIVO

El programa retiene alumnos en la escuela sin mejorar la calidad de la enseñanza. No está acompañado de inversión en equipo e infraestructura, ocasionando un sobre-cupo en las aulas.

A nivel de la escuela primaria, existe una reducción de la deserción escolar y una considerable disminución de los niveles de reprobación en el periodo posterior a la implementación del programa. De manera aparentemente contradictoria, a pesar de existir una reducción de la deserción escolar, la matrícula escolar está disminuyendo, debido a una menor inscripción de alumnos de nuevo ingreso, explicable por los problemas migratorios, productos derivados de la crisis existente.

En el nivel de la escuela secundaria, el comportamiento de las variables es inverso: mientras se observa un incremento considerable de la matrícula, las variables de deserción y reprobación también están creciendo. Ello se podría interpretar del siguiente modo: mientras las escuelas reciben más alumnos por sus expectativas de obtener apoyos

en forma de becas, también estarían reteniendo menos alumnos en la medida en que no logran tal propósito. Por otra parte, los que se quedan son más propensos a reprobado por deficiencias formativas propias de sus condiciones de vida. Los maestros buscan que los alumnos no renuncien y, para evitar que pierdan la beca, por lo general reportan datos positivos.

Los niveles de ingresos del personal docente son tan bajos que este se percibe como pobre. Esto es limitante para su desarrollo profesional, además de constituir un obstáculo para un mayor arraigo de los maestros en la región.

Se observó que los maestros tanto de primaria como de secundaria permanecen por muy poco tiempo en las escuelas y localidades de la región, estimándose en promedio apenas dos años de labores en las escuelas donde actualmente prestan sus servicios. Esto tiene implicancias adversas en el aprendizaje de los alumnos.

#### COMPONENTE SALUD

Las familias consideran que el servicio médico no ha variado después de iniciado el PROGRESA, y consideran al servicio como de buena calidad. Se muestran logros importantes en la población beneficiada, ya que los beneficiarios se comprometen a recibir cursos de capacitación y a tener revisiones periódicas. El compromiso que implica conservar el apoyo brindado por el PROGRESA hace que la educación en salud e higiene estén avanzando.

Con las revisiones periódicas se ha podido detectar enfermedades crónicas e infecto-contagiosas que pueden ser tratadas y controladas adecuadamente. Se ha comprometido a todas las mujeres embarazadas a llevar un estricto control médico, evitando con ello la mortalidad perinatal y materna. Se realizan visitas domiciliarias a niños desnutridos y embarazadas a fin de evitar complicaciones mayores.

Aun cuando el modelo de atención de este programa en las zonas indígenas es adecuado y necesario, existe una serie de deficiencias que no permiten lograr el objetivo en la manera necesaria. Entre las principales observaciones detectadas sobresalen las siguientes:

- problemas de sobre-cupo, ya que el trabajo se amplía con las responsabilidades propias del programa (seguimiento a un número mayor de pacientes, capacitación y elaboración de las estadísticas del PROGRESA);
- falta de estímulo al personal que está atendiendo al universo del PROGRESA;
- la falta de información que maneja el personal médico subestima la problemática de salud, ya que no se corresponde necesaria-

mente con la realidad de la población. Para el personal médico es la mejor forma de evitar problemas administrativos;

- no se observan las condiciones para lograr el objetivo de contar con personal médico estable que atienda a la población en extrema pobreza beneficiada por el PROGRESA. Por ello se observa una serie de contradicciones en torno a cifras y al manejo de estadísticas que no necesariamente tienen que ver con el mal funcionamiento del programa en atención a la salud, sino con que fue desbordado por la mayor demanda de servicios. Sin embargo, el círculo vicioso existente puede ocasionar que, al no mostrar la realidad, las autoridades creen que se tiene cubierta la demanda.
- las enfermedades de la pobreza siguen ocupando el primer lugar de morbi-mortalidad en la región (diarreas, enfermedades de vías respiratorias, y complicaciones del embarazo, parto y puerperio), producto de múltiples factores de sus precarias condiciones de vida que deben ser igualmente atendidos. Estos factores que están ocasionando los principales padecimientos no están siendo atacados de forma adecuada, tal que permita su erradicación.
- las distancias y la falta de caminos (o de transporte) entre la clínica y las localidades hace que la población tenga problemas para asistir a la UMR y que no pueda llevarse a cabo cada una de las actividades programadas por el equipo de salud para atender casos de urgencias.

#### COMPONENTE ALIMENTACIÓN

En cuanto al consumo de alimentos, se observa que los beneficiarios del PROGRESA tienen más posibilidades de apoyar el ingreso de la familia, y con ello mejorar la alimentación. Sin embargo, se observan deficiencias de los principales nutrientes en ambas poblaciones. Es notoria la mejoría en cuanto al consumo de alimentos de las familias que cuentan con el PROGRESA en oposición a aquellas que no lo poseen.

No obstante, la herencia que deja el PROGRESA al Programa Oportunidades está cargada de deficiencias, que es preciso resolver de la mejor manera, sin afectar a la población más necesitada que espera seguir contando con el apoyo. En relación a las familias que no han sido beneficiadas en estas regiones pobres, es necesario que vuelva a realizarse un proceso de empadronamiento, de tal forma que se compruebe si son o no sujetos de beneficio por parte del Programa Oportunidades.

## RECOMENDACIONES

A partir de los resultados de la investigación y de las conclusiones señaladas es posible esbozar las siguientes recomendaciones:

### EN MATERIA DE COMBATE A LA POBREZA

Todo programa presenta algún grado de focalización, puesto que se orienta o se dirige hacia cierta población-objetivo. En ese sentido, el PROGRESA muestra bondades y limitantes que es necesario mejorar para obtener mayores logros.

Específicamente, se requiere: ampliar la beca educativa desde el inicio de la primaria hasta concluir la preparatoria; transformar el sistema de enseñanza en el nivel de primaria, tornándolo bilingüe; modificar la enseñanza en secundaria y preparatoria, mediante un sistema que permita adecuarla a su realidad, fundamentalmente en lo que respecta a la formación agropecuaria; efectuar cambios cualitativos en la enseñanza; efectuar cambios cuantitativos en términos de mejorar la infraestructura educativa y de salud, ampliando el número de escuelas y clínicas de primer nivel, y con ello el personal médico y educativo.

La formación de capital humano tiene que estar ligada directamente con las condiciones de vida. Para ello es necesario que los programas sean incluyentes tanto en relación a las familias-objetivo como en relación a las instituciones que promueven el desarrollo.

### EN MATERIA DE COMBATE A LA MARGINACIÓN SOCIAL

Los programas universales juegan un papel importante cuando se busca atacar los problemas de marginación ligados a inadecuadas condiciones de vida. Los pueblos indígenas Totonacos muestran altos niveles de marginación en relación con los beneficios de las políticas públicas, motivo por el cual es importante la reorientación de las acciones, de modo tal que se ofrezcan niveles considerables de inversión que logren crear condiciones para un adecuado desarrollo regional y municipal. Existe un sinnúmero de carencias que hacen necesario definir prioridades que sirvan de apoyo para los programas focalizados de combate a la pobreza.

### EN MATERIA DE POLÍTICAS DE DESARROLLO PARA COMBATIR LA POBREZA

La orientación de las políticas sociales debe trabajar en dos formas: una que dirija las acciones sobre la problemática, y otra que en el corto plazo cree las condiciones que en el mediano y largo plazo transformen la situación y genere las condiciones para erradicar la pobreza. Para ello es necesario modificar la concepción de los programas, evitando que sigan siendo paliativos y centrándolos en las actividades productivas para los pobres.

Los programas que no afecten directamente la actividad económica para obtener el ingreso necesario tienden a formar parte de la conformación de un tipo de políticas que por su nivel de impacto se vuelven asistencialistas. En otras palabras, los programas como el PROGRESA (hoy Programa Oportunidades) deben estar ligados a políticas dirigidas a mejorar la actividad económica, que afecten la calidad del nivel de vida a través de los cambios en el ingreso.

Por tanto, una política que quiera afectar el problema de la pobreza desde el punto de vista del desarrollo integral debe estar orientada a la generación de riqueza y de empleo. Si la población logra generar sus propios medios de subsistencia, ello permitirá romper el círculo de la pobreza. Es necesario que la población logre generar sus propios ingresos, por tanto la inversión para el desarrollo debe tener en cuenta los recursos y las potencialidades de cada comunidad. Ellos mismos deben ser copartícipes de los programas y de su desarrollo, partiendo de la premisa de que el estado es el gestor del desarrollo y administrador de los recursos públicos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Avilés Vergara, Cesar 2005 "PROGRESA, Normas y Mecanismos de Operación en el Combate a la Pobreza" en *La Pobreza Rural en México* (México DF: Ediciones CP-LunArena).
- Banco Mundial 2001 *Informe sobre el Desarrollo Mundial* (Madrid, Barcelona, México DF: Ediciones Mundi-prensa).
- Bartra, Armando 2001 "Sur, megaplanes y utopías en la América Equinoccial" en Bartra, Armando (comp.) *Mesoamérica. Los ríos profundos. Alternativas plebeyas al PPP* (México DF: El Atajo).
- Boltvinik, Julio 1990 *Pobreza y necesidades básicas. Conceptos y métodos de medición* (Caracas: PNUD).
- Boltvinik, Julio 1994 "La pobreza en América Latina" en Alarcón, Diana (ed.) *La pobreza: aspectos teóricos, metodológicos y empíricos* (México: El Colegio de la Frontera Norte).
- Boltvinik, Julio 1998 "Condiciones de vida y niveles de ingreso en México, 1970-1990" en Ibáñez A., José Antonio (coord.) *Deuda externa mexicana: ética, teoría, legislación e impacto social, México* (México DF: IAP, Universidad Iberoamericana/Plaza y Valdés).
- Boltvinik, Julio 2000 "Milagro de la CEPAL" en *La Jornada* (México DF) 25 de agosto.
- Boltvinik, Julio 2001 "Desmercantilizar" en *La Jornada* (México DF) 5 de octubre.

- Boltvinik, Julio 2001 "Multidimensional y Generoso o Unidimensional y Avaro". Ponencia presentada en el Simposio internacional Pobreza: conceptos y metodología, Ciudad de México, 28 y 29 de marzo.
- Boltvinik, Julio y Hernández, Laos E. 1999 *Pobreza y distribución del ingreso en América Latina* (México DF: Siglo XXI Editores).
- Calva, José Luis 1998 *Crisis agrícola y alimentaria en México, 1982-1988* (México: Fontamara, S.A.).
- Castro Pérez, Francisco 1986 "Un Análisis del Proceso Histórico del Etnocidio en México: El caso Totonaca". Tesis de Licenciatura en Antropología Social (México: Universidad Autónoma de Puebla).
- CONAPO 2001 *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000* (México DF).
- Costa, Andersen Esping 1993 "El modelo escandinavo: del alivio de la pobreza a los estados con sistemas avanzados de protección" en Kliksberg, Bernardo (comp.) *Pobreza un Tema Impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial* (México DF: FCE).
- Damián, Araceli 2002 *Cargando el ajuste: los problemas y el mercado de Trabajo en México* (México DF: El Colegio de México).
- Desai, M. 1994 "Poverty and capabilities: Toward an empirical implementable measure" in *El Colegio de la Frontera Norte* (Tijuana, México) número especial sobre pobreza.
- García Payón, José 1989 "Evolución histórica del Totonacapan" en Ochoa, Lorenzo *Huastecos y Totonacos* (México: CONACULTA).
- Hernández Laos, Enrique 2001 "Retos para la medición de la pobreza en México". Ponencia presentada en el Simposio internacional Pobreza: conceptos y metodología, Ciudad de México, 28 y 29 de marzo.
- INEGI 1990 "Puebla, Perfil Sociodemográfico" en *XI Censo General de Población y Vivienda* (México DF).
- INEGI 2001 *XII Censo de Población y Vivienda, 2000* (México DF).
- INI-FIDA 1994 "Diagnóstico de los Sistemas de Producción Agropecuarios de la Sierra Norte media y baja" México DF, mimeo.
- Landa Vásquez, Ladislao 2001 "El movimiento indígena-campesino contemporáneo: Ecuador, Bolivia, Brasil, Perú y Guatemala". Ponencia presentada en el Seminario internacional Poblaciones indígenas y pobreza: enfoques multidisciplinares, Guatemala, noviembre.
- Lerner, Bertha 1996 *América Latina: Los debates en política social, desigualdad y pobreza* (México DF: Editorial Porrúa).
- Levine, Elaine 2001 *Los nuevos pobres de Estados Unidos: los hispanos* (México: Editorial Porrúa).

- Limón Aguirre, F. 2002 "Territorio e identidad". Trabajo presentado en la Semana de Intercambio Académico del ECOSUR, Chiapas, abril.
- Max-Neef, Manfred 1996 *Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro* (Medellín, Colombia: CEPAUR, Fundación Dag Hammaraskjöld).
- McLaren, S. Donald 1980 *La nutrición y sus trastornos* (México DF: Editorial Moderno).
- Melgarejo Vivanco, José Luis 1995 *Totonacapan* (México, DF: Talleres gráficos del gobierno del Estado, Jalapa).
- Palacios, Enrique 1941 *Cultura Totonaca y sus culturas precolombinas* (México: Editorial El Nacional) Tomo III, Serie Culturas Precolombinas-Departamento de Asuntos Indígenas.
- PROGRESA 1997 *Programa de Educación, Salud y Alimentación* (México: Poder Ejecutivo Federal).
- PROGRESA 1999a "Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación 'Más Oportunidades para las Familias Pobres'/Primeros avances 1999" (México: Poder Ejecutivo Federal).
- PROGRESA 1999b "Guía para el equipo de salud" (México).
- SEDESOL 2003 "Medición del Desarrollo 2000-2002" en <http://www.sedesol.gob.mx> (México DF).
- Sobрино, J. y Garrocho, C. 1995 *Pobreza, política social y participación ciudadana* (México DF: El Colegio Mexiquense-SEDESOL).
- Trejo, Guillermo J. y Jones, Claudio 1993 *Contra la pobreza. Por una estrategia de política social* (México DF: Editorial Cal y Arena).
- Vélez, Félix (comp.) 1994 *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla* (México DF: FCE-ITAM).



infantil de Chiapas, Oaxaca y Guerrero –los tres estados más marginados del país– presenta un rezago de más de diez años comparado con el país en su conjunto, pero de más de veinte años con respecto a otros estados norteños (CONAPO, 1998). En Chiapas ocurre, en términos relativos, el mayor número de muertes y nacimientos sin atención sanitaria de ningún tipo. Según cifras del sector salud, se dan al menos uno de cada diez casos de cólera y uno de cada tres casos de paludismo, y existen en su interior zonas endémicas de enfermedades asociadas a la pobreza (Secretaría de Salud, Organización Panamericana de la Salud, 1995).

En este contexto, las condiciones descritas para las mujeres en Chiapas son las más desfavorables del país. Por ejemplo, la tasa de analfabetismo en Chiapas es de 26%, la mayor del país, mientras que para México en su conjunto es de 10,6%. En el caso de las mujeres, el analfabetismo en Chiapas es de 33%, contra el 13% en el ámbito nacional. Asimismo, Chiapas tiene la tasa más alta de natalidad de México, la mayor tasa global de fecundidad, y la menor esperanza de vida en mujeres (Sánchez-Pérez, 1999).

De igual manera, debe destacarse que Chiapas cuenta con importantes asentamientos de población indígena. De los 62 pueblos etnolingüísticos reconocidos en el país, en Chiapas habitan personas de por lo menos 40 grupos distintos, destacándose los grupos tzeltal, tzotzil, chol, tojolabal, zoque, kanjobal, mame, chuj y jacalteco. De acuerdo al último censo de población y vivienda realizado en 1995, Chiapas tiene 768.720 habitantes de 5 y más años de edad que hablan alguna lengua indígena (de los cuales al menos 32% no hablan el castellano), lo que significa que al menos uno de cada cuatro habitantes del estado es indígena (INEGI, 1996)<sup>1</sup>.

Si bien es cierto que al interior del país existen mayores condiciones de marginación socioeconómica en la población indígena que en la no indígena, al interior de los grupos indígenas existen diferentes niveles de marginación socioeconómica. A manera de ejemplo pueden señalarse los siguientes aspectos (CONAPO, 1998):

---

1 De acuerdo a la conceptualización del Consejo Nacional de Población (CONAPO, 1998), los grupos indígenas se “caracterizan por valores culturales, idioma e identidad propios, así como por sus formas de organización social y modalidades específicas de vincularse con la naturaleza, de organizarse para el trabajo y de regirse por las normas y leyes que dicta su tradición”. Sin embargo, debido a las complejas dificultades para el análisis de lo que debe considerarse como indígena o no indígena, en México se ha tomado como indicador de esta condición el hecho de hablar o no alguna lengua indígena en la población de 5 y más años de edad (INEGI, 1990 y 1996). El CONAPO (1998) ha propuesto recientemente incorporar la condición de hablar alguna lengua indígena del jefe del hogar y/o cónyuge de las viviendas mexicanas, con lo que, una persona, independientemente de si hable o no alguna lengua indígena, por el hecho de residir en una vivienda cuyo jefe de hogar si la hable, sería condición suficiente para considerarlo también indígena.

- el 93% de los tzeltales reside en municipios clasificados como de “muy alta” marginación, en contraste con el 58% de los mixtecos (zona centro del país) que viven en municipios del mismo tipo;
- los tzeltales, tzotziles y tojolabales presentan los mayores promedios de hijos por mujer del país (más de 4,1 hijos por mujer);
- para 1995, la tasa de mortalidad infantil estimada en hablantes chontales fue de 33 por mil nacidos vivos, 40 por mil en chinantecos y zapotecos, 79 por mil en tarahumaras, 81 por mil en tzotziles, y 87 por mil en tojolabales.

Más allá de estos datos, se puede afirmar que prácticamente se carece de estudios que analicen las condiciones de vida y salud de las mujeres indígenas y no indígenas en zonas de alta marginación socioeconómica de Chiapas. Debido a ello, en 1998 se realizó una investigación orientada al análisis de las condiciones de salud en zonas de alta y muy alta marginación socioeconómica en la Región Fronteriza, una de las nueve regiones administrativas en que se divide el estado de Chiapas (Sánchez-Pérez et al., 1996). En este trabajo se presentan los resultados obtenidos de dicho análisis.

## OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DE TRABAJO

El objetivo central de este trabajo es analizar las condiciones de vida y salud de mujeres indígenas en zonas de alta y muy alta marginación socioeconómica, como es el caso de la Región Fronteriza de Chiapas, México. Con tal propósito se realizó entre los meses de marzo y octubre de 1998 una encuesta en treinta y dos localidades (n=1.894 viviendas) de la Región Fronteriza de Chiapas. Esta región está ubicada en la frontera entre México y Guatemala, cuenta con alrededor de 425 mil habitantes, y es una de las áreas con mayores niveles de pobreza en Chiapas. De los doce municipios que la conforman, dos son considerados de muy alta marginación, nueve de alta marginación y uno de media marginación (CONAPO, 1993), con importantes asentamientos indígenas mayas (tojolabales en su mayoría) y campesinos.

Las treinta y dos localidades estudiadas fueron seleccionadas de manera aleatoria, bajo dos criterios de inclusión: grado de marginación socioeconómica alta y muy alta según la clasificación del Consejo Nacional de Población (CONAPO, 1993), y distancia de las comunidades a la unidad de salud más cercana de una hora o más (Sánchez-Pérez et al., 2001; 2000; The World Bank, 1997). La selección de comunidades se realizó a partir de los dos municipios de la región clasificados como de muy alta marginación (CONAPO, 1993), así como de una selección aleatoria de los nueve municipios considerados como de alta marginación. Posteriormente, a partir de información obtenida en campo, de

diferentes dependencias gubernamentales (Secretaría de Salud, Secretaría de Obras Públicas, etc.) y de organizaciones no gubernamentales con trabajo en la región, se efectuó un listado de comunidades de los municipios seleccionados según la distancia a la unidad de salud más cercana, clasificadas de acuerdo a la propuesta del Banco Mundial para analizar la accesibilidad a los servicios de salud: menos de una hora, y una o más horas (The World Bank, 1997). De las 1.894 viviendas seleccionadas para el estudio se pudo recopilar información de 1.878 hogares, en los que se censó a 11.274 habitantes.

Para el análisis de las condiciones de vida y salud de las mujeres de la zona de estudio se consideró solamente la información de la población entre 15 y 49 años de edad: 2.558 mujeres y 2.476 varones. Para los fines del estudio, se clasificó a la población como indígena o no indígena de acuerdo a si hablaban o no alguna lengua indígena (CONAPO, 1998 y 1993): 523 mujeres y 487 varones indígenas (principalmente de la etnia maya tojolabal), y 2.035 mujeres y 1.987 varones no indígenas (mestizos).

Los indicadores analizados fueron los siguientes.

Demográficos: 1. Tasa global de fecundidad (TGF); 2. Embarazo en los dos años previos al estudio.

Socioeconómicos: 1. Escolaridad; 2. Ocupación; 3. Seguridad social; 4. Indicadores de la vivienda (tipo de piso de la vivienda, material utilizado para cocinar los alimentos, disponibilidad de agua dentro de la vivienda, tipo de baño, tenencia de luz eléctrica o solar y de refrigerador); 5. Área de residencia (urbana o rural); 6. Grado de marginación del municipio de residencia (muy alto o alto) (CONAPO, 1993).

De salud: 1. Morbilidad percibida en los 15 días previos al estudio; 2. Autopercepción del estado de salud; 3. Tuberculosis pulmonar; 4. Resultado del último embarazo (nacido vivo, nacido muerto, aborto) y problemas de salud durante ese embarazo y parto; 5. Supervivencia del menor del último embarazo (vivo o muerto). 6. Antecedentes de hijos muertos.

De uso y acceso a los servicios de salud: 1. Atención prenatal adecuada (cinco o más consultas) y sitio de agente de atención del último embarazo ocurrido en los dos años previos al estudio; 2. Atención del parto en el último embarazo: agente, sitio de atención, y si fue o no cesárea.

La TGF fue calculada mediante el método de Brass, a partir de la información recopilada de hijos nacidos vivos, hijos nacidos vivos muertos e hijos sobrevivientes de las mujeres de 15 a 49 años que informaron haber tenido uno o más hijos nacidos vivos al momento del estudio. Los indicadores relativos al embarazo fueron la condición de estar o

no embarazada al momento del estudio, y el haber terminado o no un embarazo en los dos años previos al estudio.

Para la morbilidad percibida en las viviendas seleccionadas para el estudio se leyó un listado de “síntomas orientadores” (Ochoa Díaz et al., 1996) a fin de que las propias personas de las viviendas dijeran si en los quince días previos al estudio habían percibido o no alguna enfermedad. Para la detección de tuberculosis pulmonar se realizó, dentro de la encuesta de salud, una búsqueda activa de tosedores en las personas de 15 y más años de edad (Sánchez-Pérez et al., 2001). A las personas que informaron tener tos de quince o más días se les solicitaron tres muestras de esputo para realización de baciloscopías y cultivos, que se procesaron de acuerdo a la normativa vigente en México (Balandrano et al., 1996).

En cuanto a la atención prenatal y del parto, se recabó información directamente de las mujeres de 15 a 49 años de edad sobre el último embarazo terminado en los dos años previos al estudio. Se consideró caso de atención prenatal adecuada a toda mujer que informó haber recibido cinco o más consultas según la norma oficial mexicana vigente (Norma Oficial Mexicana, 1995). El resultado del embarazo se clasificó como nacido vivo, nacido muerto o aborto, de acuerdo a lo informado por las personas entrevistadas.

## RESULTADOS

Los datos obtenidos en el estudio arrojan los resultados que se presentan a continuación, agrupados por tipos de indicadores.

### INDICADORES DEMOGRÁFICOS

La estructura de edad de los cuatro grupos estudiados fue prácticamente la misma (la mediana se ubicó en 25 años de edad y el promedio de edad obtenido fue de 28 años). La tasa global de fecundidad hallada para 1996 fue de 7,1 en mujeres no indígenas (MNI) y de 8,1 en mujeres indígenas (MI). Asimismo, el 27,4% de las MNI había concluido un embarazo dentro de los dos años previos al estudio, en tanto que en las MI dicho porcentaje fue de 40,8 ( $p < 0,05$ ). De igual manera, el 6,3% de las MNI estaban embarazadas en el momento del estudio, mientras que la cifra era del 9,1% para las MI ( $p < 0,05$ ).

**Cuadro 1**

Indicadores socioeconómicos analizados en hombres y mujeres de 15 a 49 años, según condición de ser o no indígena, en zonas de alta y muy alta marginación socioeconómica en la Región Fronteriza de Chiapas, México

Indicador	Mujeres Indígenas (n=523)	Mujeres no Indígenas (2.035)	Hombres Indígenas (487)	Hombres no Indígenas (1.989)
<i>Escolaridad</i>				
Sin escolaridad (%) <sup>i</sup>	50,1	16,0	28,7	8,7
1-3 años de escolaridad (%)	29,9	34,0	33,3	30,3
Escuela Secundaria o más (%)	2,1	12,4	9,7	16,8
Promedio (años de escuela)	0,7	1,5	1,2	1,7
Mediana (años de escuela)	0,0	2,0	1,0	2,0
<i>Ocupación</i>				
Trabajos agrícolas (%)	67,3	17,4	80,7	79,0
Trabajos no agrícolas (%)	6,3	11,6	19,3	21,0
Al hogar (%)	26,4	71,0	0,0	0,0
<i>Sin Seguridad Social (%)<sup>ii</sup></i>				
	97,9	96,1	95,9	96,5
<i>Condición de la vivienda</i>				
Con piso de tierra (%)	72,9	45,6	81,3	51,8
Cocina con leña (%)	92,4	80,5	97,9	91,9
Sin agua dentro de la vivienda o solar (%)	70,7	32,8	72,3	33,3
Sin luz eléctrica o solar (%)	17,8	13,1	15,0	13,7
Sin refrigerador (%)	95,8	81,7	96,5	83,7
Sin excusado ni letrina (%)	47,0	19,4	48,7	20,3
<i>Área de residencia</i>				
Urbana	16,1	21,9	13,8	20,6
Rural	83,9	78,1	86,2	79,4
<i>Grado de marginación del municipio de residencia<sup>iii</sup></i>				
Alto	1,0	61,6	2,3	58,8
Muy Alto	99,0	38,4	97,7	41,2

i. Todos los indicadores analizados, con diferencias estadísticamente significativas ( $p < 0.05$ ), a menos que se indique lo contrario.

ii. Sin diferencias según las estadísticas significativas entre los cuatro grupos analizados.

iii. Según la clasificación de Consejo Demográfico Nacional (Consejo Nacional de Población/CONAPO, 1993).

**Cuadro 2**

Indicadores de salud analizados en hombres y mujeres de 15 a 49 años, según condición de ser o no indígena, en zonas de marginación socioeconómica alta y muy alta en la Región Fronteriza de Chiapas, México<sup>1</sup>.

Indicador	Mujeres Indígenas (n=523)	Mujeres no Indígenas (2.035)	Hombres Indígenas (487)	Hombres no Indígenas (1.989)
Con morbilidad en los 15 días previos al estudio (%)	71,3	73,3	58,3	56,5
Percepción de salud al momento del estudio				
Buena, muy buena(%)	61,2	57,2	68,0	68,7
Regular (%)	13,7	19,7	11,8	17,5
Mala, muy mala (%)	25,2	23,1	20,2	13,8
Con Tuberculosis Pulmonar (Tasa por de 100 mil del grupo)	191,2	393,1	0,0	201,1
Con problemas de salud durante el último embarazo en los dos años previos al estudio (%) <sup>ii y iii</sup>	15,1	19,3	----,-	----,-
Con problemas de salud durante el último parto en los dos años previos al estudio (%) <sup>ii y iv</sup>	6,0	8,7	----,-	----,-
Resultado del último embarazo en los dos años previos al estudio				
Aborto o mortinato (%) <sup>ii</sup>	2,5	1,0	----,-	----,-
Niños nacidos vivos en los dos años previos al estudio pero que habían fallecido al momento de realizar el estudio (%) <sup>v</sup>	4,1	1,2	----,-	----,-
Tasa de Mortalidad en menores de dos años (por cada mil niños nacidos vivos)	41,2	11,96	----,-	----,-
Con antecedentes de hijos muertos (%) <sup>vi</sup>	46,0	30,2	----,-	----,-

i. Todos los indicadores analizados, con diferencias estadísticamente significativas ( $p < 0,05$ ), a menos que se indique lo contrario.

ii. Sobre 199 embarazos de mujeres indígenas (MI) y 591 embarazos de mujeres no indígenas (MNI).

iii.  $p = 0,107$ .

iv.  $p = 0,151$ .

v. Basado en 194 niños nacidos vivos de MI y 585 de MNI.

vi. Sólo en mujeres con uno o más niños nacidos vivos: 385 MI y 1.360 MNI.

## INDICADORES SOCIOECONÓMICOS

Tal como puede apreciarse en el Cuadro 1, en todos los indicadores analizados la población indígena presenta condiciones más desfavorables que la no indígena. En el caso de la escolaridad, conviene señalar que la situación desfavorable de las MI resulta más que evidente cuando se les compara no sólo con los valores observados con sus pares no indígenas, sino

también con los hombres no indígenas (HNI): así, mientras el 50% de las MI tiene cero años de escolaridad, sólo el 8,7% de los HNI está en esa situación. Asimismo, mientras sólo el 2,1% de las MI alcanza los estudios de secundaria o más, 17% de los HNI sí llega a este nivel de estudios.

Por otra parte, se destaca que a pesar de que las MI y los HI presentan mayores proporciones de población residiendo en localidades rurales que sus pares no indígenas, las diferencias se tornan totalmente dramáticas al analizar la condición de indígena o no indígena de las personas según grado de marginación del municipio de residencia: mientras que alrededor del 40% de los MNI y HNI habita en zonas consideradas como de muy alta marginación socioeconómica, prácticamente la totalidad de la población indígena (hombres y mujeres) habita en este tipo de zonas (Cuadro 1).

#### INDICADORES DE SALUD

Las MI y las MNI tuvieron prácticamente la misma proporción de personas que presentaron morbilidad percibida en los quince días previos al estudio (71 y 73%, respectivamente). Por su parte, los HI y HNI también tuvieron valores muy similares entre ellos (58,3% y 56,5%, respectivamente), pero mucho menores que los de las mujeres ( $p < 0,05$ ). En lo que se refiere a su auto-percepción de salud en el momento del estudio, 61,2% de las MI dijeron sentirse “bien” o “muy bien”, 13,7% “regular”, y 25,2% declararon sentirse “mal” o “muy mal”. En las MNI, dichos porcentajes fueron de 57,2%, 19,7% y 23,1%, respectivamente. En el caso de los hombres (indígenas y no indígenas), se encontró una mayor tendencia a sentirse “bien” o “muy bien” que en las mujeres ( $p < 0,05$ ). Entre los HNI, únicamente el 13,8% señaló sentirse “mal” o “muy mal” (Cuadro 2).

En cuanto a la prevalencia de tuberculosis pulmonar (TBP) detectada, la mayor frecuencia se encontró en las MNI, con una prevalencia de 3,93 por mil mujeres (en este grupo se detectaron ocho casos de TBP). En el caso de las MI fue de 1,91 (con un caso hallado), y en el de los HNI (con cuatro casos identificados) fue de 2,0 en igual denominador. No se hallaron casos en los HI. Estas diferencias observadas no fueron estadísticamente significativas.

Respecto de la percepción de problemas de salud durante el último embarazo y parto en los dos años previos al estudio, resultó ligeramente mayor en las MNI que en las MI, aunque no significativa desde el punto de vista estadístico. En relación al resultado del último embarazo, de 199 embarazos documentados en las MI en los dos años previos al estudio, el 2,5% de ellos concluyó en aborto o con nacido muerto, es decir, hubo cinco niños no nacidos vivos. En el caso de las MNI, de 591 embarazos, el 1% (seis casos) nació muerto o fue aborto ( $p < 0,05$ ). Asimismo, de los 194 menores nacidos vivos de las MI, el 4,1% ( $n=8$ ) ya

**Cuadro 3**

Indicadores sobre la atención prenatal y del parto del último embarazo en los dos años previos al estudio en mujeres de 15 a 49 años, según condición de ser o no indígena, en áreas de marginación socioeconómica alta y muy alta en la Región Fronteriza de Chiapas, México

Indicador	Mujeres Indígenas (n=199)	Mujeres no Indígenas (591)	p
Atención Prenatal (número de consultas)			
Apropiado (5 o más) (%)	82,9	75,8	0,068
1-4 (%)	16,1	21,2	-,----
Cero Consultas (%)	1,0	3,1	-,----
Promedio (DE)	7,18 (3,38)	6,68 (3,61)	0,086
Atención Prenatal (mes de inicio)			
Promedio (DE)	3,38 (1,37)	3,32 (1,47)	0,629
Mediana	3,0	3,0	-,----
Inicio dentro de los tres primeros meses (%)	64,6	65,7	0,709
Razones del porqué no recibieron 5 o más consultas de atención prenatal	(n=34)	(n=143)	
No hubo necesidad (%)	46,7	54,3	
Distancia a los servicios de salud (%)	10,0	8,0	
Falta de dinero (%)	13,3	10,9	
Percepción de mala calidad de los servicios (%)	13,3	9,4	
Otros (%)	16,7	17,3	0,785
Agente de Atención Prenatal			
Partera (%)	69,0	55,0	
Servicio de Salud Institucional (%)	30,0	39,5	
Médico particular (%)	1,0	5,2	
No-sanitario (%)	0,0	0,3	0,001
Agente de atención del parto			
Partera (%)	79,0	51,2	
Servicio de Salud Institucional (%)	17,6	25,9	
Médico particular (%)	0,5	3,4	
Sola o con un familiar (no-sanitario) (%)	1,5	19,5	0,000
Sitio de atención del parto			
En su casa o casa de un familiar (%)	80,4	70,8	
Casa de la partera (%)	4,5	3,4	
Servicio de Salud Institucional (%)	15,1	22,2	
Médico privado (%)	0,0	3,2	
Automóvil (%)	0,0	0,3	0,011
Parto con cesárea (%)	2,0	7,2	0,008

había fallecido al momento de realizar el estudio, en tanto que de los 585 nacidos vivos de MNI, únicamente el 1,2% (n=7) había muerto al momento de la encuesta ( $p<0,05$ ). Con estas cifras, las tasas de mortalidad en menores de dos años de edad fueron de 41,2 por mil nacidos

vivos en MI y de 12,0 entre los niños de MNI. Con tales cifras, puede apreciarse una mortalidad de niños menores de dos años de edad 3,4 veces mayor en las MI que en las MNI (Cuadro 2). Finalmente, en lo que se refiere a antecedentes de hijos muertos entre las mujeres que habían tenido al menos un hijo nacido vivo, las MI tuvieron una frecuencia 1,5 veces mayor que las MNI en este indicador (Cuadro 2).

#### USO Y ACCESO A SERVICIOS DE SALUD

Las diferencias observadas en cuanto a número de consultas de atención prenatal entre MI y MNI quedaron en el límite de la significancia estadística. No obstante, se apreció una mayor tendencia de las MI a recibir cinco o más consultas prenatales y a tener una menor proporción de mujeres con cero consultas que entre las MNI. En cuanto al mes de inicio del embarazo, no se observó diferencia alguna entre MI y MNI. El promedio de consultas fue de 7,2 (desviación estándar, DE: 3,4) en las MI y de 6,7 (DE: 3,6) en las MNI. En ambos grupos, alrededor del 65% dio inicio a su atención prenatal en los primeros tres meses del embarazo. Se hallaron diferencias estadísticamente significativas en el agente de salud utilizado para el control prenatal: el 69% de las MI recurrió a la partera, mientras que sólo 55% de las MNI lo hizo (Cuadro 3).

Es interesante mencionar que entre las MI y MNI que tuvieron menos de cinco consultas de atención prenatal (tal como lo señala la norma para considerar a la atención como adecuada en cuanto a número de consultas recibidas), prácticamente no hubo diferencias en las razones dadas para no haber tenido mayor cantidad de consultas: percepción de no necesidad (alrededor de la mitad de las mujeres en ambos grupos), falta de dinero para poder acudir a servicios de salud, percepción de mala calidad de los servicios, y distancia de los servicios de salud (Cuadro 3).

En lo referente al agente de atención del parto, también se hallaron diferencias estadísticamente significativas: el 78,7% de las MI se atendieron con parteras, otro 14,7% lo hizo con algún médico, 4,7% fueron atendidas por un promotor de salud o enfermera, y el 1,9% recibió atención por algún agente no sanitario (ella misma o un familiar). Por su parte, el 51,1% de las MNI se atendió con parteras, 24,3% con médicos, 4,8% con promotores de salud o enfermeras, y 19,8% no recibió atención sanitaria. Es decir, en este grupo de mujeres prácticamente una de cada cinco no recibió atención sanitaria alguna durante su parto.

Finalmente, respecto a si el parto fue o no por cesárea, se encontró que solamente el 2% de las MI terminaron por esta vía, mientras que en las MNI fue el 7,2%.

## DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

Los resultados obtenidos en este estudio señalan que, aun en zonas de alta y muy alta marginación socioeconómica, las condiciones de pobreza y los peores niveles de vida y salud se hacen más evidentes en las poblaciones indígenas que en las no indígenas. En términos generales, se encuentra que tanto hombres como mujeres indígenas tienen peores condiciones socioeconómicas que sus pares no indígenas.

En este sentido, el estudio efectuado pone en evidencia una serie de desigualdades sociales, a saber: la *socioeconómica* (desigualdad de clase), padecida por hombres y mujeres indígenas y no indígenas en zonas consideradas de alta marginación socioeconómica de Chiapas con respecto a otras regiones socioeconómicas; la existente entre hombres y mujeres indígenas con respecto a sus pares no indígenas (desigualdad *étnica*); la relativa a la condición de las mujeres indígenas y no indígenas con respecto a la de los hombres indígenas y no indígenas (desigualdad *de género*); y la desigualdad en la condición de las mujeres indígenas con respecto a las mujeres no indígenas, a los hombres indígenas y a los hombres no indígenas (triple opresión y subordinación) por su situación de pobreza, de indígena y de mujer (desigualdad *de clase, etnia y género*).

Dos aspectos llaman fuertemente la atención. En primer lugar, que las mujeres indígenas hayan tenido, por mucho, los menores niveles educativos, lo cual puede explicarse en parte porque las mujeres indígenas son educadas principalmente para el espacio doméstico, así como por las deficientes condiciones educativas en Chiapas, sobre todo en zonas de alta marginación socioeconómica. En segundo lugar, que la diferenciación indígena/no indígena de las localidades estudiadas sea más evidente por el grado de marginación de los municipios a los que se pertenece, y en mucho menor medida por la condición de urbano o rural, en un contexto en el que tan sólo poco más de diez comunidades en Chiapas (de las más de veintidós mil que existen en el estado) rebasan los diez mil habitantes.

Respecto a las condiciones de salud analizadas, puede destacarse lo siguiente:

- Las condiciones más desfavorables de las mujeres indígenas respecto de sus pares no indígenas, tal como lo demuestra la menor probabilidad de concluir su embarazo con un hijo nacido vivo (al menos dos veces menor) la mayor mortalidad en sus hijos menores de dos años de edad (cuatro veces superior a la de las mujeres no indígenas) y los mayores antecedentes de hijos muertos.
- El que se haya encontrado una mayor tasa de tuberculosis pulmonar (TBP) en la población no indígena que en la indígena (tanto en hombres como en mujeres) puede explicarse por diversas ra-

zones, tales como aquellas relativas a los problemas tenidos en la calidad y cantidad de muestras de esputo obtenidas para el diagnóstico de TBP entre la población indígena (Sánchez-Pérez et al., 2002). Aun cuando se contó con traductores del español-tojolabal-español, y a pesar de que se recogieron las muestras de esputo en las casas de los tosedores (Sánchez-Pérez et. al., 2001), muy probablemente problemas de comunicación impidieron obtener mayor número de muestras tanto en cantidad como en calidad. Así, por ejemplo, en el caso de los hombres indígenas (HI) (n=487) no se encontró caso alguno, y entre las mujeres indígenas (MI) (n=523) se halló tan sólo un caso. El haber encontrado al menos un caso más, ya sea en hombres o mujeres indígenas, hubiera aumentado los niveles de prevalencia a cifras similares observadas en la población no indígena. Otra explicación que podría contribuir a esa situación es que el número de población indígena estudiada haya sido insuficiente: mientras que se obtuvieron datos de 523 MI y de 487 HI, el número de hombres no indígenas (HNI) fue de alrededor de dos mil personas, al igual que en el caso de las mujeres no indígenas (MNI).

- En los indicadores de salud que tienen que ver con auto-percepción de problemas de salud, las MI, a pesar de presentar peores condiciones de salud en indicadores concretos (resultado del último embarazo, antecedentes de hijos muertos, supervivencia de su último hijo), no se percibieron como un grupo de mayor riesgo que las MNI. Por el contrario, se vio una tendencia a que estas últimas se percibían con mayores problemas de salud que las MI. En el caso de la morbilidad percibida en los últimos quince días previos a la encuesta, prácticamente se encontró la misma prevalencia entre ambos grupos: en este indicador, la variable que diferenció a los cuatro grupos estudiados no fue la condición de ser o no indígena, sino el sexo de las personas: las mujeres tuvieron mayores prevalencias de morbilidad que los hombres. En relación a la auto-percepción de salud en el momento de la realización del estudio, no se encontró una tendencia clara entre MI y MNI; también en este indicador las diferencias observadas fueron por la condición de ser hombre o mujer, antes que por ser indígena o no indígena: los hombres tuvieron mayores porcentajes de auto-percepción de salud como “bien” o “muy bien” que las mujeres. Conviene hacer notar dos aspectos en este indicador: primeramente, que los HNI fueron los que tuvieron la mejor auto-percepción de salud; y en segundo lugar, las diferencias observadas entre las MI y las MNI –si bien las MI tuvieron un mayor porcentaje de quienes dijeron sentirse “bien” o “muy bien” que las MNI, también

tuvieron el mayor porcentaje de quienes dijeron sentirse “mal” o “muy mal”. De hecho, mientras los HNI fueron el grupo con menor proporción en esta categoría, las MI fueron las de mayor proporción en esta valoración de su salud. En la percepción de problemas de salud durante el último embarazo y parto, se observó también una mayor tendencia a percibir problemas en las MNI que en las MI (ello a pesar de que, tal como ya se mencionó, las MI tuvieron mayor frecuencia de mortinatos y de hijos nacidos vivos muertos en los dos primeros años de edad). Ello es muy importante de destacar debido a que tal situación evidencia un muy bajo nivel de percepción de riesgo a la salud de este grupo de mujeres, que contrasta notablemente con sus condiciones de salud encontradas (de acuerdo a los indicadores de salud analizados en este estudio). El hecho de que las MI no se auto-perciban como un grupo de mayor riesgo a su salud a pesar de tener condiciones de salud más desfavorables sugiere la necesidad de realizar estudios que permitan analizar en mayor profundidad este fenómeno desde sus identidades construidas y asumidas, con fuertes elementos de subordinación y opresión genérica, cultural, clasista y racista.

En lo que se refiere al uso y acceso a los servicios de salud, con base en los indicadores analizados, al menos son tres los aspectos que merecen resaltarse:

- La tendencia observada de un mayor número de consultas durante el control prenatal en las MI que en las MNI, lo cual básicamente se debió al importante papel que tienen las parteras en el área estudiada. De esta forma, el hecho de que las MNI recurrieran con menos frecuencia a las parteras determinó en gran medida que una de cada cinco de estas mujeres (ya sea por distancia de los servicios de salud, por falta de dinero o por no haber podido acudir a servicios de salud por algún motivo) no tuviera atención sanitaria alguna durante el momento del parto (en las MI esta situación sólo se presentó en el 2%).
- La importante proporción de partos ocurridos en las casas de las mujeres (80% en el caso de las MI y 71% en las MNI), lo cual es relevante debido a que la gran mayoría de ellos ocurre en situaciones higiénico-sanitarias desfavorables, tal como se ha documentado en otros estudios (Sánchez-Pérez et al., 1998) y tal como se puede apreciar a través de los indicadores de vivienda analizados (Cuadro 1).
- La frecuencia 3,6 veces mayor de partos atendidos por cesárea entre las MNI que en las MI (7 versus 2%, respectivamente). Aun así, la proporción de cesáreas observada en ambos grupos no se acer-

có al 15-20% recomendado en la normativa oficial vigente para instituciones de segundo y tercer nivel de atención (Secretaría de Salud, 1994). En este sentido, esta variable parece estar en función de factores no asociados a las condiciones de riesgo obstétrico de la mujer, tales como residir en un área urbana o rural, el grado de marginación del municipio de residencia, o la accesibilidad (cultural, geográfica, económica y en términos de posibilidades de conseguir transporte) a los servicios de salud de segundo o tercer nivel de atención. Resulta obvio mencionar que las mujeres atendidas por las parteras o que no reciben atención sanitaria alguna (es decir, las que son atendidas por familiares o se atienden a sí mismas) no tienen posibilidad alguna de que les sean practicadas cesáreas durante su parto, en tanto que para las mujeres que se atienden en los servicios de salud mucho depende de si acuden a un hospital o a una unidad del primer nivel de atención, lo cual a su vez depende en gran medida, como ya se mencionó, de factores relativos a la accesibilidad a servicios de segundo nivel por parte de la población, hecho poco frecuente en la zona de estudio.

## CONCLUSIONES

Las condiciones de vida y salud de las mujeres indígenas representan un serio problema socioeconómico, ético y de salud que requiere atención. Los resultados de este estudio ponen de relieve la existencia de estructuras sociales, políticas y económicas que contribuyen al mantenimiento de esta situación. Las políticas que se diseñen para mejorar sustancialmente las condiciones de vida y salud de las poblaciones indígenas (con especial consideración de la situación de las mujeres) en la región estudiada deberán, en consecuencia, apuntar a eliminar o reducir drásticamente aquellos factores que favorecen la desigualdad, la pobreza y la exclusión de amplios sectores sociales como los estudiados. Especial atención debería darse a mejorar el nivel de escolaridad, las condiciones de la vivienda y el nivel de ingresos, y a garantizar la seguridad alimenticia de la población, entre otros aspectos. En lo relativo a incrementar el nivel de salud, es menester el desarrollo de programas que vayan mucho más allá del mero enfoque de salud reproductiva, incluyendo acciones de educación para la salud, en los que se sensibilice y capacite a las mujeres para que estas puedan identificar situaciones de riesgo a la salud, tanto de ellas como de sus hijos. En este contexto, es importante no sólo apoyar la labor de las parteras (mediante capacitación, sistemas de referencia y dotación de recursos), sino el diseño de estrategias que hagan más accesibles los servicios de salud a las poblaciones indígenas (conocimiento y respeto a sus usos y costumbres, promover el dominio de los aspectos básicos del idioma indígena en donde

el personal de salud brinde sus servicios, etc.) y mejorar las condiciones higiénico-sanitarias en que se llevan a cabo los partos en los hogares de las mujeres (Sánchez-Pérez et al., 1998).

## BIBLIOGRAFÍA

- Balandrano, S.; Anzaldo, F. G.; Peña, F.G. y Betancourt, M. X. 1996 *Manual de procedimientos de laboratorio INDRE/SAGAR: 18. Tuberculosis* (México: Secretaría de Salud, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Organización Panamericana de la Salud).
- CONAPO 1998 *La situación demográfica de México 1998* (México), segunda edición.
- CONAPO 1993 *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal, México, 1990* (México).
- INEGI 1996 *Chiapas. Censo de población y vivienda 1995. Resultados definitivos. Tabulados básicos*. (México).
- INEGI 1990 *XI Censo General de Población y Vivienda* (México).
- Norma Oficial Mexicana (para la atención de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio y del recién nacido) 1995 (México: Diario Oficial de la Federación).
- Ochoa Díaz, H.; Sánchez-Pérez, H. J. y Martínez Guzmán, L. 1996 “Uso de un índice de bienestar social para la planificación de la salud a nivel municipal” en *Salud Pública* (México), 38: 257-267.
- Sánchez-Pérez, H. J.; Hernán, M.; Hernández-Díaz, S.; Jansá, J. M.; Halerpin, D. y Ascherio A. 2002 “Detection of pulmonary tuberculosis in Chiapas, Mexico” en *Annals of Epidemiology*, 12 (3): 166-172.
- Sánchez-Pérez, H. J.; Flores-Hernández, J. A.; Jansá, J. M.; Caylá, J. A. y Martín-Mateo, M. 2001 “Pulmonary tuberculosis in areas of high levels of poverty” en *Chiapas, International Journal of Epidemiology* (Mexico), 30: 386-393.
- Sánchez-Pérez, H. J.; Morales-Vargas, G. y Méndez-Sánchez, J. D. 2000 “Calidad bacteriológica para consumo humano en zonas de alta marginación socioeconómica de Chiapas: ¿apta o no apta?” en *Salud Pública* (México), 42: 397-406.
- Sánchez-Pérez, H. J.; Ochoa-Díaz, H.; Navarro, I., Giné, A. y Martín-Mateo, M. 1998 “La atención del parto en Chiapas, México: ¿dónde y quién los atiende?” en *Salud Pública* (México), 40: 494-502.
- Sánchez-Pérez, H. J. 1999 *Tuberculosis pulmonar en zonas de alta marginación socioeconómica de Chiapas, México: problemas y retos a superar. El caso de la Región Fronteriza* (Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona).

- Sánchez-Pérez, H. J.; Martín-Mateo, M. y Jansá, J. M. 1996 *Necesidades de salud en zonas de alta y muy alta marginación socioeconómica de Chiapas* (Barcelona, San Cristóbal de Las Casas: El Colegio de la Frontera Sur, Instituto Municipal de la Salud de Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, CONACYT).
- Sánchez-Pérez, H. J.; Ochoa Díaz, H. y Miranda, O. R. 1995 “La situación de salud en Chiapas: consideraciones para su análisis” en Miranda O.R. y Valqui C. (eds.) *Chiapas: el regreso a la utopía* (México: Ed. Comuna, Universidad Autónoma de Guerrero).
- Secretaría de Salud, Organización Panamericana de la Salud 1995 *Situación de salud en México. Indicadores básicos 1995* (México: Secretaría de Salud, Organización Panamericana de la Salud).
- Secretaría de Salud 1994 “Norma Oficial Mexicana de los servicios de planificación familiar” en *Diario Oficial de la Federación* (México).
- The World Bank 1997 *World development report 1997. The state in a changing world* (Washington: Oxford University Press).

desarrollo social. Si bien ese objetivo aún debía articularse de alguna manera formal, se vio reflejado en una estrategia denominada *Closing the Gaps* (“Cerrando las brechas”), dirigida específicamente a los maoríes, pueblos indígenas de Nueva Zelanda. La estrategia fue promovida en términos de “autodeterminación” mediante el Tratado de Waitangi, aunque su título revelaba que la política del gobierno respecto de los maoríes continuaba definiendo el “problema” en función de la disparidad socioeconómica de los maoríes. Por lo tanto, se preocupaba por abordar las necesidades –y cada vez más las obligaciones– de los maoríes en su calidad de ciudadanos, en lugar de interesarse por sus derechos como pueblos indígenas y socios en virtud del Tratado.

Esta situación no es novedosa, en tanto los conceptos de inclusión y exclusión social pueden considerarse manifestaciones contemporáneas de las inquietudes de la política social tradicional respecto de la pobreza, las deficiencias culturales y la cohesión social que ya han dado pruebas de ser asuntos problemáticos para los maoríes<sup>2</sup>. Para sustentar este planteo, el presente artículo ofrece una breve reseña de los supuestos tradicionales sobre los cuales se ha basado la política orientada a los asuntos maoríes, antes de explorar la estrategia *Closing the Gaps*, que fue el principal logro del gobierno encabezado por los laboristas en la cartera de asuntos maoríes. Esta discusión trae al primer plano un análisis de las iniciativas de políticas públicas destinadas a “mejorar la eficacia”, “desarrollar capacidades” y “fomentar la asociación” que constituyeron el eje central de la estrategia dirigida a los maoríes y de un enfoque más general en la política social basado en el desarrollo social que reflejó los acuerdos de inclusión social de los británicos. Se sostiene que, debido a las superposiciones en la retórica que acompañó este discurso de inclusión social y el lenguaje utilizado por los maoríes, que demandaban una mayor autodeterminación, la referida estrategia en apariencia daba cuenta de las interpretaciones del problema por parte de los maoríes, lo cual resalta las desiguales relaciones de poder que existen entre los maoríes y el Estado. El discurso de inclusión social no enfrenta las causas de la problemática maorí y además margina las soluciones alternativas diseñadas por los indígenas. Ello es así porque el gobierno encabezado por los laboristas continuó considerando que muchas de esas soluciones, que implican formas de “exclusión estratégica” lograda a través de la elaboración de mecanismos de desarrollo

---

2 Según cómo se definan, los conceptos de inclusión y exclusión social pueden llegar a trascender estas inquietudes tradicionales de la política social e incluir cuestiones estructurales más amplias. Sin embargo, se argumenta que en el contexto de Nueva Zelanda ese potencial no se logró, ya que la exclusión social a menudo se relacionó con pobreza, desventaja socioeconómica y disparidad, y la inclusión social con frecuencia guardaba correlación con el bienestar, la participación y la cohesión social.

paralelos a nivel local, regional y nacional, eran incompatibles con las facultades y la legitimidad del Estado.

Estos argumentos se basan en un análisis cualitativo de documentos gubernamentales que incluye trabajos no publicados del gabinete, declaraciones de políticas, propuestas de legislación, comunicados de prensa y discursos políticos que abarcan el período 1999-2003<sup>3</sup>. También se utilizan aquí datos recogidos en 28 entrevistas a políticos, funcionarios del gobierno, representantes de las organizaciones maoríes y especialistas en asuntos maoríes realizadas entre abril y diciembre de 2001. Todas estas fuentes proporcionan la base para obtener una perspectiva global de una estrategia de política pública que si bien prometía una nueva era de asociación, en la práctica no generó ningún cambio profundo que permitiese eliminar las desventajas de los maoríes.

### LOS PARÁMETROS TRADICIONALES DE LA POLÍTICA DE ASUNTOS MAORÍES

La desventaja socioeconómica relativa que sufren los maoríes ha sido el foco central de la política de asuntos maoríes desde la Segunda Guerra Mundial, momento en que comenzaron a incorporarse en esta cartera las inquietudes de la política social. Documentar la continua pobreza y desventaja que sufren los maoríes en Nueva Zelanda se encuentra fuera del alcance de este artículo. Baste decir que ha habido fluctuaciones y mejoras en términos de mediciones absolutas pero, salvo los pueblos del Pacífico en algunos casos, los maoríes como grupo siguen registrando los menores niveles de rendimiento académico, empleo, ingresos, salud y vivienda en comparación con quienes no pertenecen a dicho grupo<sup>4</sup> (Te Puni Kōkiri, 2000a; Ministry of Social Development, 2003). En el año 2000 el 15% de los neocelandeses se identificaba como maorí, y se espera que esa cifra aumente a alrededor del 22% para el año 2051 (Te Puni Kōkiri, 2000a). En consecuencia, los efectos negativos de la desventaja de los maoríes siguen representando un enorme reto para los sucesivos gobiernos de Nueva Zelanda.

Al intentar abordar la desventaja relativa de los maoríes, la política seguida por el gobierno de Nueva Zelanda tradicionalmente ha aplicado a la cuestión un discurso basado en las necesidades. Dicho discurso conceptualiza a los maoríes tan sólo como uno de los mu-

---

3 No obstante, se hace especial hincapié en el primer período parlamentario del gobierno encabezado por los laboristas (1999-2002), momento en que se plantearon los planes para la cartera de políticas de asuntos maoríes.

4 Sin embargo, se debate en forma continua cómo se miden mejor estas brechas de disparidad, porque no existe un acuerdo sobre la forma en que se debería definir el término "maorí" a tal efecto (Chapple, 2000; Baehler, 2002; Kukutai, 2003).

chos grupos desfavorecidos, cuyas necesidades pueden cubrirse impulsando la igualdad de los derechos de ciudadanía. Tal discurso basado en las necesidades, que concibe a la cultura indígena como una de las principales explicaciones de la pobreza y la disparidad de los indígenas, le ha otorgado legitimidad a la intervención estatal en las comunidades maoríes con el pretexto de *ayudarlas* a obtener acceso al tipo de nivel socioeconómico del que gozan sus pares que no son maoríes (Fleras y Spoonley, 1999).

Tras el fracaso de las políticas de asimilación e integración para eliminar las disparidades entre los maoríes y los no maoríes, se introdujo a mediados de la década del ochenta un enfoque positivo más progresista sobre el desarrollo de los maoríes (Māori Economic Development Summit Conference, 1984). En el contexto de las crecientes restricciones económicas y las agendas neoliberales, se intentó reenfocar los gastos que en gran parte eran negativos (tales como el encarcelamiento o el desempleo) hacia iniciativas positivas cuyo objetivo era desarrollar las capacidades de los maoríes para cubrir sus propias necesidades (Durie, 1998). Si bien el cuarto gobierno laborista (1984-1990) promovió una relación de delegación, haciendo referencia a la “transferencia de competencias al gobierno regional” y a la “autodeterminación”, tal relación no se concibió más que como una delegación de responsabilidades entre representante y representado. Bajo los gobiernos encabezados por el Partido Nacionalista en la década del noventa, esta retórica fue en gran medida abandonada, pero se contrató a una gran cantidad de proveedores maoríes para la prestación de servicios sociales “problemáticos desde el punto de vista cultural” y se puso énfasis en alentar a los maoríes a incorporarse a la actividad comercial.

No obstante, esas iniciativas que el gobierno había definido para el desarrollo de los maoríes perpetuaron el interés que por muchos años se había mantenido en “civilizarlos” y “modernizarlos”, aun cuando este objetivo se articulaba cada vez más en términos de desarrollar sus habilidades para ingresar al mercado laboral y su participación en la economía tradicional, en lugar de fomentar la asimilación cultural.

Este énfasis económico no es ninguna sorpresa, dado que el desarrollo como actividad académica ha estado bajo el dominio de los economistas, enfocándose en la pobreza, muchas veces a partir de la eficiencia tecnológica y la organización racional como estándares de “progreso” hacia los valores que el liberalismo occidental privilegia (Hall y Midgley, 1988; Verhelst, 1990; Sardar, 1999). Ante la falta de una filosofía específica para ese contexto, y de un conjunto de indicadores pertinentes respecto de los cuales poder medir el avance (Durie et al., 2002), la reorientación hacia el desarrollo de los maoríes no afectó seriamente la preocupación del gobierno por “cerrar las brechas” entre maoríes y no maoríes. De hecho, el abordaje de esas brechas era el

principal objetivo por detrás de las políticas para el desarrollo de los maoríes durante la década del noventa, aun cuando las iniciativas implementadas algunas veces compartiesen similitudes con las propuestas de los maoríes para lograr más autodeterminación a nivel local.

Los académicos maoríes y los dirigentes que critican las políticas gubernamentales coinciden en que las disparidades socioeconómicas entre maoríes y no maoríes deberían eliminarse y cuestionan que las estadísticas realizadas por el gobierno se basen en un estándar no maorí. Un académico maorí y ex asesor de políticas públicas señaló lo siguiente en una entrevista:

Pienso que muchos maoríes creen que [...] estamos recorriendo el camino hacia la autodeterminación, pero no existe ningún tipo de patrón de medición para ello. No se puede medir respecto de ninguna otra cosa; se trata de ir desde A hasta B [...] más que de intentar “salvar las distancias” entre otro tipo de comunidad y la nuestra.

Por otra parte, el foco del gobierno en la desventaja de los maoríes ha desviado la atención de la ventaja de los grupos mayoritarios, lo que permitió que en gran medida los factores estructurales –incluidas la colonización y la discriminación sistémica continua, causantes de las disparidades socioeconómicas– no fuesen abordados.

Si bien los maoríes no poseían una opinión unificada, durante mucho tiempo sostuvieron que la solución requiere una renegociación de las brechas de poder que existen entre los maoríes y el Estado, más que la simple búsqueda de una solución momentánea para salvar las brechas socioeconómicas que separan a los maoríes de quienes no lo son.

Esta forma de pensar se vio reflejada en un estudio (Durie et al., 2002) en el cual se consultó a veinticinco profesionales maoríes para elaborar resultados e indicadores específicos para su comunidad. Junto con el “bienestar de los maoríes”, el *tino rangatiratanga* fue la principal área de resultados que mencionaron los entrevistados. Si bien *tino rangatiratanga* significa literalmente “gobierno absoluto del cacique” o “autoridad plena del jefe”, puede definirse más ampliamente como el poder de tener autodeterminación (Fleras y Spoonley, 1999). La autodeterminación es un concepto multidimensional, e individuos maoríes, grupos tribales y configuraciones no tribales han propuesto diversos medios a través de los cuales se podría expresar el *tino rangatiratanga* (Melbourne, 1995; Durie, 1998).

En ocasiones hubo demandas para la creación de un estado maorí separado (Evans, 1981; Awatere, 1984), pero la mayoría de los maoríes reconocen lo poco práctica que sería tal propuesta dado el elevado nivel de integración familiar y geográfica que existe entre los maoríes y quienes no lo son. Muchas propuestas articuladas por los maoríes reconocen los beneficios obtenidos como consecuencia de ser parte de un Estado

único y más grande, y al mismo tiempo proponen una mayor autonomía para los maoríes a través de mecanismos de desarrollo paralelos. Estos mecanismos incluyen un parlamento maorí, legislaturas biculturales en el Parlamento existente, y transferencia de facultades en diferentes jurisdicciones, entre ellas la salud, la asistencia, el desarrollo económico, la ley y la educación (Mead, 1997; Walker, 1999; Winiata, 2000). Además de tales expresiones de autodeterminación a nivel de la política nacional, el estudio de resultados también reflejó el interés de muchos maoríes por ejercer el *tino rangatiratanga* en los niveles locales de los *iwi* (tribus), *hapū* (sub-tribus o clanes) y *whānau* (clanes familiares). Si bien algunos individuos maoríes le dan prioridad a un área particular, Durie et al. (2002: 18) hacen hincapié en que “la noción completa del desarrollo de los maoríes se sustenta en una aspiración generalizada de control y autoadministración a nivel local, regional y nacional”.

Distintas instancias gubernamentales de Nueva Zelanda están relativamente conformes con las iniciativas que les permiten a los maoríes ejercer un cierto grado de autodeterminación a nivel local y regional, en áreas para las cuales existen agendas más amplias orientadas a minimizar el tamaño y los costos del Estado. Por ejemplo, el ingreso de organizaciones maoríes a la prestación de servicios sociales, que puede considerarse una forma de desarrollo paralelo a nivel local o regional, recibió apoyo porque permitió la descentralización de responsabilidades y rendición de cuentas en estas áreas. No obstante ello, resultó más difícil que los gobiernos aprobaran propuestas para lograr una mayor autodeterminación a nivel nacional, ya que estas ponían en peligro el poder del Estado y la soberanía absoluta al invocar la necesidad de que el Estado y los pueblos indígenas llegasen a algún tipo de acuerdo para compartir el poder.

Las prácticas del ejercicio del poder sin un gobierno formal están aumentando, lo cual está llevando a que los gobiernos utilicen cada vez más “formas de gobierno indígenas” (formas de gobierno que surgen y son endémicas en la vida cotidiana de los individuos, tales como las organizaciones comunitarias)<sup>5</sup> para obtener beneficios en términos de innovación, flexibilidad y economía de costos (O’Malley, 1996; Tully, 1999). Dean (1999: 149) sugiere que tales “tecnologías de gobierno” también han alejado a los procesos regulatorios de las formas o imágenes de coacción. Por ende, podemos considerar que la mayor incorporación de personal, cultura y formas de gobierno maoríes en las tareas del gobierno es una forma de apuntalar la legitimidad del Estado ante la resistencia de este pueblo, así como una creciente aceptación a nivel

---

5 “Indígena”, en este sentido, incorpora por lo tanto a otros grupos además de aquellos a los que nos referimos con la expresión “pueblos indígenas”.

internacional de los derechos de los indígenas y del pluralismo cultural desde un punto de vista más general. Esto ha sido particularmente necesario dado que la Declaración de Independencia de 1835 y el Artículo 2° de la versión en idioma maorí del Tratado de Waitangi de 1840 establecen un fuerte argumento moral y legal para el reconocimiento de los maoríes como pueblos diferenciados y soberanos que poseían el derecho a la autodeterminación antes de la colonización. Sin embargo, los gobiernos de Nueva Zelanda han opuesto resistencia al reconocimiento de la autodeterminación de los maoríes a nivel nacional, porque ello desacreditaría los supuestos subyacentes en el acuerdo de la época colonial, que incluía la supuesta misión civilizadora y la superioridad étnica de los europeos, y además cuestionaría la legitimidad del antiguo Estado colonizador y de sus ciudadanos (Mulgan, 1998).

Al dar respuesta a estas posibles amenazas contra la legitimidad del Estado, los gobiernos encabezados por el Partido Nacionalista transitaron un camino ambivalente durante la década del noventa. Admitieron cada vez más el rol del Estado en la desposesión de los maoríes, y aceptaron los derechos específicos que poseen los maoríes a través del proceso de conciliación de reclamos contemplado en el Tratado de Waitangi. Sin embargo, al mismo tiempo no promovieron de manera adecuada la importancia de los derechos de política social de los indígenas y aquellos contemplados en el Tratado (Barrett y Connolly-Stone, 1998). En consecuencia, las iniciativas para el desarrollo de los maoríes que implementó el gobierno nacional tendieron a marginar las propuestas para una forma de desarrollo centrada en los maoríes en donde la identidad de estos pueblos, su cultura y sus formas de gobierno fuesen partes integrantes. Este es el caso, aunque los comentarios internacionales y locales (Cornell y Kalt, 1998; Loomis, 2000a; Begay y Kalt, 2002; Durie et al., 2002) sugieren que, a menos que se logre una estrecha alineación entre el desarrollo de los maoríes, sus opiniones y aspiraciones a una mayor autodeterminación, no es probable que se resuelva la disparidad relativa que muchos de ellos sufren.

## LOS ASUNTOS MAORÍES AL FINALIZAR EL SIGLO: LA ESTRATEGIA *CLOSING THE GAPS*

La campaña electoral del Partido Laborista en 1999, dirigida enérgicamente a los maoríes en un esfuerzo por recuperar el apoyo que en 1996 se había volcado al Partido Nueva Zelanda Primero<sup>6</sup>, sugería que los laboristas habían escuchado las inquietudes de este pueblo indígena

---

<sup>6</sup> Los maoríes siempre han tendido a votar al Partido Laborista, pero esta tendencia cambió radicalmente en la primera elección mediante el sistema electoral de representación mixto proporcional, celebrada en 1996. El Partido Nueva Zelanda Primero obtuvo cinco

respecto de la política destinada a los asuntos relacionados con ellos. El gobierno de coalición liderado por los laboristas reconoció que la prioridad que los gobiernos encabezados por el Partido Nacionalista le habían dado a los acuerdos de conciliación de reclamos contemplados en el Tratado durante la década del noventa no había brindado un enfoque holístico y de largo plazo para los problemas sociales que afectaban a los maoríes. Así, en junio de 2000 anunció que *Closing the Gaps* (CTG –“Cerrando las brechas”) sería su estrategia insignia para la política social.

La primera rama importante de esta estrategia de 243 millones de dólares intentó mejorar la eficacia del desempeño del gobierno para los maoríes como parte de un énfasis más amplio en el desarrollo de políticas sociales estratégicas basadas en evidencias. El desarrollo de capacidades fue la segunda rama de la estrategia. Simbolizaba el significado que tenía el desarrollo de los maoríes para el gobierno encabezado por los laboristas al finalizar el siglo XX, y ofrecía a las comunidades maoríes una oportunidad para mejorar sus capacidades a largo plazo con el fin de prevenir y resolver problemas por sí mismos. Junto con las iniciativas de eficacia y desarrollo de capacidades se implementaron medidas cuyo objetivo era abordar las cuestiones de la representación y participación de los maoríes y que, por tanto, ponían en práctica la “asociación”. Por ejemplo, la Ley de Salud Pública y Discapacidad de Nueva Zelanda (NZPHD por sus siglas en inglés) del año 2000 incluyó tres disposiciones específicas relacionadas con los maoríes.

En los primeros meses del mandato del gobierno encabezado por los laboristas con frecuencia se promovió la estrategia CTG haciendo referencia al Tratado de Waitangi, a la idea de asociación y a la autodeterminación. Esta retórica implicaba que dicha coalición estaba interesada en extender a la política social un discurso basado en derechos que reconocía los reclamos de autodeterminación de los maoríes, algo que los gobiernos encabezados por el Partido Nacionalista se habían resistido a hacer. No obstante, se sostiene que la estrategia CTG no representó ningún peligro serio para los discursos tradicionales de ciudadanía basados en las necesidades. El proyecto central de esta estrategia era la inclusión social, en donde el problema continuaba encuadrándose en términos de disparidades entre los maoríes y quienes no lo eran.

Este interés en la inclusión social se vio influenciado por el surgimiento de una política basada en una “tercera vía”, especialmente con

---

bancas electorales maoríes, y dada la posibilidad de formar una coalición con el Partido Nacionalista o el Partido Laborista optó por la primera alternativa, contradiciendo la mayoría de los pronósticos.

el nuevo gobierno laborista de Tony Blair en Gran Bretaña, que sostenía que el mercado por sí solo no podía cubrir las necesidades de los ciudadanos y que el Estado debía invertir en desarrollo social como una forma de lograr la inclusión social (Maharey, 2001a). Los conceptos de inclusión y exclusión social tienen el potencial de ir más allá de la mera distribución de recursos y apuntar a cuestiones estructurales, incluso aquellas que se manifiestan a nivel local, nacional y mundial (Percy-Smith, 2000; Peace, 2001). Así pues, el giro hacia la concentración en el desarrollo social podría considerarse constructivo, ya que incorporaría algunas innovaciones positivas en términos de medición de resultados sociales, y pensaría las cuestiones de política social en términos estratégicos (Ministry of Social Development, 2002a).

Sin embargo, el objetivo de la inclusión social se basó en el supuesto de que el ciudadano “activo” ideal es aquel que participa en la auto-administración, la libre elección y la responsabilidad personal (Rose, 1999). Aquellos que no participan en este tipo de actividad se definen como “excluidos” que necesitan que se les dé forma, se los guíe y moldee de manera que sean capaces de ejercer su libertad individual con responsabilidad, permitiendo así que el gobierno gobierne a la distancia. Las tres iniciativas incluidas en la estrategia CTG que se analizan en el presente artículo reflejan un giro hacia un enfoque de ciudadanía activa, y ayudaron a exponer los atributos y valores de la pertenencia. Esto es así porque todas las iniciativas juntas brindaron un medio técnico para controlar el riesgo que representaba la exclusión de los maoríes para la gobernabilidad efectiva, en tanto cada una de ellas intentó dar forma a la conducta de los maoríes a fin de que se adecuase a los requerimientos morales y políticos destinados a optimizar el desempeño del gobierno y, por ende, incrementar la legitimidad del Estado (Dean, 1999). El enfoque de inclusión social fue así una extensión de la preocupación de la política social tradicional por la pobreza, la deficiencia cultural y la cohesión social descrita anteriormente.

Al representar una primera articulación de este esquema general de política social<sup>7</sup> orientado a mejorar la inclusión social a través del desarrollo social, resulta evidente que la estrategia CTG no estuvo impulsada por las perspectivas y aspiraciones de los maoríes. El proyecto general CTG incluía una reducida cantidad de iniciativas destinadas específicamente a los pueblos del Pacífico, un grupo poblacional de múltiples dimensiones que creció a partir de las oleadas de migraciones provenientes de las islas del Pacífico luego de la Segunda Guerra

---

7 El enfoque del desarrollo social no se lanzó oficialmente hasta un año después de la estrategia “Cerrando las brechas”, pero según se desprende de una entrevista realizada a Steve Marie, ministro de Servicios Sociales y Empleo, estaba en elaboración desde noviembre de 1999.

Mundial. Ello indicaba que los maoríes eran vistos simplemente como uno de los muchos grupos desfavorecidos a los que se dirigía la política social, y que el enfoque basado en las necesidades que se encontraba tradicionalmente en el ámbito de los asuntos maoríes permanecía intacto. Las herramientas principales de políticas incluidas en la estrategia –mejoramiento de la eficacia, desarrollo de capacidades y asociación– también se aplicaron en otras carteras del gobierno, o bien en ese mismo momento, o poco tiempo después de la presentación del proyecto CTG (Ministry of Social Policy, 2001)<sup>8</sup>. Como resultado de ello, al gobierno encabezado por los laboristas le resultó fácil dar respuesta a la violenta reacción del público contra el objetivo específico de la estrategia de dirigirse a los maoríes<sup>9</sup>, asignándole a partir de fines de 2000 el nuevo nombre, en términos más generales, de “reducción de desigualdades”.

En esa época no resultaba evidente que la filosofía subyacente a la estrategia era más genérica que específica para los maoríes, porque el objetivo de la inclusión social se expresaba en el mismo lenguaje de la autodeterminación y asociación que los maoríes utilizan para articular sus reclamos de mayor autonomía. Estos dos proyectos se superponen en alguna medida, ya que los maoríes coinciden en que la reducción de las disparidades socioeconómicas entre los maoríes y quienes no lo son debería ser un objetivo fundamental del gobierno (Durie, 2000). Sin embargo, es posible sostener que estas disparidades son síntomas de la desigual relación de poder que existe entre los maoríes y el Estado más que del problema central en sí mismo. Así, si bien al principio la estrategia CTG pareció ser una respuesta importante a las continuas desigualdades de poder existentes entre los maoríes y el Estado, continuó basándose en constructos genéricos de política social conceptualmente incapaces de explicar en forma cabal las causas de la desventaja de los maoríes o las soluciones propuestas por los maoríes, que exigen mayor autodeterminación.

#### MEJORAMIENTO DE LA EFICACIA DEL DESEMPEÑO DEL GOBIERNO PARA LOS MAORÍES

La primera parte de la estrategia CTG puso la atención en el mejoramiento de la eficacia del desempeño del gobierno para los maoríes, lo

8 De hecho, pese a la firme percepción de que era una estrategia “maori”, sólo treinta y nueve de las setenta y dos iniciativas ubicadas bajo el título abarcativo “Cerrando las brechas” estaban dirigidas exclusivamente a los maoríes y pueblos del Pacífico (Young, 2000).

9 Este contragolpe, provocado por la oposición política, se avivó con el informe de Chapple (2000) que criticaba el foco en los maoríes de algunas iniciativas de la estrategia CTG, y con la polémica generalizada sobre las disposiciones específicas para los maoríes que se encontraron en la Ley NZPHD del año 2000.

cual al parecer resultaba ser el punto de inicio natural. Durante mucho tiempo los maoríes habían sostenido que la política del gobierno no había resuelto el problema de la disparidad relativa porque no contempló en forma adecuada sus distintas realidades ni sus deseos de mayor autodeterminación. Además, el gobierno electo, encabezado por los laboristas, descubrió que el gasto en programas destinados a los maoríes se había incrementado, pero no se había realizado ninguna evaluación exhaustiva para determinar si en realidad estos eran efectivos y lograban los resultados pretendidos. En un trabajo del gabinete de febrero de 2000 (Office of the Prime Minister, 2000: 5) se señaló que “La falta de información es un enorme impedimento para mejorar la prestación de programas y servicios y abordar las brechas de manera más efectiva”.

Anthony Giddens (1998: 74), un intelectual de la “tercera vía” de Gran Bretaña, sugirió que “[para] conservar o recuperar la legitimidad, los estados sin enemigos deben elevar su eficiencia administrativa”. Haciendo hincapié en “lo que funciona”, el gobierno encabezado por los laboristas apuntó a efectuar una “inversión social” mediante la implementación de iniciativas basadas en evidencias respecto de qué intervenciones pueden en realidad marcar una diferencia para mejorar los resultados (Ministry of Social Development, 2002b). Esto se vio como una forma de responsabilizarse más por los resultados de las políticas y por los departamentos gubernamentales, como así también de alejar a los laboristas de los excesos del neoliberalismo (una ideología que había promovido a mediados de la década del ochenta) y recuperar la confianza del público en el gobierno<sup>10</sup> (Cabinet Committee on Closing the Gaps, 2000; Clark, 2002). Las recientes críticas del “liberalismo avanzado” (Dean, 1999; Rose, 1999) también sugieren que para dominar un problema hay que ser capaz de medirlo y contabilizarlo. Es por ello que la evaluación y las auditorías pueden considerarse un mecanismo central para gobernar a la distancia a través de formas de gobierno indígenas insertadas en las comunidades (Rose, 1999).

Así, si bien los maoríes se constituyeron en un objetivo específico para el énfasis en la eficacia del gobierno, es evidente que ello fue parte de una reorientación más amplia hacia políticas estratégicas e integrales del gobierno basadas en evidencias, que reflejaban, de manera más general, una política cimentada en la “tercera vía” (Maharey, 2001b; Ministry of Social Policy, 2001). El objetivo de mejorar el desempeño del gobierno para los maoríes produjo un importante cambio

---

10 Dean (1999) sostiene, no obstante, que si bien es posible presentar las auditorías y la evaluación como técnicas para recuperar la confianza, en realidad presuponen, y contribuyen a, una cultura basada en la desconfianza.

en la forma de pensar del gobierno, al alentar más que nunca a los departamentos a rendir cuentas por los resultados obtenidos en relación con los maoríes. Por ejemplo, se incrementaron el financiamiento y las facultades del Ministerio de Desarrollo de los maoríes –Te Puni Kōkiri– para que pudiese controlar la efectividad de los programas sociales para los maoríes. Asimismo, los departamentos ejecutivos y sus jefes poseían más responsabilidades debiendo entregar informes trimestrales y anuales tanto a los maoríes como a los pueblos del Pacífico (Cullen, 2000). Estas iniciativas significaron un avance considerable para el establecimiento de los procesos y sistemas necesarios para medir los resultados, de manera que fuese posible concluir si había mejoras o no. Dado el contexto de escasa capacidad de pensamiento estratégico del gobierno, ello en sí mismo fue un logro fundamental de la coalición encabezada por los laboristas.

Sin embargo, la implementación de las iniciativas de efectividad contempladas en la estrategia CTG adolecía de insuficiente planificación y escasa comunicación entre los distintos sectores del gobierno. El gobierno encabezado por los laboristas también mostró falta de voluntad para corregir el mecanismo de medición de las disparidades que afectan a los maoríes, aun cuando Simon Chapple (2000), economista del Departamento de CTG. Trabajo, publicó un informe criticando el enfoque “étnico” de la estrategia. Si bien promovía una postura personal particular, Chapple identificó correctamente la tendencia de los departamentos del gobierno a utilizar, la mayoría de las veces, indicadores de comparación externos al analizar las cuestiones de disparidad, lo cual generaba que la diversidad entre los grupos “maoríes” y los “no maoríes” se subestimara (Durie, 1998). En lugar de abordar en forma cabal esta controversia, la coalición encabezada por los laboristas se puso a la defensiva y, luego de debates adicionales sobre este y otros aspectos de la estrategia, abandonó la consigna basada en *Closing the Gaps* en un intento por desviar la atención del público de los asuntos maoríes (Baehler, 2002).

Esto pone en tela de juicio el nivel de compromiso del gobierno encabezado por los laboristas con la búsqueda de mejores resultados para los maoríes en comparación con una mejor rendición de cuentas y menores costos en los programas de política social en general. Algunos comentaristas (por ejemplo Elwood, 2003; Marston y Watts, 2003; Nutley et al., 2003) han remarcado que las políticas basadas en evidencias pueden ser muy limitadas, si se entiende que esos datos conforman una herramienta neutral y objetiva, en lugar de estar impulsada por intereses políticos. Sin embargo, resultaba más esencial la suposición de que no había nada de malo en que las organizaciones gubernamentales dejaran a las comunidades maoríes de lado en gran medida en la definición de resultados, el desarrollo de políticas

y el proceso de evaluación de políticas y programas cuyo objetivo era otorgarles beneficios.

La opinión de los maoríes estaba representada a través del aporte del Te Puni Kōkiri al proceso de desarrollo de políticas. Los datos recogidos en las entrevistas sugieren que la plataforma electoral de políticas para los maoríes (Partido Laborista, 1999a) sobre la cual se basaba, superficialmente, la estrategia CTG había sido elaborada por un grupo de afiliados maoríes del Partido Laborista. Sin embargo, en términos generales ni las iniciativas destinadas a la eficacia ni la estrategia CTG fueron iniciadas por las comunidades maoríes ni estuvieron sujetas a su consulta. Tariana Turia, ministra adjunta de asuntos maoríes, sugirió que los puntos débiles que se generaron por esa falta de aportes de los maoríes no se habían resuelto cuando el gobierno encabezado por los laboristas se embarcó en su segundo mandato en el año 2002. Al opinar sobre el informe de una investigación sobre los niveles de vida de los maoríes más ancianos, Turia (2002: 2) manifestó lo siguiente:

El informe pretende fomentar un debate sustentado por información y conducir hacia una política basada en evidencias “sobre la situación de los maoríes (en su carácter de *tāngata whenua*)<sup>11</sup>, así como de quienes no pertenecen a ese grupo étnico”. Creo que ello no es muy probable dado que el estudio no refleja los paradigmas del *tāngata whenua*, ni las posturas mundiales [...] Considero que los métodos de sondeo social y los datos estadísticos tradicionales forman parte de un paradigma de investigación colonial que no reconoce la dimensión del *whānau* incluida en los estilos de vida de los maoríes. Se requieren nuevas metodologías de investigación y evaluación para captar la experiencia del *tāngata whenua en su totalidad*.

En el corto plazo, es probable que las limitaciones relacionadas con las iniciativas de eficacia estén vinculadas al deseo de no dificultar aún más el establecimiento del enfoque basado en resultados dentro del sector gubernamental, y con la intención de evitar provocar algún otro revés contra el gobierno encabezado por los laboristas y los maoríes. Se podría sostener que esta fue tan sólo una primera fase del proceso más amplio tendiente a mejorar los resultados para los maoríes, en donde se incluirían los valores apropiados de los interesados y sus aportes a medida que el gobierno ganara más experiencia y el enfoque basado en resultados se arraigara en las estructuras burocráticas. De hecho, en el año 2002 el Te Puni Kōkiri comenzó una importante investigación (Durie et al., 2002), que dio nacimiento al *Te Ngāhuru*, un esquema inte-

---

<sup>11</sup> Literalmente significa “pueblo de la tierra”, pero con frecuencia se utiliza para referirse a los maoríes en su calidad de pueblo autóctono o habitantes indígenas de Nueva Zelanda.

grado y holístico de resultados para los maoríes. Este esquema intentaba complementar las mediciones de resultados genéricos con aquellas centradas solamente en los maoríes (Durie et al., 2002).

La declaración de intención más reciente del Te Puni Kōkiri (2003) sin duda parece haber estado influenciada por el pensamiento subyacente a este esquema de resultados, pero no adoptó toda la variedad de derivaciones que el mismo planteaba. El Te Puni Kōkiri (2003), concentrado en el desarrollo del *whānau* a nivel local y la definición de su resultado final en relación con el desarrollo social, económico y cultural, siguió eludiendo las desigualdades de poder más amplias que existían entre los maoríes y el Estado a nivel nacional. Por lo tanto, la importancia que el *Te Ngāhuru* le daba a la autonomía (*tino rangatiratanga*) como factor determinante de los resultados positivos para los maoríes y como resultado en sí mismo no se equiparó (Durie et al., 2002). Transcurridos tres años de la presentación de las iniciativas de eficacia, no se había planteado ningún desafío significativo contra el supuesto fundamental de que los departamentos del gobierno seguirían rindiendo cuentas ante los dirigentes políticos de turno, en lugar de hacerlo ante los mismos maoríes, por su eficaz desempeño a favor de este último grupo. Ello demuestra la forma en que los discursos de resistencia de los indígenas pueden haberse incorporado a la labor del gobierno, aunque reinterpretados o enmendados, de manera que no representasen una amenaza para sus agendas o sus facultades.

Tal ejemplo pone de relieve que los valores y los aportes de los maoríes nunca deberían haberse considerado elementos “accesorios”. En cambio, se debería haber buscado su adecuada participación desde las etapas iniciales de planificación hasta las etapas de implementación de toda iniciativa del gobierno a su favor. Existe un creciente interés por parte de los maoríes en la aplicación de un esquema de *Kaupapa Māori* (literalmente, agendas de los maoríes) en el contexto de las políticas públicas para alcanzar este objetivo. El enfoque centrado en los maoríes, desarrollado a partir de sus inquietudes, pone gran énfasis en el lema de “ser un maorí y actuar como tal” como parte crucial de las actividades de investigación, de manera que la totalidad del proceso de estudio refleje las actitudes y las tradiciones de esa población (Cunningham, 1998; Smith, 1999). Dada la competencia entre las agendas burocrática y política, que dificulta la elaboración de estrategias dentro de las instituciones tradicionales (incluido el Te Puni Kōkiri centrado en los maoríes), resulta poco probable que tal esquema se pueda implementar en forma total sin una mayor autonomía y un mayor control.

Es posible que las iniciativas de eficacia hayan resultado “eficaces” para el gobierno encabezado por los laboristas, al permitir el rastreo de gastos y el control temporal del riesgo que representaba la desventaja de los maoríes. La mayor atención a los resultados de los

maoríes sin duda ofreció a ese gobierno las herramientas para ejercer un mayor control y monitoreo de los fondos destinados a tales asuntos, y en consecuencia incrementó la posibilidad de ejercer una mayor manipulación política. No obstante, al seguir centrándose en agendas gubernamentales relacionadas con el control y la legitimidad, las iniciativas de eficacia no resultaron “eficaces” para responder a las demandas de los maoríes de más oportunidades para ejercer su autodeterminación en cuestiones que les preocupaban específicamente. Tal como se demuestra en la siguiente discusión sobre el desarrollo de capacidades, la rama de la estrategia *Closing the Gaps* correspondiente al desarrollo de los maoríes tampoco logró ese objetivo, a pesar de la retórica que sugería lo contrario.

#### DESARROLLO DE CAPACIDADES

El concepto de desarrollo de capacidades ha sido un componente común de los modelos de desarrollo promovidos por los pueblos indígenas como una forma de fortalecer la capacidad de las comunidades indígenas de ejercer la autodeterminación.

La necesidad de desarrollar la fortaleza cultural, económica y política de los pueblos indígenas ha sido un eje central de esta interpretación del desarrollo de capacidades por parte de dichos pueblos (Loomis, 2000a; 2000b). En Nueva Zelanda, la coalición encabezada por los laboristas elaboró iniciativas para el desarrollo de capacidades en todo el sector gubernamental luego de las elecciones de 1999, y asignó fondos específicos (113 millones de dólares a lo largo de cuatro años) para las iniciativas dirigidas a los maoríes (Horomia, 2000). La retórica política sugería que el desarrollo de capacidades era una respuesta a los deseos de los maoríes de conseguir autodeterminación y forjar una mejor relación con el Estado (Office of the Minister of Māori Affairs, 2000a). De hecho, Parekura Horomia, ministro de Asuntos Maoríes (2000), promovió, de manera un tanto presuntuosa, el desarrollo de capacidades como “una nueva era de asociación” en el desarrollo de los maoríes y como un aspecto que tenía “el potencial de remodelar la Nueva Zelanda que todos conocían” (Horomia en Te Puni Kōkiri, 2000b: 1).

Se argumenta que el desarrollo de capacidades, según la interpretación que adoptó el gobierno encabezado por los laboristas, fue más limitado en cuanto a su alcance que el concepto tal como lo promovían los pueblos indígenas, por dos razones relacionadas. En primer lugar, según los maoríes el desarrollo de capacidades no incorporaba el nivel de autonomía financiera y política que es el eje central de los modelos indígenas. Hacia el año 2002, se asignaron 17,1 millones de dólares a 1.897 postulantes (Horomia y Turia, 2002). Sin embargo, las 565 solicitudes recibidas durante el primer año requerían un total de 34

millones de dólares y el Te Puni Kōkiri sólo contaba con 9,2 millones de dólares para asignar<sup>12</sup>.

Como resultado de ello, muchas comunidades recibieron sumas de dinero muy reducidas (aproximadamente entre 2 mil y 5 mil dólares). Según lo indicó el jefe de una organización no tribal maorí, esto significaba que si bien la cantidad de dinero que ingresaba parecía ser muy grande, al desglosarla no era nada. Asimismo, dos importantes líderes maoríes coincidieron en que el desarrollo de capacidades en su mayoría financiaba a los comités para que se sentaran a charlar sobre el desarrollo de capacidades, sin que ello significara mucha acción a nivel de las comunidades maoríes.

El hecho de recibir fondos para el desarrollo de capacidades también dejaba a las comunidades maoríes sujetas a la reglamentación del Estado, ya que se les exigía que cumplieren importantes requerimientos en términos de rendición de cuentas y control (Te Puni Kōkiri, 2000c). Así, los fondos destinados al desarrollo de capacidades dependían de la buena voluntad del gobierno y estaban ligados a sus objetivos, aun cuando estos últimos por momentos se superpusiesen con los de algunas comunidades maoríes. Cabe señalar que hubo una iniciativa para la generación directa de recursos que brindó mayor flexibilidad y un nivel más elevado de autonomía. En el año 2001, la coalición encabezada por los laboristas anunció la generación directa de recursos que, con un monto de 15 millones de dólares en el transcurso de tres años, sería un medio a través del cual las comunidades maoríes podrían acercarse directamente al Te Puni Kōkiri con soluciones innovadoras, y solicitar financiamiento para su desarrollo (Horomia y Turia, 2001). El gabinete tardó en dar su aprobación para la generación directa de recursos y, tras modificar los planes para su implementación, la postergó hasta 2002/2003 (Te Puni Kōkiri, 2002b). El fondo para la generación directa de recursos también resultaba un tanto escaso después de dividirlo entre una gran cantidad de organizaciones en un lapso de tres años, y uno de los entrevistados lo describió manifestando que era “una ambulancia colocada al pie de un acantilado” más que una gran oportunidad para obtener autonomía y control.

Además de estas limitaciones financieras, ni el desarrollo de capacidades ni la generación directa de recursos ofrecían el nivel de autonomía política que se encontraba en los modelos de desarrollo propuestos por los indígenas. Un funcionario del Te Puni Kōkiri señaló que el organismo estaba apoyando, alentando y fortaleciendo de manera mucho más abierta las formas de gobierno de las comunidades maoríes.

---

12 Entre 2001 y 2002 se asignó una suma adicional de 9,3 millones de dólares, pero la misma descendió a 8,6 millones en el período 2002-2003 (Te Puni Kōkiri, 2002b).

ríes, pero que se evitaba hacer referencia al “desarrollo político” o “*tino rangatiratanga*” porque ello generaba resistencia al trabajo del ministerio. Por ejemplo, el Tesoro –principal asesor del gobierno en asuntos económicos y financieros– reaccionó enérgicamente a un trabajo de la Oficina del Ministerio de Asuntos Maoríes (Office of the Minister of Māori Affairs, 2000b: 7) en donde se insinuaba que el desarrollo de capacidades financiaría “iniciativas políticas en las comunidades [maoríes]”. El Tesoro recomendó poner más énfasis en la evaluación, de manera que se pudiese controlar el financiamiento otorgado para el desarrollo de capacidades en función de su efectividad para el logro de los objetivos del gobierno. En este contexto, el objetivo central del desarrollo de capacidades se concebía como la mejora en la eficiencia y eficacia de los servicios sociales financiados por el gobierno que brindaban los proveedores maoríes.

Pero existe una segunda razón importante por la que la versión del desarrollo de capacidades del gobierno de coalición nunca podría haber impulsado plenamente la autodeterminación de los maoríes, ni siquiera en el caso de haber contado con un mayor respaldo financiero y político. Se había basado en la noción de empoderamiento de las comunidades contemplada en la tercera vía, pero también tenía limitaciones conceptuales. Como se indicó anteriormente, el desarrollo de capacidades es una de las soluciones centrales de las políticas públicas dentro del repertorio de la inclusión social. Steve Maharey, ministro de Servicios Sociales y Empleo, y el principal pensador de la “tercera vía” del Partido Laborista, manifestó en una entrevista que la noción de desarrollo de capacidades refleja la tendencia de los gobiernos de la “tercera vía” a apartarse de un partido social-demócrata tradicional, en donde el Estado es el mecanismo de acción y postular que el Estado es un *facilitador* para que las personas hagan cosas por sí mismas. Los gobiernos de la “tercera vía” han reconocido que las comunidades albergan importantes conocimientos sobre las necesidades y las capacidades locales y cuentan con la flexibilidad para cubrir diversas carencias y la motivación para movilizar recursos y energías que van más allá de lo que el interés personal comercial y las normas del gobierno pueden lograr (Harris y Eichbaum, 1999). Ya hemos señalado que los gobiernos mostraron interés por adoptar las formas de gobierno indígenas que les permiten gobernar a la distancia. En consecuencia, buscaron desarrollar las capacidades de las comunidades locales de manera que se les otorgue poder para resolver los problemas (Clark, 2000; 2001).

El desarrollo de capacidades planteado por los maoríes estaba impulsado por este mismo deseo de empoderamiento de las comunidades subyacente a las iniciativas más generales. Sin embargo, si bien es probable que haya algún tipo de superposición en las actividades que se realizan para conseguir el empoderamiento de las comunidades y

otorgar autodeterminación a los maoríes, las filosofías subyacentes son muy diferentes (Jenkins y Jones, 2000). Servian (1996) ha señalado que el término “empoderamiento” puede tener numerosas definiciones, muchas veces contradictorias, pero a menudo se refiere a quienes ocupan un cargo de autoridad y conceden facultades o cubren las necesidades de quienes no tienen ningún poder. Al suponer que las comunidades no tienen suficiente poder y necesitan que se les otorguen facultades para disminuir la exclusión social, el objetivo del empoderamiento, por tanto, complementa la concepción tradicional de los gobiernos neoce-landeses, que percibía a los maoríes como pueblos con deficiencias culturales (James, 1999).

El desarrollo de capacidades, por lo tanto, es un ejemplo de cómo el gobierno autoriza a las comunidades maoríes a asumir más responsabilidades y compromisos de rendición de cuentas con el objetivo de cubrir sus propias necesidades, pero sólo en un nivel que no represente una amenaza para el *statu quo* político, puesto que continúa definiéndolos simplemente como grupos de ciudadanos desfavorecidos. Por lo tanto, si bien el discurso del empoderamiento de las comunidades puede haber tenido su origen en un lenguaje de resistencia y crítica, se transformó en un hábil argumento mediante el cual los funcionarios del gobierno crearon un conjunto de condiciones que les exigían a los pueblos maoríes actuar como ciudadanos activos, pudiendo aquel cumplir sus propios objetivos de manera más efectiva (Rose, 1999; Dean, 1999).

Eso contradice la noción de la autodeterminación de los maoríes, basada en el supuesto de que ellos ya gozan de autoridad (en su calidad de “pueblos originarios” y en virtud del Artículo 2 del Tratado redactado en maorí)<sup>13</sup>, aunque su capacidad para ejercerla haya sido reducida. Como se señaló anteriormente, no existe ningún medio a través del cual se exprese el *tino rangatiratanga*. Sin embargo, se han generalizado las demandas de un mayor reconocimiento por parte del gobierno de este poder existente mediante la transferencia de autoridad sobre la toma de decisiones y el control sobre los recursos. Dicha situación podría llegar a suponer cambios estructurales significativos dentro de los ordenamientos institucionales existentes a nivel local, regional y nacional, y evidentemente produce un resultado diferente al que pretendía lograr la iniciativa basada en el desarrollo de capacidades de los maoríes planteada por el gobierno encabezado por los laboristas.

Loomis (2000a) ha sostenido que si el desarrollo de capacidades hubiese estado verdaderamente relacionado con un desarrollo basado en la autodeterminación, los maoríes habrían estado estimulados para

---

13 Existen versiones en inglés y en maorí del Tratado de Waitangi. Las mismas brindan traducciones incongruentes de los tres artículos que el documento contiene.

formular sus propias medidas del éxito. Tales medidas podrían haberse basado en el esquema de resultados del *Te Ngāhuru* tratado anteriormente, o en un “Índice del *Tino Rangatiratanga*” desarrollado por un grupo de egresados de la escuela de desarrollo de los maoríes y pueblos del Pacífico de la Universidad de Waikato que identificaba siete criterios para el gobierno basado en la autodeterminación y el desarrollo de los indígenas<sup>14</sup> (Loomis, 2000a). Tanto el esquema como el índice desarrollados por los maoríes colocan la autonomía política a nivel local, regional y nacional como eje central del desarrollo maorí.

No obstante, la iniciativa basada en el desarrollo de capacidades planteada por el gobierno encabezado por los laboristas fue diseñada, reglamentada y monitoreada por ellos y estuvo sujeta a sus necesidades e intereses políticos (Te Puni Kōkiri, 2000c). Pese a toda la retórica relacionada con el empoderamiento y el derecho de autonomía, el desarrollo de capacidades no produjo avances significativos hacia una mayor autodeterminación para los maoríes en el nivel local más básico, ni tampoco intentó seriamente que las autoridades nacionales rindieran más cuentas a las comunidades maoríes.

Como resultado de ello, Loomis (2000a: 22, cursivas en el original) señaló en ese entonces lo siguiente:

La iniciativa para el desarrollo de capacidades que actualmente plantea el gobierno al parecer reconoce la importancia de la autodeterminación de los maoríes, pero aparentemente ignora la diferencia estratégica entre la reducción de las desigualdades por parte del *gobierno* y el logro del desarrollo propio por parte de los *maoríes* a través del autogobierno.

Impulsado por el deseo del gobierno de reducir los riesgos y los costos de una mayor autogestión maorí, el desarrollo de capacidades no promovió la autodeterminación de los maoríes en todos los niveles de gobierno. La siguiente sección trata la idea de asociación, y se basa en el argumento de que la negociación de un acuerdo de poder compartido en donde los maoríes pudiesen ejercer un mayor nivel de autogobierno

---

14 Se enumeraban los siguientes elementos: identidad cultural, valores y protocolos; el pueblo es la guía del proceso y los objetivos de desarrollo; el gobierno, en especial las decisiones sobre la titularidad y la gestión del desarrollo, se encuentra bajo el control final de los miembros de la tribu, nación, organización o comunidad; todos los miembros o comunidad se benefician en forma equitativa con el proceso y los resultados del desarrollo; la organización, tribu o comunidad goza de una relativa autosuficiencia económica en lugar de desventaja y dependencia; la tribu, nación o comunidad es propietaria de, o tiene acceso a, los recursos necesarios para lograr un desarrollo sostenido; todos los *tāonga* [tesoros o aspectos preciados de la sociedad maorí] y recursos de la tribu, nación o comunidad son conocidos por ella, se le reconocen sus derechos, y los procesos están listos para monitorearlos, protegerlos y/o utilizarlos para las generaciones actuales y futuras (Loomis, 2000a: 38).

nunca estuvo contemplada en la agenda del gobierno encabezado por los laboristas.

#### ASOCIACIÓN

El término *asociación* por lo general implica un diálogo de apoyo mutuo mediante el cual se comparte el poder entre iguales (Morton y Gibson, 2003). Sin duda, los pueblos indígenas han intentado que las relaciones entre ellos y el Estado puedan encuadrarse dentro del concepto de asociación. En las demandas de los indígenas para lograr la asociación, normalmente se articulan el deseo de contar con poder de decisión en todos sus asuntos y el de generar un diálogo con el Estado sobre cuestiones de interés mutuo. En este contexto, la asociación, al estar relacionada con el gobierno de todo aquello que fuese indígena en lugar de simplemente contemplar la participación o la representación de los indígenas, es un resultado por derecho propio (Morton y Gibson, 2003).

En Nueva Zelanda el término reverbera con un sentido aún más profundo, porque los maoríes han argumentado durante mucho tiempo que el Artículo 2° del Tratado de Waitangi, en su versión en maorí, especifica que los derechos de autodeterminación de los maoríes nunca se extinguieron, y que la intención del Tratado era ser la base para una asociación continua entre los maoríes y el Estado. Desde mediados de la década del ochenta los gobiernos neocelandeses han aceptado cada vez más que, si bien es posible que no haya habido una asociación como tal originalmente en el momento de firmar el Tratado, parece evidente que los signatarios maoríes mostraron mucho entusiasmo por establecer una relación activa con la corona británica y su pueblo (Durie, 1991). El interrogante de cómo y en qué medida se podría llegar a expresar tal asociación continuó siendo tema de debate al iniciarse el siglo XXI. Pero la retórica política utilizada antes de las elecciones de 1999 y para promocionar inicialmente la estrategia *Closing the Gaps* insinuaba que el gobierno electo estaba dispuesto a reconocer que la única relación que los maoríes tenían con el Estado debiera reflejarse en la política social.

Sin embargo, se sostiene que las iniciativas implementadas como parte de aquella estrategia se basaban en la interpretación más limitada de asociación que empleaban los gobiernos de la “tercera vía” en su búsqueda de lograr inclusión social. En ese contexto, la asociación se define como un medio o proceso funcional empleado para obtener mejores resultados –mayor inclusión social– que se combina con la consulta y la participación (Morton y Gibson, 2003). De esta manera, las autoridades encabezadas por los laboristas utilizaron el término al referirse al sector del gobierno que “apoyaba la idea de tener comuni-

dades más fortalecidas para el moldeamiento y la coordinación local de la prestación de servicios” y “mayor participación de la comunidad en el diseño y la entrega de políticas y servicios” (Maharey, 2000; Ministry of Social Policy, 2001).

Si bien sin duda se hablaba del Tratado y de la relación emanada de él, la estrategia CTG se basó en esta interpretación de asociación que empleaba la corriente de la tercera vía en lugar de tomar la articulada por los maoríes y otros pueblos indígenas. O'Malley (1996) subraya que al apropiarse de los discursos indígenas para lograr los fines perseguidos por los gobiernos, los responsables de formular las políticas a menudo “interpretan” dichos discursos ignorando aspectos que son “incomprensibles”, pensando en las prácticas como si se encontrasen dentro de una cultura familiar más que en una cultura “extraña”, y otorgando importancia según prioridades familiares más que prioridades “extrañas”.

En el contexto de la estrategia CTG, esa situación provocó que la asociación fuese interpretada de manera que el gobierno continuase siendo el “socio mayoritario” dentro de la relación establecida en virtud del Tratado y fuese quien decida el lugar y el momento en que la misma se implementaría. Además, si bien la coalición encabezada por los laboristas reconocía que era conveniente implementar la consulta y la participación de los maoríes, no cabía ninguna duda de que ambos procesos tendrían lugar dentro de las instituciones y mecanismos dominantes más que en los paralelos, o bien que las nociones tradicionales de soberanía absoluta permanecerían intactas.

En su intento por combinar las diversas iniciativas contempladas en la estrategia CTG con un esquema de asociación basado en principios del Tratado de Waitangi, la Ley de Salud Pública y Discapacidad de Nueva Zelanda (NZPHD por su sigla en inglés) del año 2000 ilustra tales afirmaciones. El propósito fundamental de esa ley era derogar la Dirección de Financiamiento de la Salud creada bajo un gobierno encabezado por el Partido Nacionalista, y sustituirla con veintiún Juntas de Salud de Distrito (DHB por su sigla en inglés) que actuarían como organismos rectores de los hospitales del país. Giddens (1998: 76) considera que “mejorar la democracia” es otra forma de la gestión de riesgos para garantizar la legitimidad en “estados sin enemigos”.

Por cierto, el Partido Laborista (1999b: 4) había prometido antes de las elecciones que “recuperaría la autoridad moral del sistema [de salud]” mejorando la democracia en esta área, y había prometido asimismo (1999a: 6) una representación “justa” para los maoríes en los organismos creados por ley y demás organismos del gobierno y juntas asesoras como una forma de mejorar la “participación de los maoríes en la democracia”. Como resultado, la ley NZPHD hacía referencia directa al Tratado de Waitangi (sentando un precedente en

cuestiones de legislación de la política social)<sup>15</sup>, exigía que cada junta de salud de distrito mantuviese relaciones de asociación con el “*mana whenua*” (pueblo que habitualmente ejercía el poder en un área particular)<sup>16</sup>, y garantizaba dos cargos en dichas juntas para representantes maoríes. Estas disposiciones legales, promocionadas en términos del Tratado y de asociación, insinuaban que se les había otorgado gran autoridad a los maoríes.

Sin embargo, al considerar que el poder era la participación, el tener una voz o el estar representado en un contexto de administración o gestión descentralizada, el gobierno encabezado por los laboristas al parecer lo entendía como algo pasible de ser medido y distribuido, en lugar de entenderlo como un conjunto de relaciones entre grupos de la sociedad (Servian, 1996; James, 1999). Young (1990) argumenta que, dado que el poder es una relación y no una cosa, no puede distribuirse. Si bien el ejercicio del poder a veces puede depender de la posesión de determinados recursos, estos últimos no constituyen el poder en sí mismo. El poder, en todo caso, consiste en una relación entre quienes lo ejercen y aquellos sobre los cuales se lo ejerce. Al considerar al poder como una mercancía a ser distribuida, no se contemplan los fenómenos culturales de la dominación y opresión que sufren los maoríes.

Así, si bien los dos cargos que se garantizaban a los maoríes en cada una de las veintiún juntas de salud de distrito fueron una medida importante, no lograron dar cuenta del hecho de que era poco probable que dichos representantes ejercieran un gran poder en un contexto que en todos los demás aspectos refleja los valores y las normas del grupo mayoritario. La “participación en la democracia” por parte de los maoríes se vio dificultada por lo que Tully (1999: 172) denomina “reglas de reconocimiento”, que incluyen los tipos de conocimiento, formas de conducta típicas, y las relaciones de poder que rigen las negociaciones entre los ciudadanos y los gobiernos. En este caso, dichas reglas incluían la aceptación del carácter de “socio mayoritario” del gobierno encabezado por los laboristas, que conservaba la facultad de designar cuatro miembros para las juntas de salud de distrito, de los cuales dos serían maoríes si ninguno resultaba electo (Office of the Minister of Health, 2000). Puesto que en el año 2001 sólo cuatro miembros maoríes habían logrado ser elegidos para ocupar cargos en las veintiún juntas compuestas por once personas que había en todo el país, el gobierno de coalición conservó pues un considerable control sobre las personas

---

15 Se ha hecho referencia al Tratado de Waitangi en otros tipos de leyes. Entre ellas se destaca la Ley de Empresas Estatales de 1986.

16 Esta cláusula particular se elaboró sin consultar, y aparentemente privilegiaba a las organizaciones tribales por sobre las pan-maoríes, y por ende desató un gran debate en las comunidades maoríes.

que aprobaba (o desaprobaba) como candidatos adecuados para ocupar cargos en las juntas (Ministry of Health, 2001).

La referencia al Tratado –y por ende a la relación única que existía entre los maoríes y la corona– en las leyes de salud tampoco modificó radicalmente la preocupación que desde hacía mucho tiempo tenía el gobierno en relación con la relativa disparidad de los maoríes. La interpretación que la coalición encabezada por los laboristas le daba al Tratado en realidad priorizaba las necesidades de los maoríes como ciudadanos por encima de sus derechos en tanto socios. Esta situación era posible porque había versiones del Tratado de Waitangi en inglés y en maorí, cada una de ellas formada por tres artículos. El Artículo 2° del Tratado en su versión en maorí garantizaba a los maoríes la posesión permanente del *tino rangatiratanga* para equilibrar el *kāwanatanga* (gobierno) otorgado a la corona británica en el Artículo 1°. Según la interpretación que los maoríes contemporáneos le dan normalmente al Artículo 2°, sus derechos a la autodeterminación no se han extinguido, y los jefes signatarios esperaban continuar gobernando por sí mismos, aunque sí habían cedido a la corona británica el derecho de gobernar a todos los colonos presentes y futuros. En la versión en inglés del Tratado, sin embargo, el término *kāwanatanga* del Artículo 1° se tradujo como “soberanía”, lo cual implicaba que sólo la corona británica tenía la facultad de gobernar, y limitaba la noción del *tino rangatiratanga* a una forma de derecho de propiedad. Un tercer artículo, que era prácticamente similar en las versiones en maorí y en inglés del Tratado, garantizaba a los maoríes los mismos derechos que a los ciudadanos británicos.

El Artículo 3° del Tratado fue el foco de interés para el gobierno encabezado por los laboristas. Al colocar a los maoríes como ciudadanos desfavorecidos y excluidos en lugar de considerarlos pueblos soberanos, era posible creer que el gobierno estaba cumpliendo sus obligaciones en carácter de socio del Tratado, al mismo tiempo que mostraban los límites de la participación oficial en los asuntos maoríes. Paralelamente las demandas de los maoríes (Hancock, 1999) se centraban en: i) alcanzar un mayor control sobre la salud de su pueblo (lo cual incluía financiamiento, criterios, gestión y prestación de servicios), ii) aumentar su responsabilidad y iii) lograr una mayor participación en la elaboración de herramientas de medición y referentes para mejorar la salud de los maoríes. Como resultado de ello, los maoríes sin duda obtuvieron algunos beneficios importantes a partir de la implementación de un acuerdo de asociación más funcional basado en la “tercera vía”, pero no se logró concretar la posibilidad de una asociación basada en una relación de poder compartido.

Al situar el debate sobre los maoríes y la política social dentro un discurso de ciudadanía (correlacionándolo con el Artículo 3°), el gobierno encabezado por los laboristas optó por adoptar una postura

similar a la del gobierno anterior encabezado por los nacionalistas en la década del noventa. Sin embargo, se argumenta que el discurso de la inclusión social adoptado por el gobierno encabezado por los laboristas hizo que esta postura causase muchas más perturbaciones en el siglo XXI. El objetivo de la inclusión social es eliminar la exclusión, la cual se considera un resultado inherentemente negativo. Si bien las políticas se han enfocado en gran medida en formas involuntarias de exclusión que se manifiestan en pobreza y marginación, un objetivo subyacente también fue desalentar la exclusión voluntaria. Las entrevistas de trabajo a beneficiarios de asistencia social ha sido el intento más explícito para combatir este último tipo de exclusión de la fuerza laboral (Percy-Smith, 2000).

De tal forma, las iniciativas cuyo objetivo era mejorar la participación democrática también intentaron fomentar el retiro de los grupos más acomodados de las instituciones públicas y de otros ámbitos de la sociedad. De hecho, Giddens (1998: 105) ha señalado que: “La exclusión en el nivel superior no sólo constituye la misma amenaza para el espacio público, o la solidaridad común, que la exclusión en el nivel inferior sino que se encuentra informalmente vinculada con ella y la limitación de la exclusión voluntaria de las elites es el eje central para crear una sociedad más inclusiva a partir del nivel más bajo”. Por esta razón, una de las características principales de lo que el gobierno encabezado por los laboristas denominó ciudadanía activa era la participación social (por ejemplo, a través del voluntariado o la participación en los procesos democráticos) de todos los ciudadanos.

Barry (1998) señala que deberíamos tener nuestras dudas respecto de la naturaleza “voluntaria” de la autoexclusión toda vez que la retirada de la participación tradicional ocurra en el contexto de la discriminación y la desigualdad, que por cierto es el caso en lo que respecta a los pueblos indígenas. La percepción de que toda forma de autoexclusión es inherentemente perjudicial para la sociedad posee enormes consecuencias para los pueblos indígenas que desean obtener mayores niveles de autodeterminación a través de formas paralelas de desarrollo. Tal como se señaló anteriormente, no fueron comunes las demandas para lograr una exclusión separatista basada en un estado maorí escindido, pero muchas propuestas planteadas por los maoríes reconocen los beneficios obtenidos como consecuencia de formar parte de un Estado único más amplio, y al mismo tiempo proponen una forma de exclusión estratégica que permita un mayor nivel de autonomía para los maoríes a través de mecanismos de desarrollo paralelos.

El gobierno encabezado por los laboristas no efectuó ningún comentario específico sobre dichas propuestas, pero al basarse en un enfoque de desarrollo social cuyo objetivo era la inclusión social, la estrategia CTG actuó como un marco conceptual dentro del cual no se

concebía que la “nueva era de asociación” requiriese excluir a los maoríes de la corriente dominante.

## CONCLUSIÓN

En el presente artículo se ha argumentado que la estrategia *Closing the Gaps* (“Cerrando las brechas”) continuó concibiendo la relativa desventaja socioeconómica de los maoríes como el problema clave de las políticas de asuntos maoríes, y siguió considerando que la solución era la integración de estos y otros grupos desfavorecidos al mercado laboral y a la sociedad dominante. Sin duda el análisis de la estrategia CTG y sus tres iniciativas principales –cuyo objetivo era mejorar la eficacia del desempeño del gobierno para los maoríes, desarrollar las capacidades maoríes y fomentar la asociación– brindó algunas oportunidades importantes para los maoríes. Pero estas se vieron limitadas por debilidades conceptuales que no fueron del todo obvias, debido a que en ocasiones el lenguaje utilizado por los maoríes para promover una mayor autodeterminación se superpuso con el adoptado por la coalición encabezada por los laboristas para fomentar un enfoque de desarrollo social en la política social.

Fue este enfoque genérico, que apuntaba a mejorar la inclusión social, el que impulsó la estrategia CTG. Más allá de qué tan genuinas fuesen las intenciones de los políticos o funcionarios específicos, las iniciativas de la estrategia no tenían la capacidad, desde un punto de vista conceptual, de abordar las desiguales relaciones de poder entre los maoríes y el Estado que causan y hacen perdurar las disparidades socioeconómicas. Al no brindar un espacio conceptual para un proceso de poder compartido dentro un ordenamiento legal y gubernamental común, la estrategia no consideró las necesidades únicas y los derechos de los maoríes en su carácter de pueblos indígenas y socios en virtud del Tratado. En su lugar, los intentos por incluir a los maoríes alentaron la integración de la diferencia en las instituciones tradicionales como forma de incrementar la cohesión social y mantener la legitimidad del Estado. En el siglo XXI, este objetivo de integración no se vio impulsado por un deseo manifiesto por parte del gobierno de coalición de extinguir la cultura maorí; de hecho, hubo un apoyo explícito para conservarla (Partido Laborista, 1999a). La repetida frase de que la inclusión y cohesión social eran necesarias como “componente esencial para una economía en crecimiento e innovadora” (Clark, 2002: 10) implicaba que una de las búsquedas clave era un tipo de asimilación corporativa que posiblemente mejorase la integración de los maoríes en el mercado laboral tradicional y la economía global.

Este resultado demuestra que las soluciones de la política social para pueblos indígenas como los maoríes no deben basarse en cual-

quier discurso conceptual. La adopción mayoritaria del racionalismo económico neoliberal ya ha demostrado esta lección en Nueva Zelanda, ya que los efectos negativos de la desregulación, la corporativización y la privatización afectaron a los maoríes en forma desproporcionada en comparación con los no maoríes (Te Puni Kōkiri, 2002a). Es necesario que las políticas presten mucha atención a los discursos alternativos que ofrecen los pueblos indígenas.

Con los años, los maoríes han perfeccionado uno de esos discursos basado en la noción del *tino rangatiratanga*, que refleja el contexto histórico y cultural específico de Nueva Zelanda. Dicho discurso abarca una serie de propuestas a nivel local, regional y nacional que son tan diversas como las comunidades maoríes mismas. Por ejemplo, este artículo ha resaltado la forma en que los indicadores de resultados para los maoríes que representan el *tino rangatiratanga* se podrían aplicar en el contexto de las políticas actuales. La implementación de un modelo “*de financiamiento*” en el contexto de los servicios sociales también permitiría a los prestadores maoríes tener mayor autonomía, al tiempo que las instituciones paralelas en áreas de políticas particulares y/o a nivel político ofrecerían a esos pueblos el nivel de aportes de ideas y control que han buscado desde hace mucho tiempo para el desarrollo de soluciones basadas en políticas a los problemas de los maoríes. Subyace a esas diversas propuestas la suposición de que un mayor nivel de autodeterminación de los maoríes sobre todos sus asuntos mejoraría el bienestar de estas comunidades a largo plazo. Sin duda, las evidencias brindadas en otros artículos incluidos en este volumen indican que un mayor nivel de autodeterminación indígena puede ser la única solución real para el objetivo que el gobierno encabezado por los laboristas autodefinió como *Closing the Gaps* (“Cerrando las brechas”) y que implica la erradicación de la pobreza y de las diferencias entre maoríes y no maoríes.

No obstante, la estrategia CTG constituye el ejemplo más reciente de la política gubernamental de Nueva Zelanda que intentó sepultar y neutralizar la resistencia indígena importando elementos de un discurso indígena al gobierno. Si bien eliminó la seria discusión respecto de la autodeterminación de los maoríes, esta ley también estableció nuevos ámbitos de resistencia dentro del Estado. La continua frustración de los maoríes respecto de las políticas gubernamentales tiene en consecuencia la capacidad de causar inestabilidad en el interior de las instituciones y procesos estatales (O’Malley, 1996). Este artículo ha buscado demostrar que un renovado interés en la inclusión social no logró de ninguna manera resolver esta y otras tensiones y contradicciones que durante largo tiempo mostraron las diversas políticas destinadas a los asuntos maoríes.

## GLOSARIO DE PALABRAS EN MAORÍ

*hapū*: subtribu; clan.

*iwi*: grupo de tribus; confederación.

*Kaupapa Māori*: esquema de investigación centrado en los maoríes; agendas de los maoríes.

*kāwanatanga*: gobernabilidad o formas de gobierno; consejo de administración; derecho de gobernar y crear leyes.

*mana whenua*: pueblo maorí que habitualmente ejercía el poder en un área particular (según su definición en la Ley NZPHD del año 2000); literalmente, título, soberanía (atribuible en virtud de la posesión de tierras) o derechos tradicionales sobre la tierra.

*tāngata whenua*: “pueblo de la tierra”; pueblo autóctono; habitantes indígenas.

*taonga*: propiedad; tesoro; aspectos preciados de la sociedad maorí.

*Te Ngāhuru*: título de un esquema de resultados para los maoríes elaborado por Durie et al. (2002).

*Te Puni Kōkiri*: Ministerio de Desarrollo Maorí.

*tino rangatiratanga*: gobierno absoluto o supremo del cacique; autoridad plena del jefe; soberanía; facultad de libre determinación de los pueblos.

*whānau*: clan familiar.

## BIBLIOGRAFÍA

Awatere, D. 1984 *Māori Sovereignty* (Auckland: Broadsheet).

Baehler, K. 2002 “Ethnicity-Based Research and Politics: Snapshots From the United States and New Zealand” in *Social Policy Journal of New Zealand: Te Puna Whakaaro*, 18, June.

Barrett, M. and K. Connolly-Stone 1998 “The Treaty of Waitangi and Social Policy” in *Social Policy Journal of New Zealand: Te Puna Whakaaro*, 11, December.

Barry, B. 1998 “Social Exclusion, Social Isolation and the Distribution of Income” (Londres: Centre for Analysis of Social Exclusion), Documento de discusión CASO/12.

Begay, M. and Kalt, J. 2002 “Corporate and Institutional Strengthening for Effective Indigenous Self-Governance on the Ground: Policy Lessons from American Indian Nations”. Ponencia presentada en la Conferencia sobre la Gobernabilidad Indígena, Australian National University, Canberra, 3 al 5 de abril.

- Cabinet Committee on Closing the Gaps 2000 “Government Performance for Māori: State Sector Reforms” (Wellington), Acta GAP (00) 5, 22 de febrero.
- Chapple, S. 2000 “Māori Socio-Economic Disparity”. Trabajo para el Ministerio de Política Social, 15 de septiembre.
- Clark, H. 2000 “Address to the Economist Roundtable”, Wellington, 10 de agosto.
- Clark, H. 2001 “Building an Innovative and Dynamic Economy”. Discurso presentado ante la Cámara de Comercio de Auckland, Auckland, 25 de mayo.
- Clark, H. 2002 “Implementing a Progressive Agenda after Fifteen Years of Neoliberalism: The New Zealand Experience”. Discurso presentado ante la Facultad de Economía de Londres, Londres, 22 de febrero.
- Cornell, S. and Kalt, J. 1998 *Sovereignty and Nation-Building: The Development Challenge in Indian Country Today* (Cambridge: Harvard University).
- Cullen, M. 2000 “Budget 2000: The Speech” in *New Zealand Herald*, 16 de junio.
- Cunningham, C. 1998 “A Framework For Addressing Māori Knowledge in Research, Science and Technology” in Te Pūmanawa Hauora (ed.) *Proceedings of Te Oru Rangahau: Māori Research and Development Conference* (Palmerston North: Massey University).
- Dean, M. 1999 *Governmentality: Power and Rule in Modern Society* (London: Sage).
- Durie, E. 1991 “The Treaty in Māori History” in Renwick, W. (ed.) *Sovereignty and Indigenous Rights: The Treaty of Waitangi in International Contexts* (Wellington: Victoria University Press).
- Durie, M. 1998 *Te Mana, Te Kāwanatanga: The Politics of Māori Self-Determination* (Auckland: Oxford University Press).
- Durie, M. 2000 “A Framework for Considering Constitutional Change and the Position of Māori in Aotearoa” in James, C. (ed.) *Building the Constitution* (Wellington: Institute of Policy Studies).
- Durie, M.; Fitzgerald, E.; Kingi, T. K.; McKinley, S. and Stevenson, B. 2002 “Māori Specific Outcomes and Indicators: A Report Prepared for Te Puni Kōkiri” (Palmerston North: Massey University) School of Māori Studies.
- Elwood, D. 2003 “From Research to Social Policy and Back Again: Translating Scholarship into Practice through the Starry Eyes of a Sometimes Scarred Veteran” in *Social Policy Journal of New Zealand*, 20, June.

- Evans, R. 1981 "Aftermath of Waitangi-Building a National Movement" in *Newsletter* (Otago: Waitangi Action Committee) August.
- Fleras, A. and Spoonley, P. 1999 *Recalling Aotearoa: Indigenous Politics and Ethnic Relations in New Zealand* (Auckland: Oxford University Press).
- Giddens, A. 1998 *The Third Way: The Renewal of Social Democracy* (Cambridge: Policy Press).
- Hall, A. and Midgley, J. 1988 "Introduction" in Hall, A. and Midgley, J. (ed.) *Development Policies: Sociological Perspectives* (Manchester: Manchester University Press).
- Hancock, F. (ed.) 1999 *Māori Realities Through Māori Eyes: Social and Economic Disparities Between Māori and Non-Māori: Participant Contribution/Gifts to the Auckland and Wellington Futures Conferences*, James Hēnare Māori Research Centre (Auckland: University of Auckland).
- Harris, P. and Eichbaum, C. 1999 "Towards a Post-Washington Consensus" in Chatterjee, S.; Conway, P.; Dalziel, P.; Eichbaum, C.; Harris, P.; Philpott, B. and Shaw, R. (ed.) *The New Politics: A Third Way for New Zealand* (Palmerston North: Dunmore).
- Horomia, P. 2000 *Te Puni Kōkiri's Role in Capacity Building: A Key Measure in Closing the Gaps* (Wellington: Te Puni Kōkiri).
- Horomia, P. and Turia, T. 2001 "Direct resourcing whanau, hapu, iwi and Māori development" (Wellington: Ministerio de Asuntos Maoríes) comunicado de prensa, 24 de mayo.
- Horomia, P. and Turia, T. 2002 "Solid Māori Development Progress" (Wellington: Ministerio de Asuntos Maoríes) comunicado de prensa sobre el Presupuesto 2002, 10 de mayo.
- James, W. 1999 "Empowering Ambiguities" in Cheater, A. (ed.) *The Anthropology of Power: Empowerment and Disempowerment in Changing Structures* (London: Routledge).
- Jenkins, K. and Jones, A. 2000 "Māori Education Policy: A State Promise" in Marshall, J.; Coxon, E.; Jenkins, K. and Jones, A. (ed.) *Politics, Policy, Pedagogy: Education in Aotearoa/New Zealand: An Introduction* (Palmerston North: Dunmore).
- Kukutai, T. 2003 "The Dynamics of Ethnicity Reporting: A Discussion Paper Prepared for Te Puni Kōkiri" (Waikato: Population Studies Centre, University of Waikato) January.
- Partido Laborista 1999a *He Pūtahitanga Hōu: Labour on Māori Development*, documento preelectoral de políticas, 16 de octubre.
- Partido Laborista 1999b *Focus on Patients: Labour on Health*, documento preelectoral de políticas, octubre.

- Loomis, T. 2000a "Capacity Building and the New Role of the State". Trabajo presentado en la Serie de Conferencias de Oradores Invitados del Tesoro de Nueva Zelanda, Wellington, 31 de octubre.
- Loomis, T. 2000b *Government's Role in Māori Development: Charting a New Direction?* (Hamilton: University of Waikato), documento de trabajo N° 6, Departamento de Estudios de Desarrollo, Facultad de Desarrollo de los Maoríes y Pueblos del Pacífico.
- Maharey, S. 2000 "Making Work Pay: Social Justice and the Renewed Welfare State". Presentación realizada ante el Instituto de Estudios de Políticas Públicas, Wellington, 11 de diciembre.
- Maharey, S. 2001a "Values and Politics: Some Reflections on the New Social Democracy in a New Zealand Context". Presentación realizada en un seminario organizado por la Fundación de Iniciativas de Políticas Públicas, Auckland, 23 de marzo.
- Maharey, S. 2001b "Conference Opening: The Long Road to Knowledge Longitudinal Research and Social Policy". Discurso presentado en la Serie de Seminarios del Ministerio de Política Social, Wellington, 5 de abril.
- Māori Economic Development Summit Conference 1984 *Māori Economic Development Summit Conference: Conference Background Papers* (Wellington: Māori Economic Development Summit Conference).
- Marston, G. and Watts, R. 2003 "Tampering with the Evidence: A Critical Appraisal of Evidence-Based Policy-Making" in *The Drawing Board: an Australian Review of Public Affairs*, 3 (3).
- Mead, S. 1997 *Landmarks, Bridges and Visions: Aspects of Māori Culture* (Wellington: Victoria University).
- Melbourne, H. (ed.) 1995 *Māori Sovereignty: The Māori Perspective* (Auckland: Hodder Moa Beckett).
- Ministry of Health 2001 "DHBs: Elected Members" en <http://www.moh.govt.nz/moh.nsf/> (acceso: 2 de mayo de 2002).
- Ministry of Social Development 2002a *Annual Report 2001-2002* (Wellington: Ministry of Social Development).
- Ministry of Social Development 2002b *Briefing to the Incoming Minister: Building Leadership for Social Development* (Wellington: Ministry of Social Development).
- Ministry of Social Development 2003 *The Social Report: Indicators of Social Well-Being in New Zealand* (Wellington: Ministry of Social Development).
- Ministry of Social Policy 2001 *The Social Development Approach* (Wellington: Ministry of Social Policy).

- Morton, M. and Gibson, P. 2003 “The Rhetoric and Practice of Partnership: Experiences in the Context of Disability”. Ponencia presentada en la Conferencia Connecting Policy Research and Practice: The Social Policy Research and Evaluation, Wellington, Ministerio de Desarrollo Social, 29 y 30 de abril.
- Mulgan, R. 1998 “Citizenship and Legitimacy in Post-Colonial Australia” in Peterson, N. and Sanders, W. (ed.) *Citizenship and Indigenous Australians: Changing Conceptions and Possibilities* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Nutley, S.; Davies, H. and Walter, I. 2003 “Evidence-Based Policy and Practice: Cross-Sector Lessons from the United Kingdom” in *Social Policy Journal of New Zealand*, 20, June.
- Office of the Minister of Health 2000 “Equitable Representation for Māori on District Health Boards”. Memorando dirigido al Comité de Política Social y Salud del Gabinete, 1 de agosto.
- Office of the Minister of Māori Affairs 2000a “Government Performance for Māori”. Trabajo presentado ante el Comité de Negocios del Gabinete y remitido al Comité del Gabinete de la Estrategia “Cerrando las brechas”, GAP (00) 2, 31 de enero.
- Office of the Minister of Māori Affairs 2000b “Providing for Capacity Building: The Role of Te Puni Kōkiri”. Trabajo presentado ante el Comité del Gabinete de la Estrategia “Cerrando las brechas”, GAP (00) 16, 3 de abril.
- Office of the Prime Minister 2000 “Government Performance for Māori: State Sector Reforms”. Trabajo presentado ante el Comité del Gabinete de la Estrategia “Cerrando las brechas”, GAP (00) 5, 22 de febrero.
- O’Malley, P. 1996 “Indigenous Governance” in *Economy and Society*, 25 (3).
- Peace, R. 2001 “Social Exclusion: A Concept in Need of a Definition?” in *Social Policy Journal of New Zealand: Te Puna Whakaaro*, 16, July.
- Percy-Smith, J. 2000 “Introduction: The Contours of Social Exclusion” in Percy-Smith, J. (ed.) *Policy Responses to Social Exclusion: Towards Inclusion?* (Buckingham: Open University Press).
- Rose, N. 1999 *Powers of Freedom: Reframing Political Thought* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Sardar, Z. 1999 “Development and the Locations of Eurocentrism” in Munck, R. and O’Hearn, D. *Critical Development Theory: Contributions to a New Paradigm* (London: Zed Books).
- Servian, R. 1996 *Theorising Empowerment: Individual Power and Community Care* (Bristol: The Policy Press).

- Smith, L. T. 1999 *Decolonizing Methodologies: Research and Indigenous Peoples* (Londres y Dunedin: Zed Books/University of Otago Press).
- Te Puni Kōkiri 2000a *Progress towards Closing Social and Economic Gaps between Māori and Non-Māori: A Report to the Minister of Māori Affairs* (Wellington: Te Puni Kōkiri).
- Te Puni Kōkiri 2000b “Minister: New policy can reshape our nation” in *Te Puni Kōkiri Newsletter*, 59, September.
- Te Puni Kōkiri 2000c *Te Puni Kōkiri’s Role in Capacity Building* (Wellington: Te Puni Kōkiri).
- Te Puni Kōkiri 2002a *Māori in the New Zealand Economy* (Wellington: Te Puni Kōkiri).
- Te Puni Kōkiri 2002b *Annual Report of Te Puni Kōkiri (Ministry of Māori Development) for the year ended 30 June 2002* (Wellington: Te Puni Kōkiri).
- Te Puni Kōkiri 2003 *Statement of Intent, 1 July 2003* (Wellington: Te Puni Kōkiri).
- Tully, J. 1999 “The Agonic Freedom of Citizens” in *Economy and Society*, 28 (2).
- Turia, T. 2002 “Beehive Chat 21” *On line newsletter*, octubre.  
<<http://www.beehive.govt.nz/ViewNewsletter.aspx?DocumentID=15535>>.
- Verhelst, T. 1990 *No Life Without Roots: Culture and Development* (London: Zed Books).
- Walker, R. 1999 “Māori Sovereignty, Colonial and Post-Colonial Discourses” in Havemann, Paul (ed.) *Indigenous Peoples’ Rights in Australia, Canada and New Zealand* (Auckland: Oxford University Press).
- Winiata, W. 2000 “How can or should the Treaty be reflected in Institutional Design?” in Colin, J. (ed.) *Building the Constitution* (Wellington: Institute of Policy Studies).
- Young, A. 2000 “Cracks Show in Gaps Policy” in *New Zealand Herald*, 14 de diciembre.
- Young, I. M. 1990 *Justice and the Politics of Difference* (Princeton: Princeton University Press).

grupal en las decisiones que los afectan. Dadas las condiciones de pobreza de muchos pueblos indígenas, la pregunta que surge es: ¿cómo superar estos obstáculos y revertir las situaciones de desventaja?

Las personas ajenas a la comunidad indígena que trabajan en cuestiones relacionadas con la pobreza reconocen generalmente que las soluciones no pueden ser impuestas, sino que deben reflejar las propias prioridades y métodos de los pueblos indígenas. Con frecuencia, las personas que conocen la situación de sus comunidades desde adentro están en una mejor posición para identificar los problemas importantes y las estrategias para solucionarlos con más posibilidades de éxito. Eso es aún más cierto en el caso de los pueblos indígenas, que se definen a sí mismos como culturalmente distintos a otras poblaciones y cuyos valores y métodos pueden por lo tanto diferir bastante de los de las personas que no pertenecen a la comunidad (Simonelli y Earle, 2003; Wilson, 2003; Healy, 2001).

Una amplia bibliografía sobre desarrollo de base y comunitario reconoce la conveniencia de apoyar las soluciones locales a problemas de la comunidad, valorando su conocimiento propio (Ife, 2002; Healy, 2001; Blunt y Warren, 1996; Chambers, 1994; Hirschman, 1984). Al mismo tiempo, existe un creciente reconocimiento respecto de que, si bien puede preferirse el cambio social “desde abajo” al cambio social “desde arriba”, los habitantes locales no tienen acceso a todos los recursos necesarios para solucionar problemas como la pobreza (Keare, 2001; Mohan y Stokke, 2000). Por lo tanto, las asociaciones y colaboraciones con personas ajenas a la comunidad son necesarias, al igual que la capacidad de ejercer influencia sobre las políticas a través de la auto-representación y los procesos democráticos. Para los pueblos indígenas trabajar con personas y organizaciones no indígenas puede ofrecer valiosos recursos y apoyos, siempre y cuando mantengan el control sobre los procesos que los afectan.

¿Qué tipos de estrategias anti-pobreza eligen aplicar los pueblos indígenas? Considerando el énfasis dado a la importancia de que los mismos impulsen sus propias agendas anti-pobreza, la escasez de estudios prácticos sobre el tema es sorprendente. Existen algunos trabajos en el área de movimientos políticos y autodefensa indígenas (Burgete y Mayor, 2000; Ramos, 1998; Smith, 1983) así como también ciertos estudios que abordan específicamente el tema del desarrollo económico indígena (McBride, 2001; Anderson, 1997; Cornell y Kalt, 1992) y varias investigaciones relacionadas que analizan del concepto de “etnodesarrollo” en América Latina (Healy, 2001; Partridge y Uquillas, 1996; Plant, 1998; van Nieuwkoop y Uquillas, 2000; Radcliffe, 2003). También hay una fuerte tradición de trabajos en antropología, y particularmente en antropología económica, que explican el funcionamiento y la lógica de los sistemas sociales y económicos no occidentales. Si bien se han realizado

investigaciones interesantes sobre las cambiantes estrategias económicas de los pueblos indígenas dentro de sus contextos sociales y económicos más amplios (Korovkin, 1998; Goldin, 1996; Smith, 1984), este trabajo no abordó las preocupaciones de aquellos interesados en las cuestiones prácticas de la lucha contra la pobreza. Por su parte, los profesionales del desarrollo y gobiernos internacionales han tendido a centralizar su análisis en los programas anti-pobreza iniciados, o al menos financiados, por personas ajenas a la comunidad, mientras que las iniciativas y estrategias propias de los pueblos indígenas han sido ignoradas.

Este capítulo ofrece un análisis detallado de las estrategias anti-pobreza de una comunidad indígena australiana durante un período de estudio de dos años (abril de 2001 a abril de 2003). El contexto es urbano, caracterizado por el estrecho contacto diario con la cultura australiana mayoritaria, y en este sentido difiere significativamente del de las comunidades indígenas australianas aisladas y/o remotas. Se trata además de una comunidad muy diversa, que incluye tanto a los habitantes de la región y al grupo lingüístico local como a indígenas australianos de otras áreas. Se encuentran también divisiones entre los grupos familiares, y antecedentes de conflicto interfamiliar. Por lo tanto, no se trata de una unidad social cohesiva que podría sugerir el rótulo “comunidad indígena”. Sin embargo, los residentes indígenas del área (3% de una población de aproximadamente 30 mil habitantes) comparten una identidad común. Como resultado, con frecuencia hablan de los habitantes indígenas o de la comunidad indígena local como un grupo de interés claramente definido, aunque manifiestamente diverso.

Este capítulo detalla un abanico de iniciativas creadas por y para los miembros de esta comunidad indígena a fin de abordar manifestaciones particulares de pobreza. El objetivo no es evaluar la eficacia de cada iniciativa, tarea que demandaría muchas más páginas de las disponibles e implicaría entrar en el terreno político. La intención, en cambio, es ofrecer una reseña general de las propuestas presentadas y llevadas a la práctica por personas y organizaciones indígenas durante el período de estudio referido. Esta reseña nos permite observar en qué forma los miembros de grupos indígenas en un área local definen la pobreza y cuáles son los tipos de acciones y estrategias que utilizan para combatirla. También ofrece una oportunidad de explorar cómo las relaciones entre la comunidad indígena y las personas ajenas a ella resultan con frecuencia centrales en el proceso de cambio social.

#### ¿RESOLVER LA POBREZA DESDE ADENTRO? INICIATIVAS INDÍGENAS EN UN PUEBLO

Los indígenas representan aproximadamente el 2% de la población total de Australia. De este total, 30% está registrado como habitante de ciudades principales, 26% en áreas remotas o muy remotas, y el resto

en centros regionales no metropolitanos, como el pueblo donde se realizó este estudio. Los hallazgos de un informe publicado por el gobierno de la Confederación de Australia, *Overcoming Indigenous Disadvantage: Key Indicators 2003* (SCRGSP, 2003), reflejan la habitual conclusión de que los indígenas australianos representan el sector más pobre y marginado de la población del país según los principales estándares económicos, habitacionales y de empleo, así como otras variables relacionadas<sup>1</sup>. El ingreso promedio de una familia tipo para los indígenas australianos es equivalente actualmente al 68% del ingreso de los australianos no indígenas, y se estima que 30% de todos los hogares indígenas tienen muy bajos ingresos. Además, el índice de desempleo entre los indígenas es cuatro veces superior, el índice de encarcelamiento es dieciséis veces superior, y la expectativa de vida al nacer es 25% inferior (Altman, 2001; Yencken y Porter, 2001), esto es, aproximadamente veinte años menos que los australianos no indígenas.

La pobreza entre la población indígena australiana está directamente relacionada con los procesos de desposesión forzados. Muchos han sostenido que la caída drástica hacia la pobreza puede remontarse en forma precisa a lo que Johnson (2000: 8) denominó como un “único acontecimiento catastrófico: la colonización inglesa de este país”. Utilizando indicadores como salud y estado físico, bienestar espiritual, dieta, y tiempo libre disponible, historiadores como por ejemplo Geoffrey Blainey (1985: 11) idearon un sólido argumento que establece que antes de 1788 “el nivel de vida en un año normal era alto; más alto que el de al menos 70 por ciento de la población de Europa en 1788”. Desde 1976, cuando se sancionó la *Aboriginal Land Rights Act* (Ley de Derechos Aborígenes sobre Tierras), el Parlamento y los tribunales han comenzado a reconocer los derechos territoriales de los pueblos originarios, aunque cautelosamente. Después del trascendental fallo de la Corte Suprema en Mabo en junio de 1992, el Parlamento Federal sancionó la *Native Title Act 1993* (Ley de Derechos Nativos de 1993). No obstante, esta se vio significativamente debilitada en 1998 por la *Native Title Amendment Act* (Ley de Reforma de Derechos Nativos). La experiencia reciente en Australia indica que todo pequeño progreso con frecuencia ha sido atenuado después de un cambio de gobierno.

La siguiente reseña de iniciativas anti-pobreza lideradas por indígenas en un pueblo australiano durante un período de dos años revela una gran diversidad y creatividad para abordar esas cuestiones. Una revisión de estas iniciativas nos permite explorar la manera en que en

---

1 Hallazgos específicamente sobre expectativa de vida, logro educativo, participación en la fuerza laboral y desempleo, ingreso familiar e individual, propiedad de vivienda, suicidio, victimización criminal, e índice de encarcelamiento.

este pueblo los indígenas definen y hablan sobre la pobreza y los tipos de acciones que realizan para abordar los problemas que esta genera. Estas iniciativas revelan la estrecha interrelación entre el accionar indígena y las organizaciones no indígenas, destacando el rol fundamental de dichas relaciones.

Aquí nos concentramos en proyectos y actividades específicas, formales e informales, fácilmente observables. Durante el curso del estudio, la importancia de las iniciativas anti-pobreza informales se tornó evidente: desde un líder indígena que llevaba a jóvenes de campamento en su tiempo libre, hasta una profesional que ampliaba su descripción laboral para incluir actividades de defensa de los derechos indígenas. Las acciones anti-pobreza informales, como las actividades que realizan las *aunties* (término cariñoso para referirse a las tías), mujeres mayores que se desempeñan como mentoras y líderes de familia, o las redes informales entre indígenas y no indígenas, son de clara importancia, pero pueden pasarse por alto al concentrarse en proyectos y programas más formales y fácilmente identificables.

Los métodos de investigación empleados fueron la observación etnográfica y la investigación-acción en el pueblo elegido para el estudio, realizadas por dos de los coautores, un indígena y un no-indígena, durante el período de abril de 2001 a abril de 2003. Los investigadores participaron en algunos de los siguientes proyectos y actividades: planificación, implementación o participación y documentación mediante investigación-acción. En otras iniciativas los investigadores no participaron, por lo cual se documentaron mediante observaciones en la comunidad local (investigación etnográfica).

Varios miembros y grupos de la comunidad indígena emprendieron iniciativas anti-pobreza durante el período de estudio. Dichas iniciativas no estaban coordinadas centralmente en la comunidad y no existía consenso sobre las mismas ni sobre los beneficios. Como se mencionó anteriormente, en esta comunidad había muchas divisiones internas. No era extraño que grupos e individuos indígenas locales se criticaran entre sí, muchas veces con dureza, los proyectos y actividades. Con frecuencia surgían conflictos verbales sobre la legitimidad de los proyectos: ¿realmente incluían a la comunidad indígena? ¿Eran apropiados para una forma indígena de hacer las cosas? ¿Estaban administrados en forma correcta y honesta? También se cuestionaban las motivaciones de aquellos que comenzaban o administraban iniciativas (el proyecto o actividad, ¿estaba diseñado para beneficio personal o de los propios familiares, más que para beneficio de toda la comunidad? ¿Habían mostrado favoritismo en la asignación de recompensas y beneficios?). La crítica de algún sector era generalmente inevitable, y existía una frecuente falta de coordinación y apoyo entre los diferentes grupos que realizaban distintas actividades. Sin embargo, todos abordaban las mismas cuestiones básicas.

## CUESTIONES

En varias reuniones y discusiones informales se subrayaban las “cuestiones” que la comunidad indígena local enfrentaba durante el período de estudio. La pobreza, como concepto, casi nunca fue mencionado. Los indígenas locales hablaban sobre cuestiones tales como el depender de proyectos de trabajo y bienestar social financiados por el gobierno (Proyectos de Empleo y Desarrollo Comunitario, conocidos como CDEP –Community Development Employment Projects– por sus siglas en inglés) en lugar de contar con empleos tradicionales, la encarcelación cíclica, la violencia familiar (en especial contra las mujeres), la salud, la vivienda, la juventud, la conservación cultural, el acceso al capital financiero, etcétera. Los miembros de la comunidad indígena no se referían a estos temas como debates sobre la pobreza. Sin embargo, los mismos señalaban un rango de cuestiones sociales y económicas que se encuadran claramente dentro del discurso internacional de la pobreza y los debates nacionales sobre indicadores de pobreza indígena<sup>2</sup>.

En sus conversaciones, los indígenas claramente ubicaban estas cuestiones dentro de un contexto social y político más amplio. No es de sorprender que con frecuencia hicieran referencia a condiciones históricas de marginalidad y opresión, con énfasis en la generación robada, en la que niños indígenas de ascendencia mixta fueron separados de sus familias e internados en instituciones o adoptados por familias no indígenas<sup>3</sup>. El contexto histórico también se veía reflejado en los debates sobre la dependencia contemporánea de los indígenas de los programas de gobierno. Con frecuencia los indígenas expresaban frustración respecto del apoyo gubernamental: lo consideraban burocrático, verticalista, y con una asignación de fondos dirigida en forma desproporcionada a pueblos remotos. Al mismo tiempo, existían disputas sobre la capacidad de las organizaciones indígenas locales para administrar sus propios fondos y programas en forma eficaz. Asimismo, con frecuencia se realizaban declaraciones sobre el reconocimiento limitado que recibían la cultura, el legado y la historia indígena que se mantenían vivos en la región.

## PROYECTOS Y ACCIONES

Durante los dos años del período de estudio, los indígenas australianos emprendieron una variedad de iniciativas para afrontar cuestio-

---

2 Ver por ejemplo Aboriginal and Torres Strait Islander Commission (2003) el cual define tres categorías de pobreza –de subsistencia, de participación y absoluta– con indicadores clave para cada una. Ello otorga un sentido de la naturaleza multidimensional de la pobreza indígena.

3 En Western Australia se permitió que los niños aborígenes fueran separados de sus familias hasta el año 1972 (HREOC, 1997; Hall, 1995).

nes sociales y económicas de importancia para su comunidad. Algunas de estas iniciativas eran nuevas, algunas estaban ya en curso y otras se encontraban en etapa de planificación. La mayoría era el resultado de esfuerzos de profesionales o de líderes indígenas locales. Una red indígena de organizaciones locales, *Gnarlung Moort* (Nuestra gente/familia), trabajó para asegurar que los esfuerzos no fueran duplicados y para que las personas recibieran información sobre los proyectos y actividades que se estaban desarrollando. Así, *Gnarlung Moort* cumplió un papel importante, en la coordinación entre diferentes grupos y actividades comunitarias.

Una reseña de proyectos y actividades realizados por miembros de la comunidad indígena local indica que estos tenían como fin abordar los tipos de cuestiones antes señalados. Dichas iniciativas también reconocían, y en ocasiones intentaban cambiar, el contexto social más amplio en el que se ubicaban estas cuestiones. Las estrategias utilizadas para abordar las cuestiones en sí mismas y sus contextos más amplios pueden dividirse en las siguientes cuatro categorías: ofrecer apoyo social, crear oportunidades económicas, fortalecer la visibilidad cultural, y ejercer el liderazgo y participación en la comunidad extendida.

#### *PROVISIÓN DE APOYO SOCIAL*

Durante el período de estudio una variedad de proyectos y actividades tuvieron como fin específico abordar cuestiones relativas a la salud y el bienestar de los habitantes: particularmente jóvenes, mujeres, y familias como un todo. No se trataba de modelos centrados en la medicina de promoción de la salud, ni de servicios sociales convencionales financiados por el gobierno, sino de estrategias específicas de apoyo (orientación, asesoramiento, visitas, asistencia práctica y/o logística) y aprendizaje (mediante talleres y capacitación) que tenían una base sólida en la comunidad indígena local.

Estos programas eran generalmente denominados sociales para diferenciarlos de los proyectos más centrados en lo económico o cultural. No obstante, esta distinción se relaciona más con cuestiones de estrategia que con el objetivo. Los proyectos y actividades económicas y culturales también se percibían generalmente como estrategias para abordar cuestiones sociales. Las estrategias económicas tendían al ofrecimiento de empleo y fondos para programas sociales mientras que las estrategias culturales, ofrecían oportunidades de empleo, apoyo para jóvenes y familias, mayor reconocimiento y menor marginalidad en el contexto cultural más amplio. De esta forma, las estrategias de apoyo social eran sólo un enfoque para abordar cuestiones sociales en la comunidad indígena local y con frecuencia se producían superposiciones, en especial entre estrategias de apoyo social y otras más abiertamente

culturales. Los programas sociales para la juventud a menudo tenían un fuerte componente cultural, el cual podía observarse en determinadas actividades como las caminatas educativas –a través de las cuales se establecía contacto con la naturaleza–, o en la transmisión de otros conocimientos tradicionales.

Los proyectos y actividades de apoyo social iniciados y/o administrados por indígenas en curso durante los dos años abarcados por el estudio comprendieron una amplia variedad de temas: desde delito y justicia, pasando por salud femenina, hasta recreación. Los mismos incluyeron: la formación de un equipo de acción contra las drogas, conformado por trabajadores, que realizó varias actividades educativas; la creación de un fondo para emergencias; un programa de visitas a la prisión; programas de orientación para jóvenes; cursos de modelaje para niños y jóvenes; actividades organizadas por la escuela durante las vacaciones; salidas y campamentos con jóvenes; un taller sobre violencia familiar; la conformación de un grupo local de mujeres; un campamento de mujeres; defensoría legal (a través del Programa de Justicia Aborigen); defensa de la comunidad frente a prestadores de servicios sociales, a través del personal local del Departamento de Asuntos Indígenas; actividades deportivas, visitas de personalidades deportivas, un torneo de fútbol, premios deportivos indígenas; otros premios como parte de las celebraciones del día NAIDOC (*National Aboriginal and Islander Day Observance Committee*); varias actividades educativas y sociales organizadas por la Escuela Aborigen; y apoyo a estudiantes ofrecido por centros indígenas en una escuela secundaria local, la escuela técnica y la universidad local.

Además, durante el período de estudio, miembros de la comunidad indígena propusieron otros proyectos y actividades. Sus propuestas incluyeron: un programa de orientación/capacitación/apoyo para delincuentes reincidentes (hombres que han estado en prisión varias veces) y sus familias; una patrulla nocturna indígena; un refugio para recuperación de personas alcoholizadas y un centro de tránsito encargado de facilitar el acceso a un empleo y alojamiento.

#### *CREACIÓN DE OPORTUNIDADES ECONÓMICAS*

Además de los proyectos y actividades dedicados a ofrecer apoyo social, otra estrategia común empleada por los miembros de la comunidad indígena fue concentrarse en la creación de oportunidades económicas. Estos proyectos se centraban en negocios que generarían empleo en la comunidad indígena y que podían adquirir diversas formas tales como: autoempleo (por ejemplo artistas aborígenes), administrados por una sola persona o por grupos familiares, de propiedad de la comunidad en su totalidad (que suministrarían los fondos para programas sociales y

proyectos derivados). Asimismo se capacitaba y equipaba a las personas para que pudiesen aprovechar las oportunidades económicas. Finalmente, existía una estrecha relación entre dichas estrategias económicas y las estrategias culturales que se analizarán a continuación, ya que los indígenas locales gozaban de una ventaja competitiva en los sectores del arte y del turismo debido a sus particularidades culturales.

Las iniciativas económicas administradas por indígenas observadas durante el período de estudio incluyeron: una revista de negocios indígena; un programa de capacitación para guías de turismo y una agencia de turismo que empleaba a los egresados de la escuela técnica local; proyectos para ofrecer capacitación a artistas indígenas; proyectos para exhibir, promocionar, y vender arte indígena local; un taller de manualidades indígenas administrado a través del programa CDEP (con intención de convertirse en independiente); y una variedad de negocios subvencionados por el CDEP que ofrecían oportunidades para la capacitación y para el desarrollo comercial. Estas iniciativas administradas por indígenas funcionaban paralelamente a los programas gubernamentales que facilitaban estudio, capacitación y aprendizaje para indígenas, y a los cursos que ofrecen la universidad y la escuela técnica local, las cuales tienen un alto porcentaje de indígenas en su dirección.

También se propusieron otros proyectos económicos durante el período en estudio, incluyendo un grupo de apoyo comercial indígena con facilitadores remunerados; la compra de propiedades para alquiler por parte de grupos locales como estrategia de inversión; una fundación de desarrollo comunitario; una importante atracción turística indígena (un centro cultural) con oportunidades asociadas de capacitación y negocios; además de varias propuestas comerciales de individuos y pequeños grupos, abarcando desde el diseño de muebles hasta la producción de vinos.

#### *FORTALECIMIENTO DE LA VISIBILIDAD CULTURAL*

Además de estas estrategias anti-pobreza que tomaron principalmente un enfoque de servicios sociales u oportunidades económicas, otro grupo de proyectos y actividades se concentró principalmente en estrategias de afirmación, educación y fortalecimiento de la visibilidad de la cultura local a través del énfasis en el arte, el idioma, y el conocimiento tradicional indígenas. Como se indicó anteriormente, los vínculos entre las estrategias culturales y otras estrategias eran muy estrechos, y muchos proyectos utilizaban estrategias múltiples.

Las iniciativas para el fortalecimiento de la visibilidad cultural administradas por indígenas fueron diversas y variadas. Incluyeron un festival anual de cultura indígena; un grupo local de danzas indígenas; clases de idioma indígena; visitas a escuelas, presentaciones y programas culturales a cargo de indígenas. Algunas de las estrategias econó-

micas detalladas anteriormente, como las exhibiciones de trabajos de artistas indígenas y el programa de capacitación de guías de turismo locales, eran a la vez estrategias de visibilidad cultural. La propuesta de establecer un importante centro cultural administrado por la comunidad fue concebida como una fuente de oportunidades económicas para habitantes indígenas y una forma de hacer más visible la cultura indígena local. En forma similar, la *Careers and Culture Expo* (Feria de las Carreras y la Cultura) constituyó un buen ejemplo de la forma en que los proyectos administrados por indígenas con frecuencia abordaban cuestiones culturales, sociales y económicas al mismo tiempo.

#### *LIDERAZGO Y PARTICIPACIÓN EN LA COMUNIDAD EXTENDIDA*

Una última estrategia clave anti-pobreza iniciada por indígenas en el área del estudio incluyó la creación de lazos con la comunidad local no indígena. La creación de estos lazos era tanto formal como informal. Se hizo hincapié en el ejercicio del liderazgo, participando en la comunidad extendida, apoyando a otros pueblos indígenas y desarrollando redes sólidas entre ellos y las personas no indígenas. Las redes eran de especial importancia por las expectativas de beneficios futuros.

El liderazgo y las actividades de participación formales durante el período de estudio incluyeron a indígenas en roles directivos dentro de organizaciones y proyectos no indígenas (especialmente organizaciones sin fines de lucro) tales como el consejo de administración de artes local, el grupo asesor de la universidad local y un proyecto juvenil así como la candidatura de una mujer indígena para el gobierno local.

El liderazgo y las actividades de participación informales incluyeron la intervención activa en eventos locales tales como inauguraciones de exhibiciones de arte, disertaciones en importantes conferencias locales y la intervención en otros acontecimientos sociales menos formales como por ejemplo, los cócteles de los viernes en el hotel local. Estas actividades de interconexión ayudaron a establecer relaciones con personas no indígenas, incluyendo a políticos, periodistas, representantes de sindicatos, funcionarios del gobierno en todos los niveles, y otras personalidades. La creación informal de redes también ofreció la oportunidad de transmitir la conciencia cultural brindando información a personas no indígenas y creando experiencias positivas para combatir las imágenes negativas informadas en la prensa.

#### **CONCLUSIÓN: LA INICIATIVA INTERNA Y EL COMPLEJO TERRENO DEL CAMBIO SOCIAL**

En este artículo hemos presentado una reseña de las iniciativas anti-pobreza realizadas por y para indígenas en un pueblo australiano heterogéneo durante un período de estudio de dos años. Se analizaron los

proyectos y las actividades que fueron realizadas e implementadas en forma independiente por organizaciones, grupos y/o individuos indígenas, así como también en colaboración con organizaciones no indígenas: la galería de arte local, la escuela técnica local, el departamento de educación, la universidad local, la residencia comunitaria local, los departamentos de gobierno estadual y el gobierno local, entre otras.

El análisis de los tipos de iniciativas anti-pobreza organizadas por indígenas observados en el pueblo del estudio es aleccionador. Una revisión de dichas iniciativas demuestra los puntos que se enuncian a continuación.

- 1 Si bien la pobreza no se analiza en sí, los indígenas de la comunidad estudiada identifican cuestiones relacionadas con ella y crean diversas estrategias para abordarlas. Incluso en esta comunidad sumamente diversa y con frecuencia conflictiva, hubo un consenso sobre cuáles eran las cuestiones relevantes y que pueden conectarse con otros elementos hallados en conceptualizaciones más generales de pobreza. Estos elementos incluyen dependencia de proyectos de bienestar social financiados por el gobierno, encarcelación cíclica, violencia familiar, problemas de salud, problemas habitacionales, preocupaciones sobre el futuro de los jóvenes, pérdida de recursos culturales, y falta de recursos financieros. También hubo acuerdo generalizado sobre los factores contextuales que ejercían influencia en estas cuestiones, incluyendo una historia de negación del derecho al voto, la ineficacia atribuida a las organizaciones indígenas locales y a las organizaciones no indígenas burocráticas y la ausencia de reconocimiento del pueblo indígena local y su historia.
- 2 Es posible utilizar una variedad de estrategias para abordar el problema de la pobreza. En este caso, varios proyectos y actividades podrían clasificarse en base a su enfoque de los problemas presentes principalmente orientado al apoyo social, las oportunidades económicas, la visibilidad cultural o la creación de redes con la comunidad extendida. También es evidente que se produjo una considerable superposición entre estos distintos enfoques. Muchos proyectos y actividades, por ejemplo, incluían al menos algunos componentes culturales, y la mayoría de los proyectos tenía como finalidad directa o indirecta abordar cuestiones sociales. Aquellos que trabajaban en proyectos sociales reconocían que las cuestiones económicas eran muy importantes, y viceversa. En ocasiones los múltiples enfoques se integraron dentro de un único proyecto o actividad, como por ejemplo la exitosa *Careers and Cultural Expo* anual celebrada en este pueblo, que abordó cuestiones sociales, culturales y económicas utilizando una am-

plia gama de estrategias (ofrecer actividades culturales, exponer a los jóvenes a oportunidades económicas, de educación y capacitación, y afianzar los lazos con las organizaciones no indígenas). En general, fue evidente la presencia de un enfoque holístico hacia el cambio en las estrategias anti-pobreza indígenas locales.

- 3 Las actividades informales resultaron por lo menos tan importantes como los proyectos formales. Las actividades recreativas y de entretenimiento pueden ser consideradas importantes en la búsqueda de iniciativas anti-pobreza indígenas. Muchas excursiones y actividades deportivas para niños tienen el propósito de fortalecer la identidad cultural y ofrecer modelos indígenas para los jóvenes. Las actividades recreativas para adultos, también resultaron oportunidades para crear conexiones y educación intercultural.
- 4 La colaboración con personas y organizaciones no indígenas con frecuencia constituyó un elemento importante de los proyectos. En muchas de las iniciativas indígenas mencionadas aquí las organizaciones no indígenas proporcionaron la infraestructura clave, tiempo de su personal (empleados indígenas y no indígenas), y/u otro tipo de apoyo logístico y financiero. Por lo tanto, parte del éxito de las iniciativas indígenas depende de la posibilidad de establecer relaciones constructivas en este sentido, y al mismo tiempo, de superar los procesos burocráticos que pueden dificultar el diálogo. Las redes sociales informales entre indígenas y no indígenas son particularmente útiles para facilitar este tipo de relaciones constructivas.

Para concluir, el estudio aquí presentado demuestra las diversas formas en que los indígenas locales abordan las condiciones y cuestiones negativas. Puede observarse la forma en que un amplio rango de facciones y grupos de interés en el pueblo estudiado utilizaron tanto estrategias formales como informales, trabajando no sólo dentro de su propia comunidad indígena sino también con organizaciones no indígenas. Las estrategias para acercar las esferas de actividad indígena y no indígena cumplieron frecuentemente una función clave: ya sea al educar a los habitantes locales no indígenas sobre los 40 mil años de historia indígena, participar del directorio de una organización comunitaria predominantemente no indígena, o asegurar que los jóvenes indígenas puedan acceder a empleos tradicionales. Dada la importancia de estas interrelaciones, las personas no indígenas cumplen una función clara en el apoyo de las iniciativas anti-pobreza indígenas. Finalmente, se concluye afirmando que para comprender la problemática examinada se precisa, en primer lugar, conocer las estrategias de los indígenas para abordarlas y contribuir así a generar las condiciones que facilitan el cambio.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aboriginal and Torres Strait Island Commission 2003 "Submission to Inquiry into Poverty and Financial Hardship in Australia" (Canberra: Senate Community Affairs Reference Committee).
- Altman, J. 2001 "Overcoming Indigenous poverty", *Boletín CEDA*, marzo, 56-60.
- Anderson, R. B. 1997 "Corporate/indigenous partnerships in economic development: the First Nations in Canada" in *World Development* 25(9): 1483ff.
- Blainey, G. 1985 "Australia: A bird's eye view" in Graubard, S. R. (ed.) *Australia: the Daedalus Symposium* (North Ryde: Angus & Robertson).
- Blunt, P. and Warren, D. M. 1996 (eds.) *Indigenous Organizations and Development* (London: Intermediate Technology Publications).
- Burgete, C. and Mayor, A. 2000 *Indigenous Autonomy in Mexico* (Copenhagen: International Work Group for Indigenous Affairs).
- Chambers, R. 1994 "The origins and practice of participatory rural appraisal" in *World Development*, 22(7), 953-969.
- Cornell, S. and Kalt, J. P. (eds.) 1992 *What Can Tribes Do? Strategies and Institutions in American Indian Economic Development* (Los Angeles: American Indian Studies Center, UCLA).
- Gobierno de Queensland 2002 *Historic reparation offer to Indigenous Queenslanders to proceed*. Declaración del Primer Ministro, 20 de noviembre.
- Goldin, L. R. 1996 "Economic Mobility strategies among Guatemalan peasants: prospects and limits of nontraditional vegetable cash crops" in *Human Organization*, 55(1): 99-100.
- Hall, S. 1995 *No Better Than Anyone Else: A discussion paper on the role of the churches and related organisations, religious orders and missionary societies in Aboriginal child removal and institutionalisation* (Western Australia: Comité de Responsabilidades Sociales de la Iglesia Anglicana).
- Healy, K. 2001 *Llamas, Weavings, and Organic Chocolate: Multicultural Grassroots Development in the Andes and Amazon of Bolivia* (Indiana: University of Notre Dame Press).
- Hirschman, Albert O. 1984 *Getting Ahead Collectively: Grassroots Experiences in Latin America* (Elmsford, NY: Pergamon Press).
- HREOC (Human Rights and Equal Opportunity Commission) 1997 *Bringing them home/Report of the National Inquiry into the Separation of Aboriginal and Torres Strait Islander Children from*

- their Families* (Sydney: Human Rights and Equal Opportunity Commission).
- Ife, J. 2002 *Community development: Community-based alternatives in an age of globalisation* (Frenchs Forest, New South Wales: Pearson Education Australia).
- Johnson, J. 2000 "Sugar, tea-leaf, flour and meat" in *Comment* (Brotherhood of St. Laurence) 8-9.
- Keare, D. H. 2001 "Learning to Clap: Reflections on Top-Down versus Bottom-Up Development" in *Human Organization*, 60(2): 159-165.
- Korovkin, T. 1998 "Commodity Production and Ethnic Culture: Otavalo, Northern Ecuador" in *Economic Development and Cultural Change*, 47(1): 125-154.
- McBride, J. (ed.) 2001 "Our Own Vision-Our Own Plan, What Six First Nations Organisations have accomplished with their own Economic Development Plans" (Burnaby, British Columbia: Community Economic Development Centre, Simon Fraser University) disponible en <[http://www.sfu.ca/cedc/abcd/Our\\_Own\\_Vision8.pdf](http://www.sfu.ca/cedc/abcd/Our_Own_Vision8.pdf)>.
- Mohan, G. and Stokke, K. 2000 "Participatory development and empowerment: the dangers of localism" in *Third World Quarterly*, 21 (2), 247-268.
- Partridge, W. L.; Uquillas, Jorge E. and Johns, Kathryn 1996 "Including the Excluded: Ethnodevelopment in Latin America". Trabajo presentado en la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina y el Caribe, Bogotá, Colombia.
- Plant, R. 1998 "Issues in Indigenous Poverty and Development" en Estudio Técnico No. IND-105, *Indigenous Peoples and Community Development Unit, Sustainable Development Department* (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo).
- Radcliffe, S. 2003 "Ethno-development in the Andes and the construction of culture in development". Trabajo presentado en la Reunión Anual de la Association of American Geographers, New Orleans.
- Ramos, A. R. 1998 *Indigenism: Ethnic Politics in Brazil* (Madison: University of Wisconsin Press).
- SCRGSP (Steering Committee for the Review of Government Service Provision) 2003 *Overcoming Indigenous Disadvantage: Key Indicators 2003* (Canberra: Productivity Commission).
- Sheldon, W. 2003 *Indigenous Situational Disadvantage and Sustainable Development in Australia* (Canberra: Capacity Building & Integrated Development Section, Aboriginal and Torres Strait Islander Services).

- Simonelli, J. and Earle, D. 2003 "Disencumbering Development: Alleviating Poverty through Autonomy in Chiapas" in Eversole, R. (ed.) *Here to Help, NGOs Combating Poverty in Latin America* (Armonk, New York: M.E. Sharpe).
- Smith, C. 1984 "Does a Commodity Economy Enrich the Few While Ruining the Masses? Differentiation among Petty Commodity Producers in Guatemala" in *Journal of Peasant Studies*, 11(3):60-95.
- Smith, R. C. 1983 "A Search for Unity within Diversity: Peasant Unions, Ethnic Federations, and Indianist Movements in the Andean Republics" in Macdonald, T. Jr. (ed.) *Native Peoples and Economic Development: Six Case Studies from Latin America* (Massachusetts: Cultural Survival) Occasional Paper N° 16.
- van Nieuwkoop, M. and Uquillas, J. E. 2000 "Defining Ethno-Development in operational terms: lessons from the Ecuador Indigenous and Afro-Ecuadorian Peoples Development Project" (Washington DC: Banco Mundial) Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Documento de Trabajo N° 6.
- Wilson, P. 2003 "Market Articulation and Poverty Eradication? Critical Reflection on Tourist-Oriented Craft Production in Amazonian Ecuador" in Eversole, R. (ed.) *Here to Help, NGOs Combating Poverty in Latin America* (Armonk, New York: M.E. Sharpe).
- Yencken, D. and Porter, L. 2001 *A Just and Sustainable Australia* (Redfern: the Australian Council of Social Service).



los sami finlandeses no cuentan con derechos de expansión similares a los de los sami noruegos, establecieron el primer Parlamento Sami diez años antes que los sami noruegos, y veinte años antes que los sami suecos. Los sami finlandeses también gozan de muchos de los mismos privilegios políticos que los sami noruegos. No obstante, en Finlandia los sami aducen que no cuentan con leyes específicas que les aseguren derechos adicionales como consecuencia su condición de pueblo indígena<sup>1</sup>. Noruega posee una legislación lingüística que permite que los sami tengan un mayor acceso a la enseñanza de su propio idioma. Por otra parte, en Suecia los sami se encuentran en una situación de desventaja legal mucho mayor que sus vecinos del este o del oeste.

En el presente artículo realizaremos primero un seguimiento de la historia de los sami nórdicos en el contexto de su situación político-económica actual, para luego tratar los mecanismos y las estrategias con que cuentan para mitigar la pobreza en Finlandia, Noruega y Suecia. Los sami nórdicos lograron un gran éxito al usar dos estrategias netamente distintas pero complementarias.

La primera estrategia consiste en reconstruir una identidad y una cultura sami común. La utilización de la moral nórdica y el discurso de los derechos humanos permite apelar al apoyo de los sami en tanto pueblo. De esta manera, los sami aumentaron efectivamente su capacidad de enfrentar los males sociales y económicos que los azotaron durante siglos. Esta estrategia permite aprovechar los principios éticos públicos y gubernamentales para lograr mayores derechos y recursos para los sami, a fin de evitar la pobreza. Como método para combatir la pobreza, esta primera estrategia implica una serie de actividades que en conjunto podrían denominarse de “fortalecimiento cultural”.

La segunda estrategia reside en el uso efectivo que hicieran los sami de los recursos financieros colectivos disponibles de distintas fuentes, incluyendo ministerios del gobierno nacional, gobiernos municipales y organizaciones sami.

## FORTALECIMIENTO CULTURAL

Se puede argumentar que a comienzos del siglo XXI el pueblo sami ha logrado posicionarse fuertemente dentro de la política y la sociedad. Existen organizaciones sociales dinámicas, escuelas, empresas y partidos políticos sami. La pobreza alcanzó un nivel mínimo sin precedentes en la parte norte de Escandinavia. En Noruega y Finlandia, el idioma sami está en vías de ser reconocido como lengua oficial en todos los documentos oficiales y en los departamentos relacionados con cuestiones

---

1 La única excepción en cualquiera de estos tres países serían las leyes sobre pastoreo de renos, que sólo se aplican a los sami de tradición pastoral.

vinculadas a los sami. El nivel de vida de los sami es ahora casi igual al del resto de los ciudadanos del norte de Escandinavia.

El motivo principal –y más interesante– por detrás de esta transformación es la creación cultural de rasgos sami arquetípicos, o una “esencia sami”, llevada a cabo por la elite sami entre la década del cincuenta y principios de la década del ochenta con la finalidad de proporcionar una base estable para el desarrollo de una comunidad indígena saludable en el norte de Feno-Escandinavia. A fines del siglo XX, los sami de Noruega y de toda Fenoescandia articularon una visión de identidad pan-sami basada en la etnicidad, la cultura, la tradición y el patrimonio, trazando lazos con el pasado con la intención de establecer una legitimidad histórica. Si bien todas esas categorías comparten sus lazos con un pasado imaginario, en el contexto etno-político se los invoca y se los reproduce de manera táctica y “se crean en el presente, para reflejar así el debate por los intereses más que la esencia cultural de un grupo ‘tradicional’ supuestamente homogéneo y unido” (Conrad, 1999). Con esto no buscamos afirmar que no existía un tipo sami estándar, o incluso rasgos culturales y étnicos sami, con anterioridad a la década del cincuenta. Por el contrario, la cultura sami era y sigue siendo una cultura diferente de la cultura nórdica que la rodea. No obstante ello, los sami se reconocen primeramente como noruegos, suecos o finlandeses. La existencia de esta identidad dual se debe en primer lugar a la asimilación a la cultura dominante. En segundo lugar, los sami disfrutaban de muchos de los beneficios de ser escandinavos y se identifican con la cultura nórdica en virtud de la coexistencia de ambas culturas a través de los siglos. En tercer lugar, no existió una base de identificación común en la cultura sami. Los sami de la costa de Noruega tienen una cultura distinta de la de los sami montañoses de Noruega y Suecia, que a su vez difieren de los sami de Kola, en Rusia. Otro factor que complica aun más la situación es que las líneas culturales sami no se rigen por las fronteras nacionales, sino que las traspasan. Los sami del norte de Noruega tienen más en común con los sami finlandeses que con los del sur de Noruega. Al desarrollar la esencia sami, las elites uniformaron sus culturas y lograron que fueran menos confusas a fin de que las culturas externas las comprendiesen. Los jefes sami querían proteger a sus pueblos usando símbolos culturales compartidos que fuesen comunes a la mayoría de los distintos grupos sami.

El movimiento que tendía a conformar una cultura sami común se inició en la década del cincuenta, y siguió modificándose a lo largo de la década del setenta, porque la elite sami se encontró con la necesidad de promover y proteger a sus comunidades para reducir la discriminación, la privación económica y otras dificultades. Antes de que terminara la Segunda Guerra Mundial, muchos ocultaron su identidad sami para salvarse y salvar a sus familias de la persecución. Recién luego de

la Segunda Guerra y de las atrocidades que rodearon al Holocausto, cuando las potencias mundiales se preocuparon por los derechos humanos y por los temas relacionados con las colonias, los sami se beneficiaron por su identidad común:

una población sami cultural y políticamente fragmentada, caracterizada por la “tutela” de la población mayoritaria y por una falta de “espíritu étnico” colectivo, bajo el liderazgo de una pequeña élite cultural y política, comenzó a instaurar un movimiento etno-político organizado y de unificación nacional que se denominó “el movimiento sami” (Eidheim, 1969).

Su fortalecimiento cultural involucró la promoción de la cultura sami como relativamente unida, con rasgos culturales particulares que la diferencian de la sociedad mayoritaria. La identidad indígena es fundamental para el fortalecimiento cultural, dado que resulta de especial utilidad para mostrar la autenticidad y legitimidad de los sami como los habitantes originales de Escandinavia, motivo por el cual deben poseer derechos especiales.

Al unir el presente con el pasado, la “función etnogenética” le brinda al grupo los “términos para comprender el presente y *realizar sus reclamos sobre él*”; desde la década de 1960 constituye una estrategia bien reconocida y empleada con efectividad por los grupos indígenas en las controversias políticas con los “poderes dominantes” sobre la tierra, los recursos y la autodeterminación (Conrad, 1999).

En los países nórdicos, donde la igualdad y la homogeneidad se promocionaron por encima de la individualidad, la identidad indígena era a la vez especialmente difícil e importante.

La igualdad de la cultura nórdica entra en conflicto con la diferenciación y la obstaculiza, lo cual dificulta aún más la tarea de la elite sami.

Esta identidad sami articulada públicamente, con motivación política y determinación étnica, coexiste y en ocasiones entra en conflicto con distintos términos de identificación que se superponen. Esto sucede con identificaciones que son más individualizadas o cuyas líneas de filiación se trazan sobre la base de experiencias sociales antes que a partir de una etnicidad a priori. No obstante, lo que puede verse como una identidad étnica construida en forma consciente por la elite sami con fines etno-políticos no puede desecharse sobre la base de esta misma “construcción”. Los términos de la esencia sami han echado raíces profundas en la representación popular y en la concepción individual de la identidad sami. La “esencia sami” tiende a adoptar una “poderosa preponderancia en la experiencia de aquellos quienes los llevan, a menudo al extremo de aparentar ser naturales, esenciales, primordiales” (Conrad, 1999).

## A RAÍZ DEL CLIMA POLÍTICO DE LAS DÉCADAS DEL SESENTA Y EL SETENTA ESTA SITUACIÓN FUE MÁS ACEPTABLE

Al tener una cultura coherente y uniforme, los sami respaldaron su diferencia de la cultura nórdica mayoritaria y por ende reclamaron apoyo y derechos especiales, lo cual implicó que el gobierno y el público pudieron formular protecciones adicionales contra las políticas racistas. La protección también implicaba intentar reducir el nivel de pobreza de los sami, otorgar la propiedad de los recursos o al menos la administración de derechos sobre los peces, los animales de caza y la tierra (amenazados por intereses mineros y forestales externos a Sápmi –nombre sami de la región– e incluso para los parques nacionales en el norte de Feno- Escandinavia) y brindar acceso a recursos financieros. Los mayores derechos sobre los recursos permitieron a los sami mantener sus medios de subsistencia y aumentar su legitimidad en su carácter de pueblo indígena. Más importante aún, los derechos para que los renos pastaran en tierras públicas posibilitaban que los sami no perdieran ni un ícono fundamental de su cultura ni una cantidad significativa de sus ingresos. El debate en torno a los derechos sobre la tierra, basado en la necesidad de los sami de contar con campos de pastoreo, fue muy polémico.

La forma más familiar de representación cultural de los sami, en la actualidad, es su condición de pastores de renos. Muchos sami que tradicionalmente no se dedicaban al pastoreo, como los de la costa, actualmente se identifican con este estilo de vida pastoral. En parte ello se debe a los esfuerzos de tres grupos distintos dentro del pueblo sami: los artistas, los líderes políticos y las organizaciones de pastores de renos. Sin embargo, el pastoreo de renos como símbolo de la esencia sami también presenta algunos problemas, porque no todos los sami se identifican con ese estilo de vida. A muchos grupos les molesta la posición lograda en la política por los sami pastores de renos. Sienten que los sami pastores “se vendieron” a la sociedad mayoritaria, y que a los otros sami no se les permitió expresarse con la misma fuerza. Esta animosidad entre los sami puede observarse entre sur y norte y entre los grupos de distinto idioma.

A comienzos del siglo pasado existían muchas organizaciones comerciales y sociales que representaban a los sami, incluyendo cooperativas de pastores de renos. En 1947 se fundó en Noruega la organización de pastores de renos más antigua y poderosa, la Asociación de Pastores de Renos Sami, que conformó un grupo de presión importante y una estructura comercial frente a los gobiernos locales y nacionales. La Asociación de Pastores de Renos Sami ayudó a llevar al pastoreo de renos a un primer plano en la política agrícola de Noruega, país eminentemente agrario. El resurgimiento de las organizaciones comerciales y sociales en el período posterior a la Segunda Guerra

Mundial marcó un renovado interés en el pastoreo de renos para los sami e incluso para otros escandinavos. El aumento de la membresía en las organizaciones de pastores de renos otorgó una mayor visibilidad a la que había sido desde siempre una industria importante en el norte. Actualmente, cerca del 40% del territorio de Noruega se utiliza para pastoreo de renos (Brenna, 1997).

Los líderes políticos sami también cumplieron una función clave al llevar al pastoreo de renos a la conciencia pública. Argumentaban que el mismo debía ser un derecho exclusivo de los sami; al obtener el monopolio sobre la actividad, estos protegerían a la agricultura sami. Además, los renos también servían como un ícono distinguible de los sami y su cultura.

Durante la década de 1960, la comisión a cargo de revisar la ley sobre pastoreo (1964 års rennäringssakkunniga) [con cierto efecto sobre los sami] mantuvo el hincapié en la exclusividad a fin de reducir la cantidad de pastores, distribuir el trabajo de forma más equitativa y permitir que cada pastor llegase a tener un nivel de vida más elevado. El razonamiento de la comisión era que los problemas de la pobreza y las actividades familiares a pequeña escala y de mano de obra intensiva podrían resolverse mediante la racionalización, al estilo de las reformas agrícolas efectuadas durante la década de 1950 [...] Por lo tanto, la misma se concentró en reorganizar el poblado sami para conformar una asociación de productores, y propuso otras medidas estructurales para mejorar la eficiencia del pastoreo de renos (Korsmo, 1993).

Con el tiempo, el pastoreo de renos se convirtió en una tarea exclusivamente sami por ley, y los gobiernos nórdicos brindaron al menos un cierto grado de protección de los terrenos públicos para el pastoreo<sup>2</sup>.

En forma paralela a estos cambios se produjo un período de gran desarrollo de actividades artísticas dentro de la cultura sami. Las mejoras en la presencia política de los sami permitieron que la comunidad artística sami se expresara más. Artistas, poetas y escritores pertenecientes a la cultura sami presentaron a su pueblo caracterizándolo como poseedor de conciencia ecológica, pacífico y vibrante. Incluso las representaciones más oscuras y las leyendas que presentaban películas tales como *Pathfinder*, *el guía del desfiladero* mostraban a los sami como una cultura positiva y diferente de las que la rodeaban.

En todo el mundo, las personas asocian a los renos con Santa Claus o Papá Noel. Los finlandeses sostienen que Santa Claus vive en Finlandia, cerca de Rovaneimi. Allí, los elfos aparecen representados con

---

<sup>2</sup> Los sami noruegos y finlandeses tuvieron más éxito en este aspecto que los suecos.

un aspecto claramente sami, tanto en relación con sus características físicas como con su vestimenta y otros elementos de cultura material.

Muchos de los empleados que trabajan en el parque temático “Santa’s Village” son sami. Al fomentar su imagen como cuidadores de los renos, animales muy queribles, los sami, y en particular sus artistas, poetas y escritores, generaron sentimientos positivos en la psiquis pública.

El éxito de los sami en términos de generar estandarización y legitimidad cultural mediante el simbolismo del pastoreo de renos se observa incluso en los documentos y los sitios web del gobierno noruego. El sitio web oficial del gobierno noruego cuenta con una sección sobre el pastoreo de renos de los sami que afirma lo siguiente:

Este objetivo implica lograr que la actividad sea sustentable desde el punto de vista ecológico, económico y cultural; en otras palabras, una actividad que pueda seguir brindando sustento a las familias relacionadas con el pastoreo de renos sin debilitar el carácter distintivo de los sami (Brenna, 1997).

A medida que el movimiento cultural sami ganaba impulso, se introdujeron símbolos adicionales de la cultura material.

En el proceso de establecer una identidad sami que pudiese abarcar las diversas diferencias económicas, lingüísticas, regionales, ecológicas, culturales, religiosas, políticas y de subsistencia, se desarrolló un conjunto de símbolos que a la vez fuera tan generalizado y esencial que resultara atractivo para todo el espectro... En cuanto al presente estudio, los símbolos eran decididamente no noruegos (Conrad, 1999).

La vestimenta de una comunidad ayuda a definirla como un pueblo que comparte un patrimonio común. En las distintas festividades nacionales se utilizó la vestimenta típica para mostrar la esencia sami. En el pasado, esas exhibiciones manifiestas de individualidad y de esencia indígena no hubieran sido bien vistas. En 1977 se creó una bandera sami utilizando los colores que aparecían con mayor frecuencia en la vestimenta de ese pueblo (Bjørklund, 2000). Una declaración tan contundente –una bandera nacional– dio pie a una polémica en la región: algunos creyeron que representaba el comienzo de un movimiento sami para separarse de Escandinavia y fundar su propio país. Sin embargo, esa no era la intención real subyacente a la creación de la bandera. En 1979, la Unión Sami Noruega, una de las mayores organizaciones políticas sami de dicho país, expuso lo siguiente en su manifiesto: “La Unión Sami Noruega deberá trabajar sobre la base de los principios de la Constitución Noruega, manifestando respeto por el Rey y su Gobierno, el Storting [Parlamento Noruego] y las otras autoridades estatales de manera democrática” (Bjørklund, 2000). Otros consideraron que la

bandera era un signo de solidaridad entre los sami. Una vez superada la polémica, la misma ayudó a unificar la identidad y el espíritu sami.

El símbolo más importante de la religión sami es el “tambor mágico”, un tambor utilizado tradicionalmente por los chamanes en las ceremonias y para narrar la historia de los sami. Este símbolo había sido declarado ilegal en los siglos XIX y XX, pero en la década del cincuenta la prohibición ya no se aplicaba, y en la del setenta se convirtió rápidamente en otro indicador cultural aceptado.

La *joik* o música sami solía usarse junto con el tambor mágico para contar cuentos e historias, o para transmitir otros mensajes. Con las acciones sociales y políticas de la década del setenta que incluyeron las protestas de la zona de Alta, se convirtió en un símbolo generalizado, tanto político como cultural. A través de las *joiks* se transmitían mensajes secretos, en ocasiones con un significado muy polémico, que eran incomprensibles para las autoridades. Si bien no suele cantarse *joik* en ciertos lugares, como por ejemplo bares y restaurantes, se la utiliza con orgullo en muchos otros sitios para declarar una identificación con la cultura sami, como por ejemplo en el *Riddu Riððu*, festival internacional de música que se celebra en Finnmark, Noruega.

En Feno-Escandinavia, los sistemas educativos fueron para los sami una fuente de opresión y de libertad al mismo tiempo. Por un lado se había prohibido el idioma, la vestimenta y la música sami; por otra parte, muchos activistas sami pudieron acceder a la educación superior en la década del setenta lo cual les permitió promover su movimiento. Comprendieron las ventajas de entender el sistema político nórdico y específicamente la necesidad de conocer en mayor profundidad la legislación escandinava. Cuando esta generación completó sus estudios, se convirtió en una fuerza poderosa en la política y el derecho escandinavos. No sólo contaba con una sólida educación, sino que era joven y dinámica, y respondía a la inspiración de los movimientos por los derechos civiles de años anteriores. La mejora en los sistemas educativos dentro de las áreas de los sami, permitió un mayor desarrollo cultural y político y este último posibilitó que el nivel de vida fuese superior.

En Noruega existen hoy en día escuelas sami que llegan hasta el nivel universitario, en las cuales se enseñan la cultura, el arte y el idioma sami. En Finlandia y Noruega, los sami tienen derecho a utilizar su lengua en casi todas las áreas gubernamentales pertinentes a sus derechos. Se han realizado avances en pos de que el idioma sami sea aceptado y enseñado a todo el personal de emergencia en las áreas habitadas por sami<sup>3</sup>.

---

3 Excluyendo a los sami suecos, cuya situación se trata en mayor detalle en el trabajo de Lewis (1998).

Si bien los temas de etnicidad, patrimonio, cultura y tradición son esenciales para el debate etno-político en el norte de Noruega, cabe discutir si no son, en última instancia, aquello *con lo cual* antes que aquello *sobre lo cual* se combate. La etnicidad, la tradición y la cultura son así no lo que está principalmente en juego, sino lo que sirve como “justificación o código para un espíritu de grupo auténtico y alternativo”, y conforma la “base de derechos del grupo respecto de otros intereses y derechos, específicos para cada caso” (Conrad, 1999).

Tal vez las organizaciones políticas sami hayan sido las creadoras y mejores defensoras de una cultura sami homogénea. La primera organización política sami importante se denominó Consejo Sami Nórdico (NSC)<sup>4</sup>, y fue una organización sami pan-nórdica, fundada en 1957 con el objeto de promover los intereses del pueblo sami en la política. Su función era representar al pueblo sami en la esfera nacional e internacional. En esos niveles, los representantes de las organizaciones sami presentaban a la cultura sami como una cultura unificada. El NSC logró muchos de sus objetivos durante los 47 años posteriores a su creación, incluyendo el envío de delegaciones a Naciones Unidas y la representación del pueblo sami en el Consejo Ártico. Asimismo, se desempeñó como el brazo político de los sami hasta la creación de los distintos parlamentos sami.

El Parlamento Sami Finlandés fue el primer parlamento nacional sami, creado en 1973. Le siguieron los parlamentos de Noruega y Suecia, en 1989 y 1993 respectivamente. Si bien estos no contaban con poder legislativo alguno, se desempeñaban como organismos asesores del gobierno nacional, realizando aportes y contribuyendo con asesoramiento experto en los temas pertinentes al pueblo sami. Dado que los representantes de los distintos parlamentos sami –que se concentraron principalmente en temas económicos o referidos a la tierra y a los recursos del norte de Escandinavia– se reunían, también presentaban a su cultura de forma unida ante el público feno-escandinavo. En raras ocasiones los gobiernos nacionales hicieron caso omiso de los parlamentos sami; la mayoría de las veces, como respuesta a las recomendaciones de estos, se realizaron cambios en la legislación nacional. En su condición de organismos de consulta para los gobiernos nacionales, los parlamentos demostraron ser herramientas efectivas para proteger los intereses de los sami a nivel local y nacional y al día de hoy continúan enviando delegaciones a organizaciones internacionales tales como Naciones Unidas, la Unión Europea y el Consejo de Barents para representar los intereses de los sami.

---

4 En 1994, a fin de reflejar la inclusión de los sami rusos, el Consejo Sami Nórdico se convirtió en el Consejo Sami.

A fines de la década del setenta un nuevo e importante acontecimiento llevó a la causa sami a un primer plano en la política nórdica y despertó una oleada de interés internacional en favor de la situación de los sami. El gobierno noruego planificó la construcción de un dique en el río Alta-Kautokeino a fin de suministrar la energía hidroeléctrica que se necesitaba imperiosamente en el sur de Noruega, industrializado. Los sami noruegos argumentaron que las implicancias ambientales y económicas de este proyecto devastarían a las comunidades sami de la parte más septentrional de Noruega, Finnmark. Actualmente, las protestas y la oposición de los sami al dique del Alta-Kautokeino pueden considerarse el catalizador más importante de su movimiento. Se produjeron en un momento en que los intereses nacionales e internacionales sobre los derechos indígenas y ambientales estaban compitiendo con los temas energéticos en muchos países de todo el mundo.

La participación etno-política del movimiento sami en el caso del Alta se sustentaba en la premisa de que alterar el ambiente natural de Sápmi implicaría violar los derechos de una antigua actividad e industria sami y, por consiguiente, constituiría una violación de la cultura sami (Eidheim, 1997).

Durante las etapas de planificación del proyecto hidroeléctrico del Alta-Kautokeino, a principios de la década del setenta, se dio gran prioridad a las necesidades energéticas del sur por encima de las necesidades territoriales de los sami<sup>5</sup>. Si bien los sami habían planteado sus inquietudes, el diálogo con el resto de la sociedad fue escaso. Finalmente, siete jóvenes intelectuales sami llevaron el conflicto al corazón mismo del gobierno noruego y realizaron una prolongada huelga de hambre en la escalinata del Storting. Recurrieron a imágenes culturales sami para obtener apoyo, e incluso durmieron en su refugio tradicional, el *Lavuu*, una carpa hecha de pieles de reno. Al final, las protestas públicas a raíz de la huelga de hambre fueron tan intensas que el gobierno noruego aceptó tratar las exigencias de los sami. Entre ellas, la incorporación de los derechos de los sami en la Constitución noruega, la creación de un organismo político representativo de los sami, mayor atención pública a los temas de los sami, y el aplazamiento de la construcción del dique.

Como resultado directo del movimiento del Alta y la reevaluación general de las políticas indígenas que tuvo lugar en Escandinavia, en 1980 se estableció en Noruega el Comité de Derechos de los Sami (SRC). El mismo debía redactar un informe que evaluara el efecto de

---

5 El caso del dique del Alta-Kautokeino se refiere al embalse del río del mismo nombre en el norte de Noruega a principios de la década del ochenta. Puede consultarse una exposición más exhaustiva del caso en Paine (1982).

las políticas noruegas sobre los sami, y se concentró especialmente en indagar si la legislación noruega estaba en conformidad con las políticas indígenas internacionales del momento.

Fue en Noruega, en el ámbito político, que tuvieron lugar las confrontaciones más intensas respecto de las manifestaciones por el caso del Alta, las cuales habrían de tener consecuencias políticas de largo alcance. Muchos políticos y formadores de opinión noruegos consideraron que la confrontación por el proyecto del Alta era en cierta forma una crisis de legitimidad del sistema político noruego. El proyecto del Alta había funcionado como catalizador para el trabajo del SRC creado en 1980 y para las reformas que siguieron las recomendaciones incluidas en su informe de 1984 (Sillanpää, 1994).

Si bien no todas sus recomendaciones se implementaron, este informe, titulado *Om Samenes Rettsstilling* (Norske Offentlige Utredninger 1984), sirvió como punto de referencia para toda la legislación noruega sobre los sami a partir de 1984.

Entre las recomendaciones estipuladas en el informe figuraba la creación de un parlamento sami noruego. Si bien este no podía ni revisar ni vetar la legislación parlamentaria, sí podía asignar parte de su presupuesto y sus recursos a la actividad internacional. De tal forma, los sami noruegos asistieron a muchas conferencias y reuniones sobre medio ambiente, cultura y otros temas indígenas mediante el apoyo financiero del Parlamento Sami, tales como el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, el Consejo Ártico y la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992.

Para los sami suecos, el caso de Montaña Gravada al norte de Suecia y sus consecuencias judiciales fueron similares al proyecto del dique del Alta-Kautokeino en Noruega. El expediente, resuelto por la Corte Suprema sueca en 1981, se refería a la propiedad y los derechos de uso de la tierra en Suecia. Los sami buscaban refutar que la Corona sueca fuese propietaria de la tierra del norte de ese país, afirmando sus derechos de pastoreo en esa área e intentando detener la invasión de las tierras. Si bien tras casi quince años de litigio los sami perdieron su reclamo en cuanto a la titularidad de las tierras (Kvist, 1994), los tribunales reconocieron su derecho de usufructo. Este reconocimiento generó dentro de Suecia una mayor conciencia de los temas sami. A pesar del resultado del caso, al dictar esta sentencia los tribunales suecos habían demostrado un respeto sin precedentes por los sami<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Antes del siglo XIX, los tribunales suecos aceptaron la propiedad sami así como aceptaban la propiedad no sami. De hecho, dictaron sentencias adversas a los no sami en favor de los derechos de uso de la tierra para agricultura y ganadería de los sami. Esta es una referencia al Codicilo Lapón de 1751, que reconocía a los sami ciertos derechos de propiedad bajo la Corona que no volvieron a verse hasta la década del ochenta.

Los acontecimientos que rodearon el proyecto hidroeléctrico del Alta-Kautokeino, en particular, mostraron ante el público noruego y extranjero lo que podían hacer los sami a nivel local, regional y, con el tiempo, internacional. Los sami descubrieron la importancia de contar con la atención de los medios internacionales en su lucha por la autodeterminación. Si bien la década del ochenta no fue tan volátil como la del setenta, los sami avanzaron en su adquisición de derechos adicionales. Durante este período, el caso del Alta motivó con rapidez a los activistas sami para que accedieran al ámbito internacional.

Con la ayuda de jóvenes profesionales con una buena formación, como por ejemplo Leif Dunfjeld y Ragnhild Nystad, el movimiento sami se dio a conocer a nivel internacional.

Los líderes sami ganaron una notable influencia dentro de la ONU y utilizaron las características y los mecanismos de dicha organización para incrementar su activismo nacional, con el fin de crear una fuerza poderosa y unificada que permita cambiar la política. Los cambios a nivel internacional asimismo trajeron aparejados cambios a nivel nacional: Noruega, Suecia y Finlandia se sintieron obligados a instituir políticas basadas en los mandatos de la ONU. Hace tiempo ya que los sami han reconocido esta situación, y desde entonces influyen sobre los procedimientos de la ONU referidos a los pueblos indígenas en la Asamblea General y en el Consejo Económico y Social. Sus iniciativas mejoraron los derechos culturales, educativos, lingüísticos y territoriales en los países nórdicos. Ahora que sus líderes políticos ocupan los cargos más altos jamás desempeñados por indígenas, los sami ciertamente seguirán influyendo sobre la política indígena a nivel internacional en los años venideros. También es posible que, como consecuencia de esa mayor influencia internacional, la política doméstica de Noruega, Suecia y Finlandia continúe fortaleciendo los derechos económicos de los sami.

Cuando Suecia y Finlandia estaban evaluando su ingreso a la Unión Europea (UE), los líderes sami manifestaron su oposición, ya que se dieron cuenta de que las leyes agrícolas que regían en la Unión no protegerían las economías agrícolas sami de menor escala. A pesar de que Suecia y Finlandia finalmente ingresaron a la UE, los líderes sami pudieron actuar como un grupo de presión efectivo para incluir una cláusula especial en la legislación pastoral del bloque regional. Los tribunales de Bruselas se mostraron comprensivos ante los reclamos de los sami –único grupo indígena reconocido en la UE– estableciéndose una protección para la economía de este pueblo.

La preocupación feno-escandinava sobre los derechos humanos también influyó en la reducción de la pobreza de los sami. Finlandia, Noruega y Suecia fundaron una enorme cantidad de organizaciones no gubernamentales dedicadas a los derechos humanos, el desarrollo y

la paliación de la pobreza. Muchas de estas entidades han mantenido fuertes vínculos con los programas indígenas y de derechos humanos durante la última década (Trollvik, 1992). El Ministerio de Asuntos Exteriores noruego declaró asimismo que “los derechos humanos seguirán siendo una parte integral de la política nacional de Noruega [y nórdica], así como de nuestra política exterior” (Jagland, 2000). Tal declaración se vio respaldada por el hecho de que los representantes y delegados nórdicos ante la ONU fueron elegidos como presidentes y relatores de la Comisión de Derechos Humanos, del Permanent Forum on Indigenous Issues (PFII –Foro Permanente sobre Asuntos Indígenas–), y otras organizaciones de derechos humanos. Por ejemplo, en la reunión de agosto de 1983 del Working Group on Indigenous Populations (WGIP –Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas–), Asbjørn Eide, abogado noruego y actualmente miembro del Instituto Noruego de Derechos Humanos, fue elegido presidente/relator (Naciones Unidas, 1983). Esta elección no se realizó simplemente para apaciguar a los pueblos indígenas: Eide era un experto indígena y tenía una larga trayectoria en la promoción de los derechos de las minorías.

A pesar de su historial en el campo de los derechos humanos internacionales, los estados nórdicos han sido objeto de críticas a raíz de sus políticas indígenas. Un académico sami noruego observó que

en el plano internacional, Noruega participaba activamente en el debate sobre los derechos humanos. Algunas personas tomaron conocimiento de que Noruega había apoyado principios referidos a la protección de las minorías que no se aplicaban dentro de las fronteras del país (Minde, 1980).

Recientemente, otro autor realizó un comentario similar:

Noruega se encuentra entre los defensores más comprometidos de tales principios [indígenas] internacionales, y por ende tiende a avergonzarse cuando se expone la discrepancia entre sus principios sobre políticas aborígenes difundidos en el ámbito internacional y su cumplimiento de esos principios en el ámbito nacional (Thuen, 2002).

En la década del sesenta, Noruega y Finlandia, y luego Suecia, comenzaron a analizar los efectos de sus políticas indígenas (Minde, 1999). La elite política sami demostró gran efectividad para atraer la atención del gobierno y obtener solidaridad para con su difícil situación en lo político y lo económico.

## RECURSOS FINANCIEROS

Si bien Finlandia, Noruega y Suecia no forman parte de las grandes potencias políticas, son democracias sociales ricas. Gracias a sus abundan-

tes recursos naturales, su exitosa industria turística y sus florecientes mercados de alta tecnología, gran parte de lo cual pertenece al estado, los tres países cuentan con considerables fondos, disponibles para ser asignados por el gobierno. Sus ciudadanos disfrutaban de los más altos niveles de vida del mundo. Si bien el ingreso per cápita promedio en Noruega es de USD 30.800 y en Estados Unidos es de USD 36.300, los noruegos gozan de muchos beneficios proporcionados por el estado, tales como atención sanitaria, seguridad social y educación de nivel superior gratuita. Los sami comparten estas ventajas, en parte debido al sentido de equidad nórdico. La equidad económica aumentó en los últimos años a raíz de la exitosa campaña sobre derechos indígenas de los sami.

Los pueblos indígenas tienden a enfrentar mayores desventajas económicas que las culturas dominantes. Según información proporcionada por la ONU, en 1997 el 64,3% de las poblaciones indígenas de Bolivia se encontraba por debajo de la línea de la pobreza, en comparación con el 48,1% de las poblaciones no indígenas; en México el 80,6% en comparación con el 17,9%; y en EE.UU., el 31,2% en comparación con el 13% (Naciones Unidas, 2003). Cabe destacar asimismo que el nivel de pobreza de las poblaciones no indígenas en estos países era mucho peor que el observado en los países occidentales.

Los sami cuentan con la ventaja de vivir en países prósperos y gozan de un nivel de vida mucho más elevado que la mayoría de los otros grupos indígenas; en general poseen ingresos per cápita promedio similares a los del resto de los ciudadanos nórdicos. Si bien su situación no es perfecta al compararla con las poblaciones nórdicas del sur, su relativa riqueza facilita que las organizaciones sami tengan mayores presupuestos, lo que les permite seguir con su trabajo gracias a los ingresos públicos y privados. La mayor autodeterminación sami derivó en un mayor aporte de capital financiero de los gobiernos nacionales y municipales a sus comunidades a fin de ayudar a compensar la situación económica y social desventajosa de estas.

Así, el Estado Noruego y el Movimiento Sami siguen siendo socios –algo que puede parecer irónico– tanto en proyectos que implican la homogenización cultural de los sami, como en la participación y financiación de instituciones fundadas en nociones de una cultura sami distinguible, tales como el Instituto Sami Nórdico y el Consejo de Educación Sami (Conrad, 1999).

En vista de los ideales de altruismo y caridad y esquemas de desarrollo y derechos humanos escandinavos, los sami logran convencer a la mayoría nórdica de que brinde ayuda a sus comunidades mediante el gobierno central y local. Como suele suceder, los gobiernos locales tienden a ser menos favorables a un reconocimiento mayor de los derechos de los sami. Ello se debe en parte a la difícil situación económica que enfrentan muchas municipalidades del norte, que hace que a los

gobiernos locales les resulte más difícil que a los gobiernos centrales distribuir beneficios económicos adicionales a una pequeña minoría. Al margen de esta resistencia, los gobiernos municipales y nacionales prestan cada vez más ayuda a las comunidades sami mediante el apoyo financiero de las mismas.

## CONCLUSIÓN

A lo largo de la historia de los sami se observa una dualidad constante entre “ser sami” y “ser nórdico”. No obstante, muchos sami y no sami aducen por igual que una persona no puede ser sami y nórdica, lo que deriva en conflictos ideológicos y sociales entre grupos. De carecer de rasgos culturales distintivos y compartidos, los sami no contarían con las ventajas sociales y económicas que poseen hoy en día. Esta lucha por mantener la diferenciación cultural sami no es nueva, sino el producto de los avances realizados en los últimos cincuenta años para codificar las diferencias culturales por los líderes sami y otras personas, con el fin de proteger al pueblo sami. Dado el clima actual de aceptación de la variación étnica –o al menos cultural– en los países nórdicos, el pueblo sami se encuentra en mejor situación que cualquier otra minoría en Escandinavia, lo cual redundo en una ventaja económica directa así como una aceptación cultural. Muchos líderes sami están satisfechos con lo ganado en cuanto a los derechos de los sami<sup>7</sup>: lograron proteger y promover su derecho a la educación, al idioma y a la autodeterminación, y a su vez protegieron a sus comunidades mediante estrategias cuidadosas y efectivas para combatir la pobreza.

Sin embargo, a pesar de su optimismo y de los logros significativos alcanzados en términos de proteger su idioma, su cultura, sus medios de vida y sus derechos políticos, algunos líderes sami consideran que sus derechos esenciales siguen sin ser reconocidos. Aun en el año 2000, algunos líderes sami seguían utilizando la plataforma de la ONU para hacer un llamamiento al reconocimiento de sus derechos. Lars Anders Baer declaró ante el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas (WGIP): “Las autoridades noruegas, al no reconocer ni proteger nuestros derechos fundamentales sobre nuestro territorio tradicional, violaron los Artículos 1 y 27 del Convenio” (Baer, 2000).

Teniendo en cuenta los graves padecimientos de los sami en el proceso de construcción de los estados modernos, los planteos de Baer son comprensibles. Aun en Noruega, Suecia y Finlandia, estados en los cuales los derechos humanos constituyen preciados ideales, persisten resabios de racismo y discriminación.

---

<sup>7</sup> John Bernard Henriksen, Asesor, Ministerio Noruego de Asuntos Exteriores, División de Derechos Humanos, comunicación por e-mail con el autor (22 de enero de 2003).

¿Pero qué significa todo esto para la capacidad de los sami, y más ampliamente de los pueblos indígenas, de combatir la pobreza en sus propias comunidades? Tal vez la lección más universal y destacable que puede aprehenderse de la experiencia de los sami nórdicos sea que, al identificarse a sí mismos como una comunidad distinta pero no amenazadora dentro de la identidad cultural nacional, estos pudieron asegurarse un futuro económico viable. Los sami de Noruega, Suecia y Finlandia enseñaron a sus respectivos países la importancia no sólo de reconocer sino también de incluir y proteger las diferencias culturales. Esta lección se está extendiendo ahora más allá de la cuestión de los pueblos indígenas dentro de Escandinavia, y tiende a abarcar también a los nuevos inmigrantes y a las minorías lingüísticas. En los países donde se promueve y se preserva la homogeneidad con tanta vehemencia, ahora la diferencia también se ve como una fuente de orgullo nacional. Ciertamente hay mucho que aprender de la experiencia escandinava.

Un desprendimiento del éxito de los sami en la promoción de su diferencia cultural se observa en la obtención de recursos financieros por parte de la organización sami nórdica. Esos recursos representan una ganancia no sólo para ellos en la actualidad, sino también para las futuras generaciones sami y para otros pueblos indígenas. En la experiencia nórdica, al menos, la diferencia constituye un mecanismo efectivo para aliviar la pobreza.

## BIBLIOGRAFÍA

- Baer, L. A. 1994 "The Saami of Scandinavia and Russia: Great Strides towards Self-Determination since World War II" in *Cultural Survival Quarterly*.
- Baer, L. A. 2000 "Declaración ante las Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas en representación del Consejo Saami", 11th Session, *Review of Developments* (Geneva: E/CN.4/Sub.2/2000/3).
- Bjørklund, I. 2000 *Sápmi: Becoming a Nation* (Torso, Norway: Tromsø University Museum).
- Blom, G. A. 1974 *Trøndelag* (Trondheim, Norway: Trondheim Kommune).
- Brenna, W. 1997 *The Sami of Norway* (Ministerio Noruego de Gobierno Local) en <<http://odin.dep.no/odin/engelsk/norway/history/032005-990463/index-dok000-b-n-a.html>>.
- Central Intelligence Agency 2003 *Worldbook 2003* in <<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/us.html#econ>>.

- Conrad, J. A. 1999 *Contested Terrain: Land, Language, and Lore in Contemporary Sami Politics* (Ann Arbor, Michigan: University of Michigan).
- Eide, A. 2001 "Legal and Normative Bases for Saami Claims to Land in the Nordic" in Føllesdal, A. (guest editor) *International Journal on Minority and Group Rights: Special Issue on Sami Rights in Finland, Norway, Russia and Sweden*. *Kluwer Law International* (Dordrecht: The Netherlands) 8, N° 2-3.
- Eidheim, H. 1969 "Stages in the Development of Sami Selfhood" in Barth, F. (ed.) *Ethnic Groups and Boundaries* (Oslo: Universitetsforlaget) Working Paper N° 7.
- Eidheim, H. 1997 "Ethno-Political Development among the Sami after World War II: The Invention of Selfhood" in Gaski, H. (ed.) *Sami Culture in a New Era: The Norwegian Sami Experience* (Karasjok, Norway: Davvi Girji OS).
- Jagland, T. 2000 "Declaración ante la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en representación del Ministerio Noruego de Asuntos Exteriores" in *Agenda Item 5: Review of Recent Developments Pertaining to the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous Peoples* (Geneva: E/CN.4/Sub.2/2000/SR.35).
- Korsmo, F. (1993) "Swedish Policy and Saami Rights" in *The Northern Review*, N° 11, 34.
- Kvist, R. 1994 "The Racist Legacy in Modern Swedish Saami Policy" in *Canadian Journal of Native Studies*, 14:2.
- Lewis, D. 1998 *Indigenous Rights Claims in Welfare Capitalist Society: Recognition and Implementation: The Case of the Sami People in Norway, Sweden and Finland* (Rovaneimi, Finland: University of Lapland Press).
- Mayell, H. 2001 "Bones, Tools Push Back Human Settlement in Arctic Region" in *National Geographic* in <[http://news.nationalgeographic.com/news/2001/10/1001\\_arctichabitation.html](http://news.nationalgeographic.com/news/2001/10/1001_arctichabitation.html)>.
- Minde, H. 1980 "The Saami Movement, the Norwegian Labour Party and Saami Rights" in Thuen, T. (ed.) *Samene: Urbefolkning og Minorities* (Tromsø, Norway: Tromsø University Press).
- Minde, H. 1999 in "Mot Rasediskriminering, for Urfolksretter--To Sider av Samme Sak?: Et Historisk Perspektiv på Samiske Rettsspørsmål" en Eidheim, H. (ed.) *Samer og Nordmenn: Temaer i Jus, Historie, og Sosialantropologi* (Oslo: Cappelen Akademisk Forlag) 72.

- Naciones Unidas 1966 "Convenio Internacional de Derechos Políticos y Civiles" Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, 16 de diciembre.
- Naciones Unidas 1998 *Indigenous People: Challenges Facing the International Community* (New York: United Nations).
- Naciones Unidas Consejo Económico y Social (Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión para la Protección de las Minorías y la Promoción de los Derechos Humanos) 1983 36ª Sesión, *Agenda Item 11, Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations, Report of the Working Group on Indigenous Populations on its 2nd Session* (Ginebra: E/CN.4/Sub.2/1983/22).
- Norske Offentlige Utregninger 1984 *Om Samenes Rettsstilling* (Oslo: Universitetsforslaget).
- Oficina del Censo de Estados Unidos 1990 *Characteristics of American Indians by Tribe and Language* CP-3-7.
- Paine, R. 1982 *Dam a River, Damn a People? Saami (Lapp) Livelihood and the Alta/Kautokeino Hydro-Electric Project and the Norwegian Parliament* (Copenhagen: International Work Group for Indigenous Affairs).
- Sillanpää, L. 1994 *Political and Administrative Responses to Sami Self-Determination: A Comparative Study of Public Administrations in Fenno-Scandia on the Issue of Sami Land Title as an Aboriginal Right* (Helsinki: Finnish Society of Science & Letters).
- Thuen, T. 2002 "In Search of Space: Challenges in Saami Ethnopolitics in Norway 1979-2000" in Karppi, K. and Eriksson, J. (eds.) *Conflict and Cooperation in the North* (Umeå, Sweden: University of Umeå).
- Trollvik, M. M. 1992 "Statement on behalf of the Nordic Countries to the United Nations General Assembly" (New York) 10 de Diciembre, A/53/310.

diez husos horarios de Rusia continental, desde los *saami* de la península de Kola en la región noroeste del país hasta los *chukchi* de Chukotka, en el extremo noreste.

En Rusia se los conoce formalmente como los *malochislennye korennyye narody*, literalmente “pueblos indígenas de población reducida”<sup>2</sup>. Para ser clasificado como “indígena” en Rusia, un pueblo debe contar con no más de cincuenta mil integrantes. Este límite demográfico arbitrario refleja la diferencia entre el contexto ruso y los continentes Americano y Oceánico, donde el ser indígena se vincula con cierta facilidad a la distinción entre grupos étnicos pre-coloniales y los que llegaron después. En un imperio que se desarrolló en base a una expansión territorial continua como la rusa, una distinción de esta naturaleza se desdibuja. El perímetro externo del imperio ruso se expandió de manera gradual a lo largo de un período tan extenso que en la actualidad es difícil trazar una distinción entre los primeros en llegar y los que llegaron luego. Por consiguiente, el ser indígena en Rusia está más relacionado con los medios de subsistencia y la cantidad de población que en aquellos países con una historia de colonias extranjeras<sup>3</sup>.

Esto significa que varios grupos étnicos que claramente fueron colonizados por los rusos pero cuya población es muy superior a los cincuenta mil miembros no son reconocidos como pueblos indígenas dentro de Rusia, aun cuando en un contexto internacional bien podrían serlo. Los *komi* de la Rusia europea en el noroeste, y los *yakut* de la Siberia oriental, constituyen ejemplos de este tipo de grupos.

Tomando en cuenta que la definición oficial rusa de pueblo indígena está relacionada con las circunstancias especiales del contexto ruso, adoptaremos aquí dicha categorización en vez de la definición más amplia establecida en la Convención N° 169 de la OIT.

Otro punto importante en relación con la definición de pueblo indígena reside en que los términos “pueblos indígenas” y “pueblos indígenas del norte” suelen aparecer como sinónimos en la bibliografía sobre Rusia. Por lo tanto, la expresión “pueblos indígenas” tal como se la utilizará en el presente artículo también hará referencia en muchos casos a los pueblos indígenas del norte.

---

también como pueblos indígenas no están incluidos en ella. Las autoridades federales eligieron dejar la definición de “pueblos indígenas” en Dagestan en manos de las autoridades locales, que pospusieron la cuestión indefinidamente debido a la extrema diversidad étnica de esta república montañosa y a las tensiones étnicas que podrían surgir si algunos grupos fueran clasificados como “indígenas” y otros no.

2 Respecto de la traducción de los términos en ruso, ver el glosario al final del artículo.

3 En África, a pesar de los antecedentes de colonización extranjera, la diferencia entre pueblos indígenas y otros africanos negros plantea problemas similares a los de Rusia. Ver Saugestad (2000 y 2002).



indígenas de Rusia con los pueblos indígenas del norte es que durante el período soviético estos últimos eran los únicos grupos indígenas reconocidos en la URSS. En ese momento, la designación oficial era “pueblos indígenas de población reducida del Norte, Siberia y el Lejano Oriente”, un concepto introducido en la legislación soviética por distintos decretos de 1925 y 1926 (Vakhtin, 1994; Kiselev y Kiseleva, 1979).

### LA POLÍTICA INDÍGENA SOVIÉTICA

A fin de comprender los orígenes de la pobreza entre los pueblos indígenas rusos es necesario examinar brevemente la política soviética hacia ellos. Se consideraba que estos grupos, que sufrieron la opresión principalmente bajo el Zar, poseían una cultura especialmente atrasada. Así, se pensaba que su desarrollo requería atención y asistencia extra a fin de permitirles ponerse al día con las “naciones avanzadas” de la URSS. En la opinión de Anatoliy Skachko, uno de los principales responsables del planteo inicial de la política indígena soviética:

si toda la URSS, según las palabras del camarada Stalin, necesita diez años para seguir el curso de desarrollo que le llevó cincuenta a cien años a Europa Occidental, entonces los pequeños pueblos del norte deberán durante esos mismos diez años, para ponerse al día con las naciones avanzadas de la URSS, recorrer el camino del desarrollo que le llevó al pueblo ruso mil años, porque incluso mil años atrás el nivel cultural del Principado de Kiev era mayor que el de los pequeños pueblos del norte en nuestros días (citado en Slezkine, 1994: 220).

Inicialmente, los aspectos más importantes de la política indígena soviética consistían en la colectivización y el reemplazo del “nomadismo como modo de vida” por el “nomadismo de producción” (Kuoljok, 1985; Vitebsky, 1992). En la teoría soviética, las economías de subsistencia de los pueblos indígenas contenían contradicciones internas. Por ejemplo la cría y la caza de renos en la tundra o la cría de renos y la pesca en la taiga o en el bosque boreal, parecían ser actividades incompatibles entre sí (Slezkine, 1994). Se juzgaba que tales prácticas eran ineficientes porque exigían la distribución de la mano de obra escasa en vastas áreas y actividades divergentes. Los distintos organismos soviéticos centrales responsables de los pueblos indígenas consideraron que su tarea consistía en ayudarlos a superar esa situación reorganizándolos en unidades cada vez más grandes, donde los hombres trabajaran en brigadas especializadas dedicadas a una única actividad económica; esto es, nomadismo de producción (Kuoljok, 1985; Vitebsky, 1992). Mientras tanto, las mujeres y los niños permanecían en los poblados: las mujeres empleadas en puestos asalariados como maestras, secretarías o contadoras, y los niños alojados en internados.

En la primera etapa de la colectivización, las principales unidades colectivas eran pequeños grupos de trabajadores denominados *artels*<sup>4</sup>. Durante los primeros años posteriores a la revolución, los dueños de grandes manadas fueron presionados para unirse a las unidades colectivas, y se intentó persuadir a los grupos nómades de establecerse alrededor de estas. No obstante, el impacto de tales acontecimientos sobre la vida de los pueblos indígenas siguió siendo limitado: la mayoría continuó trabajando dentro de unidades que se correspondían con sus viejas estructuras basadas en el parentesco.

En la década del treinta los *artels* fueron reemplazados por *kolkhozes* (del término *kollektivnoye khozyaystvo*; granjas colectivas). El proceso se vio acompañado por una persecución intensificada de los “elementos burgueses”. Además de “racionalizar” la economía de subsistencia, con la colectivización se buscaba asimismo erradicar las injusticias entre pobres y ricos, entre los propietarios de los medios de producción y los desposeídos. Por ejemplo, entre los pueblos que criaban renos, la unidad de riqueza más fácil de medir eran los animales. Los “kulaks” en el resto de la URSS eran los propietarios de las tierras y se dedicaban a la producción para el mercado abierto. Entre los criadores de renos aquellos eran los dueños de las grandes manadas, mientras que quienes tenían pocos renos propios o ninguno eran vistos como los “proletarios oprimidos”, aun cuando ellos mismos no se consideraran así.

La persecución de los grandes criadores de renos tuvo un gran impacto esa sociedad, basada en el esfuerzo y en la habilidad de los criadores individuales y de sus familias para formar grandes manadas, jóvenes aprendices de criador, y mano de obra a la cual se pagaba en especie. La eliminación de los más prósperos implicaba eliminar a los más talentosos.

La Segunda Guerra Mundial y el período inmediatamente posterior fueron una época tranquila para los pueblos indígenas en cuanto a las reformas de gobierno. Sin embargo, hacia fines de la década del cincuenta la política indígena soviética había recobrado fuerza y ambición. En 1957 se aprobó un decreto sobre “los medios para avanzar en el desarrollo de la economía y la cultura de los Pueblos del Norte” que recomendaba intensificar y ampliar los proyectos industriales y agrícolas (Kiseleva, 1994: 75). A continuación surgió la política de *ukrupneniye* (ampliación, amalgamación), a raíz de la cual algunos *kolkhozes* se fusionaron en *sovkhazes* de mayor envergadura (granjas soviéticas, granjas estatales, del término *sovetskoye khozyaystvo*) (Vitebsky, 1992).

---

<sup>4</sup> Para consultar definiciones diversas y parcialmente contradictorias de *artels*, ver Kuoljok (1985) y Schindler (1992).

En comparación con los *kolkhozes*, los *sovkhazes* eran más grandes, más industriales y mecanizados. Dependían de actividades económicas más variadas y eran empresas estatales dirigidas por funcionarios designados y empleados asalariados (Slezkine, 1994; Konstantinov, 1996). En los *kolkhozes*, los empleados recibían su pago en función de las ganancias de su unidad, tenían mayor libertad para disponer de los fondos y para determinar su propio horario laboral (Beach, 1992). En los *sovkhazes*, el estado garantizaba sus ingresos pero también ejercía mayor control, cada vez más a través de personal gerencial no indígena.

En relación con el reemplazo de los *kolkhozes* por *sovkhazes*, se erradicaron poblados pequeños cuyos habitantes fueron trasladados a grandes pueblos donde con frecuencia pasaban a ser una minoría étnica (Sokolova, 1994). Los que eran reubicados recibían un preaviso muy corto o no recibían preaviso alguno, y los fondos transferidos a las autoridades locales para cubrir los costos de reubicación con frecuencia eran objeto de malversación o se utilizaban para cubrir otros gastos. Como consecuencia, muchas personas debieron sufrir importantes penurias (Antonova, 1988).

Los nuevos internados soviéticos representaron una parte importante del proceso de colectivización. Se establecieron por primera vez en la década del veinte y luego fueron reformados y se extendieron notablemente en la década del cincuenta (Utvik, 1985; Kiselev y Kiseleva, 1979). La función de las escuelas consistía en brindar atención y educación, pero al mismo tiempo formar ciudadanos soviéticos (Slezkine, 1994). A fin de volverse “soviéticos”, los niños tenían que asimilar un estilo de vida distinto y distanciarse de los medios de vida tradicionales que todavía utilizaban sus padres y del cuidado de sus madres, ocupadas ahora en servir al estado soviético: “Lo que siguió fue una revolución cultural del tipo más básico: los niños indígenas debían aprender nuevamente cómo comer, sentarse, dormir, hablar, vestirse y enfermarse, así como también asimilar una visión totalmente nueva del mundo y del lugar que ocupaban en él” (Slezkine, 1994: 241).

Como resultado de la política soviética, muchos varones indígenas siguieron arreando renos, cazando y pescando, desplazándose por la tundra según las estaciones al igual que antes, mientras que las mujeres y los niños se vieron absorbidos por las nuevas estructuras soviéticas. A largo plazo, esta situación socavó las relaciones que habían conformado el tejido social de las comunidades indígenas: entre hombres y mujeres, entre padres e hijos, y entre las comunidades y sus territorios históricos.

Por otra parte, debemos tener presente que en muchos casos si bien la política soviética no tenía la intención de destruir, estaba errada y era paternalista antes que deliberadamente opresiva. Incluía asimis-

mo una gama de mecanismos de apoyo que se volvieron esenciales para las comunidades indígenas en esferas tales como la atención médica, la educación y los subsidios agrícolas. En varios aspectos, la política indígena soviética era similar a las políticas occidentales aplicadas durante el mismo período. Por ejemplo, los programas de reubicación daneses en Groenlandia mostraban un parecido sorprendente con la política soviética de *ukrupneniye* (ampliación). Por ende, es importante ver las fallas de la política indígena soviética como parte del conflicto más amplio entre el estado-nación moderno y la industrialización por un lado, y los pueblos indígenas en general por el otro.

### LA POBREZA ENTRE LOS PUEBLOS INDÍGENAS RUSOS

Cuando se derrumbó la URSS, los aspectos positivos de sus políticas –los distintos mecanismos de apoyo y subsidios para los pueblos indígenas– también se desmoronaron. No obstante, los efectos negativos de sus políticas opresivas persistieron. Esta combinación dio por resultado un deterioro general de la situación de los pueblos indígenas.

Lamentablemente, se dispone en la actualidad de muy poca información confiable y abarcativa sobre la situación socioeconómica de la población indígena<sup>5</sup>. De por sí, este es un obstáculo que dificulta lograr una mejora para dicho grupo (Abryutina y Goldman, 2003). Una estadística importante que sí existe es la expectativa de vida promedio. En la década del noventa, diversos comentaristas informaron que se calculaba en aproximadamente 44 años (Sulyandziga, 1998; Agitae, 1999). En 2003 las autoridades federales publicaron una estimación oficial de 49 años, que se considera más exacta (Gobierno Ruso, 2003). De acuerdo con una observación realizada a principios de la presente década por el vicepresidente a cargo de los aspectos de salud en la Asociación Rusa de Pueblos Indígenas del Norte, la expectativa de vida promedio de algunos de los pueblos seguía siendo baja: sólo 37 años (Abryutina, 2002). En contraste, la expectativa de vida promedio para el resto de la población del país era, en ese momento, de 66 años (Banco Mundial, 2004).

A raíz de la falta de datos completos sobre la totalidad de la población indígena de Rusia, a fin de comprender mejor la situación debemos referirnos a la situación de regiones y pueblos específicos. Una fuente importante de información proviene de las cartas escritas por integrantes de diversos pueblos indígenas que lamentan el destino de su pueblo o su poblado, dirigidas a las autoridades de su región o de la Fe-

---

<sup>5</sup> Se espera disponer de mejores datos sobre la situación de los pueblos indígenas cuando se publiquen los demorados resultados del censo ruso de 2002. Durante el período soviético los censos se llevaban a cabo cada diez años, pero el de 2002 fue el primero desde 1989.

deración Rusa en su conjunto, y publicadas en periódicos tales como el Boletín de ANSIPRA, *Zhivaya Arktika* (Ártico Vivo) y *Severnnye prostory* (Territorios del Norte). Si bien se trata en general de anécdotas, son tantas que constituyen un buen panorama global del estado de indigencia actual de los pueblos indígenas rusos. Por ejemplo, 95 habitantes del poblado indígena de Andryushkino en la República de Saja en el extremo oriental de Rusia redactaron lo siguiente en una carta dirigida a los políticos y burócratas de Saja:

Las verduras frescas –papa, repollo, cebolla, ajo– hace mucho que ya no se venden en nuestro poblado, y ni hablar de las frutas... Todo lo que hay para comprar en la tienda local de Kolymtorg es pan. De todos los cereales se puede comprar semolina sólo en la tienda general del pueblo, con pastas pálidas como ceniza por si fuera poco. Hace seis meses que no hay arroz, mijo, trigo sarraceno ni avena a la venta. En cambio, hay latas y conservas, muchas de las cuales ya están vencidas. Desde hace tres o cuatro años no hay alimento para bebés, ni ropa ni calzado para niños (Andryushkino Villagers, 2002: 31).

Los pueblos indígenas luchan contra un abanico de problemas económicos básicos, entre los cuales el desempleo constituye un problema particular. Muchos poblados indígenas tienen una tasa de desempleo superior al 60%, y se calcula que el promedio entre los pueblos indígenas se encuentra entre el 40 y el 50% (Agitaev, 2002; Afanasjeva, 2002).

Los motivos principales de este elevado desempleo y otros problemas económicos son la caza furtiva descontrolada, la crisis de la administración y los subsidios, y la falta de acceso a los mercados. Durante el período soviético, el país estuvo aislado de los mercados energéticos mundiales y los combustibles de todo tipo recibieron enormes subsidios. Con el surgimiento de Rusia como el segundo exportador de petróleo del mundo, los precios internos del combustible subieron notablemente, y como resultado los poblados indígenas remotos quedaron aislados del suministro y de los mercados. La caza furtiva –por parte de personas no indígenas o indígenas desempleados– ha tenido un efecto devastador sobre las manadas de renos, así como sobre las poblaciones de peces y de animales de caza. Por ejemplo, en el *Okrug Evenki* (Distrito Autónomo) de Siberia central, la cantidad de renos domesticados bajó de 24 mil a menos de 2 mil entre 1992 y 2002 (Pankagir, 2002).

Muchos pueblos indígenas también deben enfrentar problemas sociales, en particular el suicidio y la violencia. En comparación con el promedio de Rusia, entre los pueblos indígenas se producen entre tres y cuatro veces más suicidios. En 1995 se registraron 145 suicidios cada 100 mil habitantes en Chukotka (la parte de Rusia que se extiende hacia Alaska), mientras que los promedios en Rusia y EE.UU. en ese mismo año fueron 38 y 12, respectivamente (Abryutina, 2002; Agitaev,

1999)<sup>6</sup>. Entre los *saami*, el 3% de las muertes responden a causas no naturales, y más de la mitad de las mismas son suicidios (Afanasjeva, 2002). Entre los pueblos indígenas se producen 25 veces más apuñalamientos por cápita que entre la población rusa en general (RAIPON, 2001).

Por último, existen varios problemas médicos graves entre los pueblos indígenas rusos, en particular tuberculosis y alcoholismo –que a la vez puede considerarse un problema social. En el *Okrug* Autónomo *Khanty-Mansi* de Siberia occidental 40 personas de cada 100 mil mueren de tuberculosis, cifra que asciende a 87 en el *Okrug Yamal-Nenets*, mientras que en toda Rusia es de 10 (Agitaev, 1999). La epidemia de HIV emergente en Rusia también presenta una amenaza particular para los pueblos indígenas, que cuentan con muy poca información sobre las formas de contagio y cuyas pequeñas comunidades de lazos estrechos son especialmente vulnerables. Estos pueblos son también susceptibles a otras enfermedades. Por ejemplo, en algunas comunidades el 85% de los habitantes padece opistorquiasis (infección por un tremátodo hepático) (RAIPON, 2001).

Como resultado de estos problemas sociales, económicos y médicos, entre los pueblos indígenas rusos la tasa de natalidad cayó un 34% y la mortalidad ascendió 42% durante la década del noventa (Agitaev, 1999). La consecuencia fue una grave crisis demográfica.

## PALIACIÓN DE LA POBREZA ENTRE LOS PUEBLOS INDÍGENAS RUSOS

Además del fracaso de muchas funciones estatales, el período post-soviético trajo aparejados muchos cambios en la política gubernamental hacia los pueblos indígenas rusos. Uno de los acontecimientos que despertaron mayores protestas fue el cierre del Comité del Norte (*Goskomsever*) en 2001. Esta importante institución durante la mayor parte del período soviético, había constituido un aparato unido para la formulación de la política indígena soviética. Si bien se lo criticó con frecuencia, su presencia dejaba en claro hacia dónde debían concentrarse los esfuerzos de los grupos de presión.

Cuando se lo cerró, la responsabilidad por la política indígena quedó dividida entre el Ministerio de Comercio y Desarrollo Económico y el Ministerio de Política Federal, Étnica y de Migración. Esta situación tuvo implicancias para la coherencia de la política indígena de Rusia. La elección del Ministerio de Comercio y Desarrollo Económico como entidad administrativa para los temas indígenas más importantes se leyó como un indicio de que a partir de entonces estos tendrían menos prioridad que el desarrollo económico y la extracción de recursos

---

<sup>6</sup> Otra estimación da un índice de suicidios de 65 cada 100 mil habitantes entre la población rusa en general en 1995 (RAIPON, 2001).

naturales, responsabilidad principal del ministerio. Más adelante, con la disolución del Ministerio de Política Federal, Étnica y de Migración, se produjo una nueva desestabilización de la política indígena.

Entre los cambios más positivos observados durante el período post-soviético se encuentran la formulación de tres programas federales consecutivos para apoyar el desarrollo socioeconómico de los pueblos indígenas del norte, y la aprobación de tres leyes clave sobre política indígena (Kharyuchi, 2002; Gobierno Ruso, 1999; 2000a; 2003)<sup>7</sup>: sobre las garantías de los derechos de los pequeños pueblos indígenas de la Federación Rusa; sobre los principios generales de la organización de comunidades de los pequeños pueblos indígenas del Norte, Siberia y el Lejano Oriente de la Federación Rusa; y sobre los territorios para el uso tradicional de la naturaleza de los pequeños pueblos indígenas del Norte, Siberia y el Lejano Oriente de la Federación Rusa.

La primera de las leyes es una declaración amplia de las intenciones del estado ruso hacia los pueblos indígenas, que se hace eco de las normas internacionales pero tiene pocas consecuencias prácticas. La segunda regula la formación de comunidades indígenas de distintos tipos como entidades legales reconocidas; al igual que la primera, no presenta consecuencias financieras ni prácticas importantes para los pueblos indígenas, pero sí tiene un efecto potencial sobre su organización social. La tercera es la más importante, en tanto esboza la formación de Territorios de Uso Tradicional de la Naturaleza (*territorii traditsionnogo prirodopolzovaniya*, generalmente conocidos como “TTP”). Un TTP es un tipo de reserva natural en el que los pueblos indígenas locales tienen derechos especiales, con importantes implicancias para la titularidad de la tierra y el control de los recursos naturales, protegiendo los intereses indígenas frente a los del estado y las empresas dedicadas a la extracción. El problema con estas mejoras en el marco legal y la política es que faltan los recursos financieros y la capacidad administrativa para implementarlas. A la fecha, todas las solicitudes para instaurar reservas TTP en virtud de la tercera ley federal han sido rechazadas, en parte a raíz de la falta de claridad sobre el procedimiento exacto para su formación, y en parte porque amenazan a otros actores más poderosos, como por ejemplo las petroleras.

---

7 Los tres programas federales son *Kompleksnyy plan meropriyatiy Mezhdunarodnogo desyatiletia korennykh narodov 1994-2004* (Plan complejo de medidas en relación con la década internacional de los pueblos indígenas 1994-2004); *Federalnaya tselevaya programma ekonomicheskogo i sotsialnogo razvitiya korennykh malochislennykh narodov Severa do 2000 goda* (Programa Federal destinado al desarrollo económico y social de los pequeños pueblos indígenas del Norte hasta 2000); *Federalnaya tselevaya programma ekonomicheskogo i sotsialnogo razvitiya korennykh malochislennykh narodov Severa do 2011 goda* (Programa Federal destinado al desarrollo económico y social de los pequeños pueblos indígenas del Norte hasta 2011).

Otro ejemplo de las dificultades para implementar la política indígena post-soviética se observa en el programa federal Desarrollo económico y social de los pueblos indígenas del Norte hacia 2011. Si bien el mismo incluye propuestas para establecer tiendas generales, mataderos y plantas procesadoras, no especifica qué han de comercializar dichas tiendas ni qué habrán de procesar las plantas (Abryutina y Goldman, 2003).

La crisis financiera virtualmente constante del estado ruso en el período post-soviético, en particular después de la debacle de 1998, debilitó en gran medida su capacidad para brindar apoyo a los pueblos indígenas, y esta se redujo aún más a raíz de la malversación registrada a distintos niveles de la administración de los fondos designados para los pueblos indígenas. La mejora en las finanzas desde que Vladimir Putin llegara al poder aún no ha alcanzado a los pueblos indígenas, y el efecto a largo plazo a nivel local de las medidas drásticas contra la corrupción todavía está por verse.

En vista de la situación extrema de los pueblos indígenas en Rusia y las dificultades del gobierno ruso para mejorarla, los actores extranjeros se vieron en la necesidad de intervenir para llenar el vacío. Por ejemplo, cuando una delegación rusa se presentó ante el Foro Económico en Ginebra para tratar el desarrollo del norte de Rusia, no fue el gobierno ruso sino las organizaciones extranjeras quienes invitaron a representantes de los pueblos indígenas de Rusia a unirse al debate (Murashko y Sulyandziga, 2002).

Varios gobiernos y organismos de asistencia extranjeros se interesaron en los asuntos de los pueblos indígenas rusos, en particular la Administración de Protección Ambiental Danesa y la Administración Canadiense para el Desarrollo Internacional (Køhler, 2001). Si bien esta asistencia podría ser potencialmente mayor, el principal obstáculo para su crecimiento son las normas actuales sobre Asistencia Oficial para el Desarrollo (Official Development Aid –ODA–). Para muchos países donantes, la ODA es un concurso de prestigio en el que compiten por ver quién da más en relación con la magnitud de su Producto Bruto Nacional (PBN). Uno de los objetivos de larga data de la ONU es que los países donantes destinen el equivalente al 0,7% de su PBN a la ODA, y en varios países aumentarla es un objetivo oficial. Sin embargo, en la actualidad los flujos de ODA resultantes no se encuentran disponibles para los pueblos indígenas rusos, dado que Rusia no está clasificada oficialmente como estado receptor.

## LOS PUEBLOS INDÍGENAS RUSOS Y LA ELEGIBILIDAD PARA LA ODA

La Asistencia Oficial para el Desarrollo es un término técnico-administrativo utilizado para describir la forma oficial más importante de asis-

tencia internacional. Los flujos de asistencia se clasifican como ODA de acuerdo con una lista de estados receptores mantenida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La idea subyacente es que la ODA debe limitarse estrictamente a brindar apoyo a los países pobres. Originalmente estaba destinada a prestar apoyo solamente al desarrollo a largo plazo de los países más pobres del mundo. No obstante, en las últimas décadas se amplió para incluir además otros tipos de asistencia, en particular asistencia humanitaria de corto plazo, y el mantenimiento de los Bienes Públicos Globales<sup>8</sup>.

Al desintegrarse la URSS, se planteó un debate sobre cuáles de los estados post-soviéticos debían recibir ODA y se decidió que sólo los países de Asia Central y el sur del Cáucaso serían elegibles. La asistencia brindada al resto de la ex Unión Soviética no se contabilizaría como ODA, sino como Asistencia Oficial (Official Aid –OA–). Así, la lista de estados receptores de asistencia se dividió en países elegibles para ODA y países elegibles sólo para OA.

Aunque OA suene parecido a ODA, su condición es fundamentalmente distinta. La Asistencia Oficial no puede incluirse en el monto –medido como porcentaje del PBN– que es utilizado para competir por el prestigio. Por lo tanto, independientemente de cuánta OA brinde un estado a Rusia o a otros países de la parte europea de la ex Unión Soviética, tales sumas no se consideran la forma más benéfica de asistencia para el desarrollo.

Esta ayuda no sólo no fortalece el prestigio del estado donante de la misma manera que lo hace la ODA, sino que además funciona como un impedimento para la asistencia occidental a Rusia. Si bien el país recibió cantidades considerables de ayuda para seguridad nuclear y otras áreas de beneficio ambiental o geopolítico directo para los donantes, otras esferas que carecen de esa importancia fueron dejadas de lado. Una de estas áreas involucra a los pueblos indígenas.

No queda claro exactamente por qué Rusia y los demás estados post-soviéticos europeos no fueron incluidos en la lista de países elegibles para recibir ODA. Una posible razón es que los encargados de asignar la ayuda hayan considerado que Rusia era muy rica y desarrollada para merecer recibir ODA, como así también que no era deseable sobredimensionar dicha asistencia más allá de su finalidad original de ayudar a los países más pobres. Otros factores también estuvieron en

---

<sup>8</sup> Esta ampliación de la ODA fue criticada por algunos comentaristas y países donantes por debilitar las tareas de apoyo al desarrollo a largo plazo y desviar los recursos y alejarlos de los países más necesitados del mundo (OECD, 1998; Martens, 2001). De acuerdo con la definición original, más estricta, la ODA total en 1994 habría representado el 0,2% del Producto Bruto Nacional de todos los estados miembro del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE en vez del 0,3% registrado (Raffer, 1998).

juego, entre ellos la susceptibilidad de Rusia frente a la etiqueta “país pobre que necesita ayuda”, debido a su antiguo rol de potencia global y donante de asistencia para el desarrollo por derecho propio. El tema se complica aún más porque la mayoría de los países receptores de ODA son ex colonias de estados de Europa Occidental, una situación con la que muchos rusos son reticentes a asociarse.

Además de la lista de estados receptores de ODA existe una lista de organizaciones internacionales a través de las cuales esta puede canalizarse. En principio, de todos modos la misma debería llegar a los estados receptores de ODA designados, pero en este punto se aprecia una confusión considerable dentro del sistema: un representante de alto rango de la oficina de Moscú del PNUD declaró que los fondos que recibe se contabilizan como ODA; no obstante, la respuesta de la OCDE fue que dichos flujos no deben contarse como ODA.

Existen al menos dos argumentos por los cuales los pueblos indígenas de Rusia podrían en principio reunir las condiciones para acceder a ODA.

En primer lugar, si bien Rusia en su conjunto no se encuentra entre los países más pobres y necesitados del mundo, sus pueblos indígenas están en una situación mucho peor que la de la población de muchos países que actualmente reciben ODA. En vista del déficit de información existente sobre los ingresos de los pueblos indígenas rusos, es posible utilizar su expectativa de vida promedio como indicador sustituto. Estimada en 49 años, esta es inferior que en la mayoría de los países de la lista de receptores de ODA (Gobierno Ruso, 2003)<sup>9</sup>. Aun en los países de bajos ingresos, que constituyen el grupo más pobre de receptores de ODA, la expectativa de vida promedio es de 59 años. Varios países de la lista de receptores de ODA tienen expectativas de vida relativamente altas, como por ejemplo Brasil (68 años), Arabia Saudita (73 años) y Turquía (70 años) (Banco Mundial, 2003). Incluso algunos de los países más pobres del mundo tienen expectativas de vida promedio más altas que las de los pueblos indígenas rusos, como por ejemplo Bangladesh (61 años), Camboya (54 años) y Eritrea (52 años) (Banco Mundial, 2003). Dado que existe una marcada correlación entre la expectativa de vida promedio y el ingreso, esto indica que los pueblos indígenas de Rusia están en una situación más precaria que muchas poblaciones de los estados receptores de ODA.

En segundo lugar, incluso la situación de Rusia en su conjunto no plantea un argumento bien definido para excluir al país de la lista

---

<sup>9</sup> Esta es la nueva cifra oficial difundida por las autoridades federales. Anteriormente se había citado a menudo una expectativa de vida promedio estimada de 44 años (por ejemplo Sulyzandziga, 1998). La expectativa de vida promedio de los hombres de algunos de los pueblos indígenas es de poco más de 40 años.

de receptores de ODA. La noción generalizada de que la clasificación de países receptores de ODA y de OA se basa en criterios objetivos es errónea. En 2001, el Ingreso Bruto Nacional (IBN) per cápita de Rusia era de USD 1.750 (Banco Mundial, 2003). Varios países tenían un IBN per cápita más alto que Rusia y de todos modos estaban incluidos en la lista de receptores de ODA. Tal es el caso de Brasil (USD 3.060), Costa Rica (USD 3.950), Croacia (USD 4.550), Malasia (USD 3.640), Arabia Saudita (USD 7.230) y Uruguay (USD 5.670). Algunos de esos países, a su vez, tienen importantes poblaciones indígenas. El resultado es que los pueblos indígenas de Rusia están en una desventaja particular respecto de los pueblos indígenas del resto del mundo.

### FACTORES RELEVANTES PARA EXTENDER LA ODA A LOS PUEBLOS INDÍGENAS RUSOS

Los funcionarios encargados de la asistencia en los países de la OCDE no consideran que los pueblos indígenas rusos o cualquier otro grupo humano de Rusia cumplan los requisitos para recibir la ODA. No obstante, existen varios factores que podrían facilitar un cambio en esa perspectiva.

Cuando se reinició la ODA para Sudáfrica una vez terminado el apartheid, se plantearon interrogantes sobre los posibles beneficios que la misma podría tener para la población blanca de estratos superiores. Por consiguiente, se estipuló que la ODA debería dirigirse específicamente a la población negra, denominada “las Comunidades Negras de Sudáfrica” en los documentos de la OCDE. Este es uno de los pocos casos en que un grupo social específico fue individualizado para recibir ODA, y podría constituir un precedente para calificar a grupos sociales específicos y no a países para recibir la ODA.

Canadá, Dinamarca, Noruega, Suecia y EE.UU. –todos ellos países que se encuentran entre los principales donantes en términos de contribuciones brutas a ODA– han demostrado un interés particular por los pueblos indígenas rusos, seguramente debido a la existencia de pueblos indígenas nortños en sus propios territorios. Esta situación podría facilitar el acceso de los pueblos indígenas rusos a la ODA.

Los mismos países que demostraron interés por los pueblos indígenas rusos cuentan con políticas de asistencia general orientadas hacia los países menos desarrollados (PMD). Si bien Rusia no se encuentra entre los PMD, aquellos países han hecho excepciones en lo pertinente a los pueblos indígenas. La asistencia ODA de Noruega, por ejemplo, suele dirigirse a los países más pobres de África, pero hace una excepción en el caso de países de ingresos medios como Guatemala y Nicaragua, donde se concentra específicamente en asistir a pueblos indígenas. En este sentido, varios de los principales donantes potenciales ya cuentan

con políticas de ayuda que podrían beneficiar a los pueblos indígenas rusos una vez que estos logren tener acceso a la ODA en general.

Dado que varios actores no estatales están ganando cada vez más influencia sobre organizaciones como la ONU, puede argumentarse que las normas de la ODA también deberían trascender la categorización centrada en el estado receptor y estar en concordancia con tendencias observables en otros ámbitos del sistema multilateral.

La ODA ha comenzado a incluir paulatinamente la financiación de los Bienes Públicos Globales (BPG). Este término designa a cuestiones tales como el ambiente y la salud mundial, que son importantes para la humanidad en su conjunto (Raffer, 1999). Al menos el 15% de la ODA ya se destina a los BPG (Martens, 2001). Podría argumentarse que la diversidad del acervo cultural del mundo constituye uno de los BPG más importantes, y las culturas indígenas conforman una parte particularmente valiosa, sensible y amenazada de ese patrimonio. Los idiomas de los pueblos indígenas rusos pertenecen a grupos lingüísticos dispares, entre ellos el fino, el ugro y el paleo-asiático; algunas de esas lenguas, como por ejemplo la *yukagir*, son tan particulares que resulta difícil categorizarlas en alguno de los grupos lingüísticos conocidos del mundo. Los diversos pueblos indígenas de Rusia tienen medios de vida diferentes y sustentables, incluyendo la pesca del salmón, la caza de mamíferos marinos, la cría de renos, la caza del alce, y la recolección de bayas y hongos. Algunos de los pueblos indígenas rusos se encuentran al borde de la extinción, junto con su lengua y su forma de vida. Grupos tales como los *aleut*, los *orok*, los *negidals*, los *yukagir*, los *ket*, los *enets*, los *nganasan* y los *tofalar* enfrentan su posible desaparición en las décadas venideras<sup>10</sup>. Actualmente quedan sólo unas 1.300 personas que se identifican a sí mismas como *nganasan*, 600 *aleut*, y dos mil *nivkh* de Sajalín. Otros grupos, como los *ain*, los *vod*, los *kamasinets*, los *kerek*, los *omok* y los *yug* desaparecieron en el transcurso de las últimas tres décadas. De no generarse las respuestas adecuadas, las culturas antiguas de una parte de la Tierra –que abarca diez husos horarios– podrían extinguirse. La cultura de los pueblos indígenas rusos constituye un Bien Público Global que debería ser alcanzado por la ODA al igual que otros BPG, como la biodiversidad y las reservas oceánicas de peces.

---

10 Los *aleut* viven en las islas Aleutianas en el sector noreste del Océano Pacífico; los *orok* en la Isla Sajalín cerca de la costa rusa del Pacífico; los *negidals* sobre la costa del Pacífico cerca de Sajalín; los *yukagir* en el noreste de Siberia; los *ket* y los *enets* en la región noroeste de Siberia central; los *nganasan* en el norte de Siberia central y occidental; los *tofalar* al sur de los montes Urales. Para un panorama de los idiomas indígenas en peligro y extinguidos de Rusia, ver <[http://odur.let.rug.nl/~bergmann/russia/languages\\_endangered.htm](http://odur.let.rug.nl/~bergmann/russia/languages_endangered.htm)>.

## CONCLUSIONES

La política indígena soviética, al igual que las políticas de muchas otras naciones industrializadas, desgarró la trama social de las comunidades indígenas del país al separar a los varones de las mujeres y a los padres de sus niños. Los resultados a largo plazo fueron comunidades débiles y traumatizadas, sin herramientas para enfrentar la crisis provocada por la caída de la URSS, que continuaron sufriendo diversos problemas sociales, económicos y sanitarios, tales como el desempleo, la tuberculosis y el suicidio.

La Federación Rusa intentó desarrollar una nueva política indígena acorde con las normas internacionales, pero le faltaron los recursos y la capacidad para implementarla adecuadamente.

Algunos actores internacionales hicieron el esfuerzo de intervenir en ayuda de los pueblos indígenas rusos, pero su participación se ve limitada por las normas de la ODA, que excluyen la asistencia a Rusia.

Los numerosos factores positivos analizados en este capítulo indican que es posible abrir la ODA a los pueblos indígenas rusos. Existe asimismo una forma completamente distinta de ver toda esta situación. Si Rusia es en realidad un país rico y desarrollado, debería entonces asumir la responsabilidad por el bienestar de sus propios pueblos indígenas. En otras palabras, la ausencia de Rusia en la lista podría utilizarse como instrumento de presión sobre el gobierno ruso para que mejore su desempeño en lo que respecta a la cuestión indígena.

## GLOSARIO

*artel*: una asociación pequeña y voluntaria de personas que se reúnen durante un período limitado o indefinido con el objeto de realizar una actividad económica. Proviene de dos voces *tatar*: *orta* (comunidad) y *ortak* (común).

*Goskomsever*: deriva de *Gosudarstvennyy komitet Severa*, Comité del Norte.

*kolkhoz*: contracción de *kollektivnoye khozyaystvo*, granja colectiva.

*malochislennye korennyye narody*: pueblos indígenas de población reducida.

*severnnye prostory*: territorios del norte.

*sovkhoz*: contracción de *sovetskoye khozyaystvo*, granja soviética, granja estatal.

*territoriya traditsionnogo prirodopolzovaniya*: territorio de uso tradicional de la naturaleza, un tipo de reserva natural donde los pueblos indígenas tienen derechos especiales.

*ukrupneniye*: ampliación y amalgamación de centros poblacionales y unidades de producción (en el contexto de la política indígena soviética).

*zhivaya arktika*: Ártico vivo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abryutina, L. 2002 "Health and employment in the Arctic: the indigenous peoples of Russia's north and their access to health care" in Køhler T. and Wessendorf, K. (eds.) *Towards a New Millennium: Ten Years of the Indigenous Movement in Russia* (Copenhagen: IWGIA).
- Abryutina, L. and Goldman, H. 2003 "State Policy and the Health of Indigenous Peoples of the Russian North" in *ANSIPRA Bulletin*, N° 9.
- Afanasjeva, N. 2002 "The Socio-Economic and Legal Situation of the Saami in the Murmanskaya Oblast-An Appeal to Take Urgent Measures" in Køhler, T. and Wessendorf, K. (eds.) *Towards a New Millennium: Ten Years of the Indigenous Movement in Russia* (Copenhagen: IWGIA).
- Agitaev, Y. 1999 "Sammit liderov narodov Akrticheskogo regiona" en *Zhivaya Arktika*, N° 1.
- Agitaev, Y. 2002 "Problems of Employment: the Ethnic Aspect" in Køhler T. y Wessendorf, K. (eds.) *Towards a New Millennium: Ten Years of the Indigenous Movement in Russia* (Copenhagen: IWGIA).
- Andryushkino Villagers 2002 "Andryushkino Villagers' Appeal" in *ANSIPRA*, N° 7.
- Antonova, A. 1988 "Letter to the authorities of the RSFSR. December, 1988" in Pika, A.; Dahl, J. and Larsen, I. (eds.) *Anxious North* (Copenhagen: IWGIA).
- Banco Mundial 2003 *Informe de Desarrollo Mundial 2003* (Washington, DC: Banco Mundial).
- Banco Mundial 2004 *Indicadores de Desarrollo Mundial 2004* (Washington: Routledge).
- Beach, H. 1992 "Reindeer Herding on the Kola peninsula-Report of a Visit with Saami Herders of Sovkhoz Tundra" in Kvist, R. (ed.) *Readings in Saami History, Culture and Language III* (Umeå: Centre for Arctic Cultural Research).
- Gobierno Ruso 1999 *On garantiakh prav korennykh malochislennykh narodov Rossiyskoy Federatsii* (Sobre las Garantías de los Derechos de los Pequeños Pueblos Indígenas de la Federación Rusa) (Moscú: Gobierno Ruso), ley federal firmada por el presidente Yeltsin, 30 de abril.
- Gobierno Ruso 2000a *Ob obshchikh printsipakh organizatsii obshchin korennykh malochislennykh narodov Severa, Sibiri i Dal'nego Vostoka Rossiyskiy Federatsii* (Sobre los Principios Generales de la Organización de Comunidades de los Pequeños Pueblos Indígenas del Norte, Siberia y el Lejano Oriente de la Federación Rusa) (Moscú: Gobierno Ruso) ley federal firmada por el presidente Putin, 20 de julio.

- Gobierno Ruso 2000b *O yedinnom perechne korennykh malochislennykh narodov Rossiyskoy Federatsii* (Sobre el Censo Unificado de los Pequeños Pueblos Indígenas de la Federación Rusa) (Moscú: Gobierno Ruso) decreto N° 255, 24 de marzo.
- Gobierno Ruso 2001 *O territoriakh traditsionnogo prirodopol'zovaniya korennykh malochislennykh narodov Severa, Sibiri i Dal'nego Vostoka Rossiyskoy Federatsii* (Sobre los Territorios de Uso Tradicional de la Naturaleza por los Pequeños Pueblos Indígenas del Norte, Siberia y el Lejano Oriente de la Federación Rusa) (Moscú: Gobierno Ruso) ley federal firmada por el presidente Putin, 7 de mayo.
- Gobierno Ruso 2003 *O khode realizatsii meropriyatiya Mezhdunarodnogo desyatiletiya korennykh narodov mira* (Sobre la implementación de medidas relacionadas con la década internacional de los Pueblos Indígenas) (Moscú: Gobierno Ruso) comunicado de prensa N° 354, 6 de marzo.
- Kharyuchi, S. 2002 "Our Life and Future Are in Our Hands" in Khøler, T. and Wessendorf, K. (eds.) *Towards a New Millennium: Ten Years of the Indigenous Movement in Russia* (Copenhagen: IWGIA).
- Kiselev, A. y Kiseleva, T. 1979 *Sovetskiye saamy: istoriya, ekonomika, kultura* (Murmansk: Murmanskoye knizhnoye izdatel'stvo).
- Kiseleva, T. 1994 "Vliyaniye sotsialno-ekonomicheskikh faktorov na razvitiye olenovodstva kolskogo poluoostrova v 1900-1980-e gody" en Podyelskaya, L. (ed.) *Voprosy istorii evropeyskogo Severa* (Petrozavodsk: Izdatel'stvo Petrozavodskogo Universiteta).
- Køhler, T. 2001 "Danish Support for the Native North" in *ANSIPRA*, N° 6.
- Konstantinov, Y. 1996 "Field Research on Reindeer-Herding on the Kola Peninsula: Problems and Challenges" in *Acta Borealia*, N° 2.
- Kuoljok, K. E. 1985 *The Revolution in the North: Soviet Ethnography and Nationality Policy* (Uppsala: Almqvist & Wiksell).
- Martens, J. 2001 *Rethinking the Relevance of ODA: Current Trends in the Debate on the Future of Official Development Assistance* (Bonn: World Economy, Ecology and Development Association).
- Murashko, O. and Sulyandziga, P. 2002 "Indigenous Peoples of the North and the Authorities in 2002" in *ANSIPRA Bulletin*, N° 7.
- OECD 1998 *Development Cooperation: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee* (Paris: OECD).
- Pankagir, A. 2002 "Problems of Indigenous Peoples of Evenkiya" in *ANSIPRA Bulletin*, N° 7.
- Raffer, K. 1998 *ODA and Global Public Goods: A Trend Analysis of Past and Present Spending Patterns* (New York: UNDP).

- RAIPON 2001 "Accessible Health Care for Indigenous Peoples of the North in the Russian Federation: A Strategy for Survival" in *ANSIPRA Bulletin*, N° 6.
- Saugestad, S. 2000 "Dilemmas in Norwegian Development Assistance to Indigenous Peoples: A Case Study from Botswana" in *Forum for Development Studies*, Vol. 27, N° 2.
- Saugestad, S. 2002 "Om avstanden mellom Geneve og Kalahari" in *Norsk antropologisk tidsskrift*, Vol. 13, N° 1-2.
- Schindler, D. 1992 "Russian Hegemony and Indigenous Rights in Chukotka" in *Inuit Studies*, Vol. 16, N° 1-2.
- Slezkine, Y. 1994 *Arctic Mirrors: Russia and the Small Peoples of the North* (Ithaca, NY: Cornell University Press).
- Sokolova, Z. P. 1994 *Narody Severa i Sibiri v usloviyakh reform i demokraticeskikh preobrazavaniy* (Moscow: Institut etnologii i antropologii im. Miklukho-Maklaya).
- Sulyandziga, P. 1998 "Speech Held at the European Commission: Indigenous Peoples and Sustainable Development" in *ANSIPRA Bulletin*, N° 1.
- Utvik, U. 1985 *Kolasamene: Fra tsarens undersåtter til sovjetiske borgere* (Bergen: University of Bergen).
- Vakhtin, N. 1994 "The Native Peoples of the Russian Far North" in Minority Rights Group (ed.) *Polar Peoples: Self-Determination and Development* (London: Minority Rights Publications).
- Vitebsky, P. 1992 "Landscape and Self-Determination among the Eveny. The Political Environment of Siberian Reindeer Herders Today" in Croll, E. and Parkin, D. (eds.) *Bush Base: Forest Far –Culture, Environment and Development* (London: Routledge).



balización, el desarrollo, el regionalismo y el nacionalismo alcanzaron también esas áreas remotas y produjeron cambios económicos, políticos y culturales de gran importancia.

En este contexto, la globalización se refiere a la mayor conexión e integración económica de las regiones y los estados caracterizada por los procesos generales de modernización rápida, liberalización y avances tecnológicos. Estas fuerzas globalizadoras trajeron aparejada una intensificación significativa del comercio transnacional, las inversiones internacionales, las migraciones, la información, las ideas y la interacción entre los estados. Estos procesos, complejos y en ocasiones contradictorios, tienen el potencial de generar consecuencias tanto positivas como negativas para los pueblos indígenas de la región. La globalización puede conllevar una resolución o un cierre de los límites étnicos y la afirmación de las viejas identidades como respuesta de los pueblos indígenas al cambio social rápido y a las fuerzas de asimilación. Por otra parte, también contribuye a crear un cambio constante o un flujo de la identidad cuando los pueblos indígenas buscan responder a sus condiciones cambiantes a medida que se integran cada vez más al estado-nación. Así, parece contribuir a la formación de nuevos límites de identidad tanto como a reafirmar los anteriores (Meyer y Geschiere, 2003).

Por un lado, la globalización puede traer más oportunidades de desarrollo económico con una mayor liberalización a medida que las naciones de la región pasan de una economía de subsistencia planificada, centralizada y controlada por el estado a una economía de mercado caracterizada por la desregulación, la privatización, el individualismo y la descentralización. Cabe aducir que las estructuras de toma de decisiones y las políticas económicas descentralizadas pueden dar por resultado un mayor empoderamiento local.

Además, según algunas opiniones la globalización conlleva un desplazamiento del énfasis que pasa del universalismo al particularismo, a medida que los gobiernos comienzan a reconocer la importante diversidad cultural dentro de sus fronteras, paralelamente a que los grupos indígenas toman mayor conciencia de los temas que tienen en común con grupos similares de otros lugares y empiezan a afirmar sus derechos colectivos (Long, 1996). Los conceptos de multiculturalismo y cosmopolitismo se utilizan cada vez más para caracterizar a los estados contemporáneos. Están surgiendo nuevas identidades sociales y políticas y movimientos basados en ideas transnacionales de ciudadanía (Long, 1996). Asimismo, el nacionalismo étnico es una fuerza firmemente establecida en todos los estados de la región.

---

tados por medio de instituciones draconianas tales como escuelas para pupilos dieron origen a graves problemas sociales y una importante pérdida cultural.

**Figura 1**  
Territorio continental del sudeste asiático



Tomado de Eversole, R.; McNeish, J. A. and Cimadamore, A. (eds.) 2005 *Indigenous peoples and poverty. An international perspective* (London/New York: Zed Books).

Asimismo, las estrategias de desarrollo en todos los países del sudeste asiático hicieron hincapié en la reducción de la pobreza como un objetivo central, reconociendo que los pueblos indígenas se encuentran entre los grupos más pobres. Así, se llevaron adelante tareas significativas a fin de aumentar la infraestructura comunitaria local, el transporte, las oportunidades educativas, las prestaciones de salud, el turismo y el acceso a los mercados. En algunos casos, estas iniciativas de desarrollo derivaron en un aumento de la calidad de vida de los pueblos indígenas.

Por otra parte, algunos sugirieron que la globalización, el desarrollo, el regionalismo y el nacionalismo tienen un efecto devastador sobre los pueblos indígenas del sudeste asiático.

Las elites ricas que poseen el poder están en una mejor posición para explotar las oportunidades que brinda la globalización, porque existen pocas reglas que gobiernen las nuevas relaciones económicas y porque el capital de inversión, el acceso a los mercados, la información y la tecnología suelen ser requisitos previos para beneficiarse de la misma. Claramente, el efecto será desigual. De hecho, muchos afirman que la globalización aumentó la brecha entre ricos y pobres y dio pie a una mayor pobreza y marginación de los pueblos indígenas (Kaosa-ard, 2003). El estado, por su parte, no se desvaneció como resultado de la globalización. Conserva una función crítica como administrador del desarrollo, agente de control social y mediador entre los procesos globales y locales. Además, en la mayoría de los países del sudeste asiático, la liberalización de la economía no se correlaciona necesariamente con la autonomía política ni social. De hecho, una preocupación fundamental de los estados de la región es la integración de los grupos minoritarios en la nación según la define el grupo dominante. Las elites dirigentes se resisten a describir a sus países como multiculturales o a reconocer los derechos colectivos de los grupos indígenas dentro de sus fronteras. Se utilizan diversas estrategias a fin de asegurar que los pueblos indígenas no afirmen su autonomía en grado alguno. En este aspecto, los gobiernos están respaldados por la ideología del liberalismo clásico inherente a la globalización, con su hincapié en los derechos individuales por sobre los objetivos colectivos, y una falta de interés por las culturas en particular (Vincent, 2002).

Todo esto presenta implicaciones importantes para las culturas indígenas. Los países del sudeste asiático están haciendo grandes esfuerzos por sustentar el nacionalismo en sus estados. Este objetivo supone convencer a las poblaciones del derecho del estado a tener el monopolio de la gobernabilidad dentro de un territorio específico, y tratar de unir a los pueblos creando una cultura común, lo que con frecuencia implica esfuerzos por homogeneizar a la población. Usualmente se ejercen presiones hacia la asimilación de los pueblos indígenas, cuyas culturas e identidades distintivas pueden plantear una amenaza implí-

cita a la unidad nacional. Así, en muchos casos las culturas indígenas tradicionales corren peligro de desaparecer. Al mismo tiempo, en los últimos años algunos países reconocieron la presencia de las culturas distintivas que residían en ellos, e instituyeron políticas y programas para brindarles reconocimiento. No obstante, a menudo esas políticas tienden a ver las culturas indígenas como activos culturales para el desarrollo socio económico, por ejemplo el turismo y la comercialización de artesanías, y rara vez hacen participar a los pueblos indígenas en una función importante o toman en serio el conocimiento indígena o los aspectos no materiales de su cultura. De hecho, las prácticas tradicionales suelen ser consideradas manifestaciones de culturas primitivas e inferiores que pueden beneficiarse de las virtudes de la civilización y la modernización.

Sin embargo, las personas no sólo aceptan su situación en forma pasiva, sino que también responden a ella de maneras creativas. Los pueblos indígenas del sudeste asiático poseen una fuerte identidad nacional y conciencia de grupo, que surgen de su historia compartida, su cultura común, su apego al territorio, su sentido de independencia de otros grupos y, en algunos casos, de la afirmación del derecho a la auto determinación. Cada vez más los pueblos indígenas están desarrollando estrategias de adaptación para resistir a las presiones de asimilación del estado y proteger su identidad, y están comenzando a participar de la política cultural en un intento por retener su territorio y su estilo de vida.

Este artículo analiza las implicaciones de estos complejos y a menudo contradictorios fenómenos sobre los pueblos indígenas del sudeste asiático, describiendo su situación en cada país.

## LOS PUEBLOS INDÍGENAS, EL ESTADO Y LA MARGINACIÓN

Los pueblos indígenas que viven en los bosques elevados del sector continental del sudeste asiático no despertaron gran interés entre las sociedades instaladas en los territorios más bajos ni las autoridades estatales hasta las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Las divergencias políticas entre los estados de la región tras la Revolución China y durante la guerra de Indochina trajeron aparejadas distintas experiencias para los pueblos indígenas. En Yunnan, Vietnam y la RDP Lao, la sublevación y la construcción de la nación socialista involucraron una interacción intensa entre las esferas de las tierras bajas y las tierras altas. Como ejemplo pueden citarse los esfuerzos de los chinos y los vietnamitas del norte por ganarse la lealtad de los habitantes de las tierras altas con el desarrollo guiado por el estado, y los ataques del gobierno de la RDP Lao contra los rebeldes *hmong* tras la victoria comunista de 1975. En Tailandia, la producción internacional de opiáceos que se disparó desmesuradamente tras la Segunda Guerra Mundial, en

especial en las décadas del sesenta y el setenta, pasó de ser promovida por el estado y los mercados a ser perseguida en virtud de nuevos consensos internacionales. En Birmania, la violencia de estado, la sublevación étnica y la producción de drogas atormentaron a las sociedades indígenas durante décadas, y siguen haciéndolo en el presente.

La visión de la sociedad mayoritaria hacia los pueblos indígenas suele ser contradictoria. Por ejemplo, en Tailandia se suele demonizarlos, tildándolos de desleales, traficantes de drogas, destructores de los bosques, sucios, salvajes, y atrapados en un medio de existencia primitivo. Al mismo tiempo, otros los presentan bajo una luz romántica como tradicionalistas, libres de las influencias corruptoras de la sociedad moderna y viviendo en armonía con la naturaleza y entre sí. Esta contradicción queda demostrada por los esfuerzos del Departamento Forestal por desalojar a los destructores de bosques mientras que la Secretaría de Turismo publicita las exóticas tradiciones y la sabiduría ecológica de ese mismo pueblo.

Hoy en día las fronteras de la región son casi tan impenetrables como en el pasado, con miles de senderos forestales que zigzaguean por los límites montañosos, pero el efecto de la defensa estatal de la soberanía territorial y la función concomitante de las cédulas de ciudadanía, la policía fronteriza y las políticas de construcción de la nación han causado grandes cambios en las sociedades indígenas.

#### LAS POLÍTICAS DEL ESTADO FRENTE A LOS PUEBLOS INDÍGENAS

*Ciudadanía.* El tema de la ciudadanía –y su opuesto, la carencia de la misma– sólo pueden comprenderse en un contexto regional. Si bien los chinos y los vietnamitas pueden vanagloriarse de contar con políticas de ciudadanía más inclusivas (Sturgeon, 1997; Duong, 2002) –la ciudadanía no está asociada en forma ni explícita ni implícita a la lealtad étnica con la sociedad dominante–, es necesario considerar que tampoco enfrentan las presiones inmigratorias de Tailandia. Este país es actualmente y desde hace largo tiempo un imán para los individuos más desesperados de la región, quienes lo consideran el único destino posible. Después de todo, nadie escapa de la opresión o de la guerra e ingresa a Birmania o a la RDP Lao. Durante siglos y aún en la actualidad, el caos y la falta de oportunidades empujaron a los chinos *han* y las minorías étnicas de China hacia las montañas continentales del sudeste asiático. De ninguna manera este fenómeno de inmigración masiva justifica el trato severo que se dispensa a los emigrados, pero obliga a abordar la problemática desde un contexto regional.

Por supuesto, esto brinda un magro consuelo a los residentes que no poseen la ciudadanía de Tailandia. A la mitad de los 800 mil integrantes de pueblos indígenas de las tierras altas de Tailandia, en su

mayoría nacidos en esa zona o instalados allí durante décadas, se les niegan los derechos básicos de los ciudadanos tailandeses. Al carecer de cédulas de ciudadanía, se los priva del derecho a circular libremente dentro del país ya que sólo se permite el libre tránsito de quienes poseen un determinado documento (*pass-law system*). Se les niega el acceso a bienes públicos tales como la educación y la atención sanitaria de calidad. No pueden expresar su voluntad política, y quedan al margen de las elecciones locales y nacionales. Sus posibilidades de empleo son absolutamente limitadas: sólo la economía en negro les ofrece cierta flexibilidad, si bien acompañada de grandes peligros. El carecer de ciudadanía los expone al riesgo de una serie de abusos a manos de policías y empleadores inescrupulosos (Kammerer, 1989; Vaddhanaphuti y Aquino, 1999; Ekachai, 2002).

En esencia, este problema refleja la intolerancia de la sociedad tailandesa donde se considera que los pueblos indígenas están por fuera de la órbita del sistema de gobierno tailandés. Ajenos en los planos étnico y lingüístico a la sociedad mayoritaria tailandesa, con una mayoría de no budistas, e impedidos por cuestiones geográficas de participar en la producción de arroz en terrazas irrigadas, a quienes viven en las tierras altas se los considera no sólo diferentes sino también inferiores. En el mejor de los casos, se denigra a los pueblos indígenas catalogándolos de primitivos, toscos y atrasados. En el peor, se los considera una amenaza a la seguridad nacional (Asian Development Bank, 2000). Muchos funcionarios del estado opinan de ese modo y el problema empeora a raíz de legados perdurables del estado tailandés centralizado; tal como la idea de que los funcionarios estatales son dirigentes antes que servidores públicos y el concepto de *gin meuang*, o la posibilidad de “comerse” la unidad de gobierno (McVey, 2000).

La idea de que los funcionarios son dirigentes, se origina en la monarquía absoluta que estuvo vigente durante siglos hasta 1932 y continuó en las décadas de régimen militar en Tailandia. Durante más de cien años, los funcionarios estatales fueron despachados desde Bangkok a fin de ejercer un control central sobre la población y asegurar el orden y el flujo tributario constante al tesoro nacional. Tal sistema no fomentó la sensibilidad hacia las diferencias culturales ni lingüísticas. “Buscó, en cambio, transmitir la majestuosidad y la distancia del estado, recordando a la gente del pueblo que era relativamente incivilizada y por consiguiente era correcto que no tuviese poder” (McVey, 2000: 4).

Aun hoy, todos los funcionarios que se encuentran por encima del nivel de sub-distrito –que siempre recibieron remuneraciones muy bajas por parte del estado y las siguen recibiendo hoy en día– forman parte de una jerarquía cuya autoridad proviene de Bangkok. Se argumentaba que el tesoro nacional podía ahorrarse gastos permitiendo que los funcionarios del interior vivieran de la tierra: en otras palabras *gin*

*meuang*, que en otras épocas significaba “comerse” el excedente que se obtuviera de la población y que actualmente representa una amplia gama de prácticas corruptas.

La intolerancia, la arrogancia oficial y la corrupción son por supuesto frecuentes en el resto del sudeste asiático, pero las tradiciones marxistas-leninistas de China, Vietnam y la RDP Lao requerían esfuerzos para ganarse la lealtad de las diversas “nacionalidades”. Por ejemplo: en Vietnam se otorga la ciudadanía a todos los pueblos indígenas, pero existe una “jerarquía étnica” basada en la teoría de la evolución apoyada por los etnólogos vietnamitas, que coloca a la mayoría *kinh* en el primer lugar de la jerarquía y a las personas “civilizadas” que cultivan arroz en terrazas irrigadas, tales como los *tai* étnicos, en el siguiente peldaño, por sobre los agricultores nómades que todavía necesitan “civilizarse” (Duong, 2002). Una jerarquía étnica estalinista de esta naturaleza quedó formalizada en un trabajo sistemático y pseudo-científico que buscaba clasificar y documentar el entorno étnico de China, Vietnam y la RDP Lao. En China, más de 400 grupos potenciales identificados en base a las distinciones locales quedaron reducidos a las 56 nacionalidades étnicas que gozan de reconocimiento oficial (Keyes, 2002). Si bien en ese país existe un sistema de regiones autónomas, estas sólo disponen de una auto-determinación formal. Existen 159 áreas autónomas regidas por la ley de autonomía regional de las minorías de 1984, que incluye cinco regiones autónomas, 30 prefecturas y 124 condados. Asimismo, existen 1.500 municipios autónomos (Jianchu y Salas, 2003). Sin embargo, el término “autónomo” debe ser tratado con cierto escepticismo. Después de todo, se considera que el Tíbet es una región “autónoma”, a pesar de la persistencia en esa zona de represiones violentas, inmigración *han* a gran escala, y una administración oficial de la cultura tibetana. Además, estos sistemas de clasificación y autonomía han dejado de lado la verdadera diversidad de los pueblos indígenas. Grupos culturales sin afinidades entre sí se vieron reunidos en las mismas categorías étnicas. Las regiones autónomas que proporcionan un auto-gobierno limitado a un grupo indígena con dominio local incluyen a muchos grupos más pequeños, o a personas de un grupo mayor disperso a lo largo de un área extensa. Si bien China reconoció que en dichas regiones existen problemas para las “minorías dentro de las minorías”, los reclamos por el reconocimiento continúan (Jianchu y Salas, 2003).

Pese a las limitaciones de este enfoque estatista de las relaciones con los pueblos indígenas y las limitaciones políticas que enfrentan la mayoría de las personas en estos estados, que siguen siendo autoritarios, aquellos pueblos disfrutaban de la ciudadanía y están libres de las inseguridades que deben afrontar muchas comunidades indígenas de las tierras altas de Tailandia, que deben vivir bajo la amenaza de deportación y la negación de los derechos de los cuales goza el resto de la so-

ciudad. En Tailandia, el racismo estructural del sistema de ciudadanía fue profundizado recientemente por el Primer Ministro, quien amenazó con revocar la ciudadanía de los pueblos “tribales de las colinas” por sospechar su participación en el tráfico de drogas. Sin embargo, esta amenaza no se extendió a los *thai* étnicos que habían sido condenados por el mismo delito.

*Control y uso de los recursos naturales.* La protección y las mejoras en la calidad de vida de las culturas indígenas de las tierras altas del sudeste asiático están inseparablemente unidas a los derechos territoriales y la agricultura sustentable. Los pueblos indígenas del sudeste asiático, en una inmensa mayoría, son agricultores. Si bien las culturas y los sistemas de medios de vida son dinámicos y responden a la variedad de presiones externas que sobre ellos se ejercen, en última instancia están arraigados en la tierra. Los diversos medios de vida de los pueblos indígenas en el siglo XXI incluyen por cierto la integración económica, las oportunidades para obtener empleo fuera de las granjas, y la migración a las ciudades emprendida por algunos integrantes de las comunidades. Pero la pérdida del acceso a los territorios agrícolas constituye una amenaza fundamental para la supervivencia cultural y económica de las minorías de las tierras altas, y allí es donde radica la verdadera lucha.

Las luchas por los recursos naturales conforman otra intersección importante entre el estado y los pueblos indígenas de las tierras altas. Las mismas adoptan diversas formas, pero las más comunes son el desarrollo de la infraestructura, en especial la construcción de diques, y el cercamiento de los bosques realizado por el estado. Los reclamos del estado sobre los recursos naturales en nombre del desarrollo económico nacional y el “bien general” se superponen a los reclamos locales de derechos territoriales y subsistencia. En cada país de la región, las reubicaciones masivas de pueblos indígenas ya se han llevado a cabo, constituyen una amenaza planteada en los planes estatales formales, o están implícitas en los programas de desarrollo futuro. Algunos ejemplos son los diques chinos en el tramo superior del Mekong y sus tributarios, el desastroso experimento de Vietnam sobre el río Black River, los diques Nam Theun de la RDP Lao y una lista muy controvertida de programas del gobierno tailandés que abarca diques, canales subterráneos, proyectos de desvío de aguas, teleféricos y la construcción de un túnel para una línea de ferrocarril rápida desde Chiang Mai hasta Mae Hong Son (Dore, 2003; Hirsch, 1996). Con mucha frecuencia, estos grandes proyectos traen como consecuencia para las poblaciones indígenas la pérdida de tierras, la escasez de recursos ecológicos, trastornos culturales, y desnutrición. Debe destacarse que los dudosos beneficios de estos megaproyectos, y la comprobada falta de sinceridad de los funcionarios en casos anteriores en que los individuos reubicados se vieron

forzados a arreglárselas por sí mismos, poco hicieron para limitar la ansiedad de los estados por pergeñar más proyectos. Por supuesto, el éxito o el fracaso de los proyectos, en última instancia, no guarda relación con la sustanciosa cantidad de dinero que estos generan colateralmente a partir de los contratos y los sobornos.

Si bien en algún caso surgieron dudas por parte de los donantes –a excepción del Banco de Desarrollo Asiático (ADB por sus siglas en inglés)– a partir de los fracasos y la corrupción de proyectos anteriores, las grandes propuestas de infraestructura del sudeste asiático nunca se descartan. Se archivan, a la espera de que llegue un clima político o financiero más conciliador. La actual cooperación de Tailandia, China y el ADB con el régimen autoritario birmano en la planeada construcción de diques sobre el río Salween, en áreas en que los generales birmanos supervisaron limpiezas étnicas de los pueblos indígenas, es un crudo ejemplo de la corrupción del estado y la intersección entre las grandes finanzas y la vida de los pobladores indígenas.

Una presión de mayor alcance sobre los pueblos indígenas proviene del cercamiento de los bosques por parte del estado en nombre de la conservación de los recursos naturales. Se trazan sobre los mapas áreas de parques nacionales y refugios de vida silvestre, a modo de imitación de los sistemas de conservación de Norteamérica, pero en zonas pobladas durante generaciones por pueblos indígenas. Los sistemas tradicionales de agricultura son ridiculizados por primitivos, y declarados ilegales. La agricultura *swidden* (o “de tala y quema”) es reemplazada por la agricultura comercial permanente y plantaciones de árboles.

En Tailandia y China, las talas destructivas autorizadas por el estado y los incentivos para realizar monocultivos fueron seguidos durante la década del noventa por prohibiciones de talas y la expansión de parques y otras áreas de conservación. Dado que en el interés del desarrollo nacional pueden hacerse excepciones en la reglamentación sobre conservación para desarrollos de capital tales como diques e instalaciones turísticas, mientras que se prohíbe la agricultura indígena tradicional, sostenemos que en este contexto la retórica sobre la conservación debe tratarse como una hipótesis y no como un supuesto y someterse a una rigurosa evaluación empírica. En todo caso, queda claro que las prohibiciones de talas en China y Tailandia llevaron a que la industria maderera de ambos países explotara de manera agresiva y voraz los bosques de Birmania, con la complicidad de los dictadores birmanos, en detrimento de los pueblos indígenas que viven a lo largo de la frontera de ese país.

En cada país de la región, entonces, las autoridades estatales, armadas con la retórica, la tecnología y las instituciones de conservación de la naturaleza relacionadas con los estándares internacionales inherentes a la globalización (protección, trazado de mapas y parques

nacionales, por ejemplo), pasaron a restringir en forma constante, y en algunos casos a penalizar, las prácticas de uso de la tierra de los granjeros de las tierras altas (Thoms, 1996). Las políticas de estado referidas a la agricultura de tala y quema varían en distintas partes de la región, pero la actitud común es que el cultivo migratorio es una práctica retrógrada y destructiva que debería ser reemplazada por campos o huertos de producción agrícola permanente o reforestados para proteger la cuenca hidrográfica o producir madera. La falacia de la superioridad del cultivo forestal permanente por sobre los cultivos *swidden*, ya sea en términos ecológicos o sociales, goza de aceptación universal en los estados de la región, si bien con gran variedad en su implementación concreta, la cual depende de las negociaciones locales entre las comunidades y los funcionarios en el campo.

Son muchos los efectos ecológicos y sociales que ejerce sobre los pueblos indígenas esta “ortodoxia ecológica”, que a menudo responde a sus propios intereses.

En Tailandia, la mayoría de los pueblos de las tierras altas viven en tierras del estado, sin poseer el dominio legal sobre sus hogares ni sus tierras de cultivo. Las minorías de las tierras altas, por definición, viven en las montañas, que legalmente son propiedad del Departamento Real Forestal. Si bien esta situación es así desde hace más de un siglo, en las últimas décadas la capacidad y la motivación del estado para establecer un control real sobre las montañas del norte registraron un marcado aumento. Esta tendencia se manifiesta en la rápida expansión de los parques nacionales, los santuarios de vida silvestre y las cuencas hidrográficas, todo en aras de la protección, nominalmente. También se establecen plantaciones de árboles, en teoría para conferir protección a la cuenca hidrográfica, aun cuando llamativamente se utilizan especies de madera comercial en plantaciones de una única especie. Puede debatirse si el término “protección” describe o no las actividades llevadas a cabo en estas áreas cercadas por las autoridades estatales; lo que queda claro, es que la intervención estatal en la vida de los habitantes de las montañas y los bosques aumentó de forma drástica en los últimos años.

El cercamiento de tierras forestales efectuado por el estado –en gran medida en zonas donde los bosques son sólo un recuerdo– trae aparejadas para los pueblos indígenas diversas variantes de inseguridad respecto de sus medios de vida. Primero, la amenaza de la reubicación siempre está presente, aun si no es inminente. Segundo, esta amenaza obstaculiza una planificación a largo plazo, y resulta difícil imaginar una esperanza para las futuras generaciones de aldeanos. Tercero, el acceso a las tierras queda limitado por los mapas, las cercas y los guardabosques armados del departamento forestal. Cuarto, el cercamiento de los bosques impide el acceso de los lugareños a la fuente de alimentos tradicional. Un estudio efectuado en una aldea *karen* en el bosque del

norte de Tailandia, por ejemplo, reveló que la mayoría (el 53%) de los alimentos consumidos se recolectan día a día en el bosque (40%) o son cultivados por los mismos individuos en sus arrozales o campos de rotación de cultivos (13%) (Carrier, 2002). Quinto, los cercamientos amenazan la perpetuación de los conocimientos y la cultura locales. Dado que su escuela está cercada, los jóvenes no pueden aprender de sus mayores, y los preciados conocimientos sobre la biodiversidad y los usos medicinales de las plantas del bosque se pierden para siempre. Por último, las prácticas de utilización tradicional de la tierra pasan a ser un delito.

El término “cultivo migratorio”, conocido en forma despectiva como “de tala y quema”, encapsula una diversidad de prácticas de utilización tradicional de la tierra que abarca desde métodos destructivos a otros ecológicamente sustentables. Las leyes forestales por lo general no discriminan entre los distintos tipos de prácticas: dado que todas implican la tala de árboles, todas son ilegales. Cortar árboles y quemar sus restos, aun cuando se haga en parcelas que fueron taladas y regeneradas innumerables veces por generaciones de granjeros, es penalizado por ley. Así, la tierra disponible para los granjeros queda limitada, y en consecuencia estos deben escoger entre violar la ley y ponerse en peligro a fin de obtener sus alimentos de forma tradicional o adoptar la agricultura química. Las posibilidades de lograr una tenencia permanente en las montañas son escasas y las alternativas se limitan a la inanición y a un futuro despojo ambiental.

La importancia de los bosques para la sociedad en su conjunto –y los peligros que puede ocasionar el cultivo migratorio, entre los que se encuentra el incendio forestal– deben equilibrarse con las necesidades culturales y de medios de vida de los pueblos indígenas. La intransigencia de los departamentos forestales y otros organismos estatales, no obstante, impide llegar a soluciones innovadoras para abordar los problemas (tales como el crecimiento poblacional y la degradación ambiental) y analizar cuáles son las oportunidades de los pueblos montañeses. Los componentes potenciales de la adaptación sustentable se retiran de la mesa de negociaciones, aun cuando ofrecen perspectivas concretas de futuro sostenible (por ejemplo la agricultura orgánica, el turismo basado en las comunidades, la mejora del sistema de barbecho forestal con especies de plantas comercializables tales como ratán y té, y el reemplazo del fuego por la utilización de abonos vegetales).

*Reubicación de la población.* Los planes estatales para reubicar segmentos de la población nacional varían a lo largo de la región: desde incentivos en la RDP Lao tales como escuelas y clínicas estatales, hasta el castigo de la limpieza étnica en Birmania. Se han llevado a cabo planes de reubicación en nombre de la seguridad nacional, el desarrollo económico y la protección ambiental, según la época y los imperativos del estado. En Tailandia y la RDP Lao, las poblaciones indígenas de las

tierras altas son consideradas una amenaza para el medio ambiente, por lo cual idealmente deben reubicarse en los valles. En Tailandia, la escasez de tierra arable disponible en los valles donde reubicar a los pueblos de las tierras altas complicó en gran medida estos planes, y las reubicaciones se dirigieron a otras áreas de tierras altas, si bien se trataba de zonas con condiciones ambientales mucho menos hospitalarias. En Vietnam, el asentamiento humano disperso en las tierras altas (por motivos ecológicos) fue considerado por el estado como válvula de escape para las superpobladas tierras bajas. En ambos casos, se dejó de lado o se estereotipó la complejidad y la diversidad de las relaciones de los pueblos indígenas con la tierra, y se ejerció presión mediante las herramientas coercitivas del estado.

En todo caso, la planificación y la práctica suelen tomar rumbos diferentes, partiendo de la base de que una política de reubicación torpe daría por resultado mayores conflictos e incluso enfrentamientos armados. Las experiencias de los estados con las rebeliones étnicas siguen siendo muy vívidas. Asimismo, la política de la elite de Tailandia complica los planes de otros sectores y entidades. En el año 2002, los planes del ejército para reubicar a todas las aldeas fronterizas en nombre de la seguridad nacional fueron desmantelados por la observación de la reina, quien consideraba que ello no sería una buena idea.

En Vietnam también existen presiones para que los agricultores de las tierras altas dejen su hogar en los bosques, que se ven agravadas por una incesante política estatal dirigida a aliviar las presiones poblacionales del populoso valle del río Red River y otras áreas con mayoría *kinh* mediante incentivos para reubicarlos en las tierras altas centrales. Si bien los pueblos indígenas siguen siendo demonizados como primitivos destructores de los bosques, se reconoce que las actividades madereras estatales y la ignorancia de los pobladores de las tierras bajas sobre la agricultura de las montañas tienen una mucho mayor carga de culpa por los problemas ambientales de Vietnam (Salemink, 1997). En la RDP Lao, la reubicación es la respuesta al conflicto entre los agricultores migratorios indígenas y la forestación estatal. La exportación de madera y productos derivados sigue siendo una importante industria de la RDP Lao, que carece de salida al mar, y ocupó el primer lugar como fuente de ingresos de divisas en 1998. Así, los intereses relacionados con los medios de vida de los pueblos indígenas chocan con las ganancias de una elite poderosa, con resultados predecibles (Pholsena, 2002). El modelo de la RDP Lao de llevar a las personas al desarrollo difiere de las experiencias de China y Tailandia (en este último caso, a raíz de las evidentes fallas del modelo): allí se invirtió un esfuerzo considerable en establecer escuelas y clínicas en áreas montañosas remotas. En la RDP Lao, el estado intenta llevar los pueblos indígenas de las tierras altas hacia las rutas, los mercados y las escuelas mediante la reubicación.

*Políticas asimilacionistas.* Todos los países de la región dedicaron esfuerzos y fondos a asimilar a los pueblos indígenas que viven en su frontera montañosa, si bien con importantes diferencias en términos de capacidad, táctica y resultados. En Yunnan, por ejemplo, los pueblos indígenas han mantenido un contacto prolongado y en ocasiones estrecho con los chinos *han* dominantes. La política de los administradores *han* de las fronteras consistía en atraer gradualmente a los pueblos periféricos dentro de la órbita de la civilización china y luego enfrentar a los pueblos “cultos” contra los “incultos” (Keyes, 2002). Este enfoque inclusivo implicaba que si las personas ajenas a la comunidad dominante podían aprender el idioma y los clásicos de la literatura, podían llegar a ser chinos (Sturgeon, 1997). Tras la victoria comunista de 1949, y utilizando la política de incorporar a las minorías nacionales dentro del estado socialista, el Partido Comunista pudo movilizar personas y recursos de todo el país y distribuirlos en la frontera en nombre del desarrollo nacional. Por otra parte, se explotaban los recursos naturales de Yunnan para el desarrollo nacional. Más recientemente, las políticas de desarrollo comenzaron a ver a Yunnan como la entrada al sudeste asiático, y como un paraíso turístico que ostenta una gran diversidad biológica y cultural. Sin embargo, toda esta atención dispensada por el estado chino no gozó de una buena recepción de manera uniforme. Los dictados del Partido Comunista sobre las supersticiones y las costumbres feudales, en especial cuando fueron implementados por los Guardias Rojos de la década del sesenta y la descentralización de la década del noventa, que generó que poderosos empresarios se dedicasen a la política a nivel local, son dos ejemplos de la presión ejercida sobre las culturas indígenas para que cambiaran. Asimismo, los beneficios del desarrollo tanto turístico como de infraestructura tendieron a inclinarse hacia los trabajadores golondrina y los inversores *han*, mientras que los costos –reubicación, separación de las tierras y degradación ambiental entre otros– fueron sobrellevados en forma desproporcionada por los pueblos indígenas.

En Tailandia, las tareas de asimilación se vieron facilitadas en gran medida por un importante flujo de capitales de origen extranjero, con vistas a terminar con la producción de opio en las décadas del setenta y el ochenta. En el período de mayor desarrollo, durante la década del ochenta, había un total de 168 oficinas de 31 departamentos gubernamentales y 49 ONGs y donantes internacionales trabajando en las montañas (Ganjanapan, 1996). Gran parte de esa atención se redirigió desde entonces a los países que conformaban la Indochina socialista, pero su legado en Tailandia se intensificó gracias a la penetración del estado en las tierras altas. Se creó una amplia red vial a lo largo y a lo ancho de las tierras altas y junto con ella llegaron escuelas, clínicas y centros de extensión agrícola, entre los cuales los más influyentes son los proyectos creados por iniciativa de la realeza especializados en fru-

tas, verduras y ornamentos para el mercado. La televisión y otras tecnologías de la información, como videograbadoras y teléfonos celulares, vinculan a las aldeas que antes estaban aisladas con los atractivos de la publicidad y el fantástico mundo de la elite de Bangkok.

En el caso de la educación, existen evidencias de que llevar las escuelas a las tierras altas era un proyecto de asimilación desde un principio. Una declaración del Departamento Tailandés de Bienestar Público lo confirma al afirmar que “la educación para los pueblos tribales debe implementarse de una forma distintiva, diferente de las escuelas primarias generales de las tierras bajas... No sólo se busca que los pueblos tribales aprendan a leer y a escribir, sino que sean leales al gobierno” (Leepreecha, 2001: 143). Uno de los efectos del proyecto de educación nacional consistía en devaluar los idiomas minoritarios, que fueron prohibidos en las áreas escolares. Leepreecha escribe que en la década del setenta, en las escuelas de la Policía Patrullera Fronteriza, se enseñaba a los estudiantes a delatar a sus compañeros que usaran las lenguas prohibidas, y a los infractores se los obligaba a dar vueltas corriendo alrededor de la escuela o se les pegaba en la mano. Si bien este tipo de castigos está desapareciendo, la denigración de los idiomas minoritarios continúa. Leepreecha observa que un ejemplo de esta denigración es la práctica cada vez más frecuente entre muchos *hmong*, que usan términos de parentesco en idioma tailandés en vez de los términos *hmong*.

Si bien en los países socialistas se inculcó a los pueblos indígenas una reverencia pseudo-religiosa hacia el estado y el partido, en Birmania y en Tailandia el budismo está identificado con el nacionalismo. Como en todos los aspectos, la experiencia birmana fue extrema: se nacionalizaron las escuelas cristianas, se denigraron las religiones indígenas, y se obligó a los aldeanos musulmanes a construir pagodas. Según la percepción del estado y de la sociedad mayoritaria, en Tailandia, ser tailandés es ser budista. Leepreecha informa que la religión budista, aplicada como una de las tecnologías estatales de poder, se utilizó en el proyecto estatal de asimilación y “tailandización”. Thammacarik, un proyecto de misiones budistas, se extendió a las tierras altas en la década del sesenta: implementado como un esfuerzo de colaboración de los *sangha* budistas y la División de Bienestar Público Tribal del Departamento de Bienestar Público, el proyecto enviaba monjes budistas a las colinas y alentaba a los pueblos indígenas a ingresar a los monasterios de las tierras bajas (Leepreecha, 2001: 169)<sup>3</sup>. A pesar de esta iniciativa, Leepreecha aduce que la conversión al budismo tuvo un efecto mínimo

---

3 Los principales objetivos del Proyecto Thammacarik son los siguientes: difundir el budismo entre los habitantes de las tierras altas; prestarles los servicios básicos de salud y educación, y resolver problemas de emergencia; convencer a los habitantes de las tierras altas de volverse tailandeses; y enseñarles sus deberes morales y cívicos (Leepreecha, 2001).

sobre la cultura *hmong*, en gran medida a raíz de la extensa tradición del budismo tailandés de coexistencia armoniosa con las creencias animistas. Por otra parte, la conversión al cristianismo –a menudo utilizada como forma de ganar amigos poderosos (misioneros extranjeros) sirviendo de contrapeso a la interferencia estatal– tuvo un efecto mayor sobre la cultura y la identidad indígenas (Leepreecha, 2001: 180).

## LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LA GLOBALIZACIÓN

El significado de la globalización es objeto de grandes controversias. En palabras del académico tailandés Nidhi Aeusrivongse, “la globalización no tiene sólo un sentido unilateral, concretamente la integración económica de varios países bajo las reglas establecidas por organizaciones hegemónicas globales que actúan bajo la supervisión de las potencias occidentales. También significa la integración de la información disponible para las personas de todo el mundo por medio de la dispersión del sistema de información. El resultado fue la creación de organizaciones sociales a nivel internacional que se conectan como redes de una manera nunca antes experimentada. Este tipo de desarrollo suele denominarse ‘globalización de la sociedad civil’ o ‘globalización desde abajo’” (Aeusrivongse, 2003: 48). Podríamos agregar que la información con mucha frecuencia resulta unidireccional, con muy poca oportunidad de articulación de las perspectivas indígenas.

A los fines del tratamiento de los pueblos indígenas y la pobreza, este artículo evaluará a la globalización desde ambas perspectivas: de arriba hacia abajo, y de abajo hacia arriba. La globalización desde arriba, o lo que podría llamarse la fase más reciente del imperialismo, implica la rápida penetración de los mercados y el estado en áreas que antes eran periféricas. Si bien esta penetración conlleva grandes cambios, debe hacerse hincapié en que la marginación es un elemento persistente del cambio. La llegada de la agricultura química, el ecoturismo y la telefonía celular, por ejemplo, crean ganancias y facilitan la comunicación, pero no en la misma medida para todos. Estas intervenciones desde el exterior también trajeron aparejadas deudas, enfermedades, estratificación social, y la construcción social de las necesidades y los deseos. Mientras que las oficinas estatales y los medios masivos defienden esta penetración externa de las áreas retrasadas o “pobres”, considerándola modernización y progreso, sus efectos plantean interrogantes sobre la supervivencia cultural misma de las comunidades indígenas.

Un importante aspecto del efecto de esta penetración capitalista es la transformación de casi todo en *commodities*. La tierra, la mano de obra y los frutos de esta combinación –los cultivos comerciales– reemplazan a la producción de subsistencia y la economía del trueque. La migración estacional y el abandono de las granjas llevan a los indi-

viduos a las ciudades para vender su mano de obra en las industrias de servicios. El imán de la promesa de dinero rápido y el tráfico omnipresente de drogas y sexo, atraen a muchos a la economía en negro, con resultados nefastos en cuanto a adicciones, VIH/SIDA, encarcelamiento y violencia. La expansión del turismo, en especial el circuito que permite conocer a las tribus de las colinas, provocó que la vestimenta, los ornamentos, las ceremonias y los objetos domésticos indígenas tengan ahora un valor que se mide en dólares, baht o yuan, etcétera. La vida indígena se transforma en *commodities*.

*Agricultura comercial.* Los conflictos sobre los recursos naturales son un aspecto cotidiano de la vida en las montañas del sudeste asiático. La rápida y generalizada conversión de las prácticas de uso de la tierra, de una producción mayormente de subsistencia hacia una agricultura orientada al mercado, aumentó el valor de la tierra y sus frutos. Dados los aumentos concurrentes de la población de las tierras altas (ya sea por las tasas de natalidad o por la inmigración), los cerramientos estatales de áreas de bosques y la prohibición de los cultivos migratorios, las presiones sobre el suelo y el agua son intensas y en muchas áreas están en aumento. Esta situación presenta ramificaciones sociales y ambientales para los pueblos indígenas.

La integración más avanzada de Tailandia con la economía global, incluyendo la agricultura comercial para consumo en las tierras bajas y exportación, puede considerarse un presagio de lo que vendrá para el resto de la región, aunque el desastroso experimento de Vietnam con el café en las tierras altas centrales y la problemática experiencia de Yunnan con el caucho brindan ejemplos nacionales que aconsejan manejarse con precaución en lo que se refiere a adoptar un cultivo comercial sin limitaciones. En el resto de la región, los beneficios de la integración de la producción de cultivos en las zonas altas con los mercados internacionales demostraron ser esquivos, como lo aprendieron los agricultores pobres de café de las tierras altas centrales de Vietnam, quienes siguieron los dictados estatales y plantaron millones de plantas, para luego encontrar que quedaban vulnerables ante una caída de los precios mundiales del café. De hecho, en muchas áreas continentales del sudeste asiático, lo agreste de las tierras y la rudimentaria infraestructura plantean interrogantes sobre la posibilidad concreta de que se establezcan vínculos entre los pueblos indígenas y la economía global.

Ese no es el caso en Tailandia. Los agricultores de longan o mamoncillo chino venden su producto a los procesadores, que secan la fruta para exportarla a la periferia de China. Los productores de té taiwaneses instalan plantas de secado en aldeas remotas. Los que cultivan flores buscan aldeas remotas para producir semillas. Las verduras de climas templados cultivadas cerca de la frontera con Birmania viajan hasta las mesas de Bangkok. Las historias de fracasos abundan:

caída de los mercados, endeudamiento y muerte causada por los productos químicos, factores que deberían morigerar el entusiasmo de los economistas por un mundo globalizado. No obstante, la economía de las tierras altas del norte de Tailandia está cada vez más vinculada con el mundo exterior.

La experiencia con la agricultura comercial en las tierras altas de Tailandia muestra que hay un porcentaje de personas que ganan pero uno mayor que pierde. Y muchos de quienes ganan –por ejemplo, inversores urbanos en plantaciones de mandarinas o procesadoras de frutillas– no son los pueblos indígenas. Asimismo, los problemas revelados por estos ganadores, tales como la contaminación química con pesticidas, el cercamiento forestal o la explotación violenta, son sobrellevados en forma desproporcionada por los pueblos indígenas, que a menudo carecen de un estado propio.

En el norte de Tailandia, durante la estación seca, pueden encontrarse enfrentamientos en cada zona de captación de agua de la región. El aumento significativo de la actividad agrícola durante la estación seca tanto en las tierras altas como en las bajas está derivando en una crisis de la demanda de agua. La atención oficial y la propaganda en estas últimas tierras se concentran de manera exclusiva en el suministro de aquel recurso y apuntan a los indígenas de las tierras altas, tildándolos de villanos por talar bosques. A pesar de cierta atención académica a lo que Andrew Walker denomina “ortodoxia ecológica” –por ejemplo, la idea de que los bosques generan la lluvia– se necesitan medidas de resolución de conflictos e investigación sustentable a fin de estudiar las relaciones entre los bosques, el agua y la rápida expansión de la agricultura durante la estación seca (ver Alford, 1992; McKinnon, 1997; Enters, 1995; Kaosa-ard, 2000; Walker, 2002).

Los conflictos relacionados con los recursos se plasmaron en cortes de ruta realizados por los granjeros de las tierras bajas, manifestaciones por parte de las minorías de las tierras altas en las oficinas del gobierno, e incluso revueltas populares –sospechadas de contar con el aval oficial– contra los bienes de los pueblos indígenas. Es una de las muchas ironías de las colinas tailandesas el hecho de que estos conflictos por los recursos surjan a partir de las asociaciones entre el estado y entes extranjeros que buscaban terminar con la producción de opio en el norte.

El traspaso a la agricultura comercial, incluyendo el uso de elementos químicos y semillas híbridas, plantea preocupaciones en términos de su sustentabilidad ecológica y por extensión, cultural. Las zonas de cultivo de las tierras altas con frecuencia son escarpadas y poseen suelos pobres con irrigación limitada o inexistente. Establecer un período de barbecho suficiente –como mínimo cinco años, aunque en el pasado podía ser de hasta quince años– podría limitar los peores excesos de la erosión de los suelos y asegurar que la fertilidad de estos

no se agote hasta un punto irrecuperable. La multiplicidad de cultivos ayudaba a limitar las poblaciones de plagas y diversificaba la dieta de las tierras altas. Hoy en día, los territorios disponibles para la agricultura son cada vez más limitados a raíz del establecimiento de parques nacionales y proyectos de reforestación, mientras que la demanda de dominios en las colinas por parte de los desarrolladores de centros turísticos de las tierras bajas y cultivadores de huertos, entre otros, está creciendo. Así, el período de barbecho del agricultor marginal de las tierras altas queda reducido más allá de los niveles sustentables, y aumenta la dependencia de los fertilizantes y pesticidas químicos para quienes no pueden costearlos.

En todo el territorio de las colinas pueden encontrarse ejemplos localizados de los fracasos de la agricultura química. La calidad del suelo se deteriora, la salud de los granjeros entra en riesgo, las deudas aumentan, y la aplicación irregular de pesticidas en ocasiones no llega a detener por completo las plagas, con lo cual los cultivos fracasan. La experiencia adquirida en todo el mundo indica que la agricultura química beneficia durante un tiempo a una minoría relativamente rica, pero termina por expulsar de las tierras a los agricultores más pobres. En las granjas de las tierras altas del norte de Tailandia, ecológicamente vulnerables, un problema clave es la falta de opciones. Muchos granjeros no pueden siquiera costear los productos químicos que les permitirían contar con unos pocos años más de producción en un suelo sobre-explotado. Quienes pueden costearlos, los utilizan hasta que las deudas o la degradación del suelo les quitan esa opción.

En un giro paradójico de la historia, la enérgica respuesta de algunas comunidades ante la prohibición del opio, siendo los *hmong* la más destacada, dio lugar a una nueva etapa de recriminaciones y posible represión estatal. Al reemplazar los cultivos migratorios y el opio con campos permanentes y cultivos comerciales tales como el repollo, que requiere fertilizantes y pesticidas químicos, los granjeros de las tierras altas son atacados por contaminar cuencas hidrográficas y vender cultivos contaminados en el mercado. Los anuncios efectuados por el ministro de Recursos Naturales y Medio Ambiente, según los cuales los productos químicos quedarán prohibidos en las cuencas hidrográficas superiores, podrían pronosticar una nueva ronda de penalización de la agricultura en las tierras altas.

Debe prestarse más atención a las formas no perjudiciales para el medio ambiente que los pueblos de las tierras altas pueden utilizar, encontrando un término medio entre las prácticas tradicionales y la dependencia total de los agroquímicos. La agricultura orgánica, incluyendo la búsqueda y el desarrollo de nichos de mercado para esta actividad, cada vez más popular, debe fomentarse de modo urgente con vistas a mejorar la salud de las comunidades de las tierras altas y la seguridad

de su alimentación, al tiempo que se respaldan los reclamos de estas por derechos territoriales. En otras palabras, debe investigarse, articularse, difundirse y desarrollarse el vínculo entre los derechos territoriales de las comunidades indígenas y la agricultura sustentable (incluyendo la agroforestación). No se trata sólo de una estrategia inteligente; si las advertencias ambientalistas sobre los peligros de la agricultura química resultan ciertas, muchos granjeros de las tierras altas podrían estar acercándose a un umbral crítico que aumentaría las dificultades relacionadas con sus medios de vida.

*Drogas.* La producción, distribución y consumo de drogas ilícitas deben considerarse desde una perspectiva regional e internacional. Por ejemplo, los precursores químicos utilizados en la fabricación de anfetaminas se originan a gran distancia de las plataformas de producción del sudeste asiático de Birmania y la RDP Lao. Asimismo, los mercados de estas drogas también están muy lejos de los productores. Los cambios ocurridos en un país a menudo tienen graves repercusiones en los países vecinos. En Tailandia, la supresión de la producción de opio derivó en una mayor producción de heroína en Birmania, mientras que el drástico aumento de la demanda de *speed* en Bangkok fomenta la producción de esta droga en Birmania y la RDP Lao.

Si bien en la cobertura de los periódicos tailandeses sobre el problema de las drogas se usa *ad náuseam* la analogía de la inundación (los señores de la droga *wa* étnicos que inundan de droga Tailandia) del mismo modo en que los estadounidenses hablan de la cocaína sudamericana que inunda a Estados Unidos, sostenemos que la analogía de un surtidor es más adecuada. La demanda urbana de anfetaminas en Tailandia, al igual que el apetito de los consumidores estadounidenses por la cocaína, es lo que impulsa el narcotráfico. Para los agricultores indígenas *wa* o *lahu* de opio, o el trabajador contratado de una fábrica de anfetaminas en las colinas del estado de Shan, Birmania, este comercio no genera beneficios. El escalón más bajo de la pirámide de las drogas no se enriquece con él sino que se convierte en su prisionero. La colaboración terrorista de los militares birmanos y los ejércitos del narcotráfico, como el Ejército del estado *Wa* Unido, se alimenta de la demanda urbana de drogas en Bangkok, Shangai, Sydney y Los Ángeles y se ve facilitada en cada etapa por la corrupción oficial. Las personas que cultivan y elaboran las sustancias son las principales víctimas del narcotráfico mundial que mueve miles de millones de dólares, mientras que los pequeños traficantes –con frecuencia jóvenes indígenas enajenados– son las principales víctimas de las denominadas guerras contra las drogas.

En Tailandia el tráfico de drogas llegó a ser una preocupación nacional a mediados de la década del noventa, cuando la actividad pasó rápidamente del comercio de heroína, en su mayor parte en tránsito rumbo a los mercados extranjeros, a un comercio de anfetaminas es-

pecíficamente dirigido a la creciente demanda local, en especial entre la juventud. De hecho, el gobierno tailandés considera que el comercio de *speed* que atraviesa la frontera representa la amenaza número uno a la seguridad nacional. Debido en gran parte a la colaboración internacional mencionada anteriormente, el cultivo de opio en el norte no es más que una pequeña sombra del pasado. Los niveles de producción en Tailandia bajaron de unos 48.500 kilogramos según cálculos de 1980, a 3.700 kilogramos en 1999 (Renard, 2001). Sin embargo, los críticos argumentan que la producción creció de manera considerable del otro lado de la frontera, en Birmania y la RDP Lao, y que algunas de las consecuencias no buscadas son la epidemia de adicción a la heroína y las anfetaminas entre las comunidades indígenas.

La producción total de opio del sudeste asiático, en su mayor parte en Birmania, aumentó aproximadamente 2,5 veces entre 1987 y 1995, si bien a fines de la década del noventa registró una súbita baja, principalmente a raíz de las malas condiciones climáticas. La comparación de las cifras más recientes revela la disparidad entre los tres países del denominado Triángulo de Oro. En relación con el área dedicada al cultivo de amapola, Tailandia declaró tener 1.600 hectáreas en 2000, mientras que Birmania registró 108 mil hectáreas y las estimaciones sobre la RDP Lao van de 19 mil a 26 mil hectáreas. En términos globales, Tailandia representa sólo el 0,2% de las plantaciones de amapola para la producción de opio del mundo, mientras que Birmania constituye el 50%, y la RDP Lao casi el 9%. Las estimaciones de producción de opio de Tailandia para 2000 eran de 4,3 toneladas, en comparación con 1.085 toneladas en Birmania y 167 toneladas en la RDP Lao. Nuevamente en una escala global, el aporte de opio de Tailandia fue menos que el 1%, mientras que la producción de Birmania representa el 23% del total mundial, y la de la RDP Lao el 4%. Los porcentajes de producción de heroína son aproximadamente similares (UNDCP, s/f).

Los canales de distribución de la heroína hacia los mercados internacionales, que una década atrás pasaban principalmente por Tailandia, ahora atraviesan China y Vietnam. Yunnan ha superado a Tailandia como vía de tránsito hacia los mercados externos; ambos países, junto con India, son fundamentales para el comercio, dado que proveen los precursores químicos esenciales tales como la efedrina (China, India) y la cafeína (Tailandia). En vista de los importantes cambios en los patrones de producción, distribución y consumo de drogas ilícitas en Asia y la realidad concreta en el ángulo tailandés, la sugerente etiqueta el Triángulo de Oro hoy en día es poco más que una frase pegadiza para incluir en los avisos turísticos.

La producción de heroína y anfetaminas, que ahora también existe en la zona continental montañosa del sudeste asiático, está devastando a las comunidades de las tierras altas. Pese a lo cual, estas víctimas son

señaladas como los principales culpables. Si bien las drogas enriquecen a muchos, en especial de las esferas más altas de la sociedad –se dice que la Chiang Mai moderna se construyó con esa clase de ingresos– la heroína mata a los extranjeros y el *speed* está destruyendo a los jóvenes de Bangkok y otras ciudades. Esta situación ha modificado por completo el enfoque de Tailandia respecto de las drogas. Muy a su pesar, las comunidades indígenas están ubicadas sobre las rutas del narcotráfico que transportan el opio cultivado en las colinas de Shan y la heroína y las anfetaminas procesadas en las fábricas que corren junto a la frontera del lado birmano. Muchos pueblos indígenas están implicados en el tráfico, si bien desempeñan funciones minúsculas, como mulas y pequeños traficantes, en una actividad que incluye a muchos de los individuos más poderosos de la región. Es muy común encontrar en las aldeas indígenas a familias en las que uno de los padres o hijos están cumpliendo largas condenas por haber transportado una cantidad de droga relativamente pequeña, o padres que perdieron a sus hijos adolescentes asesinados por motivos relacionados con la droga, mientras que los grandes orquestadores viven en mansiones y poseen, impunemente, fortunas generadas ilícitamente. En una comunidad *hmong* de unos mil habitantes que fue reubicada desde las montañas del norte de Tailandia a un área de las tierras bajas con un suelo pobre para la agricultura y pocas oportunidades de empleo, más de sesenta jóvenes están encarcelados por tráfico de drogas, en su mayoría por haber intentado por ese medio mantener su adicción a las anfetaminas<sup>4</sup>. Aun así, la percepción común es que las tribus de las colinas son las responsables del azote de las drogas en la sociedad tailandesa.

Tailandia experimentó un aumento del mil por ciento en el abuso de anfetaminas entre 1993 y 2001, según el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas (UNDCP por sus siglas en inglés). El incremento de 260 mil a 3 millones de usuarios en ocho años –incluyendo una estimación actual de 300 mil anfetamino-dependientes en todo el país (UNDCP, s/f)– se vio acompañado por un aumento drástico de las medidas que buscan hacer cumplir la ley, incluyendo notablemente el papel del ejército, para lo cual se instauraron más puntos de control en las rutas, patrullas fronterizas y se estableció la pena de muerte por narcotráfico, que hacía mucho no se utilizaba. Aunque en las rutas del narcotráfico desde las fábricas de *speed* de la frontera birmana hasta las escuelas de Bangkok participan muchas personas de distintas extracciones, en general son los pueblos indígenas quienes son acusados por vender drogas. Por supuesto, es la combinación de violencia, problemas de salud y encarcelamiento lo que está desgarrando a las comunidades.

---

4 McCaskill, entrevista con el cacique del pueblo, provincia de Chiang Rai, 2003.

Los esfuerzos recientes por reorganizar el aparato estatal de supresión de drogas y convertirlo en una creciente guerra contra ellas son especialmente preocupantes, dados los antecedentes de Tailandia referidos al autoritarismo y la interferencia militar en la política. A principios de enero de 2003 se anunció que el gobierno crearía una nueva entidad denominada Centro Nacional para Vencer al Narcotráfico, bajo el Primer Ministro interino Chavalit Yongchaiyudh. Ello responde claramente a una mentalidad de seguridad nacional que, según Taneeya Roonchaleurn, miembro de la comisión tailandesa de derechos humanos, es un aparato especialmente virulento, resabio de la guerra fría, y dificulta la adopción de un pensamiento orientado a los derechos humanos. Los integrantes de la nueva entidad serán del Consejo de Seguridad Nacional, el Comando de Operaciones de Seguridad Interna y el Comando Supremo y su objetivo será lograr la unidad en la fragmentada actividad estatal en ese tema. La entidad incluirá asimismo a funcionarios de los sectores de educación y salud pública, pero la preponderancia de los militares en la nueva estructura queda clara a partir del hecho de que los comandantes del ejército regionales llevarán adelante las funciones clave, subordinando a los gobernadores provinciales, que se encuentran bajo la cadena de mando del Ministerio del Interior. Esta organización amenaza con socavar el objetivo de lograr una política unificada, dado que ya se está criticando la primacía de los militares en la nueva entidad. Aun más preocupante es un plan para crear una zona especial en la cual las provincias fronterizas del norte donde se encuentra la mayoría de los pueblos indígenas –Chiang Mai, Chiang Rai, Mae Hong Son y Tak– quedarían bajo control directo del Tercer Ejército, al que también se opone el Ministerio del Interior<sup>5</sup>. A principios de 2003, el Primer Ministro Thaksin dio plazo a las autoridades hasta el 30 de abril para librar al país de las drogas. Si bien nadie esperaba realmente que este objetivo pudiera cumplirse, la militarización del problema de las drogas y el baño de sangre resultante –más de dos mil personas murieron en tres meses a raíz de los asesinatos extrajudiciales, y de que los amos de las drogas buscaban neutralizar a la competencia y a posibles informantes– significaron que los derechos y la seguridad de las comunidades indígenas fueron violados aun más rigurosamente por el estado.

*Migración urbana.* Los antropólogos que estudian a los pueblos indígenas de las tierras altas sostienen que la migración de los habitantes de las aldeas hacia las ciudades, por diversas razones, constituye un componente fundamental de los notables cambios observados en esa zona. Buadaeng et al. estudiaron la migración de individuos indígenas hacia las ciudades tailandesas del norte en un trabajo de 2002 llevado

---

<sup>5</sup> Según se informó en el *Bangkok Post*, el 11 de enero de 2003, pág. 1.

a cabo en Chiang Mai y Chiang Rai. Según ese estudio, la cantidad de emigrantes étnicos de las tierras altas aumentó de 2.500 en 1996 a casi 4.690 en 2001. Los autores sostienen que varios factores desembocaron en este rápido aumento: la escasez de tierras para la agricultura, como resultado del cercamiento forestal estatal y la venta de territorios agrícolas a los urbanizadores; la incapacidad o falta de disposición de algunos individuos para atenerse a las reglamentaciones aldeanas o las tradiciones culturales; el deseo de recibir educación superior, sólo disponible en las ciudades; las aspiraciones a mejoras materiales asociadas con la vida urbana; y la apertura de rutas comerciales entre países vecinos, que facilita la inmigración ilegal (Buadaeng et al., 2002).

El tipo de vida que espera a los inmigrantes urbanos de las colinas abarca desde las oportunidades educativas de las escuelas del tipo internado hasta el infierno de los prostíbulos. El estudio realizado por Buadaeng et al. reveló que los inmigrantes urbanos se dedicaban a estudiar, realizar trabajos por jornales (principalmente en la construcción, estaciones de servicio y restaurantes), la industria del sexo, el comercio a pequeña escala y, en el caso de muchos niños, la mendicidad y la venta ambulante. Asimismo concluía que si bien algunos inmigrantes habían logrado cierto éxito, principalmente como comerciantes pero también como trabajadores de ONGs y funcionarios del gobierno, la vida de la mayoría era penosa. Debían enfrentar la explotación de empleadores o funcionarios estatales inescrupulosos, corrían un elevado riesgo de caer en el abuso de drogas y sufrir el contagio del VIH, y ganaban jornales muy por debajo del promedio. Su trabajo suele presentar peligros en el plano físico, y estar sub-regulado (Buadaeng et al., 2002).

Los académicos que realizaron este estudio pidieron que se llevaran a cabo más investigaciones empíricas sobre el fenómeno de la migración urbana de los pueblos indígenas, haciendo hincapié tanto en los casos exitosos como en los fracasos. El énfasis actual que destaca a los pueblos étnicos en su condición de granjeros rurales de subsistencia, no toma en consideración los cambios que se han dado en las vidas de estos individuos.

*Turismo.* En Tailandia, la industria del turismo es la principal vía de ingreso de divisas. Gran parte de la atracción del norte montañoso proviene de la presencia de las tribus en las colinas. Esta industria se ha extendido al resto de la región, y se han agregado aldeas indígenas de la RDP Lao y Vietnam al recorrido del circuito de los etno-turistas. China promociona a Yunnan como la Gran Provincia Cultural, donde el principal imán son sus pueblos indígenas. Otros atractivos de la industria turística en la región son las drogas y el sexo, así como el tráfico de reliquias indígenas.

En Tailandia, el crecimiento del turismo fue espectacular en las últimas décadas. En 1960, aproximadamente 81 mil turistas extranje-

ros visitaron dicho país, lo cual generó USD 4,9 millones. La cantidad de visitantes se incrementó a casi 2 millones en 1980, generándose USD 442,5 millones), a 5,3 millones en 1990 (generándose USD 2.750 millones), y a 7,8 millones en 1998, que dejaron en el país USD 6.100 millones (Alpha Research Co., 2000). La industria afecta a las montañas y a sus habitantes principalmente de cuatro formas. Primero, muchos turistas que visitan el norte, con frecuencia pasan la noche en las aldeas de las tierras altas después de haber caminado por el bosque o montado en elefante para llegar hasta allí. Esto podría hacerse de forma más conveniente, aunque menos espectacular, por la ruta. Segundo, vender artesanías a los turistas representa una importante fuente de ingresos para las familias más pobres. Esta actividad se lleva a cabo en la aldea, en los mercados esparcidos junto a las principales rutas de montaña, o en las áreas turísticas de ciudades como Chiang Mai y Chiang Rai. Tercero, en la década del noventa los urbanizadores se peleaban por la tierra para construir centros turísticos de alto nivel en las montañas a fin de satisfacer el auge del turismo extranjero y la demanda de los tailandeses urbanos, que buscaban un escape de las ciudades cada vez más congestionadas. Una cuarta área de importancia es la presión que el gobierno tailandés ejerce sobre el departamento de parques nacionales para que este se convierta en una entidad que genere ingresos.

Con excepción del papel del estado en la prestación de servicios a los turistas en los parques nacionales y la inversión de la Autoridad de Turismo de Tailandia en publicidad y promociones, las instituciones estatales cumplen una función mínima en esa actividad dentro de la zona norte. El sector privado, en especial las pequeñas y medianas empresas, lleva la delantera. Forsyth marca una diferencia entre turismo regulado y no regulado, el primero de los cuales está restringido en lo geográfico a lugares tales como los parques nacionales. En este sentido, en el norte de Tailandia y en los países vecinos la mayor parte de esa actividad corresponde al tipo no regulado y crece “sin las restricciones espaciales ni administrativas que existen en el ‘ambiente’ de un parque” (Forsyth, 1995). Las pruebas para determinar si este tipo de turismo sirve o perjudica al medio ambiente son confusas. Tal actividad puede reducir la degradación ambiental al brindar a los granjeros una fuente de ingresos alternativa a la agricultura. Así, se podría aliviar la presión sobre la tierra, en tanto se retira mano de obra de la agricultura al mismo tiempo que ingresa dinero para comprar innovaciones que mejoren el rendimiento y ayuden a la tierra, como los fertilizantes. Por otra parte, a medida que una sociedad como Tailandia se desarrolla económicamente, y cada vez más la tierra es considerada una inversión y no un recurso, surge una industria de centros turísticos que requiere talas en los bosques y una mayor demanda sobre los limitados recursos del agua. Tales urbanizaciones, que incluyen centros de lujo y campos de

golf, “incentivaron una revolución en la tenencia de la tierra” porque las tierras usadas para el turismo ofrecen una tasa de retorno más elevada que la agricultura tradicional (Forsyth, 1995).

Se desconoce la cantidad de turistas de aventura que recorrían las colinas del norte hace más de veinte años, pero se estima que era ínfima. Desde entonces, “la industria creció rápidamente” (Dearden, 1993). Las estimaciones sobre la cantidad de viajeros varía desde los 100 mil caminantes por año que menciona Dearden (1993) con un viaje promedio de tres noches cada uno, hasta la estimación de la policía turística tailandesa, que tiene un valor máximo de aproximadamente 73 mil viajeros en 1995 (TDRI, 1997). Estos cálculos no incluyen a las personas que paran en las aldeas cercanas a la ruta durante su viaje en ómnibus por las montañas, que probablemente sean la mayoría de los extranjeros que visitan esta zona, quienes “principalmente están atraídos por las coloridas minorías étnicas comercializadas como ‘tribus’ remotas y exóticas, que viven según un estilo de vida pre-industrial” (Forsyth, 1995). El senderismo en los bosques, el balsismo o *rafting*, los viajes en elefante y hoy en día menos que hace una década, la posibilidad de fumar opio, son algunas de las distintas atracciones. Según el Instituto de Investigación sobre Desarrollo de Tailandia (Thailand Development Research Institute –TDRI–), en 1997 el precio promedio de un viaje era de 1.200 baht, de los cuales los aldeanos recibían un promedio de 20 baht<sup>6</sup>. Chiang Mai sigue siendo el principal centro del senderismo de la región, con las principales zonas turísticas llenas de agencias de turismo que publicitan viajes de aventura exóticos, pero han surgido otros centros menores en Chiang Rai, Mae Hong Son y Pai. En los últimos años, la atracción de la apertura de Indochina, anteriormente comunista, se quedó con una parte del negocio del senderismo tailandés.

Los académicos debaten los beneficios y perjuicios de la industria turística a medida que esta se expande a lo largo de las montañas. De hecho, tal vez “expandirse” no sea el mejor término, porque uno de los aspectos dinámicos de la industria del senderismo es la tendencia de los operadores turísticos a abandonar las aldeas que llegan a tener una buena situación económica –en parte gracias al turismo– y buscar otras “tribus de las colinas más auténticas” (Dearden, 1993; Michaud, 1997). El senderismo, junto con las rutas, la electrificación y la tecnología de las comunicaciones, trae el mundo exterior a la aldea. La consiguiente transformación de las costumbres en *commodities* –a veces los aldeanos montan espectáculos y bailes por dinero– y el ansia de poseer objetos materiales y el efectivo para adquirirlos, forman parte de los perjuicios ocasionados que muchos resaltan (ver Michaud, 1997), pero el sende-

---

6 Cerca de 40 baht por dólar al momento de redactar este artículo.

rismo debería considerarse solamente una de las muchas fuerzas del cambio en las tierras altas. La importancia otorgada al dinero y las nuevas formas de obtenerlo son también consecuencias del viraje hacia la agricultura comercial. Como ya se mencionó, la remuneración que ofrece este negocio está lejos de distribuirse en forma equitativa. Aquellos que no obtienen ganancias de esa actividad aceptan las fuentes de ingresos alternativas.

Si bien la cantidad de parques nacionales de Tailandia casi se duplicó entre 1985 y 1995, la cantidad de visitantes se triplicó, llegando a 12 millones por año en 1995 (Kaosa-ard y Wijukprasert, 2000). La injusticia que esta situación trae aparejada queda en plena evidencia para los pueblos indígenas que fueron reubicados, que viven bajo la amenaza de ser desalojados todos los días, o cuya tierra agrícola tradicional quedó cercada fuera de su alcance. Mientras ven pasar ómnibus tras ómnibus llenos de turistas de alto poder adquisitivo o de escandalosos estudiantes tailandeses, bien pueden preguntarse por la lógica de las políticas estatales de conservación de los bosques.

#### CONCLUSIÓN: IDENTIDAD, RESISTENCIA Y EMPODERAMIENTO

Dada la difícil situación de los pueblos indígenas del sudeste asiático descrita anteriormente, proteger su cultura y su identidad y defender sus derechos constituye para ellos un importante desafío. Las inquietudes del estado referidas a la construcción de la nación y al control de las fronteras, junto con los estereotipos negativos y el deseo de asimilar a todas las poblaciones que allí residen, siguen abrumando a los pueblos indígenas. Algunas políticas con objetivos manifiestos tales como la protección de la biodiversidad y del ecosistema, a menudo respaldadas por los ambientalistas occidentales, dieron por resultado la creación de numerosos parques nacionales y reservas forestales en la región, secundada por programas de reubicación de los pueblos indígenas (considerados una amenaza para el medio ambiente) fuera de las áreas "protegidas" de las tierras altas e introdujeron controles estrictos a las actividades tradicionales. McNeely (1997) alega que los programas de restricciones sobre la utilización de la tierra más severos se concentraron en las áreas donde viven los pueblos indígenas. Asimismo, informa acerca de amplias iniciativas de reubicación emprendidas para retirarlos de las áreas protegidas e incluye el ejemplo de 550 grupos familiares *muong* que fueron desalojados del Parque Nacional Cuc Phuong de Vietnam.

Los elementos de la globalización y la modernización pasaron a caracterizar una cantidad cada vez mayor de comunidades indígenas. Se levantan antenas de TV incluso en aldeas aparentemente remotas y en las comunidades que habían opuesto mayor resistencia a la introducción de los cultivos comerciales, las antenas satelitales son el gran

furor. En una aldea *hmong* de Tailandia estudiada por Kunstadter y Prapamontol (2001), las motocicletas eran un bien masivo y casi todas las familias poseían una camioneta. Los televisores, las videograbadoras y los teléfonos celulares actualmente se consideran productos esenciales en muchas comunidades montañosas.

No obstante, esto no quiere decir que la pobreza no sea un problema devastador en la mayoría de las comunidades, dado que la generosidad del desarrollo económico no se dividió de manera equitativa. Esta diferenciación social de sociedades con una tradición igualitaria es tema de muchas críticas académicas. Gran parte de lo que era una cultura íntimamente ligada a la producción de arroz para la subsistencia se convirtió ahora en *commodity*, con bailes auténticos de las tribus de las colinas que se montan por dinero y ceremonias tradicionales acompañadas por los *flashes* de las cámaras de los turistas occidentales. Los empleos no agrícolas de los centros urbanos son cada vez más importantes para muchos pueblos indígenas, cuyos individuos en edad laboral viajan a Chiang Rai, Chiang Mai, Bangkok e incluso al exterior, a lugares como Taiwán y Arabia Saudita, en busca de empleo. Los envíos de dinero que llegan a las aldeas no son despreciables, aunque la nueva relación con los centros urbanos también causó que en las aldeas se propagaran enfermedades que antes no existían como el VIH-SIDA. En general, la mayoría de las aldeas montañosas del norte de Tailandia se parecen muy poco a las de una generación atrás.

Caracterizadas por las amenazas a los conocimientos y la identidad indígenas, la pobreza, la impotencia y la marginación, las fuerzas de la globalización, la modernización y la nacionalización parecen dejar muy poca opción a los pueblos indígenas que no sea abandonar su cultura, emigrar a los centros urbanos, integrarse a los niveles económicos más bajos de la sociedad, y terminar asimilados en el grupo dominante. Aun así, los individuos no aceptan su situación simplemente en forma pasiva, sino que también crean activamente e incluso oponen resistencia, aun en las circunstancias más opresivas. Al describir los efectos de las fuerzas externas debe tenerse cuidado de no tomar como un hecho las acciones del estado y suponer una uniformidad para su aplicación o exagerar su efecto. Los pueblos indígenas sobrellevan su situación y desarrollan estrategias para abordar los problemas sobre la base de los conocimientos locales y dentro de un marco cultural particular que incluye creencias, valores, actitudes y comportamientos específicos y compartidos apropiados para el grupo. Además, las culturas y las identidades son adaptables. Los aspectos de la cultura se conservan, se transforman, se mantienen y se revitalizan como resultado de fuerzas tanto internas como externas.

Asimismo, la globalización y el nacionalismo no son fuerzas tiránicas y homogéneas como suele presentárselas. Virtualmente todas

las naciones del sudeste asiático pasaron de sistemas económicos centralizados controlados por el estado a otro sistema más guiado por el mercado, descentralizado y liberalizado, que en teoría permite mayor libertad para la toma de decisiones y las iniciativas locales y regionales, así como una mayor autonomía para defender las aspiraciones colectivas. Long sostiene que la globalización no destruyó la diversidad cultural, étnica, económica y política, sino que “generó un patrón totalmente nuevo y diversificado de respuestas a nivel nacional, regional y local” (1996). Aquí se incluye el desarrollo de nuevas identidades sociales y políticas y movimientos basados en diversos compromisos sociales, que incluyen la etnicidad y la localidad.

De forma similar, la globalización se caracteriza por los problemas relacionados con la naturaleza de la ciencia, la tecnología y el conocimiento que dan forma a las relaciones sociales y las orientaciones de valor de las diversas culturas. Específicamente, las formas de conocimiento denominadas “experto” y “local” llegan a un encuentro, con marcos culturales y epistemológicos contrastantes (Long, 1996). Cada vez más se observa un cuestionamiento de las soluciones centralizadas estándar para los problemas de desarrollo, en favor de estrategias más flexibles, localizadas y sustentables que hacen partícipes a los lugareños en funciones de toma de decisiones significativas para el progreso de sus comunidades (McCaskill, 1997). El *conocimiento indígena* es ahora reconocido como un concepto viable dentro de un paradigma de conocimiento mayor. Los *karen* de Tailandia utilizaron estos procesos para convertir una debilidad en fortaleza mientras intentan legitimar su sistema de administración de recursos naturales. Plantearon con un argumento convincente que la agricultura denominada de tala y quema realizada por personas ajenas a su cultura es de hecho un sistema de agricultura rotativa efectivo y que preserva los bosques, basado en conocimientos indígenas puestos en práctica durante siglos (Trakarnsuphakorn, 1997).

Las nuevas redes de comunicación e información global también están afectando a las culturas y las identidades aun en las comunidades indígenas remotas. La capacidad de transmitir imágenes simbólicas a través de las fronteras permite a los individuos compararse a sí mismos, y a su situación, con otros, comunicarse con grupos indígenas de otros países, y desarrollar nociones de ciudadanía “transnacionales” o “cosmopolitas”. Estas imágenes y líneas de comunicación pueden utilizarse para organizarse, reforzar identidades, y promover los objetivos colectivos. Por ejemplo, los *hmong* utilizaron de manera efectiva herramientas de comunicación tales como la Internet y el video para conectar a comunidades y organizaciones de todo el mundo a fin de reforzar identidades y crear otras nuevas.

Surge un interrogante: ¿cómo pueden los pueblos indígenas del sudeste asiático sustentar una identidad individual y colectiva viable,

en vista de las presiones que enfrentan? En su nivel más fundamental, nuestra identidad es lo que entendemos que somos. Se forma y se mantiene mediante la interacción social con otros individuos y colectividades. La identidad está relacionada con la significación (resultado del acuerdo o del desacuerdo), con la convención y con la innovación. La identidad se comparte y siempre es, hasta cierto punto, negociable (Jenkins, 1996). Por un lado poseemos identidades individuales únicas, mientras que por el otro compartimos aspectos de nuestra identidad con otros como parte de nuestra identidad colectiva. De hecho, tenemos múltiples identidades basadas en la etnicidad, el género, la nacionalidad, la clase social, la ocupación, la religión, etcétera. Pero un aspecto importante de nuestra identidad, en especial para los grupos marginales, reside en cómo nos perciben los otros.

Se ha puesto de relieve que la categorización social de los grupos indígenas por parte de miembros de la sociedad dominante suele ser negativa. Abundan los estereotipos negativos y perjudiciales. No es suficiente con afirmar la identidad propia, sino que también es necesario el reconocimiento de los demás. Asimismo, la formación de la identidad siempre implica poder: el poder de un grupo para establecer su forma de vida como normativa. Así, los pueblos indígenas se enfrentan con el desafío de construir una identidad que equilibre la identificación positiva del grupo con el embate de las categorizaciones negativas que realizan los demás. Como ya se expuso, las presiones contradictorias del estado para asimilar a los pueblos indígenas dentro de la nación al mismo tiempo que se les sigue negando la ciudadanía y se los amenaza con reubicarlos lejos de su hogar dieron por resultado la marginación de los grupos indígenas, que se mantienen en una situación vulnerable.

Un estudio de las comunidades *hmong* y *dan lai* del norte de Vietnam reveló que muchos aldeanos ahora aceptan los estereotipos negativos sobre su cultura que hace mucho tiempo predominan entre los *kinh* de las tierras bajas (Cuc y Rambo, 2001). En una aldea *hmong* cercana a la frontera con la RDP Lao, cerca de sesenta personas están actualmente en la cárcel a raíz de delitos relacionados con las drogas, en gran medida como resultado de querer mantener su adicción<sup>7</sup>. No caben dudas de que para muchos individuos factores tales como las drogas, junto con la inmigración urbana y los intentos estatales de aniquilar a las culturas indígenas y convertirlas en *commodities*, tuvieron como efecto la debilitación de varios aspectos de la identidad cultural indígena.

No obstante, una cantidad cada vez mayor de pueblos indígenas está desarrollando estrategias de adaptación, construyendo procesos

---

7 McCaskill, entrevistas con los habitantes del pueblo *hmong*, provincia de Chiang Rai, 2003.

internos en su comunidad al tiempo que responde a los desafíos y las oportunidades de las fuerzas externas. Por ejemplo, en 2002 los *hmong* de Tailandia organizaron una importante ceremonia para afirmar su identidad e intentar revertir las imágenes negativas que tiene de ellos la sociedad tailandesa. Parte de la ceremonia consistió en regalar a la familia real tailandesa un instrumento musical de plata, símbolo de su cultura, como un gesto de que son buenos ciudadanos de Tailandia y no destructores de bosques ni traficantes de drogas. Asistieron *hmong* de todo el mundo, así como gran cantidad de tailandeses de las tierras bajas. En otros casos, los individuos están aprovechando las oportunidades económicas de la globalización e integrándose a la economía regional. En el proceso, intentan crear una nueva identidad basada en la combinación de elementos de las culturas étnicas y de los grupos dominantes. Por ejemplo, una comunidad *hmong* ubicada cerca de una importante ciudad tailandesa pudo aprovechar los importantes ingresos generados por el turismo (complementado por la agricultura) a fin de obtener una mejora significativa de su nivel de vida. Asimismo, enfatizaron la importancia de la educación y dieron la bienvenida a los cambios tecnológicos y de infraestructura en su comunidad. En pocas palabras, consideraron la globalización como una oportunidad positiva.

Esta comunidad a su vez utiliza este mayor “capital económico”, los mayores niveles de educación y su mayor conocimiento de la cultura tailandesa, para mejorar su situación entre los tailandeses. Algunas personas de la comunidad *hmong* informaron que, si bien antes eran despreciados por los tailandeses, ahora gozan de un grado más alto de aceptación e igualdad entre ellos<sup>8</sup>. Indican que, aunque algunos aspectos de la cultura *hmong* tradicional están desapareciendo (canciones y relatos) y otros están cambiando (ceremonias), la naturaleza fundamental de su cultura (el idioma, los clanes, la visión del mundo) sigue siendo fuerte. Asimismo, consideran que su identidad primaria es *hmong* y ven al biculturalismo en forma positiva. De tal manera que las fuerzas de la globalización, en ciertas circunstancias, pueden contribuir a mejorar las condiciones económicas siempre que no deriven en la asimilación de los pueblos indígenas. Las identidades indígenas pueden protegerse, mantenerse y mejorarse.

A fin de comprender cómo funcionan estas estrategias de protección de la identidad es importante reconocer que los componentes críticos de la misma se desarrollan durante la socialización primaria. En efecto, los niños adoptan el mundo de aquellos que están a cargo de su crianza. Se identifican con sus seres queridos y llegan a ser capaces de

---

8 McCaskill, entrevistas con los habitantes del pueblo *hmong*, provincia de Chiang Mai, 2004.

identificarse a sí mismos o adquirir una identidad que posea coherencia subjetiva (Berger y Luckmann, 1967). En este proceso internalizan las creencias, los valores, las funciones, el idioma y los comportamientos que caracterizan a su estructura social y su cultura indígena. La socialización secundaria se produce cuando el individuo se encuentra con las instituciones de la sociedad en su conjunto, pero se supone que como la identidad ya está formada, la asimilación es menos probable. Cuando las definiciones contradictorias de la realidad se convierten en una amenaza hacia una identidad establecida, los pueblos indígenas deben establecer mecanismos para contrarrestarla.

Una cantidad cada vez mayor de pueblos indígenas rechaza las imágenes negativas que les atribuyen los grupos dominantes. Afirman la identidad colectiva indígena aprendida durante la socialización primaria mediante diversas estrategias de adaptación diseñadas para legitimar su forma de vida y sus derechos colectivos. En algunos casos, dan vuelta el sentido de la categorización social y convierten la valorización despectiva en dignidad. Por ejemplo, los entrevistadores que trabajaron en aldeas *karen* de Tailandia revelaron que, si bien los aldeanos estaban al tanto de los estereotipos negativos que les atribuían los tailandeses de las tierras bajas, los rechazaban con eficiencia articulando imágenes negativas de los tailandeses. Los *karen* reafirmaban su superioridad moral destacando el comportamiento negativo que en su opinión caracterizaba la cultura tailandesa, por ejemplo, el consumo excesivo de alcohol, las prácticas sexuales inmorales y la falta de respeto en las relaciones de género<sup>9</sup>.

Además, las organizaciones indígenas están cumpliendo una función importante al resistir las influencias negativas del estado, abordar cada vez más los problemas, y afirmar sus derechos colectivos. En Tailandia, donde existe la mayor libertad para conformar tales organizaciones, varias asociaciones indígenas tales como Educación y Cultura de los Pueblos Montañeses de Tailandia (IMPECT), la Asociación *Hmong* de Tailandia, y la Asociación *Akha*, operan desde hace quince años. Sus funciones incluyen realizar proyectos de desarrollo en comunidades indígenas, organizar eventos culturales y políticos, abogar en representación de sus integrantes y, en los últimos años, coordinar actividades con grupos indígenas de otras partes del mundo. Con la aprobación de la nueva Constitución de 1997 se permitieron varias formas de protesta política, y los pueblos indígenas pasaron a ser activos en la organización de marchas, sentadas y manifestaciones. Es también destacable que en Tailandia se observan los inicios de un movimiento

---

9 McCaskill, entrevistas con los habitantes del pueblo *karen*, provincia de Chiang Mai, 2003.

orientado al reconocimiento de la validez de las culturas indígenas por parte de las entidades estatales. Por ejemplo, en la Universidad de Rajapat, Chiang Rai, comenzó un programa de estudios étnicos con un plan de carrera basado en las culturas indígenas.

Lamentablemente, la mayoría de los estados del sudeste asiático prohíben la formación de organizaciones indígenas y no permiten ninguna forma manifiesta de protesta política. Pero aun en las circunstancias más opresivas los pueblos indígenas encuentran formas de resistir a las presiones externas y reafirmar su cultura y su identidad. En Birmania, grupos indígenas tales como los *karen*, los *shan*, los *wa* y los *kachin* se enfrentan desde hace cincuenta años contra los dictadores en el poder. De hecho, una paradoja inherente en los intentos de asimilar a los pueblos indígenas es que los mismos pueden servir para fortalecer la identidad. La identidad indígena tiene la tendencia de persistir; pasa a tener una importancia crítica cuando se ve bajo amenaza. La necesidad de mantener las fronteras cobra mayor importancia cuando las mismas están bajo presión. A contracorriente de las expectativas de que la identidad indígena desaparezca a raíz de los efectos homogeneizadores del nacionalismo estatal, la identidad indígena no se desvanece, “sino que emerge, en cambio, en una forma más poderosa y articulada con mayor claridad” (Eriksen, 1993). Las luchas del nacionalismo étnico son inherentes a todos los países del sudeste asiático.

Así, mientras las fuerzas de la globalización y el nacionalismo ejercen una intensa presión sobre los pueblos indígenas del sudeste asiático, también les otorgan nuevas oportunidades. La globalización puede ofrecer a los pueblos indígenas nuevas oportunidades de afirmar su identidad y crear identidades nuevas. Mientras tanto, se observan ejemplos de organismos estatales que respaldan a los pueblos indígenas y promueven aspectos de la cultura indígena. Por ejemplo, en Kunming, China, la Universidad de Nacionalidades de Yunnan dicta numerosos cursos sobre cultura indígena a un cuerpo estudiantil que en un 80% está compuesto por individuos indígenas. Queda claro que la cultura y la identidad indígena no desaparecerán. La identidad indígena es tan fundamental para el ser de un individuo que las personas están dispuestas a morir a fin de asegurar que sobreviva. Cabe esperar que los estados del sudeste asiático lleguen a reconocer los legítimos derechos territoriales, culturales y políticos de los pueblos indígenas en su intento por equilibrar la construcción de culturas e identidades viables con la integración dentro de la nación-estado.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aeusrivongse, N. 2003 "Comment on Ammar's chapter" in Mingsarn, K. and Dore, J. (eds.) *Social Challenges for the Mekong Region* (Bangkok: White Lotus).
- Alford, D. 1992 "Streamflow and sediment transport from mountain watersheds of the Chao Phraya Basin, northern Thailand: a reconnaissance study" in *Mountain Research and Development*, 12(3).
- Alpha Research Co. 2000 *Thailand in figures, 1998-1999* (Bangkok: Alpha Research).
- Asian Development Bank 2000 "Health and education needs of ethnic minorities in the Greater Mekong sub-region" in *Thailand Country Report*, June, N° 5794.
- Berger, P. and Luckmann, T. 1967 *The Social Construction of Reality: A Treatise on the Sociology of Knowledge* (New York: Anchor Books).
- Buadaeng, K.; Boonyasaranai, P. and Leepreecha, P. 2002 *A Study of the Socioeconomic Vulnerability of Urban-based Tribal Peoples in Chiang Mai and Chiang Rai, Thailand* (Chiang Mai: Centre for Ethnic Studies and Development, Social Research Institute).
- Carrier, A. 2002 "Food self-sufficiency in a realistic light: a study of Pgak'Yau village's food consumption patterns" (Thailand: Trent University Thailand Year Abroad Programme, Chiang Mai University).
- Cuc, L. T. and Rambo, A. T. (eds.) 2001 "Bright peaks, dark valleys: a comparative analysis of environmental and social conditions and development trends in five communities in Vietnam's northern mountain region" (Hanoi: National Political House).
- Dearden, P. 1993 "Trekking in northern Thailand". Paper presented at the 5th International Conference on Thai Studies, London, SOAS.
- Dien, K. 2002 *Population and Ethno-demography in Vietnam* (Chiang Mai: Silkworm Books).
- Dore, J. 2003 "The governance of increasing Mekong regionalism" in Mingsarn, K. and Dore, J. (eds.) *Social Challenges for the Mekong Region* (Bangkok: White Lotus).
- Duong, B. H. 2002 "Ethnic minorities in Vietnam: current development and a closer look at the issue of education". Report presented to the sub-regional seminar on Minority Rights: Cultural Diversity and Development in South-East Asia, Chiang Mai, 4-7 December.
- Ekachai, S. 2002 "Fighting for a future" en *Bangkok Post*, 9 de julio.

- Enters, T. 1995 "The economics of land degradation and resource conservation in northern Thailand, challenging the assumptions" in Jonathan, R. (ed.) *Counting the Costs: Economic Growth and Environmental Change in Thailand* (Singapore: Institute of South-East Asian Studies).
- Eriksen, T. H. 1993 *Ethnicity and Nationalism: Anthropological Perspectives* (London: Pluto Press).
- Forsyth, T. J. 1995 "Non-regulated tourism as a form of environmental management in northern Thailand: the case of Pha Dua, Chiang Rai" in Jonathan, R. (ed.), *Counting the Costs: Economic Growth and Environmental Change in Thailand* (Singapore: Institute of South-East Asian Studies).
- Gandi, L. 1998 *Postcolonial Theory: A Critical Introduction* (Edinburgh: Edinburgh University Press).
- Ganjanapan, A. 1996 "The politics of environment in northern Thailand: ethnicity and highland development programmes" in Hirsch, P. (ed.) *Seeing Forests for Trees: Environment and Environmentalism in Thailand* (Chiang Mai: Silkworm Books).
- Hirsch, P. 1996 "Resource tenure, management and competition in three Tai watersheds". Report presented at the 6th International Conference on Thai Studies, Chiang Mai, 14-17 October.
- Jenkins, R. 1996 *Social Identity* (London: Routledge).
- Jianchu, X. and Salas, M. 2003 "Moving the periphery to the centre: indigenous people, culture and knowledge in a changing Yunnan" in Kaosaard, M. and Dore, J. (eds.) *Social Challenges for the Mekong Region* (Chiang Mai: Chiang Mai University).
- Kammerer, C. A. 1989 "Territorial imperatives: akha ethnic identity and Thailand's national integration" in McKinnon, J. and Vienne, B. (eds.) *Hill Tribes Today: Problems in Change* (Bangkok: White Lotus).
- Kampe, K. 1997 "Introduction: indigenous peoples of South-East Asia" in McCaskill, D. and Kampe, K. (eds) *Development or Domestication? Indigenous Peoples of South-East Asia* (Chiang Mai: Silkworm Books).
- Kaosa-ard, M. 2000 "Thailand's natural resources and the environment beyond the year 2000" in *Occasional Paper* (Chiang Mai University: Centre for Sustainable Development Studies, Faculty of Economics) N° 4.
- Kaosa-ard, M. 2003 "Poverty and Globalization" in Mingsarn, K. and Dore, J. (eds.) *Social Challenges for the Mekong Region* (Chiang Mai: Chiang Mai University).

- Kaosa-ard, M. and Wijukprasert, P. 2000 *The State of the Environment in Thailand: A Decade of Change* (Bangkok: Thailand Development Research Institute).
- Keys, C. 2002 "The peoples of Asia: science and politics in the classification of ethnic groups in Thailand, China and Vietnam". Presidential address to the 54th annual meeting of the Association for Asian Studies, Washington DC, 6 April.
- Kunstadter, P. and Prapamontol, T. 2001 "Changes in land use and environment in the northern Thai highlands". Paper presented at the EUROSEAS Conference, London, 6 September.
- Lee, K. 2003 "Social challenges for Lao PDR" in Mingsarn, K. and Dore, J. (eds.) *Social Challenges for the Mekong Region* (Chiang Mai: Chiang Mai University).
- Leepreecha, P. 2001 *Kinship and Identity among Hmong in Thailand*. PhD dissertation, University of Washington.
- Lim Joo-Jock 1982 *Territorial power domains, South-East Asia and China: the geo-strategy of an overarching massif* (Singapore: Institute of South-East Asian Studies).
- Long, N. 1996 "Globalization and localization: new challenges to rural research" in Henrietta, L. M. (ed.) *The Future of Anthropological Knowledge* (New York: Routledge).
- McCaskill, D. 1997 "From tribal peoples to ethnic minorities: the transformation of indigenous peoples" in McCaskill, D. and Kampe, K. (eds.) *Development or Domestication? Indigenous Peoples of South-East Asia* (Chiang Mai: Silkworm Books).
- McKinnon, J. 1997 "The forests of Thailand: strike up the ban?" in McCaskill, D. and Kampe, K. (eds.) *Development or Domestication? Indigenous Peoples of South-East Asia* (Chiang Mai: Silkworm Books).
- McNeely, L. A. 1997 *Mobilizing broader support for Asia's biodiversity: how civil society can contribute to protected area management* (Gland, Switzerland: IUCN, ADB).
- McVey, R. 2000 *Money and Power in Provincial Thailand* (Singapore: ISEAS).
- Meyer, B. and Geschiere, P. 2003 *Globalization and Identity: Dialectics of Flow and Closure* (Oxford: Blackwell).
- Michaud, J. 1997 "A portrait of cultural resistance: the confinement of tourism in a Hmong village in Thailand" in Picard, M. and Wood, R. E. (eds.) *Tourism, Ethnicity, and the State in Asian and Pacific Societies* (Honolulu: University of Hawaii).
- Pholsena, V. 2002 "The dilemmas between development and cultural diversity: the case of Lao PDR". Report presented to the sub-

- regional seminar on Minority Rights: Cultural Diversity and Development in South-East Asia, Chiang Mai, 4-7 December.
- Renard, R. D. 2001 *Opium Reduction in Thailand, 1970-2000: A Thirty Year Journey* (Bangkok: United Nations Drug Control Programme).
- Salemink, O. 1997 "The king of fire and Vietnamese ethnic policy in the Central Highlands" in McCaskill, D. and Kampe, K. (eds.) *Development or Domestication? Indigenous Peoples of South-East Asia* (Chiang Mai: Silkworm Books).
- Sturgeon, J. 1997 "Claiming and naming resources on the border of the state: Akha strategies in China and Thailand" in *Asia Pacific Viewpoint*, 38(2).
- TDRI 1997 *Study Project for the Management of the National Master Plan for Tourism* (Bangkok: Thailand Development Research Institute).
- Thoms, J. M. 1996 *Illegal Conservation: Two Case Studies of Conflict between Indigenous and State Natural Resource Management Paradigms* (Canada: Frost Centre for Canadian Heritage and Development Studies).
- Trakarnsuphakorn, P. 1997 "The wisdom of the Karen in natural resource conservation" in McCaskill, D. and Kampe, K. (eds.) *Development or Domestication? Indigenous Peoples of Southeast Asia* (Chiang Mai: Silkworm Books).
- UNDCP s/f "Regional Profile for South-East Asia and the Pacific" in <[www.undcp.un.or.th/ad/pro.le/regionalprofile.pdf](http://www.undcp.un.or.th/ad/pro.le/regionalprofile.pdf)>.
- Vaddhanaphuti, C. and Aquino, K. 1999 "Citizenship and forest policy in the north of Thailand". Paper presented at the 7th International Thai Studies Conference, Amsterdam, 6 July.
- Vincent, A. 2002 *Nationalism and Particularity* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Walker, A. 2002 "Forests and water in northern Thailand" in *Chiang Mai University Journal*, 1(3).



fos siguientes, evaluaré en qué medida puede compararse la situación de los pueblos indígenas de dichos países, incluyendo las disparidades en los cuatro casos entre las exigencias de autodeterminación de las comunidades indígenas y los programas de los estados para abordar las desventajas socioeconómicas. Luego resumiré evidencias recolectadas en EE.UU. que muestran que la autodeterminación y el autogobierno indígena representan bases esenciales para mejorar las condiciones socioeconómicas de estos pueblos, analizaré algunos de los interrogantes que plantean estas pruebas y llegaré a una conclusión con implicaciones para los encargados de diseñar las políticas.

Cabría preguntarnos si las pruebas obtenidas en EE.UU. sobre pobreza indígena son relevantes para los otros tres países mencionados anteriormente; hasta el momento existen muy pocas investigaciones sistemáticas que traten este punto, y este trabajo se basa directamente en tareas realizadas con las naciones indígenas norteamericanas de EE.UU. Mis colegas<sup>2</sup> y yo hemos llevado a cabo investigaciones adicionales pero menos abarcadoras con las primeras naciones de Canadá y mantenido sólo conversaciones preliminares sobre gobernabilidad y temas del desarrollo con los pueblos maoríes y aborígenes de Nueva Zelanda y Australia<sup>3</sup>. En consecuencia, las conclusiones a las que llego partiendo de la investigación efectuada en EE.UU. son necesariamente especulativas. Sin embargo, merecen ser investigadas. En los cuatro países, la pobreza indígena no sólo ha sido profunda y generalizada sino además persistente, desafiando los efectos de las políticas. Tanto los pueblos indígenas como los estados que buscan abordar este problema se enfrentan a enormes desafíos. Lo que funciona en un país puede brindar una enseñanza para los otros, o como mínimo guiar la investigación en direcciones que resulten productivas.

## DIFERENCIAS

¿Las diferencias históricas y culturales entre estos cuatro países y sus pueblos indígenas superan las enseñanzas que podemos extraer de cualquiera de ellos? ¿Sobre qué fundamentos podemos pensar que lo que funciona en un país puede ser relevante para los otros?

Evidentemente, tanto en el pasado como en la actualidad las diferencias son significativas. Por ejemplo, Gran Bretaña reconoció

---

2 En este contexto, "colegas" se refiere a la comunidad de académicos, profesionales y estudiantes interesados en temas de desarrollo y gobernabilidad indígena que están en contacto con el Instituto de Naciones Nativas de la Universidad de Arizona y el Proyecto sobre Desarrollo Económico Indígena Americano de la Universidad de Harvard.

3 Si bien algunos de nosotros nos desempeñamos como consultores en las actividades de investigación en ambos países.

la soberanía maorí sobre la Isla Norte de Nueva Zelanda en un principio y después, con el paso de los años, se dedicó a anularla. En cambio, no otorgó su reconocimiento a la soberanía –ni siquiera a la ocupación– aborigen en Australia. Las hostilidades entre los grupos indígenas, los colonos y los estados europeos eran frecuentes y en ocasiones prolongadas en EE.UU. y Nueva Zelanda, pero mucho menos comunes en Canadá y Australia. En Canadá y EE.UU. se firmaron tratados en serie pero no fue así en Australia y Nueva Zelanda donde se limitó al Tratado de Waitangi de 1840 –una iniciativa bastante diferente de los tratados canadienses y estadounidenses (Pocock, 2000)– que en la interpretación de la Corona estableció la soberanía británica sobre toda la Isla Norte, a pesar de que algunos maoríes se negaron a firmarlo.

De la misma manera, una vez que se había establecido el control europeo, la administración de los asuntos indígenas presentaba muchas diferencias entre estos países. En EE.UU., por ejemplo, las relaciones con las naciones indígenas estuvieron bajo control exclusivo del gobierno federal, mientras que los estados individuales cumplían sólo una función menor. Por otra parte, en Canadá, a pesar de la importancia del gobierno federal, el papel de las provincias en las relaciones con las Primeras Naciones fue significativo, en particular en los últimos años (Morse, 1998). En Australia, la administración de los asuntos aborígenes en gran medida dejó de lado los límites “tribales” y a menudo fomentó la mezcla de los pueblos, mientras que tales límites con el tiempo se convirtieron en la base de la organización de las relaciones con los indígenas americanos, y tanto la celebración de tratados como la administración de los asuntos indígenas en muchos casos hicieron más rígidos los límites entre grupos o bien introdujeron otros nuevos. Podríamos señalar muchas otras diferencias legales, políticas y organizacionales en la historia de las relaciones entre indígenas y colonos en estos cuatro países.

Hoy en día siguen en pie muchas diferencias, desde los detalles de las relaciones de las comunidades indígenas con el gobierno central hasta los derechos sobre el territorio, o desde la demografía hasta las condiciones socioeconómicas. Ni el tamaño relativo de las bases territoriales indígenas ni los derechos oficialmente reconocidos de los pueblos indígenas al territorio son iguales en los cuatro países. El reconocimiento del derecho de propiedad de los nativos y la restitución de algunos derechos territoriales a los aborígenes australianos es muy reciente, mientras que algunas naciones indígenas americanas ejercieron al menos cierto grado de jurisdicción sobre territorios reservados (algunos de gran extensión) durante décadas, y en algunos casos durante mucho más tiempo. Muchas Primeras Naciones de Canadá tienen cierto grado de control sobre territorios reservados pero en casi todos los

casos la extensión territorial es pequeña, mientras que los maoríes, que sufrieron enormes pérdidas territoriales con los años, en las últimas décadas dedicaron grandes esfuerzos a lograr que una parte importante de tales tierras y recursos volvieran a estar bajo su control.

En los cuatro países las poblaciones indígenas son pequeñas, pero no en la misma proporción. A comienzos del siglo XX, los pueblos indígenas representaban cerca del 1,5% de la población total de EE.UU., apenas un poco más del 2% de la población australiana y más del 4% de la población canadiense, pero cerca del 15% de la población de Nueva Zelanda<sup>4</sup>. El tamaño de los grupos tribales o equivalentes varía ampliamente desde poblaciones de menos de 100 personas hasta la Nación Navajo de EE.UU., con más de un cuarto de millón de integrantes. Más de la mitad de la población indígena de EE.UU. vive en áreas urbanas, al igual que un porcentaje aún mayor de los maoríes. Mientras que muchos aborígenes australianos también viven en ciudades y pueblos, tienen muchas más probabilidades que los indígenas americanos o los maoríes de vivir en zonas remotas. Los grupos indígenas se encuentran entre las poblaciones más pobres de cada país, pero se observan diferencias notables entre sus condiciones sociales y económicas. Por ejemplo, en 1991 en Australia la expectativa de vida al nacer de los aborígenes era de 59,6 años, pero para los maoríes neocelandeses y los indígenas registrados de Canadá era de 70,5 años, y de 73,5 años para los indígenas americanos y los nativos de Alaska en EE.UU. (Beavon y Cooke, 2001)<sup>5</sup>.

## ASPECTOS COMUNES

Si bien existen diferencias evidentes, se observan también similitudes considerables entre estos cuatro lugares y la situación de sus pueblos indígenas, de las cuales las siguientes parecen ser de especial importancia y conformar una base para efectuar investigaciones comparativas.

- Las cuatro son sociedades de colonos, estados en los cuales “la población predominante proviene de los inmigrantes y la población indígena se convirtió en una minoría desplazada” (Perry, 1996: 167).

---

4 Las cifras correspondientes a EE.UU. provienen de <<http://www.census.gov/prod/2002pubs/c2kbr01-15.pdf>>; Australia, <<http://www.abs.gov.au/Ausstats/abs%40.nsf>>; Canadá, <[http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/wc/bdg2k3h\\_e.html](http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/wc/bdg2k3h_e.html)>; Nueva Zelanda, <<http://www.stats.govt.nz/domino/external/pasfull/pasfull.nsf/web/Media+Release+2001+Census+Snapshot+16+Iwi?open>>. Acceso: marzo de 2003.

5 Para consultar información adicional sobre pobreza indígena en estos cuatro países, véase Hunter (1999), Royal Commission on Aboriginal Peoples (1996), Durie (1998), Henson et al. (de próxima publicación).

- Las cuatro sociedades contemporáneas tienen una tradición británica predominante. No sólo los inmigrantes británicos dominaron mucho tiempo las poblaciones de colonos, sino que las cuatro estructuras legales y políticas derivan en gran medida de la herencia política inglesa y el sistema de *Common Law*. Todas son sociedades con predominio de habla inglesa hoy en día.
- Además, como lo destaca Moran (2002: 1015-16), “los países como Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda y Australia, a pesar de sus importantes diferencias, están estructurados por el hecho de que son culturas colonizadoras con predominio del habla inglesa que en gran medida reemplazaron a los pueblos indígenas”.
- Sin embargo, este hecho no sólo estructura a estos países, sino que estructura asimismo en profundidad la experiencia de sus pueblos indígenas. En los cuatro países, el desplazamiento de estos pueblos incluyó enormes pérdidas de recursos indígenas, la destrucción final de las economías indígenas y de gran parte de su organización social, una rápida disminución de la población y la sumisión a políticas tutelares y asimilacionistas que entraban en conflicto con las culturas indígenas (para consultar un resumen de los acontecimientos históricos en tres de los cuatro países, véase Armitage, 1996).
- En los cuatro casos, esta historia tuvo efectos catastróficos y de larga duración sobre los habitantes originarios. Como se comentó anteriormente, las poblaciones indígenas de cada una de estas sociedades se encuentran en situación de requerir asistencia socioeconómica o cerca de ese nivel.
- A pesar de estos antecedentes, los trastornos y los desplazamientos que se produjeron en cada una de estas sociedades no provocaron la desaparición completa de los pueblos indígenas, ni por guerras, ni enfermedades, ni por asimilación. En cada caso, las poblaciones indígenas aún sobreviven, y muchas de ellas no son simplemente agrupaciones de individuos sino comunidades diferenciadas que se concentran en las tierras que les quedaron y que constituyen la clave para su supervivencia, sobre las cuales ejercen distintos niveles de control.
- Además, en los cuatro casos las poblaciones indígenas –ya sea como individuos o bien como comunidades– desde hace tiempo ocupan posiciones legales que difieren con las posiciones de la población mayoritaria. Tales posiciones varían de un país a otro y cambian a lo largo del tiempo, pero la diferenciación legal de las comunidades indígenas en relación con la sociedad mayoritaria constituye una característica destacada en la historia de cada

país. Entre los temas que se debaten en los cuatro países, que no se llegaron a resolver por completo en ninguno, se encuentran los derechos de los pueblos indígenas a gobernarse a sí mismos según su propio estilo y a articular sus relaciones con las sociedades que los rodean de formas que elijan por sí solos; en suma, su derecho a la autodeterminación. Este derecho fue cuestionado, pasado por alto, debilitado, reconocido o apoyado con tibieza de distintas formas con el paso de los años en los cuatro casos, pero a medida que avanza el siglo XXI sigue estando en el epicentro de las inquietudes indígenas y de las tensiones entre grupos en cada caso.

Estos aspectos comunes indican que de ningún modo es irracional realizar una investigación comparativa entre estos cuatro países. Por el contrario, la combinación de convergencia y variación invita a establecer comparaciones: ¿Por qué los patrones de las relaciones entre grupos y del desarrollo político y económico indígena variaron de la manera en que variaron?

La presente investigación, si bien en parte surge de estos aspectos comunes, toma como punto de partida otro patrón compartido entre estos países pero que no está incluido en la lista anterior: la brecha entre las reafirmaciones políticas indígenas y la respuesta de los estados.

## REAFIRMACIÓN INDÍGENA Y LA RESPUESTA DE LOS ESTADOS

Un funcionario de alto nivel del gobierno canadiense comentó, en una conversación privada recientemente, que el gobierno de Canadá estaba plenamente dispuesto a abordar temas sobre la igualdad relacionados con los pueblos indígenas, pero que fundamentalmente no estaba dispuesto a abordar temas sobre las diferencias<sup>6</sup>. No era en absoluto la primera vez que surgía esta renuencia en Canadá. En 1969, en un famoso “Libro Blanco”, el gobierno de Pierre Elliot Trudeau, respaldando la idea de que “todos somos canadienses” (Perry, 1996: 150), buscó poner fin a toda condición política o legal diferente para los pueblos aborígenes de Canadá. Según el plan del gobierno, estos pueblos serían distintos de los otros canadienses, tal como lo expresa Armitage (1995: 80), “sólo en su origen étnico, no ante la ley”. El gobierno canadiense no estaba solo en esta posición; otros gobiernos centrales también se mostraron renuentes a tratar en forma directa algunos programas de acción indígenas.

Las agendas de estos programas son muy diversas, pero en las últimas décadas los grupos indígenas de los cuatro países iniciaron

---

<sup>6</sup> Según me informó en Ottawa en enero de 2003 el segundo interlocutor de la conversación. Véase en Salée (1995) una mayor exposición de este tema en Canadá.

una actividad política tribal y supratribal que coincide en el objetivo de la autodeterminación y la autogobernabilidad<sup>7</sup>. El eje central de su argumento son los derechos. Desde una perspectiva occidental, el argumento se basa en un cuerpo de legislación internacional en evolución aunque muy discutido (véase, por ejemplo Anaya, 1996; Havemann, 1999; Tully, 2000); desde una perspectiva indígena, en la prioridad y la continuidad de los lazos indígenas con la tierra y en la esencia de lo que constituye una persona que deriva de tales lazos, de la práctica cultural compartida y de la memoria colectiva. Ambas perspectivas apoyan el derecho de los pueblos indígenas a determinar su propio futuro y controlar sus propios asuntos. Más específicamente, sostienen el derecho de moldear el orden político del cual forman parte, desde su relación con las sociedades que los rodean hasta las instituciones por las cuales se gobiernan –incluyendo las leyes a las cuales ellos mismos y los demás están sujetos en su propia tierra. Esto implica maximizar su control sobre los territorios y los recursos, los asuntos culturales y civiles, así como la naturaleza y la calidad de la vida en comunidad<sup>8</sup>. En las últimas décadas, estos pueblos muy rara vez buscaron separarse por completo de las sociedades que los rodean. Por lo general imaginaron una condición de “naciones internas” (Fleras y Elliott, 1992), o lo que Anaya (1996: 112) describe como “autonomía por una parte y compromiso participativo por la otra” dentro del todo en que están inmersos, un acuerdo en el cual los pueblos indígenas “sean considerados apropiadamente diferenciados y a la vez parte integrante de unidades de interacción social y política mayores” (véase además Behrendt, 2001; Sanders, 2002).

En cada caso, el resultado de sus esfuerzos fue bastante variado. Los grupos indígenas ganaron algunas batallas para conseguir estos objetivos, con lo cual lograron cambios en la política de distintos tipos, un mayor autogobierno indígena dentro de dominios de política limitados, una mayor representatividad indígena en ciertos asuntos políticos y la devolución de algunos territorios y otros recursos. No obstante, otras batallas se perdieron y los temas más fundamentales

---

7 El ámbito de dicha tarea es inmenso en los cuatro países. Pueden encontrarse ejemplos e informes, entre otros, en Walker (1990), Indigenous Constitutional Convention Secretariat (circa 1999), Smith (1993), Cornell (1988a), Nagel (1996).

8 Según la descripción de Anaya (1996: 81), la autodeterminación consiste de “dos variedades normativas: Primero, en lo que podría denominarse su aspecto constitutivo, la auto-determinación requiere que el orden institucional de gobierno sea esencialmente la creación de procesos guiados por la voluntad del pueblo o los pueblos gobernados. Segundo, en lo que podría denominarse su aspecto continuo, la auto-determinación requiere que el orden institucional de gobierno, independientemente de los procesos que deriven en su creación o modificación, sea un orden en el cual el pueblo pueda vivir y desarrollarse con libertad en forma continua”.

sobre su condición y sus derechos permanecen, en los cuatro casos, básicamente sin resolver<sup>9</sup>.

Por otra parte, los gobiernos centrales, como se ve en el caso canadiense, se manifestaron reticentes a tratar los temas que conforman el eje central de las inquietudes indígenas. Prefirieron concentrarse en los aspectos socioeconómicos de la integración y por lo general interpretaron al autogobierno como un proyecto administrativo en el cual se permite que las poblaciones indígenas administren programas previamente diseñados –en general por los gobiernos centrales– para abordar los problemas sociales y la marginalidad económica.

En Australia, por ejemplo, Smith (2002: 3) observa que “en los últimos años la auto-determinación [...] fue rechazada como posición activa de la política del gobierno federal”. De acuerdo con Sanders (2002: 2), el gobierno actual “prefirió concentrar su retórica en asuntos ‘prácticos’ tales como ‘superar las desventajas’ y lograr mejores ‘resultados’ para los pueblos indígenas en áreas como el empleo, la vivienda y la salud, al tiempo que aparentemente evitó a conciencia cualquier referencia a la auto-determinación [...]” (véase además Dodson y Pritchard, 1998).

Del mismo modo, la política gubernamental reciente de Nueva Zelanda, si bien habla elogiosamente de la idea de la autodeterminación, se ocupó principalmente de “cubrir las brechas” y durante cierto tiempo incluso adoptó esta frase como lema de su política oficial. “Cubrir las brechas”, comenta Loomis (2000: 11), “significa mejorar los servicios del gobierno mayoritario y dirigir fondos a los grupos proveedores de los maoríes. En la práctica, una mejor intervención del Estado”. Según Humpage (2002: 45-46), la directriz de la política sobre los asuntos maoríes “fue el deseo del estado de mantener y proteger su propia legitimidad contra amenazas potenciales, incluyendo los pedidos maoríes de auto-determinación concentrados en el establecimiento de instituciones autónomas y acuerdos de gobernabilidad compartida a nivel nacional”. Más adelante, señala que “los discursos de justicia distributiva, necesidades y desarrollo se utilizaron para apoyar esta preferencia por limitar los reclamos maoríes a los derechos internos y dependientes de ciudadanía [...] Cada uno de estos discursos define el ‘problema’ mayormente en términos de la condición socioeconómica maorí” (véase además Maaka y Fleras, 2000).

La excepción a este patrón parece encontrarse, al menos en la superficie, en EE.UU.. A mediados de la década del setenta, como res-

---

9 La bibliografía sobre la situación y los derechos indígenas de estas sociedades es extensa. Consultar por ejemplo Ivison, Patton y Sanders (2000), Ivison (2002; 2003), Arthur (2001), Sanders (2002), Nettheim, Meyers y Craig (2002), Fleras y Spoonley (1999), Durie (2000), Price (2001), Royal Commission on Aboriginal Peoples (1996), McNeil (1998), Mohawk Council of Akwesasne (2002), Getches (2001), Wilkins (2002), Cornell, Jorgensen y Kalt (2002).

puesta a un movimiento en todo el país de activismo político indígena y agresivas exigencias planteadas por las naciones indígenas para lograr un mayor autogobierno y más control sobre los territorios y otros recursos, el gobierno estadounidense adoptó una política que se conoció comúnmente como “autodeterminación”. Esta política, al menos en los papeles, reconoció el derecho de las naciones indígenas a decidir por sí mismas qué era mejor para ellas.

Sin embargo, la retórica de la autodeterminación superó a la realidad; a pesar de su nombre, no se trataba de la autodeterminación en el sentido clásico. La intención no era otorgar a las naciones indígenas el poder de reformular el orden político dentro de las tribus ni en sus relaciones con EE.UU.. Lo que tenían en mente quienes diseñaron esta política era más modesto: cambiar la burocracia federal por la tribal en el ejercicio de la autoridad administrativa de los programas de apoyo socioeconómico federal (véase Barsh y Trosper, 1975; Deloria y Lytle, 1983; Esber, 1992). En otras palabras, la idea federal era tratar el autogobierno como autoadministración y convertir a los gobiernos tribales en apéndices del aparato administrativo federal. En los años transcurridos desde entonces, la participación federal en los asuntos indígenas mayormente se centró más en abordar los problemas sociales que en desarrollar la capacidad indígena para llegar a un autogobierno genuino. Esta tendencia se vio respaldada por los recientes dictámenes de tribunales estadounidenses que restringieron en gran medida la jurisdicción tribal y minaron el derecho indígena al autogobierno (Getches, 2001; Wilkins, 2002).

En suma, los gobiernos centrales tendieron a responder a los pueblos indígenas de la misma manera que respondieron a los inmigrantes y a otras poblaciones minoritarias: con políticas igualitarias y asimilacionistas que buscan tratar las desventajas de las comunidades indígenas y facilitar su integración con la sociedad que las rodea. En particular, la marcada discrepancia entre los indicadores socioeconómicos indígenas y los de la sociedad en su conjunto fue tema de preocupación recurrente en las políticas, lo cual generó una diversa gama de iniciativas diseñadas para alinear los indicadores referidos a las poblaciones indígenas con los de la sociedad mayoritaria<sup>10</sup>.

Así, se produce una disparidad considerable entre las ambiciones de los pueblos indígenas y la respuesta que recibieron de los estados. En general, los estados se mostraron más dispuestos a abordar los temas socioeconómicos de equidad y acceso que los temas políticos de

---

10 Tales políticas obtuvieron resultados decididamente diversos en los cuatro países. Por ejemplo, si bien se realizó un avance considerable en algunas áreas, como ciertos aspectos de la salud de la población, se progresó mucho menos en cuanto al fenómeno más general de la pobreza indígena.

autodeterminación y diferenciación que con frecuencia revisten mayor importancia para los pueblos indígenas<sup>11</sup>.

No es difícil entender por qué. En las palabras de Fleras (1999: 188): “Lo que está en juego en la etno-política de la condición indígena son los desafíos fundamentales a las convenciones y los supuestos tácitos que apuntalan la gobernabilidad de los dominios de los colonos blancos”. La autodeterminación indígena desafía las inquietudes de los estados sobre la cohesión de la sociedad y la universalidad (“somos todos iguales”). El control potencial de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales importantes amenaza la capacidad del estado para utilizar tales recursos o facilitar su movimiento en el mercado; y en general debilita la capacidad del estado para mantener una potestad estricta de lo que ocurre dentro de sus fronteras o del orden político mismo. Así, el estado se ve obligado a evaluar –al menos en algunas áreas de la estructura política– tomar decisiones en forma conjunta. El resultado, como lo indica Humpage (2002: 85) en relación con Nueva Zelanda, es que los gobiernos centrales que se ocupan de los temas indígenas pasaron a adoptar una retórica de justicia distributiva, “que se centra en el interés acotado por redistribuir los bienes socioeconómicos” y una discusión basada en las necesidades que coloca a las personas indígenas en una posición “de ciudadanos en desventaja que necesitan ‘ayuda’ para lograr una condición socioeconómica similar” a la de las personas no indígenas. En pocas palabras, como sienten renuencia de abordar la autodeterminación indígena, los estados tratan en cambio la pobreza indígena.

Pero, ¿y si ambos aspectos están relacionados? ¿Si la autodeterminación es un elemento necesario en la lucha contra la pobreza? De hecho, existen pruebas contundentes de al menos un caso –el de las naciones indígenas americanas de EE.UU.– en el cual los dos grupos de temas están relacionados en términos prácticos y concretos.

## POBREZA INDÍGENA Y AUTODETERMINACIÓN: EL CASO DE ESTADOS UNIDOS

### EL PATRÓN DE LA POBREZA DE LOS INDÍGENAS AMERICANOS

Los pueblos indígenas de EE.UU. –que suelen ser denominados por sí mismos y por los demás como indígenas americanos o americanos na-

---

11 Al trazar una distinción entre los enunciados indígenas y la respuesta del estado, no es mi intención sugerir que los pueblos indígenas no se interesaron por la equidad o por abordar la cruda realidad de la pobreza. Sin embargo, las políticas indígenas de los cuatro países tendieron a reconocer primero y distribuir después. Si bien hay excepciones, en particular entre las poblaciones urbanas, los derechos al territorio, el reconocimiento y el autogobierno tendieron a tener prioridad por sobre los temas socioeconómicos. Este aspecto distinguió a gran parte de la política indígena en contraste con la política más distributiva de los grupos inmigrantes o de otras poblaciones minoritarias no indígenas.

tivos— forman parte de los ciudadanos más pobres del país. Las reservas de los indígenas americanos, como se denominan las tierras que pertenecen a las naciones indígenas, incluyen varios de los lugares más pobres de EE.UU., y las poblaciones que viven en las reservas ocupan el peldaño más bajo, o alguno de los más bajos, en la escala de ingresos, empleo, salud, vivienda, educación y otros indicadores de pobreza (Henson et al., por publicarse).

Resulta sorprendente, sin embargo, que esta situación no sea uniforme en todas las naciones indígenas. En el último cuarto del siglo XX, aproximadamente, algunas de estas naciones tuvieron mejores desempeños que otras: lograron desarrollar economías sustentables que cuadraban con su propia estrategia y su propio criterio de éxito económico. Además, este patrón desigual de desempeño económico no puede explicarse con facilidad recurriendo a varios de los factores económicos usuales tales como dotación de recursos naturales, logros educativos o ubicación geográfica, factores que varían ampliamente entre las naciones más exitosas. Tampoco surge una explicación sencilla de este patrón sobre la base del colonialismo interno ni la dependencia. Si bien su historia de interacción con el poder colonial es distinta, las naciones indígenas de EE.UU., sin incluir Alaska, se vieron sujetas a un régimen bastante similar de dominación legal y política<sup>12</sup>. Este régimen bien puede explicar que hayan caído en la pobreza, pero no los distintos grados de éxito en superarla.

## EXPLICANDO EL PATRÓN

A mediados de la década del ochenta, el Proyecto Harvard sobre Desarrollo Económico de los Indígenas Americanos comenzó a realizar tareas de investigación diseñadas para explicar el patrón emergente del éxito económico de las comunidades indígenas. ¿Qué era lo que permitía que algunas naciones indígenas se librasen del patrón general de pobreza aparentemente insoluble? ¿Cuáles eran las condiciones para lograr un desarrollo económico sostenido en las reservas de los indígenas americanos?

Esta investigación, que continúa siendo desarrollada a la fecha por el Proyecto Harvard y el Instituto de Naciones Nativas para el Liderazgo, la Administración y la Política de la Universidad de Arizona, generó resultados que plantean importantes cuestiones de carácter político. A lo largo de una muestra de casi setenta naciones indígenas, los factores que predicen con más constancia el desarrollo económico sustentable de las reservas indígenas no son factores económicos tales como la ubicación geográfica, los logros educativos o la dotación de

---

12 En Alaska, véase Case y Voluck (2002), Berger (1985), y Cornell y Kalt (2003).

recursos naturales, sino en gran medida factores políticos. Tres de ellos resultaron de particular importancia:

- *La soberanía o el autogobierno.* Los pueblos indígenas tienen que poseer la facultad real de tomar decisiones por sí solos, desde la elaboración de la Constitución y las leyes hasta el diseño de políticas. El motivo principal es la responsabilidad; así quienes toman las decisiones quedan vinculados con las consecuencias que se desprendan de ellas.
- *Instituciones de gobierno competentes.* Los pueblos indígenas deben poder ejercer la facultad de tomar decisiones de manera efectiva. Para ese fin se requiere estabilidad institucional, mecanismos despolitizados y calificados de resolución de controversias (tales como tribunales tribales) y de administración de recursos y emprendimientos, entre otros. De esta manera se crea un ambiente de acción de gobierno estable, justo, competente y confiable, y se cambia el eje de gobierno hacia la construcción de una nación alejándolo de las batallas entre facciones por los recursos<sup>13</sup>.
- *Congruencia entre las instituciones de gobierno formal y la cultura política indígena.* Debe haber una correlación entre las instituciones formales de gobierno y las ideas prevalentes dentro de la comunidad o la nación sobre la forma en que deba organizarse y ejercerse la autoridad. Esta correlación cultural es la fuente de la legitimidad del gobierno para quienes son gobernados, y por ende una fuente de su efectividad (Lipset, 1963). Una de las desventajas que enfrentan las naciones indígenas americanas es la marcada disparidad entre la organización social y política indígena, por un lado, y por el otro la superposición de las instituciones de gobierno diseñadas mayormente por el gobierno de EE.UU. en la década del treinta. Esta situación dio origen a gobiernos tribales que carecen del apoyo de sus propios ciudadanos, encuentran dificultades para llevar adelante proyectos y pasan a ser presa fácil del oportunismo político y los conflictos entre facciones.

Cuando estos tres factores están presentes, los activos de la comunidad –desde los recursos naturales hasta la ubicación y el capital humano– comienzan a dar frutos. Cuando faltan, tales activos suelen desperdiciarse o no rendir en todo su potencial. En resumen, son los factores

---

13 La idea de que las instituciones de gobierno son importantes para el desempeño económico y el bienestar social está bien establecida. Ver por ejemplo North (1990), Oberschall (1990), Barro (1991), Ostrom (1992), Knack y Keefer (1995), Egnal (1996), y La Porta et al. (1997; 1998; 1999).

políticos los que limitan o liberan el potencial de los activos económicos y de otra índole<sup>14</sup>.

## EL SIGNIFICADO Y LA FUNCIÓN DEL AUTOGOBIERNO

El primero de estos factores –la soberanía o el autogobierno– reviste un interés crítico para esta exposición. La soberanía o el autogobierno se presenta como una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo sustentable en territorios indígenas.

Lo designo como “soberanía o autogobierno” porque las ideas de exclusividad e indivisibilidad suelen estar asociadas con el término “soberanía”. La protección y la expansión de la “soberanía tribal” son desde hace mucho objetivos políticos fundamentales de las naciones indígenas americanas, pero el término no necesariamente implica una condición de estado independiente ni que se confiera autoridad absoluta en manos indígenas. Por el contrario, su uso común en la política indígena tendió a dar cabida a la posibilidad de una soberanía compartida o limitada, un uso que surge, entre otros orígenes, de la trilogía Marshall de dictámenes de la Corte Suprema de EE.UU. de la década de 1820 y principios de la década de 1830 que describían a las sociedades indígenas como naciones internas dependientes que, de todos modos, retenían su carácter de comunidades políticas diferentes y autoridad exclusiva dentro de sus territorios<sup>15</sup>. Dentro de este uso, puede imaginarse una soberanía flexible en cuanto al grado y al alcance de la autoridad a lo largo de los dominios institucionales o de política y adaptada para respaldar una relación especial entre pueblos o naciones. En algunos ámbitos puede ser una soberanía exclusiva y en otros compartida. Así, la soberanía se convierte en un continuo que admite diversos grados y no en una variable dicotómica<sup>16</sup>.

Sin embargo, este uso es menos común fuera de EE.UU., donde la soberanía suele ser considerada en términos de suma cero: en la medida en que “nosotros” la tenemos, “ustedes” no<sup>17</sup>. El término autogobierno, por otra parte, parece llevar una carga de definiciones menor:

---

14 Para consultar estos resultados, ver en particular Cornell y Kalt (1992; 1995; 1997a; 1997b; 2000; 2003), Krepps y Caves (1994), Jorgensen (2000a, de próxima publicación), Jorgensen y Taylor (2000), Jorgensen et al. (de próxima publicación), y el Proyecto sobre Desarrollo Económico Indígena Americano de la Universidad de Harvard (1999; 2000; 2003).

15 *Nación Cherokee v. Georgia*, 30 U.S. (5 Pet.) 1 (1831); *Worcester v. Georgia*, 31 U.S. (6 Pet.) 515 (1832). Ver la discusión sobre estas sentencias en Deloria y Lytle (1983).

16 La discusión sobre soberanía en Maaka y Fleras (2000: 92-94) y sobre la devolución en Smith (2002: 3-5).

17 Tully (2000: 51), en cuya descripción de esta visión sostiene que “o bien el estado dominante ejerce una jurisdicción exclusiva, o bien lo hace el pueblo indígena”, sin término me-

En todo caso, el interrogante central desde el punto de vista del desarrollo es simple y puede expresarse de diversas maneras: ¿Quién controla las relaciones primarias involucradas? ¿Quién ejerce la facultad de tomar decisiones? ¿Quién tiene la última palabra dentro de un área de la política o un conjunto de decisiones dado? ¿Quién está a cargo? En la medida en que la respuesta a tales preguntas sea “la nación indígena”, se trata de un ejemplo de autogobierno indígena. En la medida en que la respuesta sea “otras personas”, observamos la ausencia de autogobierno.

La investigación estadounidense comentada anteriormente muestra que a medida que las naciones indígenas amplían el alcance y el grado de su propio poder de tomar decisiones, aumentan sus posibilidades de alcanzar un desarrollo económico sustentable. Esto se aplica en particular a ciertos ámbitos tales como autoridad constitucional, diseño de instituciones de gobierno, generación de leyes, administración de tierras y recursos, organización de la sociedad civil y trazado de estrategias para el desarrollo económico y comunitario. En tales áreas, la posibilidad de lograr un desarrollo sustentable crece a medida que se restituyen el poder y la autoridad a las naciones o comunidades indígenas, desplazando a las entidades no indígenas, incluso los gobiernos centrales, desde la toma de decisiones a papeles de apoyo y liberando a los pueblos indígenas para que decidan por sí mismos y según su propio criterio en estos temas.

Hay que reconocer que el desplazamiento de la facultad jurisdiccional en sí mismo no es garantía de desarrollo sustentable, sino que simplemente lo posibilita. Como lo indican los resultados de la investigación resumidos anteriormente, hace falta más. Las naciones que toman las decisiones tienen que ser capaces de gobernar bien. Tienen que crear un ambiente institucional que sus ciudadanos respalden y que pueda fomentar y sostener la actividad económica y las iniciativas comunitarias que cuadren con sus oportunidades y objetivos estratégicos. Pero el autogobierno en sí sigue siendo esencial. Una jurisdicción que no esté respaldada por instituciones de gobierno efectivas no será productiva, pero un conjunto de instituciones de gobierno bien diseñadas que carezcan de autoridad jurisdiccional será inoperante. En cualquiera de los casos, los resultados no conducirán al desarrollo sustentable.

¿Por qué el autogobierno cumple un papel tan importante para generar estos efectos? Esto responde a diversos motivos. Primero, con

---

dio. Etiqueta esta visión como uno de los “supuestos subyacentes” que utilizan los estados para “legitimizar el sistema de colonización interna”, y pone de relieve que deja de lado la posibilidad de que “la jurisdicción pueda compartirse”.

el autogobierno, la toma de decisiones refleja los programas de acción y el conocimiento indígenas, con lo cual es más probable que las soluciones de los problemas sean apropiadas e informadas, y por ende viables. Segundo, pone los recursos en manos indígenas y permite que los mismos se aprovechen con mayor eficiencia para cumplir los objetivos de las comunidades. Tercero, fomenta el compromiso ciudadano con el desarrollo económico y comunitario, algo que no se observa cuando la nación carece de poder concreto. Cuarto –y más importante– genera un desplazamiento de la responsabilidad gubernamental y el proceso de rendición de cuentas. Por consiguiente, tomando en cuenta el tiempo que lleve la curva de aprendizaje, la calidad de las decisiones mejora. Durante generaciones, la autoridad sobre los pueblos indígenas no sólo en EE.UU. sino en Australia, Nueva Zelanda y Canadá estuvo en manos de gobiernos no indígenas, que en raras ocasiones tuvieron que rendir cuentas a los pueblos indígenas que gobernaban. Esta separación entre quienes tenían la autoridad de tomar decisiones y quienes soportaban las consecuencias de las mismas dio lugar a un historial extraordinario y continuo de fracasos de las políticas de los gobiernos centrales en los cuatro países.

#### LA AUTODETERMINACIÓN COMO POLÍTICA ANTI-POBREZA

Como ya se señaló, cuando EE.UU. adoptó la política de autodeterminación, sus intenciones eran modestas: poner a las naciones indígenas bajo la administración de programas federales y acallar sus reclamos. Pero frente a un gobierno federal a la defensiva, y ante una política que al menos de palabra elogiaba la idea de control tribal sobre el futuro tribal, muchas naciones indígenas pasaron rápidamente a reivindicar sus facultades de autogobierno, rediseñando las instituciones de gobierno delineadas por otros, tomando a su cargo la administración de los recursos, reformulando las estrategias de desarrollo y desplazando a los decisores federales en diversos asuntos de las reservas. Algunas de estas reivindicaciones fueron polémicas, mientras que otras se desplegaron en forma gradual a medida que los jefes tribales tomaban la iniciativa en la reorganización del gobierno y la reforma constitucional, buscaban fuentes alternativas de financiación mediante empresas comerciales, excluían a los representantes federales de los procesos de decisión, dejaban de pedir permiso antes de actuar y cubrían las brechas de gobierno que había dejado una administración federal inadecuada, incompetente o paternalista.

A medida que lo hacían, las naciones que respaldaban además sus facultades reivindicadas con instituciones de gobierno efectivas y con coherencia cultural empezaron a ver resultados significativos. Algunos de tales resultados fueron un menor desempleo, menos personas

que necesitaran asistencia social, el surgimiento de emprendimientos económicos viables y diversos –tanto tribales como privados– en tierras de las reservas, una administración más efectiva de los programas y servicios sociales, incluyendo los que abordaban inquietudes culturales y lingüísticas, y una mejor administración de los recursos naturales. En un caso tras otro, tales naciones demostraron ser mucho mejores para encargarse de sus propios asuntos y administrar sus propios recursos que los administradores federales<sup>18</sup>.

El gobierno estadounidense, sin darse cuenta, había encontrado la única política que –en tres cuartos de siglo de intentos federales por mejorar las condiciones socioeconómicas de las reservas indígenas americanas– realmente logró un avance significativo contra la pobreza en las reservas. Si bien EE.UU. tal vez no se había propuesto que la política de “autodeterminación” lanzada en la década del setenta incluyera autoridad constitucional y mayor jurisdicción tribal, varias naciones indígenas eligieron interpretarla de esa manera y así obtuvieron enormes beneficios. La autodeterminación resultó ser una efectiva política anti-pobreza, la primera en la historia de las relaciones entre EE.UU. y las naciones indígenas.

#### ASPECTOS TRANSFERIBLES DE LOS RESULTADOS EN ESTADOS UNIDOS

La experiencia de los indígenas americanos vincula la autodeterminación y la autogobernabilidad con la superación de la pobreza. Sostiene que la forma de atacar las desventajas socioeconómicas entre los pueblos indígenas no pasa principalmente por organizar programas diseñados en forma central que aborden la pobreza y sus patologías sociales relacionadas –aunque tales programas pueden proporcionar a las tribus los recursos y el conocimiento calificados necesarios– sino en cambio ampliar de manera sustancial la autoridad jurisdiccional de tales naciones y conferirles la facultad de desarrollar instituciones de gobierno competentes que a su vez puedan respaldar economías autodeterminadas sustentables y programas sociales de diseño propio.

Pero, ¿hasta qué punto puede generalizarse partiendo del caso de EE.UU.? ¿Puede extenderse a Australia, Nueva Zelanda y Canadá? Una mayor jurisdicción y autoridad constitucional, respaldada por instituciones de gobierno efectivas y con coherencia cultural, ¿pueden dar resultados comparables en el bienestar comunitario y económico indígena?

---

18 Cornell y Kalt (1992; 1998), Cornell et al. (1998), Jorgensen (1997; 2000b), Jorgensen y Taylor (2000), Krepps (1992), Krepps y Caves (1994), Wakeling et al. (2001), Proyecto sobre Desarrollo Económico Indígena Americano de la Universidad de Harvard (1999; 2000; 2003).

Sólo una investigación sistemática puede dar una respuesta apropiada a estas preguntas<sup>19</sup>. No obstante, es posible pensar que los resultados del caso estadounidense pueden hacernos reflexionar sobre otras situaciones y contextos. Los desarrollos específicos también dependen de otros factores y la traducción de estos resultados en iniciativas de política práctica en otros países requerirá una evaluación cuidadosa de cada situación específica. Al menos tres temas parecen ser importantes: las circunstancias económicas de los distintos pueblos indígenas; el problema de identificar las unidades apropiadas de autoridad colectiva; y la disposición de las sociedades mayoritarias a tolerar las diferencias e invertir en las capacidades indígenas. Evaluaré los dos primeros a continuación, y el último, en la sección final de este trabajo.

#### CIRCUNSTANCIAS ECONÓMICAS

La variación dentro de un país en cuanto a oportunidades y recursos económicos evidentemente tiene un notable efecto sobre el potencial de desarrollo de los pueblos indígenas. A modo de ejemplo obvio y extremo en EE.UU., las naciones indígenas y esquimales ubicadas en regiones remotas de Alaska o en bases territoriales muy pequeñas enfrentan oportunidades económicas más limitadas que las naciones indígenas ubicadas cerca de grandes áreas metropolitanas o en bases territoriales extensas. En forma similar, la variación del capital humano puede afectar la capacidad de los pueblos indígenas para aprovechar ciertos tipos de oportunidades, o demorar la acción en respuesta a tales oportunidades mientras se efectúan las inversiones de capital humano.

Esta variación es evidente en los cuatro países. Muchas de las primeras naciones de Canadá quedaron con bases territoriales mínimas o están ubicadas muy lejos de los mercados y los sistemas de transporte. También muchas comunidades de aborígenes australianos están ubicadas en lugares remotos; la situación de los pueblos maoríes es más variada. Algunos grupos tienen mayores niveles de educación o experiencia de mano de obra que otros. Estas variaciones no invalidan las conclusiones extraídas del caso estadounidense, dado que también se verifican allí. La autodeterminación, la autogobernabilidad y las instituciones de gobierno apropiadas y efectivas crean un ambiente en el cual el desarrollo sustentable se vuelve posible, pero la naturaleza y el alcance del desarrollo y su efecto sobre la comunidad dependen de qué tiene la nación o el pueblo indígena para trabajar y de las decisiones específicas que tome. Lo que indica

---

19 Una investigación de esta naturaleza iniciada en Canadá encontró pruebas de la existencia de relaciones similares. Ver Jorgensen et al. (de próxima publicación), Chandler y Lalonde (1998), y Moore, Forbes y Henderson (1990).

el caso de EE.UU. es que resulta mucho más probable que los activos económicos, de cualquier orden, sean productivos cuando las naciones indígenas tienen el poder de tomar decisiones y la capacidad institucional para respaldarlo.

#### LA UNIDAD SOCIAL DE AUTORIDAD

Pero ¿dónde debería residir el poder de tomar decisiones y la capacidad institucional? La autodeterminación y la auto-gobernabilidad requieren sujetos en el sentido gramatical: alguien tiene que decidir y gobernar. ¿En qué unidades sociales se asientan los derechos a la autodeterminación? ¿Dentro de qué unidades sociales deberían establecerse las instituciones de autogobernabilidad? ¿A quién refiere el prefijo “auto” en estos procesos?

En los cuatro países, uno de los resultados más destacados en un siglo o más de colonialismo, expropiación de tierras, limpieza étnica, movimientos de población impuestos, programas de asimilación y políticas relacionadas con el estado colonizador fue la transformación de los límites de los grupos indígenas, muchos de los cuales ya eran porosos y dinámicos antes del contacto con los europeos. Algunas colectividades desaparecieron mientras que otras se mezclaron o se fragmentaron; algunos límites se inventaron arbitrariamente mientras que otros surgieron de la consolidación de relaciones preexistentes.

Si bien estos procesos eran comunes en EE.UU., la forma particular que adoptaron en ese país arroja, en la mayoría de los casos, una claridad inusual sobre la referencia del prefijo “auto”. A pesar de la urbanización y los matrimonios entre integrantes de distintos grupos de indígenas americanos, las sociedades tribales siguieron existiendo y, en algunos casos, prosperando en las reservas indígenas. Si bien los enfrentamientos, el colonialismo y los programas de asimilación llegaron casi a extinguir la base territorial indígena, las tierras restantes, algunas de ellas extensas, se combinaron con el proceso de creación de tratados y las peculiaridades de la administración federal de los asuntos indígenas para simplificar y hacer más rígidos los límites entre grupos que antes eran más complejos o fluidos. Aunque este proceso a menudo pasó por alto las percepciones indígenas, sin proponérselo sentó los cimientos para la continuidad y la supervivencia tribal (Cornell, 1988b).

Hoy en día, la mayoría de las naciones indígenas siguen siendo fuertes como unidades políticas y como marcos de identidad colectiva. La noción de “auto” en la autogobernabilidad en la mayoría de los casos quedó en evidencia, imbuida tanto en las relaciones sociales y las prácticas culturales continuadas, como en las relaciones políticas formales establecidas por tratados entre las naciones indígenas individuales y

EE.UU. De esta manera, indica dónde debería residir la autoridad constitucional y jurisdiccional, y orienta la construcción de la nación<sup>20</sup>.

La situación se mostró más variable en los otros tres países. Por ejemplo, una inquietud recurrente en Australia, de acuerdo con Bern y Dodds (2000: 163), “es de qué forma deberían estructurarse el autogobierno y la representación indígenas, en vista de la serie de objetivos que se supone debe cumplir el auto-gobierno y de la diversidad de las comunidades aborígenes”. Gran parte de la estructura organizacional de las relaciones entre grupos en Australia actualmente está incorporada a las organizaciones de servicios indígenas locales o regionales con financiación federal o en la Comisión de Aborígenes e Isleños del Estrecho de Torres (ATSIC) nacional. Sanders (2002) aduce que tanto las organizaciones de servicio como la ATSIC representan los intereses indígenas, si bien distintos grupos de intereses y de diferentes formas, pero también reconoce que muchas comunidades aborígenes locales no consideran que las organizaciones de servicios ni los organismos nacionales electos representen sus inquietudes en forma adecuada.

Bern y Dodds comentan la situación del Territorio del Norte, donde la política aborígen está constituida por tres formas primarias: consejos territoriales, comunidades locales y grupos lingüísticos/de parentesco. Sólo estos últimos tienen raíces tradicionales. Las comunidades locales “se basan en gran medida sobre la contención pastoral y/o instituciones de misiones/gubernamentales”, mientras que los consejos territoriales son producto de leyes federales (2000: 174). Sólo unos pocos grupos, en particular los que cuentan con una base geográfica o fuertes lazos lingüísticos, pudieron organizarse “por sobre el nivel de la comunidad local” en forma efectiva (Bern y Dodds, 2000: 175). David Martin argumenta que en gran parte de Cabo York, “existen muy pocas instituciones políticas indígenas que abarquen a toda la comunidad (si es que existe alguna), aparte de los cuasi-consejos comunitarios de gobierno local establecidos conforme con la legislación del Estado y los cuerpos regionales...” (2001: 14). Muchas comunidades surgieron de la reubicación obligada en asentamientos de misiones o del gobierno; los consejos que nacieron de tales situaciones, afirma, “carecen de la autoridad política y moral” que se requiere para obtener una autogobernabilidad efectiva. Cualquier orden institucional nuevo requerirá identificar –y tal vez reconstruir– “centros claros de autoridad política”

---

20 Algunas excepciones a este patrón general son los pueblos forzados a vivir juntos en reservas o a hacer tratados compartidos, y aquellos fragmentados por guerras, migraciones forzadas u otros acontecimientos. Tanto Alaska como California contienen asimismo muchos grupos nativos pequeños ubicados en pequeñas bases territoriales, que limitan las fuentes de capital humano y motivan el debate sobre el desarrollo de instituciones conjuntas a mayor escala y con una jurisdicción más amplia.

(Martin, 20001: 17) en estas comunidades: una tarea difícil. Mientras tanto, Diane Smith (2002) y otros abogan por un sistema de autogobernabilidad “en capas y disperso en el plano regional” en el cual las comunidades locales sean los elementos básicos jurisdiccionales, que para ciertos fines se sumen y conformen estructuras mayores.

Una historia indígena distinta en Nueva Zelanda derivó en algunos temas similares. Según el historiador maorí Ranginui Walker, antes de las incursiones europeas, el *hapu*, a veces descrito como un clan<sup>21</sup>, era “la principal unidad política que controlaba una zona definida de territorio tribal” (1990: 64). Angela Ballara (1998) rastreó los procesos históricos que alentaron a los maoríes a alterar esta estructura política. Tales estructuras son por lo general dinámicas, pero la influencia europea moldeó el proceso de cambio de una manera particular. Al negociar por las tierras, los europeos alentaron a los principales jefes a perseguir niveles crecientes de organización social. Los maoríes respondieron a la presión territorial en parte combinándose en unidades más grandes para defender sus intereses. Con el tiempo, tanto los europeos como los maoríes tendieron a organizar a los pueblos indígenas en menos y más grandes grupos sociales. Como resultado, se privilegiaron los *iwi* (concebidos como pueblos, tribus o confederaciones de *hapu*) por sobre los *hapu*. La política de gobierno formal y la organización de los programas sociales apuntaron a seguir la tendencia en los últimos años y así derivó en lo que Manuhua Barcham (2000: 141) denomina “la *iwización* de la sociedad maorí”.

Pero la situación se complicó aún más por la diversificación continua. La mayoría de los maoríes viven ahora en ciudades, hecho que, junto con la integración más general de muchos maoríes en la sociedad neocelandesa, dio origen a nuevos intereses que no se combinan fácilmente con las construcciones de *hapu* o *iwi*. Hablando del concepto maorí de *tino rangatiratanga*, un concepto polisémico que combina ideas de soberanía, autodeterminación, autonomía, categoría de nación y liderazgo tribal, entre otras cosas, Maaka y Fleras observan que “para algunos, el *tino rangatiratanga* reside dentro del *hapu*; para otros, dentro del *iwi*; para un tercer grupo, sólo en los maoríes en tanto colectividad; y para un último grupo, dentro del individuo” (2000: 100). En

---

21 Walker (1990) identifica tres unidades básicas de la sociedad maorí: el *whanau* es una familia extendida, el *hapu* es un grupo de descendencia compuesto por *whanau* relacionados, y el *iwi* es un grupo de descendencia compuesto por *hapu* relacionados. Ballara (1998: 161) describe a los *hapu* como “grupos sociales y colectivos políticamente independientes que también se consideran a sí mismos identificados en forma categórica con un conjunto de personas más amplio”. Al igual que Walker enfatiza su importancia, pero destaca también que esta organización tripartita no es tan rígida ni tan estática como podría desprenderse de una simple descripción (ballara, 1998: 17-19).

estas condiciones, ¿qué forma debería adoptar el autogobierno? (Véase Humpage, Capítulo 9).

En Canadá, como en EE.UU., una extensa historia de concertación de tratados, pérdidas territoriales y administración federal paternalista reformuló los límites entre grupos y las relaciones políticas en cuestiones aborígenes. En particular, conforme a la Ley sobre Temas Indígenas de 1876 y sus posteriores enmiendas, el gobierno de Canadá reconoció a varios grupos de pueblos aborígenes como bandas, reconoció ciertas tierras como reservadas para las mismas, reemplazó las formas y prácticas gubernamentales indígenas por otras impuestas y, en nombre de los objetivos asimilacionistas, reguló numerosos aspectos de la vida de los aborígenes. Si bien algunos límites e identidades grupales respaldados por el reconocimiento federal tenían sentido, otros parecían haber sido elegidos según el capricho de los administradores locales o bien ser simplemente resultado de una geografía dispersa<sup>22</sup>. Los pueblos que estaban distribuidos en una zona amplia y compartían una cultura y un idioma solían estar disgregados y aislados unos de otros en pequeños grupos sobre superficies diminutas. Sus modestas facultades de autogobierno se ejercían mediante instituciones impuestas que “no tenían congruencia con las premisas culturales de los pueblos aborígenes” (Scott, 1993: 322). Hoy en día, la población indígena de Canadá es mucho menor, en números absolutos, que la población indígena de EE.UU., pero está dividida en muchas más primeras naciones ubicadas en muchas más reservas, por lo general mucho más pequeñas.

En la década del noventa, una de las principales preocupaciones de la Comisión Real sobre Pueblos Aborígenes de Canadá era el efecto de esta fragmentación de origen histórico sobre el autogobierno. La Comisión llegó a la conclusión de que algunas bandas y comunidades aborígenes eran demasiado pequeñas para ejercer facultades de autogobierno en forma efectiva. “El problema”, comunicó la Comisión, “es que las naciones aborígenes históricas se vieron debilitadas por las enfermedades, la reubicación y toda la gama de políticas de gobierno asimilacionistas. Fueron fragmentadas en bandas, reservas y pequeños asentamientos. Sólo algunas operan actualmente como colectividades; deberán reconstruirse como naciones” (Comisión Real sobre Pueblos Aborígenes, 1996: 26). Asimismo, indicó que los aproximadamente mil asentamientos aborígenes o comunidades en reservas de Canadá abarcaban sólo “60 a 80” naciones de esta índole, sobre la base de los lazos de cultura e identidad. Si bien algunas de las primeras naciones

---

<sup>22</sup> Existen casos similares en EE.UU., pero, en parte gracias a las diferencias en los procesos de creación de tratados, son menos prevalentes que en Canadá.

canadienses cuestionarían estas cifras y probablemente tengan un concepto distinto de sí mismas, el tema subyacente sigue siendo el mismo: ¿A qué nivel del orden social sería apropiado que se construyeran las instituciones? ¿A nivel de bandas, tribus, confederaciones de tribus u otras entidades?

Esta herencia del colonialismo y el paternalismo no será fácil de superar. En muchos casos, resultará complejo y llevará tiempo encontrar unidades sociales de autoridad apropiadas, pero el que tales unidades ya no sean algo evidente no es argumento en contra de la autodeterminación. Por el contrario, debería hacer que tanto los pueblos indígenas como los gobiernos centrales presten mayor atención en un primer paso hacia la construcción de las naciones<sup>23</sup>. Al buscar tales unidades, deben tenerse en mente varias cosas. Primero, el resultado debe ser obtenido en forma interna; las unidades impuestas tienen más probabilidades de fracasar. Segundo, esta tarea llevará tiempo; reconstruir el sentido de ser una nación no tiene plazos fijos pero sí un proceso de deliberación profunda y amplia participación comunitaria. Tercero, tanto los jefes indígenas como los gobiernos centrales deberán alcanzar dos requisitos: legitimidad y gobernabilidad. La combinación de ambas es uno de los mayores desafíos para la construcción de una nación.

#### CONCLUSIÓN: IMPLICACIONES PARA LA POLÍTICA

La evidencia extraída del caso estadounidense indica que la autodeterminación indígena constituyó un elemento crítico en los esfuerzos de las naciones indígenas americanas por mejorar su condición socioeconómica. Si bien la situación indígena en Australia, Nueva Zelanda, Canadá y EE.UU. varía, la existencia de ciertos puntos en común alienta la realización de investigaciones comparativas y la búsqueda de aprendizajes que se puedan traducir en la toma de decisiones políticas. Tales puntos indican que sería un error que los otros gobiernos desearan las evidencias obtenidas de este caso.

Las implicaciones generales para la política parecen ser tres. En primer lugar, la negación a aceptar las demandas indígenas de autodeterminación paraliza los esfuerzos –destacables en los cuatro países– por superar la pobreza indígena. Ambos factores están profundamente conectados y deben tomarse en cuenta en el diseño de las políticas públicas.

En segundo lugar, implementar la autodeterminación indígena y desarrollar las capacidades de autogobierno requerirá innovación

---

23 Una cantidad de pueblos indígenas dio ese paso activamente en distintos momentos, desde el Consejo Tribal *Ktunaxa-Kinbasket* de Canadá a la Nación *Yakima* de EE.UU. Ver por ejemplo Instituto de Naciones Nativas para el Liderazgo, la Administración y la Política (2001) y *Yakima Nation Review* (1978).

y una diversidad de modelos. Un único enfoque para todos los casos dentro de un país dado –tentación común para los gobiernos centrales preocupados por el control administrativo y la conveniencia– está destinado al fracaso<sup>24</sup>. Tendrá un desenlace desastroso por la variada diferenciación cultural que estos lucharon por conservar y la diversidad de la organización social que la historia de cada país impuso sobre sus pueblos indígenas.

En tercer lugar, la mejor forma de evitar esa receta del único enfoque para todos los casos, que está destinada a fracasar, consiste en dejar que los pueblos indígenas decidan por sí mismos quiénes personifican apropiadamente el concepto del prefijo “auto” de la autogobernabilidad y de qué manera deberían estructurarse las instituciones del autogobierno, así como aceptar la variedad de relaciones y soluciones de gobernabilidad que indudablemente surgirán. Este es el significado de la autodeterminación. Además, no sólo la toma de decisiones realizada por personas ajenas en este aspecto es la antítesis de la autodeterminación, sino que ni las unidades colectivas ni las instituciones de gobierno impuestas por autoridades externas tienen probabilidades de ganarse el respeto ni la lealtad de los pueblos sobre los cuales se imponen, lo que significa que no funcionarán.

El interrogante acerca de *lo que realmente funcionará* debería despertar cierto interés de los gobiernos centrales. Ciertamente, los derechos de los pueblos indígenas a reformular el orden político en el que se vieron forzados a ingresar y a gobernarse a sí mismos a su manera proporcionan un argumento sustancial a favor de la autodeterminación. Pero lo que muestran los datos estadounidenses es que existe también un argumento económico que la respalda, no sólo desde el punto de vista de los pueblos indígenas sino también desde el punto de vista de los gobiernos centrales y de las sociedades mayoritarias. Ellos también tienen algo que ganar.

Después de todo, la pobreza es onerosa y sus costos adoptan al menos dos formas. Primero, el intento de aliviar la pobreza indígena mediante la prestación de servicios sociales constituye una estrategia cara, que tiende a consistir en medidas paliativas en vez de soluciones, y por ende es una historia sin fin. Segundo, la pobreza es costosa en términos de recursos perdidos, ya que hace dependientes a las personas y las limita en su capacidad de aportar a la sociedad. Los datos de EE.UU. son notables en este aspecto: indican que las naciones indígenas que poseen autodeterminación no sólo tienen mayores probabili-

---

24 Pueden consultarse exposiciones sobre un intento reciente del gobierno canadiense por adoptar un enfoque de este tipo en Mohawk Council of Akwesasne (2002) y Cornell, Jorgensen y Kalt (2002).

dades de construir economías que sustenten a su propio pueblo, sino que en el proceso también generan como resultado indirecto importantes beneficios a las comunidades no indígenas por medio de puestos de trabajo, mayores oportunidades de negocios, menos personas que requieran asistencia social y otros aspectos similares. En el plano económico, la autodeterminación es una propuesta en la que todas las partes ganan.

Si los gobiernos centrales rechazan el argumento en pro de la autodeterminación basado en los derechos, cabe esperar que su propio interés económico los haga reconsiderarlo. Como lo expresamos junto con Joseph Kalt en otro trabajo (Cornell y Kalt 1998), la historia de EE.UU. es clara: si los gobiernos centrales desean perpetuar la pobreza indígena, los males y el resentimiento que la acompañan y su elevado costo, la mejor manera de hacerlo es debilitar la soberanía y la autodeterminación tribales. Pero si desean vencer a la pobreza indígena y a todo lo que la rodea, deben respaldar la soberanía y la autodeterminación tribales e invertir en ayudar a que los pueblos indígenas desarrollen la capacidad de gobierno para que apoyen las facultades soberanas con gobiernos propios y efectivos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Anaya, S. J. 1996 *Indigenous Peoples in International Law* (New York: Oxford University Press).
- Armitage, A. 1995 *Comparing the Policy of Aboriginal Assimilation: Australia, Canada, and New Zealand* (Vancouver: University of British Columbia Press).
- Arthur, W. S. 2001 "Indigenous autonomy in Australia: Some concepts, issues and examples" (Australia: Centre for Aboriginal Economic Policy Research, The Australian National University) Discussion Paper N° 220/2001.
- Ballara, A. 1998 *Iwi: The dynamics of Maori tribal organization from c. 1769 to c. 1945* (Wellington: Victoria University Press).
- Barcham, M. 2000 "(De)Constructing the Politics of Indigeneity" in Ivison, D.; Patton, P. and Sanders, W. (eds.) *Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Barro, R. 1991 "Economic Growth in a Cross Section of Countries" in *Quarterly Journal of Economics*, 106: 407-43.
- Barsh, R. L. and Trosper, R. L. 1975 "Title I of the Indian Self-Determination and Education Assistance Act of 1975" in *American Indian Law Review*, 3: 361-95.

- Beavon, D. and Cooke, M. 2001 "Measuring Aboriginal Well-Being in Four Countries: An Application of the UNDP's Human Development Index to Canada, the United States, New Zealand, and Australia". Presentation to the Population Association of America, Washington DC, marzo 29-31.
- Behrendt, L. 2001 "Indigenous Self-Determination in the Age of Globalization" in *Balayi: Culture, Law and Colonialism*, 3: 1-7.
- Berger, T. R. 1985 *Village Journey: The Report of the Alaska Native Review Commission* (New York: Hill and Wang).
- Bern, J. and Dodds, S. 2000 "On the Plurality of Interests: Aboriginal Self-Government and Land Rights" in Ivison, D.; Patton, P. and Sanders, W. (eds.) *Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Case, D. and Voluck, D. A. 2002 *Alaska Natives and American Laws* (Fairbanks: University of Alaska Press).
- Chandler, M. J. and Lalonde, C. 1998 "Cultural continuity as a hedge against suicide in Canada's First Nations" in *Journal of Transcultural Psychiatry*, 35: 191-219.
- Cornell, S. 1988a *The Return of the Native: American Indian Political Resurgence* (New York: Oxford University Press).
- Cornell, S. 1988b "The transformations of tribe: organization and self-concept in Native American ethnicities" in *Ethnic and Racial Studies*, 11, N° 1, January.
- Cornell, S.; Jorgensen, M. and Kalt, J. P. 2002 "The First Nations Governance Act: Implications of Research Findings from the United States and Canada. A Report to the Office of the British Columbia Regional Vice-Chief, Assembly of First Nations" (USA: Native Nations Institute for Leadership, Management, and Policy/ The University of Arizona).
- Cornell, S. and Kalt, J. P. 1992 "Reloading the Dice: Improving the Chances for Economic Development on American Indian Reservations" in Cornell, S. and Kalt, J. P. (eds.) *What Can Tribes Do? Strategies and Institutions in American Indian Economic Development* (Los Angeles: American Indian Studies Center, UCLA).
- Cornell, S. and Kalt, J. P. 1995 "Where Does Economic Development Really Come From? Constitutional Rule among the Contemporary Sioux and Apache" in *Economic Inquiry*, 33, July.
- Cornell, S. and Kalt, J. P. 1997a "Cultural Evolution and Constitutional Public Choice: Institutional Diversity and Economic Performance on American Indian Reservations" in Lott, J. (ed.) *Uncertainty and Evolution in Economics: Essays in Honor of Armen A. Alchian* (London/New York: Routledge).

- Cornell, S. and Kalt, J. P. 1997b "Successful Economic Development and Heterogeneity of Governmental Form on American Indian Reservations" in Grindle, M. S. (ed.) *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries* (Cambridge: Harvard Institute for International Development).
- Cornell, S. and Kalt, J. P. 1998 "Sovereignty and Nation-Building: The Development Challenge in Indian Country Today" in *American Indian Culture and Research Journal*, 22, N° 3.
- Cornell, S. and Kalt, J. P. 2000 "Where's the Glue: Institutional and Cultural Foundations of American Indian Economic Development" in *Journal of Socio-Economics*, 29.
- Cornell, S. and Kalt, J. P. 2003 "Alaska Native Self-Governance and Service Delivery: What Works?" in *Joint Occasional Papers in Native Affairs* (Tucson: Udall Center for Studies in Public Policy, The University of Arizona) N° 2003-1.
- Cornell, S.; Kalt, J. P.; Krepps, M. and Taylor, J. 1998 "American Indian Gaming Policy and its Socio-Economic Effects: A Report to the National Gambling Impact Study Commission" (Cambridge: The Economics Resource Group) July.
- Deloria, V. and Lytle, C. M. 1983 *American Indians, American Justice* (Austin: University of Texas Press).
- Dodson, M. and Pritchard, S. 1998 "Recent Developments in Indigenous Policy: The Abandonment of Self-Determination?" in *Indigenous Law Bulletin*, 4, N° 15, October.
- Durie, M. 1998 *Te Mana, Te Kāwanatanga: The Politics of Māori Self-Determination* (Auckland: Oxford University Press).
- Durie, M. 2000 "Contemporary Maori Development: Issues and Broad Directions" (New Zealand: Development Studies Programme, University of Waikato) Working Paper N° 7/2000.
- Egnal, M. 1996 *Divergent Paths: How Culture and Institutions Have Shaped North American Growth* (New York: Oxford University Press).
- Esber, G. S. 1992 "Shortcomings of the Indian Self-Determination Policy" in Castile, G. and Bee, R. (ed.) *State and Reservation: New Perspectives on Federal Indian Policy* (Tucson: University of Arizona Press).
- Fleras, A. 1999 "Politicising Indigeneity: Ethno-politics in White Settler Dominions" in Havemann, P. (ed.) *Indigenous Peoples' Rights in Australia, Canada, and New Zealand* (Auckland: Oxford University Press).
- Fleras, A. and Elliott, J. L. 1992 *The 'Nations Within': Aboriginal-State Relations in Canada, the United States, and New Zealand* (Toronto: Oxford University Press).

- Fleras, A. and Spoonley, P. 1999 *Recalling Aotearoa: Indigenous Politics and Ethnic Relations in New Zealand* (Auckland: Oxford University Press).
- Getches, D. H. 2001 "Beyond Indian Law: The Rehnquist Court's Pursuit of States' Rights, Color-Blind Justice and Mainstream Values" in *Minnesota Law Review* 86, N° 2, December.
- Harvard Project on American Indian Economic Development 1999 *Honoring Nations: Tribal Governance Success Stories, 1999* (Cambridge: Harvard Project on American Indian Economic Development, Harvard University).
- Harvard Project on American Indian Economic Development 2000 *Honoring Nations: Tribal Governance Success Stories, 2000* (Cambridge: Harvard Project on American Indian Economic Development, Harvard University).
- Harvard Project on American Indian Economic Development 2003 *Honoring Nations: Tribal Governance Success Stories, 2002* (Cambridge: Harvard Project on American Indian Economic Development, Harvard University).
- Havemann, P. 1999 "Chronology Two: Twentieth-Century Public International Law and Indigenous Peoples" in Havemann, P. (ed.) *Indigenous Peoples Rights in Australia, Canada, and New Zealand* (Auckland: Oxford University Press).
- Henson, E.; Taylor, J. B.; Beane, S.; Bishop, K.; Black, S. S.; Grant, K. W.; Jorgensen, M.; King, J.; Lee, A. J.; Nelson, H. and Roubideaux, Y. forthcoming "Native America at the New Millenium" in *Harvard Project on American Indian Economic Development, American Indian Research and Grants Assessment Project: A Report to the Ford Foundation* (Cambridge: Harvard University).
- Humpage, L. V. 2002 "Closing the Gaps? The politics of Maori affairs policy" (New Zeland: Massey University) unpublished Ph.D. dissertation.
- Hunter, B. 1999 "Three nations, not one: indigenous and other Australian poverty" (Australia: Centre for Aboriginal Economic Policy Research, The Australian National University) Working Paper N° 1.
- Indigenous Constitutional Convention Secretariat circa 1999 "Indigenous Constitutional Strategy, Northern Territory" Indigenous Constitutional Convention Secretariat, Casuarina, Northern Territory, Australia.
- Iverson, D. 2003 "The logic of aboriginal rights" in *Ethnicities*, 3, N° 3, September.
- Iverson, D. 2002 *Postcolonial Liberalism* (Cambridge: Cambridge University Press).

- Iverson, D.; Patton, P. and Sanders, W. (eds.) 2000 *Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Jorgensen, M. 1997 "Governing Government" Harvard, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, mimeo.
- Jorgensen, M. 2000a "Bringing the Background Forward: Evidence from Indian Country on the Social and Cultural Determinants of Economic Development" (Harvard: John F. Kennedy School of Government, Harvard University) unpublished Ph.D. dissertation.
- Jorgensen, M. 2000b "History's Lesson for HUD and Tribes" Harvard, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, mimeo.
- Jorgensen, M. (ed.) de próxima publicación *Resources for Nation Building: Governance, Development, and the Future of American Indian Nations* (Tucson: University of Arizona Press).
- Jorgensen, M.; Akee, R.; Goodswimmer, C. and Rainie, S. C. forthcoming "Understanding First Nations' Development Success: Cross-Site Analysis of Four First Nations in Treaty 8, Alberta" (USA: Native Nations Institute for Leadership, Management, and Policy, The University of Arizona).
- Jorgensen, M. and Taylor, J. 2000 "Patterns of Indian Enterprise Success: A Statistical Analysis of Tribal and Individual Indian Enterprise Performance" (Cambridge: Harvard Project on American Indian) Report to the National Congress of American Indians. Economic Development, John F. Kennedy School of Government, Harvard University).
- Knack, S. and Keefer, P. 1995 "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures" in *Economics and Politics*, 7, N° 3.
- Krepps, M. B. 1992 "Can Tribes Manage their own Resources? The 638 Program and American Indian Forestry" in Cornell, S. and Kalt, J. P. (ed.) *What Can Tribes Do? Strategies and Institutions in American Indian Economic Development* (Los Angeles: American Indian Studies Center, UCLA).
- Krepps, M. B. and Caves, R. E. 1994 "Bureaucrats and Indians: Principal-Agent Relations and Efficient Management of Tribal Forest Resources" in *Journal of Economic Behavior and Organization*, 24, N° 2.
- La Porta, R.; Lopez-de-Silanes, F.; Shleifer, A. and Vishney, R. W. 1997 "Legal Determinants of External Finance" in *Journal of Finance*, 52, N° 3, July.
- La Porta, R.; Lopez-de-Silanes, F.; Shleifer, A. and Vishney, R. W. 1998 "Law and Finance" in *Journal of Political Economy*, 106, December.

- La Porta, R.; Lopez-de-Silanes, F.; Shleifer, A. and Vishney, R. W. 1999 "The Quality of Government" in *Journal of Law, Economics and Organization*, 15, April.
- Lipset, S. M. 1963 *Political Man: The Social Bases of Politics* (New York: Anchor).
- Loomis, T. 2000 "Government's Role in Maori Development: Charting a New Direction?" (New Zealand: Development Studies Programme, University of Waikato) Working Paper N° 6.
- Maaka, R. and Fleras, A. 2000 "Engaging with Indigeneity: Tino Rangatiratanga in Aotearoa" in Ivison, D.; Patton, P. and Sanders, W. (eds.) *Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples* (Cambridge: Cambridge University Press).
- McNeil, K. 1998 *Defining Aboriginal Title in the 90's: Has the Supreme Court Finally Got it Right?* (Toronto: Robarts Centre for Canadian Studies, York University).
- Martin, D. F. 2001 "Is welfare dependency 'welfare poison'? An assessment of Noel Pearson's proposals for Aboriginal welfare reform" (Australia: Centre for Aboriginal Economic Policy Research, The Australian National University) Discussion Paper N° 213.
- Mohawk Council of Akwesasne 2002 *Nation Building Process: Setting Our Path for the Future* (Cornwall, Ontario: Mohawk Council of Akwesasne).
- Moore, M. A.; Forbes, H. and Henderson, L. 1990 "The Provision of Primary Health Care Services under Band Control: The Montreal Lake Case" in *Native Studies Review*, 6, N° 1.
- Moran, A. 2002 "As Australia decolonizes: indigenizing settler nationalism and the challenges of settler/indigenous relations" in *Ethnic and Racial Studies*, 25, N° 2, November.
- Morse, B. W. 1998 "Two Steps Forward and One Step Back: The Frustrating Pace of Building a New Aboriginal-Crown Relationship in Canada" in *The Human Rights of Indigenous Peoples* (ed.) Cohen, C. P. (New York: Transnational Publishers).
- Nagel, J. 1996 *American Indian Ethnic Renewal: Red Power and the Resurgence of Identity and Culture* (New York: Oxford University Press).
- Native Nations Institute for Leadership, Management, and Policy 2001 "Ktunaxa/Kinbasket Tribal Council: Final Report on Governmental Organization and Nation Building" (Tucson: Udall Center for Studies in Public Policy, The University of Arizona).
- Nettheim, G.; Meyers, G. D. and Craig, D. 2002 *Indigenous Peoples and Governance Structures: A Comparative Analysis of Land and Resource Management Rights* (Canberra: Aboriginal Studies Press, Australian Institute of Aboriginal and Torres Strait Islander Studies).

- North, D. C. 1990 *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Oberschall, A. 1990 "Incentives, Governance, and Development in Chinese Collective Agriculture" in Hechter, M.; Opp, K. D. and Wippler, R. (eds.) *Social Institutions: Their Emergence, Maintenance and Effects* (New York: Aldine de Gruyter).
- Ostrom, E. 1992 *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation System* (San Francisco: Institute for Contemporary Studies).
- Perry, R. J. 1996 *From Time Immemorial: Indigenous Peoples and State System* (Austin: University of Texas Press).
- Pocock, J. G. A. 2000 "Waitangi as Mystery of State: Consequences of the Ascription of Federative Capacity to the Maori" in Ivison, D.; Patton, P. and Sanders, W. (eds.) *Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Price, R. T. 2001 "New Zealand's Interim Treaty Settlements and Arrangements-Building Blocks of Certainty" in *Speaking Truth to Power: A Treaty Forum* (Canada: British Columbia Treaty Commission, Law Commission of Canada).
- Royal Commission on Aboriginal Peoples 1996 *People to People, Nation to Nation: Highlights from the Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada).
- Salée, D. 1995 "Identities in conflict: the Aboriginal question and the politics of recognition in Quebec" in *Ethnic and Racial Studies*, 18, N° 2, April.
- Sanders, W. 2002 "Towards an Indigenous order of Australian government: Rethinking self-determination as Indigenous affairs policy" (Australia: Centre for Aboriginal Economic Policy Research, The Australian National University) Discussion Paper N° 230.
- Scott, C. H. 1993 "Custom, Tradition, and the Politics of Culture: Aboriginal Self-Government in Canada" in Dyck, N. and Waldram, J. B. (eds.) *Anthropology, Public Policy and Native Peoples in Canada* (Montreal: McGill-Queen's University Press).
- Smith, D. 1993 *The Seventh Fire: The Struggle for Aboriginal Government* (Toronto: Key Porter Books).
- Smith, D. E. 2002 "Jurisdictional devolution: Towards an effective model for Indigenous community self-determination" (Australia: Centre for Aboriginal Economic Policy Research, The Australian National University) Discussion Paper N° 233.
- Tully, J. 2000 "The Struggles of Indigenous People for and of Freedom" in Ivison, D.; Patton, P. and Sanders, W. (eds.) *Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples* (Cambridge: Cambridge University Press).

- United Nations Development Programme 2003 *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World* (New York: United Nations Development Programme).
- Wakeling, S.; Jorgensen, M.; Michaelson, S. and Begay, M. 2001 *Policing on American Indian Reservations: A Report to the National Institute of Justice* (Washington: National Institute of Justice, United States Department of Justice).
- Walker, R. 1990 *Ka Whawhai Tonu Matou: Struggle without End* (Auckland: Penguin).
- Wilkins, D. 2002 *American Indian Politics and the American Political System* (Lanham, MD: Rowman and Littlefield).
- Yakima Nation Review 1978 "1855 Yakima Treaty Chronicles" in *Yakima Nation Review*, 9, N° 3, June 23.



Si bien proyectos como los realizados por el Banco Mundial llamados *Las Voces de los Pobres* pueden ser elogiados, siguen resultando incompletos en la medida en que tienden a reunir a las comunidades pobres e indígenas en la misma categoría. Este trabajo sostiene que las necesidades económicas de los pueblos indígenas –definidos como pueblos con culturas bien diferenciadas en posiciones subordinadas en circunstancias coloniales o postcoloniales<sup>2</sup>– deben ser consideradas como diferentes a las de otras comunidades pobres, prestando especial atención a cómo se empobrecieron en primer lugar. Dados diferentes puntos de partida, las comunidades indígenas necesitan estrategias radicalmente diferentes para el logro de la justicia social y el empoderamiento económico. En tal sentido, pueden plantearse dos preguntas en las comunidades específicas de todo el mundo: ¿cómo contribuyó el desarrollo a la pobreza y al desempoderamiento de las comunidades indígenas? y ¿cómo contribuye la identidad indígena con las estrategias de reducción de la pobreza y empoderamiento económico? La experiencia de Taiwán ofrece muchas lecciones a los académicos del desarrollo y pueblos indígenas.

### PUEBLOS INDÍGENAS EN TAIWÁN: LA OTRA CARA DEL MILAGRO

Si bien Taiwán ha sido promocionado durante mucho tiempo como un milagro económico a ser imitado por otros países (por ejemplo Fei, Ranis y Kuo, 1979; Galenson, 1979; Gold, 1986; Wade, 1990; World Bank, 1993), la existencia de pueblos indígenas en la nación isleña es muy poco conocida en el mundo, al igual que el efecto desastroso del desarrollo sobre sus comunidades. En una población total de 22 millones de habitantes, aproximadamente 400 mil personas (1,8% del total), en once tribus reconocidas legalmente, son de etnia austronesia y no *Han*<sup>3</sup>. En chino, actualmente estos pueblos se denominan en forma colectiva *yuanzhumin* o habitantes originales.

---

2 A los fines del presente trabajo, acepto la definición de pueblos indígenas de José Martínez Cobo en el Informe de la ONU sobre pueblos indígenas de 1986: “Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales” (Cobo 1986, citado en Hodgson, 2002).

3 *Han* aquí se refiere en forma colectiva a los tres grupos étnicos en Taiwán con raíces en China continental, generalmente denominados *mainlanders*, taiwaneses *nativos* y Hakka. Como marcador étnico para los grupos étnicos dominantes en contraposición con el pueblo indígena, el término se utiliza con mayor frecuencia en comunidades indígenas que en entornos urbanos.

Los pueblos indígenas de Taiwán pertenecen a la familia lingüística austronesia, que se extiende desde Madagascar hasta la Isla de Pascua y Hawái, y desde Taiwán hasta Nueva Zelanda. Una teoría reciente, basada en la lingüística y la antropología genética, sugiere que Taiwán puede haber sido el punto de partida de la dispersión austronesia a través de los océanos Pacífico e Índico después de su llegada desde el sudeste de China hace más de seis mil años (Bellwood, Fox y Tyron, 1995). En los últimos años ha surgido un número creciente de estudios etnográficos e históricos de estos grupos étnicos en idiomas occidentales (por ejemplo Blundell, 2000; Brown, 1996; Cauquelin, 2003; Chen, 1996; Hsu, 1991; Ka, 1995; Shepherd, 1993; Zheng, 1995). El estudio político y económico de dichos grupos ha llevado a importantes hallazgos relacionados con cuestiones de representación (Ching, 2000; 2001; Chiu, 2000; Hsieh, 1994; 1999; Ren, 1998; Stainton, 1999a), movimientos sociales indígenas (Allio, 1998; Barnes, Gray y Kingsbury, 1995; Chiu, 1989; Munsterhjelm, 2002; Stainton, 1999b; 2002), relaciones étnicas (Nettleship, 1976) y cambio religioso (Brown, 2003; Huang, 1996). Al igual que con las comunidades indígenas en América del Norte, también existe una extensa bibliografía sobre problemas médicos. No obstante, todavía hay poca información sobre el desarrollo económico en estas comunidades, inclusive en la literatura en idioma chino, con la notable excepción de una edición especial de *Cultural Survival Quarterly* (Arrigo, 2002a; 2002b; Simon, 2002) y una investigación sobre desempleo aborígen urbano (Chu, 2000).

Como otras comunidades indígenas en el mundo, los *yuanzhumin* de Taiwán han permanecido excluidos de los frutos del desarrollo durante largo tiempo. Si bien su establecimiento en Taiwán precede a la ocupación Han en más de seis mil años, y a pesar de que la infraestructura industrial del país fue levantada con su mano de obra, siguen privados del derecho de representación en comparación con la mayoría Han. En 2001, la tasa de desempleo indígena (9,4%) era mucho mayor que la tasa de desempleo general (3,8%) (Consejo de Pueblos Indígenas del Yuan Ejecutivo, 2001). El 37% no tenía empleo regular (Consejo de Pueblos Indígenas del Yuan Ejecutivo, 2001). El ingreso promedio de los trabajadores de origen aborígen ha sido considerablemente menor que el de los Han de manera constante. En 2001 era de solamente nuevo dólar de Taiwan (NT\$) 24.000 (USD 686) por mes para los trabajadores aborígenes, en comparación con NT\$ 35.600 (USD 1.017) por mes para la población económicamente activa general en Taiwán (Consejo de Pueblos Indígenas del Yuan Ejecutivo, 2001: 17)<sup>4</sup>.

Considerando que Taiwán en general posee un alto nivel de cuentapropismo (ver Shieh, 1992) y que los empresarios Han están presen-

---

<sup>4</sup> USD 1 = NT\$ 35.

tes incluso en comunidades indígenas remotas, los aborígenes con frecuencia identifican al control de sus propias comunidades como uno de sus mayores problemas sociales. En conversaciones mantenidas en las aldeas, atribuyen el problema reiteradamente a cuestiones de control de la tierra. En lo que refleja un cierto grado de asimilación a las reglas económicas Han, algunos aborígenes se quejan de la dificultad de acceso al crédito, debido a que su tierra es reconocida legalmente como reserva aborigen y no puede ser utilizada como garantía. Si las tierras de reserva aborigen ofrecieran realmente un medio de vida sustentable para sus comunidades, sus habitantes tendrían menos razones para protestar.

Las empresas taiwanesas de propiedad Han son expertas en ganar acceso a la tierra aborigen, incluso para fines tan destructivos como la minería, la producción de cemento y la eliminación de residuos nucleares. El resultado es que la mayoría de los grupos aborígenes han sido desplazados de sus cotos de caza tradicionales y ahora trabajan en empleos peligrosos de bajo salario, como por ejemplo en fábricas de cemento. El 16% de los aborígenes trabaja en la construcción, en comparación con el 8,2% de la población general (Consejo de Pueblos Indígenas del Yuan Ejecutivo, 2001).

El municipio de Hsiulin, en el condado de Hualien, al este de Taiwán, es un ejemplo paradigmático. Se trata de una comunidad donde la empresa taiwanesa Asia Cement obtuvo acceso a las tierras indígenas a través de fraudes y engaños. La historia política y económica de la tribu es el mejor punto de partida para entender qué sucedió en el condado de Hsiulin.

## LA TRIBU TAYAL DE TAIWÁN

Existe una fuerte controversia a nivel local acerca de si la población del municipio de Hsiulin debería clasificarse como parte de la tribu Tayal, o como una tribu separada, conocida como Taroko o Sediq. A los fines del presente artículo me referiré a los miembros locales como Taroko, pero utilizaré el término Tayal en contextos históricos para referirme a los agrupamientos mayores de comunidades lingüísticamente relacionadas<sup>5</sup>. La tribu Tayal, con una población de 61.597 personas, es el segundo grupo indígena de Taiwán<sup>6</sup>. Dispersa a través de regiones montañosas de los condados de Taipei, Taoyuan, Hsinchu, Miaoli, Taichung, Nantou y Hualien, también presenta el mayor rango geográfico. Debido

---

5 Escrituras alternativas de Tayal (lengua hablada en las montañas norteñas de Taiwán) vistas en ocasiones en la literatura etnográfica: Atayal y Dayan.

6 Los 28 mil miembros de la tribu Taroko en el condado de Hsiulin están incluidos en esta cifra. El gobierno de Taiwán no los reconoce como una tribu independiente.

a su resistencia inflexible a las violaciones de sus derechos de propiedad por parte de los chinos Han y los japoneses en los siglos pasados, así como también a su tradición guerrera de cazadores de cabezas y guerras inter- e intra-tribales (Mowna, 1998), sus miembros se han ganado la reputación de “feroces bárbaros” (*xiong fan*). Sus tatuajes faciales, que tanto hombres como mujeres recibían tradicionalmente al alcanzar la madurez, también eran percibidos como un signo de ferocidad por los colonialistas chinos Han, dado que los delincuentes en China en esa época eran a veces marcados en el rostro como forma de castigo.

A lo largo de las olas de inmigración china Han a Taiwán desde el siglo XVII hasta finales del siglo XIX, los Tayal permanecieron en gran medida a cargo de sus propios territorios. Durante el período de la administración Ch’ing (1683-1895), la isla fue dividida en la parte occidental, marcada en los mapas como territorio de los *shoufan* (literalmente “bárbaros cocidos”), y la parte oriental, marcada como la tierra de los *shengfan* (“bárbaros crudos”). Los colonos chinos Han y los aborígenes asimilados, ancestros de los *nativos taiwaneses* actuales, obtuvieron permiso para asentarse y cultivar tierras en la parte occidental (Brown, 1996; Pasternak, 1972; Shepherd, 1993). Los aborígenes no asimilados mantuvieron el control de sus propios territorios y se prohibió a los chinos Han asentarse en sus regiones (aunque considerando la costumbre de cazar cabezas de algunas de las tribus, es improbable que estos lo intentaran).

Antes de su integración a los sucesivos estados japonés y chino (República de China), los Tayal vivieron en comunidades unidas, reguladas por fuertes creencias religiosas: toda la naturaleza pertenecía al espíritu omnipresente *rutux*; el universo estaba estructurado de acuerdo con un orden moral llamado *gaga*; toda violación al orden moral *gaga* traería infortunio a los individuos y a toda la comunidad. Aquellos que violaran el *gaga*, por ejemplo, no podrían atrapar jabalíes durante la caza, caerían fácilmente por peligrosas laderas de montaña, y serían alcanzados más fácilmente por picaduras de mosquitos. Violaciones serias al *gaga*, incluyendo quebrantar tabúes sexuales, requerían ciertos rituales para restaurar el orden (Mowna, 1998).

Los Tayal, como cazadores y agricultores itinerantes, reinaban en vastos cotos de caza. De acuerdo con el antropólogo Masaw Mowna, del municipio de Hsiulin, los Tayal tenían un complejo sistema de instituciones de derechos de propiedad. Según Mowna, los Tayal “piensan que *la propiedad es vida*” (Mowna, 1998: 183, el énfasis es mío). En épocas pre-coloniales, los derechos de propiedad de los Tayal estaban divididos en propiedad pública –que pertenecía en forma colectiva a la comunidad– y propiedad privada –que pertenecía a familias e individuos. La propiedad colectiva incluía cotos de caza, montañas, bosques, agua, tierras no cultivadas, tierras abandonadas por los muertos, cami-

nos tribales, animales y peces que vivían dentro de estos territorios, y otros frutos de la montaña, como abejas y miel. La propiedad privada incluía a la tierra cultivada, productos agrícolas y herramientas, bosques de bambú y senderos privados (Mowna, 1998).

En tanto se consideraba que la propiedad conservaba las almas de los ancestros y representaba la esperanza de las futuras generaciones, la protección de los derechos de propiedad estaba regulada por el orden moral de *gaga*. Los derechos de propiedad no podían ser transferidos de una familia a otra sin rituales religiosos que incluyeran el sacrificio de cerdos incluso dentro de la tribu (Mowna, 1998). Los derechos de propiedad tribal también eran protegidos celosamente contra la incursión de tribus enemigas, e impuestos firmemente.

Fue sólo después de la ocupación japonesa de la isla que los pueblos indígenas de Taiwán central y oriental se integraron a un sistema moderno de estado, con nuevos sistemas de derechos de propiedad. La transición marcó el fin del control Tayal sobre su propio territorio, y comenzó entonces el proceso de pérdida cultural. Durante el período colonial japonés (1895-1945), a fin de tomar el control tanto de los bosques de la isla como de los recursos minerales y otros recursos naturales, los japoneses confinaron al pueblo indígena a reservaciones de montaña, reduciendo su territorio tradicional de dos millones de hectáreas a 24 mil hectáreas. Para poner fin a la resistencia de los pueblos indígenas los japoneses lanzaron una serie de expediciones violentas dentro del territorio aborígen, algo que los chinos no habían podido lograr. En la "Expedición de Cinco Años" de 1910 a 1914, más de 10 mil Tayal fueron asesinados. A fin de asimilar a los pueblos indígenas los japoneses los alentaron a adoptar nombres japoneses, y forzaron a los niños a aprender japonés en la escuela primaria obligatoria.

Los Tayal fueron la última tribu en caer bajo el dominio japonés. Para la década del veinte, los japoneses ya habían construido estaciones de policía, escuelas y clínicas de salud en la mayoría de las aldeas aborígenes. Administradores, oficiales de policía, militares, hombres de negocios y maestros japoneses trabajaban en toda la isla, implementando nuevos sistemas de control social y expropiando los recursos aborígenes. Fue sólo cuestión de tiempo hasta que estallara la violencia como resultado de esta violación del *gaga* sagrado (Ukan, 2002).

En lo que ahora se conoce como "el incidente Wushe", un grupo de más de trescientos guerreros Tayal atacaron a japoneses que se habían reunido para un evento deportivo en Wushe (ahora el condado de Nantou) el 27 de octubre de 1930, asesinando a 130 personas. Le llevó a las fuerzas japonesas dos meses, y la muerte de 216 aborígenes, reprimir por completo los levantamientos que siguieron. En un acontecimiento que todavía perdura en la actualidad como parte de la memoria colectiva Tayal, los japoneses contrataron a la milicia aborígen Amis para de-

capitar a 101 personas y entregárselas a cambio de un botín. Los Tayal todavía ven a este incidente como prueba de la ferocidad Tayal y de una tendencia de los Amis a colaborar con los opresores extranjeros<sup>7</sup>.

Los japoneses designaron gran parte del territorio Taroko como bosque de propiedad del estado, levantaron la industria maderera, y reubicaron a los Taroko a la fuerza en lo que hoy es el municipio de Hsiulin, en las estribaciones de las montañas. Sus tradicionales tierras de caza constituyen en la actualidad el Parque Nacional Taroko. Muchos de los senderos del parque fueron originalmente abiertos por los japoneses en las paredes rocosas del desfiladero para movilizar artillería dentro de las montañas y derrotar al feroz pueblo Taroko.

Después de su derrota en la Segunda Guerra Mundial, Japón renunció a todos los derechos sobre sus colonias en Taiwán y Corea. En 1945, sin que mediara consulta a la población de la isla, Taiwán fue entregada a la República de China (RC) para ser gobernada por el General Chiang Kai-shek y el Partido Nacionalista Chino (Kuomintang, KMT). Después de la toma del poder en China por parte del Partido Comunista, el KMT se retiró a Taiwán. Para los pueblos indígenas y los taiwaneses nativos, la transferencia de Taiwán a la República de China de Chiang Kai-shek representó solamente el cambio de un régimen colonial violento a otro (Chiu, 1999). A fin de consolidar su régimen, el gobierno del KMT masacró a más de 20 mil personas en el incidente del 28 de febrero (ver Simon, 2002), y en los cuarenta años de ley marcial que siguieron encarceló a incontables disidentes, incluyendo indígenas.

Al igual que sus predecesores japoneses, el KMT implementó políticas de asimilación del pueblo indígena y reclamó sus tierras. Se exigió a los aborígenes que adoptaran nombres chinos y aprendieran chino en la escuela. Se elaboraron reglamentaciones de registro de hogares para asimilar al pueblo indígena por la fuerza. Por ejemplo, al contraer matrimonio con un hombre chino Han, una mujer indígena perdía su condición legal de indígena. Pero si una mujer Han se casaba con un hombre indígena, conservaba su condición de china Han.

Siguiendo los precedentes japoneses, el nuevo estado chino reubicó comunidades indígenas enteras para hacer lugar a parques nacionales, zonas industriales y reservorios, o simplemente para facilitar la administración y el control social. El gobierno nacionalizó territorios tradicionales, cotos de caza y lugares rituales, y prohibió las actividades tradicionales de caza, pesca y agricultura itinerante. La mayor parte de

---

7 Al verme conversando con un hombre Amis en un restaurante, un anciano Taroko me advirtió una vez que no debía hacer amistad con los Amis, utilizando el incidente *Wushe* para probar que no eran de fiar. Sin embargo, a pesar de la animosidad mutua se han dado casos de amistades e incluso matrimonios entre ambos grupos.

las tierras con potencial de desarrollo fueron entregadas rápidamente al gobierno o a capitalistas chinos.

En 1968, el KMT comenzó a registrar los territorios indígenas como tierra de reserva aborígen legalmente reconocida. Aunque los pueblos indígenas habían vivido en Taiwán por miles de años antes de la llegada de los chinos, bajo el nuevo sistema las familias aborígenes recibieron derechos de usufructo en lugar del título de propiedad legal. Los derechos de usufructo, además, fueron otorgados solamente bajo la condición de que los cultivos fueran plantados por diez años. Esta estipulación forzaba al pueblo indígena a asimilar los patrones chinos de agricultura permanente, principalmente de cultivos comerciales. La tierra aborígen no podía ser vendida ni arrendada a extranjeros.

Debía ser cultivada, o cedida al gobierno como propiedad del estado. Esta última condición a la larga permitió a las empresas taiwanesas obtener el control de la tierra indígena con apoyo del estado.

## ASIA CEMENT EN EL MUNICIPIO DE HSIULIN

Asia Cement es una de las empresas relacionadas con el KMT que surgieron a partir de las políticas de sustitución de importaciones de finales de la década del cincuenta para proveer plástico, fibras artificiales, cemento, vidrio y otros materiales primarios a los nuevos productores industriales de Taiwán (Wade, 1990). Constituida en 1957, e incorporada a la bolsa de Taipei en 1972, se expandió hasta convertirse en el mayor proveedor de cemento de Taiwán. La planta de Hualien, en el municipio de Hsiulin, ha sido uno de sus mayores centros de producción.

En 1973, Asia Cement solicitó el arrendamiento de tierras a la oficina del municipio de Hsiulin y mantuvo su primera reunión de consulta con el pueblo Taroko. Al igual que con las reuniones de consulta de las Primeras Naciones Aborígenes de América del Norte, este acontecimiento resultó en una mayor pérdida de tierra aborígen. Los funcionarios del municipio alentaron a los granjeros Taroko a arrendar su tierra, prometiendo que Asia Cement crearía empleo local, evitaría la migración de los jóvenes hacia las ciudades y traería desarrollo económico a la comunidad. Los dueños originales recibieron una compensación por el desplazamiento de cultivos –una mera fracción del valor inmobiliario de las tierras– y la promesa de que la tierra les sería devuelta después de veinte años. Ni Asia Cement ni el municipio les aclararon a los granjeros, quienes poseían un bajo nivel instrucción, que la extracción y producción de cemento dejarían la tierra inutilizada para la agricultura.

En tanto Taiwán estuvo bajo ley marcial entre 1947 y 1987, había poco espacio para las protestas. La empresa no hizo mucho por cumplir con su promesa de emplear al pueblo Taroko. Si bien había prometido un empleo para cada una de las más de cien familias que cedieron la

tierra, solamente treinta personas fueron empleadas en ocupaciones manuales, como peones, conductores y operadores de maquinarias. Muchos de ellos desarrollaron enfermedades respiratorias como resultado de inhalar polvo de cemento, y tres murieron de complicaciones pulmonares. Durante mi visita en 2002, un hombre joven cayó muerto en la fábrica de cemento.

Se había estipulado que las concesiones de Asia Cement venían en 1993. Sin embargo, cuando algunos de los dueños originales intentaron reclamar su tierra, se encontraron con que sus derechos de propiedad habían desaparecido misteriosamente. Asia Cement declaró que los dueños habían renunciado a sus derechos de propiedad a perpetuidad, y que la empresa tenía documentación legal para probarlo. Argumentaron que la tierra era propiedad del estado y que ellos se la arrendaban legalmente al municipio. En 1973 no había mucho espacio para la protesta. Sin embargo, ahora la ley marcial había sido levantada y el pueblo Taroko estaba listo para dar pelea.

#### IDENTIDAD ABORIGEN: UNA NUEVA FORMA DE CAPITAL SOCIAL

Hacia 1993 los Taroko ya habían obtenido el capital social que conlleva la identidad legal como pueblo indígena. Al igual que muchos otros grupos en circunstancias coloniales o postcoloniales similares (Hodgson, 2002), se habían reconocido indígenas y se habían unido a alianzas transnacionales. Al adoptar la identidad de *yuanzhumin*, una traducción del aborigen que significa “habitantes originales”, se habían posicionado como pueblos colonizados con prácticas culturales, conocimientos y derechos de propiedad y posesión reconocidos internacionalmente.

El movimiento no estuvo libre de resistencia. Un antropólogo taiwanés de origen chino que había desarrollado su carrera estudiando las culturas austronesias en Taiwán llegó a declarar públicamente que los austronesios de Taiwán no eran aborígenes originales (*yuanzhumin*), sino más bien *xianzhumin*, o primeros habitantes. Su argumento se basaba en que, dado que los austronesios habían arribado a Taiwán desde otros lados (muy probablemente desde lo que hoy es China), habían sido meramente los primeros en llegar, y por lo tanto no merecían derechos especiales más allá de los acordados a la mayoría china.

A pesar de estas objeciones, el movimiento aborigen gradualmente ganó ímpetu en la década del ochenta, marcando su génesis con la fundación del diario *Gaoshan qing* (“Vegetación de Montaña”) en 1983 y la fundación de la Alianza de Aborígenes de Taiwán (ATA) en 1984. Una vez levantada la ley marcial en 1987, el movimiento creció en fuerza y número. Varias publicaciones indígenas, incluyendo a los *Shan-hai* y *Nandao Shibao*, comenzaron a surgir junto con una serie de ONGs, algunas apoyadas por la Iglesia Presbiteriana. Desde 1991, la

ATA y otros grupos indígenas han sido las únicas ONGs taiwanesas reconocidas por las Naciones Unidas, condición que otorga a los intereses indígenas en Taiwán una considerable influencia (ver Allio, 1998). En 1996 el Yuan Ejecutivo estableció el Consejo de Pueblos Indígenas, que desde entonces ha tomado una posición proactiva en temas tales como pobreza, desempleo y derecho de tierras<sup>8</sup>.

La lucha de los Taroko por recuperar las tierras entregadas a Asia Cement rápidamente se convirtió en una parte importante de ese movimiento, en gran medida gracias a la iniciativa de una ambiciosa integrante de la comunidad. En 1993, Igung Shibán, de 58 años, una mujer Taroko que había pasado la mayor parte de su vida con su esposo japonés en Japón, regresó al municipio de Hsiulin con él mientras este se recuperaba de una grave enfermedad. A su llegada, se sorprendió al encontrar que la propiedad de su padre estaba bajo el control de Asia Cement, puesto que no podía creer que este hubiera aceptado renunciar a la tierra de su familia a perpetuidad.

Con ayuda de su esposo, Igung Shibán organizó a los preocupados granjeros de la comunidad en una ONG conocida como la Asociación de Autoayuda para la Recuperación de Nuestras Tierras (Return our Land Self-Help Association). El grupo comenzó peticionando al gobierno local, y terminó llevando el caso a los tribunales. En un día de suerte para el pueblo Taroko, los funcionarios del municipio abandonaron la audiencia enfurecidos, dejando atrás una pila de documentos. Cuando Igung Shibán los revisó, encontró que estaban plagados de irregularidades. A algunos les faltaban fechas o sellos oficiales, y las firmas de muchos anteriores dueños que supuestamente habían cedido su tierra al gobierno del municipio estaban escritas con la misma letra. Durante casi un año de investigación, Igung Shibán sacó uno por uno los acuerdos de los archivos del municipio y se los mostró a los subscriptores originales para confirmar si realmente los habían firmado. Resultó que la mayor parte de las firmas en los acuerdos de renuncia a los derechos de propiedad habían sido falsificadas.

Asia Cement recurrió primero a la intimidación y la violencia en un intento por detener su investigación. Shibán y su esposo fue-

---

8 A medida que Taiwán busca una identidad nacional distinta de la china, finalmente toma conciencia de los problemas indígenas y los coloca en primer lugar en la agenda nacional. En 1997, los derechos legales de los pueblos indígenas fueron incluidos en la Constitución de la República de China. En 2000, el Partido Democrático Progresista eligió a Chen Shuibian como presidente y prometió afirmar los derechos indígenas. Para 2001, el gobierno estaba considerando el establecimiento de regiones autónomas en zonas de alta población austronesia a fin de brindar una mayor protección a los derechos indígenas. Estas políticas no deben verse como jugadas maquiavélicas para ganar un mayor espacio para Taiwán en la escena internacional, sino como respuestas a la presión política de los movimientos sociales de base.

ron atacados en dos ocasiones por matones contratados y el hombre resultó herido en una pierna, pero no se rindieron. Afortunadamente, el ambientalista local y legislador nacional Bayan Dalur, representante indígena del opositor Partido Democrático Progresista (DPP), los ayudó con el caso, brindándoles acceso a documentos del gobierno.

En 1997, Igung Shibán se presentó como candidata a representante del consejo municipal por el DPP. A su vez, el KMT designó a la esposa de su hermano como candidata, para dividir las lealtades del clan. Asia Cement también puso en juego sus recursos financieros en la campaña, ofreciendo a los habitantes locales hasta 10 mil NT\$ para que votaran por el KMT. En una comunidad con alto desempleo y bajos ingresos familiares, la tentación fue difícil de resistir. De todos modos, Shibán perdió la elección por sólo 50 votos, un resultado que demostraba una firme base de apoyo en la comunidad.

Desde entonces, Shibán ha continuado su lucha por la tierra de sus ancestros en los tribunales y a través de canales oficiales. En 1998 envió un informe sobre las luchas por la tierra Taroko al Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Poblaciones Indígenas (Shibán, 1997). Como resultado, obtuvo el apoyo de algunos periodistas; incluso *Super TV* de Taiwán filmó un documental sobre la lucha de los Taroko (Biho, 1999). Igung Shibán es una experta en adoptar las prácticas discursivas del movimiento indígena internacional.

En el documental, afirmó: “Nos encontramos exactamente en la misma situación que los indios de América del Norte que fueron despojados de sus tierras”. Vinculando su movimiento con movimientos indígenas y ambientales internacionales, incluso recitó una traducción en chino del famoso discurso del Jefe Seattle.

En agosto de 2000 el pueblo Taroko finalmente obtuvo los derechos de cultivo en el tribunal, en parte gracias al intenso trabajo de lobby realizado por Yohani Isqaqavut, presidente del Consejo de Pueblos Indígenas del Yuan Ejecutivo. El 4 de septiembre de 2000, el pueblo Taroko pudo ingresar en sus tierras por primera vez en veintisiete años, y celebró el acontecimiento con una ceremonia tradicional en conmemoración de sus ancestros.

Pero la lucha todavía no había llegado a su fin. En marzo de 2001, cuando Asia Cement envió trabajadores extranjeros para evitar que los granjeros Taroko plantaran cultivos en la tierra, estalló el conflicto. Durante los hechos violentos que siguieron, un periodista resultó herido. Desde entonces el pueblo Taroko ha plantado cultivos varias veces, pero Asia Cement respondió quitando los plantines del suelo durante la noche. La empresa espera que la intimidación disuada al pueblo Taroko de cultivar la tierra, un precedente que a la larga sería reconocido como abandono legal de la propiedad. En 2001, el periódico *Los Angeles Times* publicó un artículo sobre el conflicto (Chu, 2001), causando una mayor

reacción de Asia Cement contra el pueblo Taroko y sus aliados. Las reacciones de la empresa pudieron ser observadas incluso por mí, cuando intenté tomar fotografías desde una autopista pública y los guardias de Asia Cement me lo impidieron.

### APROPIACIÓN DE LA *IDENTIDAD* TAROKO: LOS ROSTROS TATUADOS DE ASIA CEMENT

Mientras Igung Shibán intentaba vincular a los Taroko con las cuestiones de la tierra, otros integrantes de la comunidad trataron de promover la identidad cultural mediante una investigación sobre los tatuajes faciales. Hasta la ocupación japonesa, el pueblo Taroko había tenido la costumbre de recibir tatuajes faciales al llegar a la adultez. Una vez que las jóvenes aprendían a tejer y los jóvenes aprendían a cazar, recibían tatuajes en el rostro. Se creía que solamente aquellos que llevaran tatuajes faciales serían autorizados a cruzar el Puente del Arco Iris hacia el cielo después de la muerte. Las administraciones coloniales japonesas y chinas, sin embargo, prohibieron la costumbre, que por ende cayó en desuso. Para la década del noventa, la población de antiguos Taroko que todavía tenía tatuajes faciales estaba desapareciendo rápidamente.

En 1993 el hermano menor de Igung Shibán, Kimi Shibán, comenzó a interesarse en los tatuajes faciales y convenció al gobierno municipal de recabar datos y fotografías de 82 ancianos con tatuajes, hombres y mujeres. En 1995 se dio cuenta de que era necesario realizar un mayor trabajo educativo cuando su hijo regresó de la escuela y le preguntó: “¿Es verdad que nuestros ancestros eran todos gangsters cubiertos de tatuajes?”. En lo que a la larga se convirtió en el Estudio Cultural de Tatuajes Faciales Atayal, a pasos de Asia Cement, Kimi Shibán realizó entrevistas con el método de historias de vida y recolectó fotografías de más de doscientos ancianos con tatuajes faciales. El entrevistado más joven tenía 82 años y el más anciano 105.

El resultado del proyecto fue una exhibición itinerante de fotografías y otros utensilios Taroko. Con financiación de Asia Cement (Kimi Shibán era empleado de esa empresa), la muestra fue exhibida en el Museo de Taiwán del gobierno provincial en el Nuevo Parque de Taipei y recibió gran publicidad. De esta manera, Asia Cement logró posicionarse en el discurso público como protectora y preservadora de la cultura Taroko, y no como el poder colonizador que había invadido ilegalmente el territorio Taroko.

La incursión de Asia Cement en el municipio de Hsiulin claramente destruyó el medio ambiente, desplazó al pueblo aborigen de sus tierras y separó a la comunidad. Sin embargo, la experiencia del pueblo Taroko en Taiwán provee lecciones importantes para los pueblos indígenas de todo el mundo en términos de tierra, identidad indígena

y empoderamiento. El apoyo de Asia Cement a la investigación sobre tatuajes aborígenes muestra claramente el peligro que puede traer apañado centrar la atención solamente en la supervivencia cultural como identidad. Si bien Kimi Shibán puede haber sido sincero en su deseo de preservar las memorias de la generación de su abuela, su trabajo fue finalmente utilizado para desviar la atención de los verdaderos problemas materiales del pueblo Taroko y obtener capital social para Asia Cement.

Asia Cement ha utilizado esto, junto con las elecciones locales, para dividir al clan Shibán y a los miembros de su comunidad, surgiendo como la ganadora cuando la comunidad no es capaz de unirse en contra del enemigo común. Mediante la oferta de empleo, ha logrado incluso presentarse como la solución para la pobreza en el municipio de Hsiulin. Como me dijera un trabajador del cemento: “De todos modos la tierra ya está arruinada. Pero Asia Cement nos da oportunidades laborales. Por qué no trabajar para ellos y ganar dinero. Tenemos familias que mantener”. El mismo trabajador se expresó cínicamente acerca de Igung Shibán, a quien describió como una persona radical y conflictiva. Asimismo, acusó a su hermano de enriquecerse en base a su colaboración con Asia Cement. Desafortunadamente, los Taroko del municipio de Hsiulin no son la única comunidad indígena dividida por el desarrollo.

## CONCLUSIÓN

En años recientes se ha puesto mucha atención sobre la pobreza y el empoderamiento de comunidades similares a las del municipio de Hsiulin, con la intención de lograr mayor participación de los pobres en el desarrollo. En su estudio global, el Banco Mundial concluyó que la estrategia para la mejora debe incluir cuatro elementos esenciales: partir de la realidad de los pobres; invertir en la capacidad organizativa de estos; cambiar las normas sociales; y apoyar emprendimientos de desarrollo (Narayan, 2000). Estas sugerencias, sin embargo, son claramente insuficientes para los pueblos indígenas.

Un estudio de la experiencia Taroko indica que dichas sugerencias deben ser modificadas sustancialmente para reflejar en mejor medida las necesidades de los pueblos indígenas. Como sostuviera Arturo Escobar de forma muy convincente, el desarrollo como discurso con frecuencia enmascara o incluso justifica patrones de inequidad y dominio colonial. Incluso la definición o la interpretación de la pobreza como la relativa carencia de dinero y posesiones materiales, justificó la extensión de instituciones modernas en gran parte del mundo bajo el pretexto de resolver este problema (Escobar, 1995: 23). En el municipio de Hsiulin, de hecho, la pobreza, el desarrollo, e incluso la super-

vivencia cultural, han sido utilizados para justificar el control de Asia Cement sobre las tierras Taroko y la presencia continua de la empresa en la comunidad.

Se necesita un real empoderamiento del pueblo indígena para poder hacer frente a las fuerzas hegemónicas del dominio colonial. De acuerdo con la definición del Banco Mundial, el empoderamiento es “la expansión de bienes y capacidades de los pueblos pobres para participar, negociar, ejercer influencia, controlar y hacer responsables a las instituciones que afectan sus vidas” (Narayan, 2002: xviii). La democratización de Taiwán contribuyó más a lograr el empoderamiento de los pueblos indígenas que la conducción estatal o los organismos internacionales como el Banco Mundial<sup>9</sup>. Sobre todo, es la contribución de las ONGs de base de Taiwán, como la Asociación de Autoayuda para la Recuperación de Nuestras Tierras de Igung Shibán, la que permitió a las comunidades indígenas de Taiwán comenzar desde la realidad de los pobres. En las comunidades indígenas de Taiwán existen varios ejemplos de emprendedores del desarrollo, tal es el caso de Igung Shibán (Wen, 2000). Sin embargo, esta última ha logrado poner el acento en las cuestiones cruciales de la pobreza mucho más claramente que el Banco Mundial y otros organismos internacionales.

Para los pueblos indígenas, la pobreza no es simplemente un problema a ser resuelto por los organismos de desarrollo o las ONGs a través de asistencia, desarrollos empresariales privados u otras estrategias. Más que la causa de la enfermedad, la pobreza en las comunidades indígenas es un síntoma de pérdida colonial. El colonialismo destruyó los anteriores sistemas sociales y de derechos de propiedad que contribuyeron a formar comunidades más o menos igualitarias y formas tradicionales de subsistencia. Fue solamente como consecuencia de la pérdida de dichas instituciones que los pueblos indígenas se convirtieron en comunidades empobrecidas susceptibles de explotación por parte de empresas como Asia Cement.

Si bien es necesario elaborar recomendaciones de políticas a medida para los diferentes contextos nacionales, el empoderamiento de los pobres en las comunidades indígenas puede lograrse solamente a través de la compensación por las pérdidas ocasionadas por el colonialismo. Dado que la raíz de la pobreza indígena es la pérdida de la tierra bajo el dominio colonial, dicha realidad debe ser abordada como la base del desarrollo económico en las comunidades. Para ser realidad, el empoderamiento en el municipio de Hsiulin y en otras comunidades

---

9 Debido a la presión de China, no se ha permitido el ingreso de Taiwán a las Naciones Unidas ni a la mayoría de las organizaciones internacionales afiliadas, como el Banco Mundial y el FMI.

indígenas alrededor del mundo debe comenzar con la devolución de las tierras indígenas o una compensación total por su pérdida. Cualquier otra cosa no será más que una medida provisoria con muy pocas posibilidades de éxito.

## BIBLIOGRAFÍA

- Allio, F. 1998 "The Austronesian Peoples of Taiwan: Building a Political Platform for Themselves" in *China Perspectives* 18, julio: 52-60.
- Arrigo, L. G. 2002a "A Minority within a Minority: Cultural Survival on Taiwan's Orchid Island" in *Cultural Survival Quarterly* 26 (2): 56-61.
- Arrigo, L. G. 2002b "In the Name of Progress" in *Cultural Survival Quarterly* 26 (2): 70.
- Barnes, R. H.; Gray, A. and Kingsbury, B. 1995 "Alliance of Taiwan Aborigenes. Report of the Human Rights Situation of Taiwan's Indigenous peoples" in Barnes, R. H.; Gray, A. and Kingsbury, B. (eds.) *Indigenous peoples of Asia* (Ann Arbor: Association of Asian Studies).
- Bellwood, P.; Fox, J. and Tyron, D. (eds.) 1995 *The Austronesians: Historical and Comparative Perspectives* (Canberra: Universidad Nacional de Australia).
- Biho, M. 1999 *Land in Her Heart: Chun-chou Tien on the Offensive* (Taipei: Super TV).
- Blundell, D. (ed.) 2000 *Austronesian Taiwan: Linguistics, Ethnology, and Prehistory* (Berkeley: Museo de Antropología Phoebe Hearst).
- Brown, M. 1996 *Negotiating Ethnicities in China and Taiwan* (Berkeley: Instituto de Estudios del Este Asiático).
- Brown, M. 2003 "The Cultural Impact of Gendered Social Roles and Ethnicity: Changing Religious Practices in Taiwan" in *Journal of Anthropological Research* 59 (1): 47-67.
- Cauquelin, J. 2003 *Aborigines of Taiwan: the Puyuma from Headhunting to the Modern World* (London: Routledge Curzon).
- Chang, T. P. 1999 *Invisible Land: History, Theory and Action in the Taroko Tribe's Movement to Oppose Asia Cement and Return our Land* (Hualien: Instituto Nacional Universitario de Posgrado Dong Hwa de Relaciones Étnicas y Cultura).
- Chen, C. K. 1996 "From Aborigines to Landed Proprietors: Taiwan Aboriginal Land Rights, 1690-1850" in Hershatter, G. et al. (eds.) *Remapping China: Fissures in Historical Terrain* (Stanford: Stanford University Press).

- Ching, L. T. S. 2000 "Savage Construction and Civility Making: the Musha Incident and Aboriginal Representations in Colonial Taiwan" in *Positions: East Asia Cultures Critique* 8 (3).
- Ching, L. T. S. 2001 *Becoming "Japanese": Colonial Taiwan and the Politics of Identity Formation* (Berkeley: University of California Press).
- Chiu, F. Y. L. 1989 "Taiwan's Aborigines and their Struggle Towards Radical Democracy" in Kumar, D. and Kadirgamar, S. (ed.) *Ethnicity: Identity, Conflict and Crisis* (Hong Kong: Arena Press).
- Chiu, F. Y. L. 1999 "Nationalist Anthropology in Taiwan 1945-1996: a Reflexive Survey" in van Bremen, J. and Shimizu, A. (eds.) *Anthropology and Colonialism in Asia and Oceania* (Richmond: Curzon Press).
- Chiu, F. Y. L. 2000 "Suborientalism and the Subimperialist Predicament: Aboriginal Discourse and the Poverty of State-Nation Imagery" in *Positions* 8 (1, spring): 101-149.
- Chu, H. 2001 "The Tale of Taiwan's Aborigines" in *LA Times*, 1° de junio.
- Chu, J. J. 2000 "From Incorporation to Exclusion: the Employment Experience of Taiwanese Urban Aborigines" in *China Quarterly* 164.
- Cobo, J. M. 1986 *The Study of the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations* (New York: United Nations) Vol. 1-5. United Nations Document E/CN.4/Sub.2/1986/7.
- Consejo de Pueblos Indígenas del Yuan Ejecutivo 2001 *Report of 2001 Survey on Employment Conditions of Taiwanese Indigenous Peoples* (Taipei: Yuan Ejecutivo).
- Crush, J. (ed.) 1995 *Power of Development* (London: Routledge).
- Escobar, A. 1995 *Encountering Development: the Making and Unmaking of the Third World* (Princeton: Princeton University Press).
- Fei, J. C. H.; Ranis, G. and Kuo, S. W. Y. 1979 *Growth with Equity: the Taiwan Case* (New York: Oxford University Press).
- Freire, P. 1970 *Pedagogy of the Oppressed* (New York: Herder and Herder).
- Friedmann, J. 1992 *Empowerment: the Politics of Alternative Development* (Oxford: Blackwell Press).
- Galenson, W. 1979 *Economic Growth and Structural Change in Taiwan: the Postwar Experience of the Republic of China* (Ithaca, NY: Cornell University Press).
- Gold, T. 1986 *State and Society in the Taiwan Miracle* (Armonk, NY: M.E. Sharpe).
- Hodgson, D. 2002 "Introduction: Comparative Perspectives on the Indigenous Rights Movement in Africa and the Americas" in *American Anthropologist* 104 (4).

- Hsieh, S. C. 1994 "From Shanbao to Yuanzhumin: Taiwanese Aborigines in Transition" in Rubenstein, M. (ed.) *The Other Taiwan: 1945 to the Present* (Armonk, NY: M.E. Sharpe).
- Hsieh, S. C. 1999 "Representing Aborigines: Modelling Taiwan's Mountain Culture" in Yoshino, K. (ed.) *Consuming Ethnicity and Nationalism: Asian Experiences* (Honolulu: University of Hawaii Press).
- Hsu, M. T. 1991 *Culture, Self, and Adaptation: the Psychological Anthropology of Two Malayo-Polynesian Groups in Taiwan* (Taipei: Academia Sinica Institute of Ethnology).
- Huang, S. W. 1996 "The Politics of Conversion: the Case of an Aboriginal Formosan Village" in *Anthropos* 91 (4-6).
- Ka, C. M. 1995 *Japanese Colonialism in Taiwan: Land Tenure, Development, and Dependency, 1895-1945* (Boulder: Westview Press).
- Mowna, M. 1998 *Social Organization of the Tayal Tribe* (Hualien: Centro Universitario UTzu Chi de Investigación sobre Salud Aborigen).
- Munsterhjelm, M. 2002 "The First Nations of Taiwan: a Special Report on Taiwan's Indigenous Peoples" in *Cultural Survival Quarterly* 26 (2).
- Narayan, D. (ed.) 2000 *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?* (Washington, DC: World Bank).
- Narayan, D. (ed.) 2002 *Empowerment and Poverty Reduction: a Sourcebook* (Washington, DC: Banco Mundial).
- Narayan, D.; Chambers, R.; Shah, M. K. and Petesch, P. (eds.) 2000 *Voices of the Poor: Crying Out for Change* (Washington, DC: Banco Mundial).
- Narayan, D. and Petesch, P. (ed.) 2002 *Voices of the Poor: From Many Lands* (Washington, DC: Banco Mundial).
- Nettleship, M. 1976 "Chinese-Aborigine Relations on Taiwan: the Jin-ai Atayal as a Descriptive Case Study" in *Journal of Asian Affairs* 1 (2, fall).
- Parfitt, T. 2002 *The End of Development? Modernity, Post-Modernity and Development* (London: Pluto Press).
- Parpart, J.; Rai, S. and Staudt, K. (eds.) 2002 *Rethinking Empowerment: Gender and Development in a Global/Local World* (London: Routledge).
- Pasternak, B. 1972 *Kinship and Community in Two Chinese Villages* (Stanford: Stanford University Press).
- Rahnema, M. and Bawtree, V. 1997 *The post-development reader* (London: Zed Books).
- Ren, H. 1998 "The Displacement and Museum Representation of Aboriginal Cultures in Taiwan" in *Positions* 6 (2, fall).

- Shepherd, J. 1993 *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-1800* (Stanford: Stanford University Press).
- Shiban, I. 1997 "Report to the United Nations Working Group on Indigenous Populations: Our Experience of the Incursion of Cement Companies onto the Land of the Taroko People, Hwalien, Taiwan", mimeo.
- Shieh, G. S. 1992 "*Boss*" *Island: the Subcontracting Network and Micro-entrepreneurship in Taiwan's Development* (New York: Peter Lang).
- Simon, S. 2002 "The Underside of a Miracle: Industrialization, Land, and Taiwan's Indigenous Peoples" in *Cultural Survival Quarterly* 26 (2).
- Stainton, M. 1999a "The Politics of Taiwan Aboriginal Origins" in Rubinstein, M. (ed.) *Taiwan: a New History* (Armonk, NY: M.E. Sharpe).
- Stainton, M. 1999b "Aboriginal Self-government: Taiwan's Uncompleted Agenda" in Rubinstein, M. (ed.) *Taiwan: a New History* (Armonk, NY: M.E. Sharpe).
- Stainton, M. 2002 "Presbyterians and the Aboriginal Revitalization Movement in Taiwan" in *Cultural Survival Quarterly* 26 (2).
- Ukan, W. 2002 "The Wushe Incident Viewed from Sediq Traditional Religion: a Sediq Perspective" in Shih, C. F.; Hsu, S. C. and Tali, B. (eds.) *From Compromise to Self-Rule: Rebuilding the History of Taiwan's Indigenous Peoples* (Taipei: Avanguard Publishing Company).
- Wade, R. 1990 *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* (Princeton: Princeton University Press).
- Wen, L. 2000 "Colonialism, Gender and Work: a Voice from the People of the Lily and the Leopard" in *Anthropology of Work Review* XXI (3).
- World Bank 1993 *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy* (Washington: World Bank).
- Zheng, C. 1995 *Les Austronésiens de Taïwan: a travers les sources chinoises* (Paris: l'Harmattan).



Este libro se terminó de imprimir en el  
taller de Gráficas y Servicios SRL  
Santa María del Buen Aire 347  
en el mes de julio de 2006  
Primera impresión, 1.500 ejemplares

Impreso en Argentina