

Síntesis

Los pueblos indígenas en América Latina

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



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Síntesis

Los pueblos indígenas en América Latina

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



NACIONES UNIDAS

CEPAL

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

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

Asimismo, se contó con insumos sustantivos elaborados por Mikel Berraondo, Ferran Cabrero, Mirna Cunningham, Beatriz Fernández, Ciro Martínez, Ana María Oyarce, Víctor Toledo Llancaqueo y Rodrigo Valenzuela; y con la colaboración de Bernardo Arroyo, Mathilde Bourguignat, Ninoska Damianovic, Laura García y Miguel Ojeda. El procesamiento de la información censal estuvo a cargo de Laura García y Miguel Ojeda y el de las encuestas de demografía y salud, de María Marta Santillán.

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

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

Índice

Prólogo	5
Introducción	9
I. Antecedentes y contexto sociopolítico de los derechos de los pueblos indígenas en América Latina	13
A. Aspectos históricos.....	13
B. Derechos de los pueblos indígenas: estándares internacionales y avances en las legislaciones e institucionalidad de los Estados	14
C. Demandas y experiencias de autonomía de pueblos indígenas en América Latina	18
D. Situación actual y nuevas perspectivas en la participación de los pueblos indígenas, incluido el consentimiento libre, previo e informado	20
E. Participación de las organizaciones indígenas en la realidad social, cultural y política de los países, y en instancias regionales e internacionales	28
F. Desarrollo, buen vivir y libre determinación	33
II. Construir la demografía de los pueblos indígenas: la relevancia de contar	39
A. ¿Quiénes son los pueblos indígenas en las fuentes de datos?	40
B. El balance censal de los últimos años.....	40
C. Población y pueblos indígenas en América Latina: ¿cuántos son? ¿cuántos perviven?	42
D. Estructura por edades y sexo y su implicancia en políticas	46
E. Niveles y tendencias de la fecundidad indígena: factor clave en el crecimiento poblacional	47

III.	Derechos territoriales y movilidad espacial de los pueblos indígenas en América Latina	53
	A. Derechos territoriales de los pueblos indígenas: el marco para la acción.....	53
	B. Brechas en la aplicación de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y desafíos en la región.....	56
	C. Distribución territorial y migración interna de los pueblos indígenas.....	64
	D. La movilidad de los pueblos indígenas a través de las fronteras: entre la migración internacional y la movilidad ancestral	71
IV.	El derecho al bienestar de los pueblos indígenas	79
	A. El derecho a la salud: la necesidad de una mirada holística.....	79
	B. La situación de la infancia y niñez indígena.....	84
	C. Las mujeres indígenas	88
	D. El derecho a la educación	99
V.	Derecho a la información y a la comunicación	109
	A. Libertad de expresión, libre determinación y derecho a la información y a la comunicación de los pueblos indígenas.....	109
	B. Derecho a la información con énfasis en los ámbitos demográficos y socioeconómicos	111
	C. Derecho a la comunicación: del acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones al desarrollo de sus propios medios.....	115
	Bibliografía	123

Prólogo

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

No obstante, después del fin de la guerra fría, en un mundo globalizado y pluricultural, la irrupción de los pueblos indígenas y su agenda de derechos, en un fenómeno que no es exclusivo de la región sino un proceso global, forma parte de una diversidad de luchas por el reconocimiento y la dignidad humana. La tenaz resistencia de los pueblos indígenas se expresa en la actualidad en la instauración de nuevos estatus quo políticos y territoriales así como de nuevos modos de relación institucional de los Estados y los pueblos indígenas. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

ha sido el corolario de las prolongadas luchas indígenas, y sintetiza el estándar internacional, obligatorio para los Estados, ofreciendo un marco normativo explícito como enfoque para las políticas públicas. Si bien en este documento se registran progresos indudables en materia de la aplicación de estos derechos, por otro lado también se constata que las brechas persisten y que las desigualdades continúan siendo profundas.

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

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

Junto con lo anterior, los conocimientos ancestrales, las innovaciones y las prácticas tradicionales de los pueblos indígenas para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, así como el desarrollo de las diferentes modalidades colectivas de las economías indígenas, ofrecen una oportunidad valiosa para la construcción de un

nuevo paradigma del desarrollo, basado en un cambio estructural hacia la igualdad y la sostenibilidad. Es fundamental el reconocimiento del aporte de los pueblos indígenas en los retos que trae consigo el porvenir de una América Latina soberana.

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

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica
para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Introducción

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

En este marco, al UNPFII le compete un papel central en los preparativos de la Conferencia Mundial, y en su 11° período de sesiones (Nueva York, 7 a 18 de mayo de 2012) recomendó la organización de conferencias y talleres preparatorios conjuntos regionales y/o temáticos, así como otras reuniones de este tipo, con el apoyo de los Estados Miembros, los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas y los pueblos indígenas, y con la plena participación de los pueblos indígenas y los Estados Miembros, además del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas y el Foro Permanente

para las Cuestiones Indígenas. Además, enfatizó que las conferencias preparatorias debían centrarse en iniciativas prácticas, basadas en procesos inclusivos y participativos.

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

Con el propósito de establecer un mecanismo participativo para la elaboración del estudio, se conformó un equipo coordinador integrado por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-CEPAL, el UNPFII y el Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas. Asimismo se formó un equipo asesor indígena, integrado por expertos indígenas, del UNPFII y de las organizaciones indígenas regionales y subregionales de América Latina, a saber: la Alianza de Mujeres Indígenas de Centroamérica y México (AMICAM), el Consejo Indígena de Centroamérica (CICA), el Consejo Indígena de Mesoamérica (CIMA), la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI), la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), el Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas (ECMIA) y la Red de Mujeres Indígenas sobre Biodiversidad (RMIB). Las organizaciones seleccionaron a las y los representantes que integraron este equipo asesor. Con el equipo coordinador y asesor se acordaron los contenidos del documento, el enfoque y los aspectos generales que debían orientar el estudio. Además, brindaron valiosos aportes sustantivos, comentarios y observaciones durante todo el proceso de desarrollo.

Junto con lo anterior, y como la CEPAL integra el Grupo Interinstitucional sobre Pueblos Indígenas (GIPI), la colaboración al documento por parte de las agencias del Sistema de Naciones

Unidas fue incorporada a la lista de actividades del Grupo, con lo cual también se recibieron nuevos aportes valiosos y comentarios de las oficinas regionales de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Organización Panamericana de la Salud (OPS), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo-América Latina y el Caribe (UNDG LAC), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres). Además, el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe también integra el GIPI.

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

A. Aspectos históricos

La situación actual de los pueblos indígenas en América Latina solo puede ser comprendida como el resultado histórico del proceso que comenzó con la llegada de los europeos hace más de cinco siglos, mediante el cual se los despojó de los territorios que habitaban, de sus espacios de reproducción social y cultural y también de su propia cultura, cosmovisiones y modos de vinculación con la naturaleza. Esta irrupción significó la pérdida de la “territorialidad política” de los pueblos indígenas del continente, de la soberanía sobre sus territorios e inauguró un ciclo de extensa duración histórica.

No fue solo la maquinaria bélica la que ayudó a la ocupación europea del continente y el despoblamiento de sus históricos habitantes, sino también la carga de enfermedades que los europeos trajeron consigo, y que diezmaron gravemente a las poblaciones originarias. A la introducción de nuevas enfermedades como la viruela, el sarampión, el tífus, la fiebre amarilla y la malaria, se sumó el sometimiento a trabajos forzados y a castigos inhumanos. Denevan (1976) estima que en la época de los primeros contactos con europeos vivían 57,3 millones de personas indígenas en todo el continente, de las cuales 47 millones habitaban en los países hoy denominados como latinoamericanos. Sin embargo, se estima que 130 años después esta población había disminuido en un 90% y que la población indígena del Caribe casi fue exterminada en menos de medio siglo.

A la ocupación justificada en el concepto de *terra nullius* (literalmente, “tierra de nadie”, es decir, ausencia de población o bien territorios habitados por “bárbaros”) se sumó la creación de instituciones destinadas a explotar y aprovechar el trabajo de las personas indígenas. Años después, la desposesión indígena se profundizó con los procesos independentistas. La consolidación de los nuevos Estados nacionales aumentó esta desposesión mediante la adopción de marcos jurídicos que privilegiaron las formas privadas de propiedad y establecieron la primacía del derecho individual por sobre el colectivo. Hacia fines del siglo XIX, la doctrina de *terra nullius* era justificada por las necesidades de la geopolítica y la expansión de las fronteras agrícolas y ganaderas, con campañas militares que continuaron diezmando a la población de los pueblos indígenas, especialmente en la Argentina y Chile.

A mediados del siglo XX, con los procesos de colonización en la Amazonía y otras “zonas periféricas” de la región tuvo lugar un segundo ciclo de desterritorialización de los pueblos indígenas, con graves consecuencias sobre sus condiciones de vida. Más recientemente, el ciclo de la presión extractiva sobre los recursos naturales por parte de las empresas nacionales y transnacionales y la ejecución de grandes obras civiles con impactos negativos sobre los ecosistemas, han irrumpido con fuerza inusitada en todo el continente, agravando el cuadro histórico de despojo y vulnerabilidad. El último y más reciente ciclo, el de la apropiación de los conocimientos tradicionales, la biodiversidad asociada a estos y los recursos genéticos es el corolario de este extenso proceso histórico de desposesión de los pueblos indígenas de América Latina.

Sin embargo, en cada uno de esos ciclos y episodios hubo procesos de resistencia indígena, hasta la instauración de nuevos estatus quo políticos y territoriales, períodos en que sus poblaciones se han ido recuperado demográficamente, tal como se examinará en los puntos siguientes.

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

La lucha de los pueblos indígenas por la defensa y el reconocimiento de sus derechos han sido persistentes en la historia. Este prolongado proceso de reivindicación y reconocimiento se ha plasmado en las últimas

décadas en un marco de derechos que se fundamenta en dos grandes hitos: el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (Núm. 169) de la OIT, que reconoce por primera vez sus derechos colectivos, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), que plantea el derecho de dichos pueblos a la libre determinación. El estándar mínimo de derechos de los pueblos indígenas, obligatorio para los Estados, se articula, a su vez, en cinco dimensiones: el derecho a la no discriminación; el derecho al desarrollo y el bienestar social; el derecho a la integridad cultural; el derecho a la propiedad, uso, control y acceso a las tierras, territorios y recursos naturales; y el derecho a la participación política.

Las Naciones Unidas han sido pioneras en el tratamiento de los derechos de los pueblos indígenas. Desde la creación del Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas en 1982 han desarrollado una amplia gama de actividades y políticas como parte de su agenda, que culminan en el presente siglo tanto en el establecimiento del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (2000) como en la designación en 2001 de un Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas (después pasó a denominarse Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas), y en la creación del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2007; así como en la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2007.

A esto deben sumarse los acuerdos internacionales que se han venido alcanzando desde los años noventa, entre los más destacados, la Cumbre para la Tierra (Río de Janeiro, 1992), la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993), la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994) y la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995). Sin duda, han representado un antes y un después en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, reconociendo la dignidad inherente y la contribución única de estos al desarrollo y la pluralidad de la sociedad. En el plano regional cabe resaltar también los acuerdos gubernamentales logrados por los países de América Latina y el Caribe en la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe (Montevideo, 2013), plasmados en el denominado Consenso de Montevideo sobre

Población y Desarrollo, que incluye un capítulo específico relativo a los derechos de los pueblos indígenas y que guiará la agenda para el desarrollo después de 2015 en estos asuntos.

Desde las organizaciones indígenas, un hito más reciente a nivel global fue la Conferencia Preparatoria Global Indígena para la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 2013, llamada Conferencia de Alta (Noruega), y en la Declaración de Alta de allí emanada y la Conferencia Global de Mujeres Indígenas, efectuada también en 2013, en Lima.

Este proceso desemboca actualmente en la organización de la Reunión Plenaria de Alto Nivel del Sexagésimo Noveno Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, más conocida como la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas (CMPI)¹, a celebrarse el 22 de septiembre de 2014 en Nueva York, con el propósito de intercambiar puntos de vista y mejores prácticas sobre la realización de los derechos de los pueblos indígenas, incluido el cumplimiento de los objetivos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 2007. Como resultado de la Conferencia Mundial se espera un documento final conciso y orientado a la acción, que tome en cuenta los puntos de vista de los Estados miembros y de los pueblos indígenas; y en el caso de estos últimos, con la Declaración de Alta como referencia insoslayable.

En el ámbito internacional existen dos mecanismos directos de protección de los derechos humanos, incluidos los derechos de los pueblos indígenas: el sistema de las Naciones Unidas y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos (OEA). En este último, los fallos y las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que tienen carácter vinculante para los Estados, han sido claves en el nuevo ordenamiento jurídico internacional respecto a los derechos de los pueblos indígenas. En el caso de las Naciones Unidas, los órganos y mecanismos de protección adquieren una indiscutible relevancia política para el reconocimiento y aplicación de los derechos de los pueblos indígenas.

¹ Resoluciones A/RES/65/198 de 2010. Cuestiones indígenas; y A/RES/66/296 de 2012. Organización de la reunión plenaria de alto nivel del sexagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General, que se conocerá como Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas.

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

La OEA también tiene un papel destacable en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas. En los años ochenta se registran las primeras decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y posteriormente, en la década de 1990, se inicia el desarrollo jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En 1990, la Comisión crea la Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas para reforzar el papel de la Comisión en la materia. En abril de 1997, la CIDH presentó al Consejo Permanente un Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que desde 1999 está siendo trabajado en la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos. Además, en 2009 el Departamento de Derecho Internacional adoptó un Programa de Acción sobre los Pueblos Indígenas en las Américas.

El Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales (1989), de la OIT, tuvo un enorme impacto en las reformas constitucionales de los países de la región desde 1987, tanto en las nuevas constituciones o como en enmiendas de las ya existentes. En la última década, y a partir de la aprobación de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, hoy se deben añadir las últimas constituciones del Ecuador de 2008 y el Estado Plurinacional de Bolivia de 2009. Entre tales reformas cabe mencionar las de la Argentina (1994); el Estado Plurinacional de Bolivia (1994, 2004 y 2009); el Brasil (1988/2005);

Colombia (1991 y 2003); Costa Rica (1999); el Ecuador (1996, 1998 y 2008); El Salvador (1983/2000); Guatemala (1985/1998); Honduras (1982/2005); México (1992, 1994/1995 y 2001); Nicaragua (1987, 1995 y 2005); Panamá (1972; 1983 y 1994); el Perú (1993 y 2005); el Paraguay (1992) y Venezuela (República Bolivariana de) (1999).

Los pueblos indígenas han ido posicionando sus derechos en las legislaciones y la institucionalidad de los Estados, en un proceso dificultoso, que continúa en el presente. En efecto, se constatan en la última década ingentes avances en la promulgación de leyes y decretos, en diferentes ámbitos y con diversos alcances en cada uno de los países de la región. Sin embargo, este proceso de inclusión ocurre con contradicciones e incluso retrocesos, y las brechas en la aplicación de los derechos de los pueblos indígenas, plasmados en las constituciones y legislación internas, continúan siendo críticas, tal como se presentará en este estudio.

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

El marco de referencia de la autonomía demandada por los pueblos indígenas se expresa en el reconocimiento del derecho a la libre determinación, que supone la existencia y el ejercicio de derechos colectivos, así como el respeto a las instituciones y sistemas de autogobierno de los pueblos indígenas, tal como señala la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en su artículo 4: *“Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas”*.

Algunas de las condiciones necesarias para el ejercicio de la libre determinación son el fortalecimiento de sus instituciones, así como las posibilidades y capacidades para relacionarse con el Estado, respetando incluso acuerdos o tratados previamente suscritos. Las experiencias de autonomía indígena en la región son diversas y se han generado a partir de situaciones sociohistóricas particulares. En la primera experiencia de autonomía en la región, que data de 1925, cuando el Estado panameño reconoció a la Comarca Kuna Yala, aunque no se utilizó como argumento el derecho a la libre determinación, sí se tuvieron

presentes elementos tales como el derecho a la cultura y la costumbre, el reconocimiento y respeto a sus autoridades y al territorio, y la no imposición de fuerzas nacionales.

En las últimas décadas se ha avanzado en la conceptualización de la libre determinación con el planteamiento de que al reconocer el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas “en su calidad de pueblos”, se imprime un carácter diferente a sus relaciones con los Estados y constituye el eje central de las demandas y negociaciones de autonomía. Esto ha sentado las bases para alcanzar la igualdad en relación con otros pueblos, ratificando que pueden decidir libremente su régimen político y buscar su desarrollo económico, social y cultural, así como escoger (y negociar) los acuerdos que garantizarán su continuidad como pueblos. Igualmente implica la obligación de los Estados de negociar con una entidad colectiva poseedora de derechos preexistentes a su creación. La autonomía, como expresión de la libre determinación, permite adoptar decisiones e instituir prácticas propias relacionadas con la cosmovisión, territorio indígena, tierra, recursos naturales, organización sociopolítica, administración de justicia, educación, idiomas, salud, medicina y cultura de los pueblos indígenas.

Las experiencias de autonomía indígena en la región se erigen respondiendo a diversos factores y contextos heredados de la colonia. Por ejemplo, los tratados suscritos durante la colonización han servido de referencia para el reconocimiento de los derechos territoriales en el caso de las Regiones Autónomas en Nicaragua. Otra ruta hacia la autonomía indígena ha sido a partir de la reconstitución y el fortalecimiento de instituciones ancestrales de los pueblos indígenas. Una experiencia de ejercicio de autonomía indígena se observa en Oaxaca (México), donde se ha reconocido al municipio indígena como espacio jurisdiccional para que los pueblos indígenas ejerzan los derechos autonómicos. De los 570 municipios de Oaxaca, 418 se rigen por el sistema de usos y costumbres que está reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En la Constitución Política de Colombia se reconocen igualmente los territorios indígenas como entidades territoriales políticas y administrativas que disponen de cierta autonomía, donde las autoridades indígenas ejercen funciones de gobierno autónomo.

La delimitación de la jurisdicción territorial ha sido un eje central en las experiencias de la autonomía indígena en la región. La relación

de los pueblos indígenas con sus tierras, territorios y recursos naturales constituye un elemento esencial del derecho a la libre determinación; para estos, es fuente de identidad cultural, conocimientos y espiritualidad y se relaciona estrechamente con su supervivencia.

Sin duda, las reformas constitucionales han constituido el marco idóneo para reconocer y profundizar los procesos de autonomía indígena. La autonomía se traduce en la elección directa de autoridades, la administración de recursos económicos y el ejercicio de facultades legislativas, reglamentarias, fiscalizadoras y ejecutivas, por los órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción. Es aquí donde las brechas se siguen expresando en mayor o menor grado en todos los países de la región. En el Estado Plurinacional de Bolivia, a través de la plurinacionalidad se reconoce a los pueblos indígenas como entidades históricas y políticas diferenciadas (autoridad, territorio, instituciones y aspectos cognitivos y espirituales), constituyentes del Estado y de la sociedad intercultural. En este marco, el modelo económico, las transformaciones del Estado y las políticas de descolonización reflejan cambios impulsados por los pueblos indígenas, en un país donde además forman una mayoría demográfica.

En las diversas experiencias la progresividad en la profundización del ejercicio de la libre determinación ha sido una tendencia común. En todos los países se está avanzado paulatinamente respecto a la ampliación de poderes y transferencia de competencias desde el nivel central de los Estados hacia las instancias autonómicas. Se observa en la última década una tendencia creciente a la negociación sobre la administración de recursos naturales, territorios, aplicación de acuerdos y reformas para la transformación estructural de los Estados, que permita alcanzar la igualdad de los pueblos indígenas y el resto de la sociedad.

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

Para los pueblos indígenas, el derecho a participar en la adopción de decisiones relativas a asuntos que les afectan tiene un impacto directo sobre el goce efectivo de otros derechos humanos, tales como la libre determinación, la igualdad, la integridad cultural, el consentimiento libre, previo e informado y el derecho a la propiedad. De allí que la

participación plena y efectiva forme parte de los estándares de derechos de los pueblos indígenas. La participación de los pueblos indígenas se presenta en diferentes niveles y con una diversidad de intereses y acciones, tal como se sintetiza a continuación.

En general, la participación en el ámbito local y comunitario responde a la búsqueda de respuestas a los problemas, necesidades e intereses, cambia rápidamente para adaptarse al contexto y, aunque en algunos casos se articula en organizaciones de otro nivel, es habitual que haya un alto grado de dispersión. Hay quienes participan a través de estructuras comunitarias ancestrales, mientras que algunas se crean para presionar por la oferta o el mejoramiento de servicios básicos, producción, actividades culturales y reivindicación étnica, entre otros. Un asunto que ha catalizado la organización comunitaria ha sido la participación en movilizaciones y la lucha por los derechos territoriales frente a la presión por la explotación de los recursos en sus territorios. Se han registrado otras formas de participación comunitaria a través de actividades deportivas, culturales, religiosas y espirituales. Con la creciente migración hacia los centros urbanos también se han multiplicado las organizaciones indígenas urbanas para presionar por servicios diferenciados.

A pesar de los contextos desfavorables que han erosionado las funciones tradicionales indígenas, se observan algunas tendencias destacables, tales como el acceso a los cargos comunitarios siguiendo patrones tradicionales de rotación, herencia o elección sobre la base de los méritos y la honorabilidad de la persona; en estos casos, en muchas comunidades todavía sufren discriminación las mujeres y personas jóvenes; también, en algunos casos se aprecia la injerencia de grupos políticos y caciquismo. Las autoridades comunitarias, guías espirituales y personas con dones —médicos tradicionales y parteras, entre otros— han comenzado a asumir funciones complementarias de articulación con las instancias de los Estados cuando estos adoptan políticas y programas interculturales o indígenas. Asimismo, continúan fomentando la tradicional toma de decisiones colectivas, una práctica que ha sido incorporada en algunas legislaciones sobre pueblos indígenas, y se han expandido también al medio urbano.

La esfera municipal continúa siendo un desafío para los pueblos indígenas. En las últimas décadas los pueblos indígenas han

promovido candidaturas de hombres y, con menor frecuencia, de mujeres en los espacios municipales. Desde la instauración de los regímenes democráticos en América Latina ha comenzado a aumentar paulatinamente la participación política de los pueblos indígenas, si bien en algunos casos esta ha sido de carácter individual, con la incorporación a diferentes partidos políticos. Se destaca la participación que los pueblos indígenas han tenido en los comités cívicos de Guatemala, y en las diversas expresiones de organización política propias de los pueblos ancestrales como ocurre en los casos de Guatemala, México y otros países. Destaca el Estado Plurinacional de Bolivia, donde las transformaciones del Estado se expresan también en gobiernos indígenas en gran parte de los municipios del país.

En la medida en que los pueblos indígenas comenzaron a formar partidos políticos indígenas en algunos países, también han comenzado a acceder al poder en el ámbito municipal, estableciendo formas alternativas de hacer política y gestión local. En ciertos casos, el espacio municipal también se está transformando para ajustarse a la reconstitución de organizaciones comunitarias indígenas ancestrales. Después que la Constitución Política de la República de Guatemala (1985) reconoció la pluriculturalidad, las alcaldías indígenas que habían sido desmanteladas en 1871 han comenzado a desempeñar un papel visible en la gobernanza municipal, como expresión de la resistencia para mantener las formas propias de gobierno indígena; existen 15 alcaldías indígenas, tanto de nivel municipal como auxiliares de nivel comunitario. En este ámbito, reaparecen las inequidades en desmedro de las mujeres indígenas. Se ha documentado que, en términos generales, las mujeres indígenas llegan a presidir los municipios más pobres y marginados y, en ocasiones, se trata de comunidades con tensiones y conflictos. La mayoría son mujeres con liderazgo excepcional, provenientes de familias con experiencia intergeneracional de lucha. Las relaciones de su vida privada y pública se ven comprometidas y se ha observado que para asumir el compromiso se ven obligadas a negociar con sus familias. En estos casos, se observan diferencias en sus gestiones, incluido sobre todo un mayor contacto comunitario; son percibidas como una opción para resolver conflictos y transforman la manera de hacer política.

En el ámbito nacional, los pueblos indígenas han cuestionado profundamente el modelo de desarrollo vigente y el tipo de democracia

resultante. Han pasado de ser sujetos sociales a constituirse en sujetos políticos activos. Una de las primeras estrategias de participación en el ámbito nacional ha sido optar a cargos de elección popular en el Estado. Las primeras experiencias fueron en los parlamentos nacionales. Entre las limitaciones de los procesos electorales se han señalado, sin embargo, las de información, de capacidad económica, lingüística (monolingüe en una realidad multilingüe), de cobertura urbana en un contexto de residencia rural de la población, y de distanciamiento de las características geográficas, climáticas y culturales.

Además de la opción de competir en los partidos políticos por los escaños, hay limitados casos de partidos políticos que aplican cuotas para personas indígenas, aunque en algunos países la legislación incluye disposiciones con circunscripciones especiales para candidaturas indígenas. Otra modalidad ha sido a través de alianzas de partidos políticos nacionales con movimientos, plataformas y partidos políticos indígenas. En ciertos países también hay experiencias de creación de partidos políticos indígenas aplicando los requisitos nacionales, como ocurre en el Ecuador con el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (iniciado en 1995) y en Guatemala con el movimiento político Winaq (iniciado en 2007), o procedimientos legales definidos por las instancias electorales como el reciente caso del Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS) en Colombia.

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

En cuanto a las medidas para aumentar la participación política de las mujeres indígenas, se valora la definición de cuotas. Sin embargo, se requiere que se complementen con otras medidas de acción afirmativa específica para pueblos indígenas, y junto con ello, se necesitan avances en medidas activas para reducir los efectos negativos de factores estructurales que ponen en mayor desventaja a las mujeres indígenas.

Es interesante señalar que en los procesos de fortalecimiento de las autonomías indígenas se ha comenzado a considerar de manera enérgica la participación política de las mujeres indígenas, tal como lo ilustran los casos de Nicaragua y Panamá. En Nicaragua, la escasa participación política de las mujeres en los gobiernos autónomos impulsó la aprobación de una política regional de igualdad de género que contiene medidas para el empoderamiento de las mujeres, y la Ley Nacional de Cuotas establece que el 50% de los candidatos deben ser mujeres, ordenadas de forma equitativa y alterna en cada circunscripción. Esto ha producido como resultado que en solo dos períodos de elecciones regionales se ha pasado desde un 4% al 50% de mujeres en el Consejo Regional Autónomo Atlántico Norte. En la comarca indígena de Kuna Yala, en Panamá, el Congreso General Kuna (CGK) es la máxima autoridad. La comarca es dirigida por tres caciques generales que son elegidos por el CGK. Lo conforman los congresos locales de 49 comunidades a través de sus 49 sailas (líderes) en representación de sus comunidades. Cada comunidad tiene la obligación de incluir dentro de su delegación a una mujer. Algunas ya han ocupado puestos dentro de la jerarquía comarcal, en la presidencia del Congreso Emberá-Wounaan y como cacicas.

Además, en varios países hay algunas experiencias de mujeres indígenas en los respectivos gabinetes ministeriales de gobierno (Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de)) en carteras como las de relaciones exteriores, justicia, paz, cultura, desarrollo productivo y economía plural, desarrollo rural y tierras. El sistema de justicia también ha contado con magistradas en el Ecuador y Nicaragua. En Guatemala, después de la firma de los Acuerdos de Paz se estableció la Defensoría de la Mujer Indígena, una estrategia también impulsada en otros países. La apertura de estos canales de participación ha permitido el desarrollo de estrategias para incidir políticamente en asuntos de pueblos indígenas, haciendo visibles a las mujeres, aunque los logros son todavía escasos. Al respecto, el Estado Plurinacional de Bolivia es el que ha alcanzado el porcentaje más alto de representación parlamentaria indígena, cercana al 32% del total, seguido muy de lejos por Guatemala, con el 12%. En el resto de los países la proporción de parlamentarios indígenas persiste muy por debajo del 10% (PNUD, 2013).

El Convenio 169 de la OIT plantea que en la aplicación de sus disposiciones, los gobiernos deberán establecer los medios a través de los

cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, al menos en la misma medida que otros sectores de la población, y en todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole, responsables de políticas y programas que les conciernan. En ese contexto, 17 Estados de la región cuentan con una institucionalidad creada para la gestión de asuntos de los pueblos indígenas. Por el hecho que algunas de estas se formaron cuando aún estaban vigentes las políticas con enfoque indigenista, la organización, sus formas de trabajo y su relación con los pueblos indígenas son muy variadas. También inciden en su enfoque las políticas de reducción de la pobreza que los Estados aplican.

Los desafíos del consentimiento libre, previo e informado

El deber estatal de consulta forma parte de los estándares de derechos de los pueblos indígenas y, como procedimiento para garantizar el derecho al consentimiento libre, previo e informado, es parte del ordenamiento jurídico actual. Los artículos 6, 7 y 15 del Convenio 169 de la OIT plantean no solo que los Estados deben hacer todos los esfuerzos para consultar plenamente a los pueblos indígenas en materias relacionadas con desarrollo, tierra y recursos, sino que también se deben establecer los medios a través de los cuales puedan participar libremente, al menos en la misma medida que otros sectores de la población y en todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan.

Las exigencias a los Estados para el cumplimiento del Convenio 169 provienen tanto del ámbito internacional como de los propios pueblos indígenas. A título ilustrativo, en 2010 la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT pidió al Gobierno de Chile que tomara las medidas necesarias para adecuar la legislación nacional con el Convenio 169, de manera que se consulte a los pueblos indígenas en el caso de proyectos de inversión susceptibles de afectarlos directamente, y que puedan participar de los beneficios derivados de la explotación de los recursos mineros; en noviembre de 2013 el Estado de Chile aprobó el Reglamento que regula el procedimiento de consulta a los pueblos indígenas (Decreto Supremo No. 66). En el caso del Perú, las organizaciones indígenas que conforman el Pacto de Unidad de

Organizaciones Indígenas del Perú realizaron una serie de demandas al Estado en relación con la reglamentación de la Ley de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas, de 2011. En otro caso, la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) hizo una serie de observaciones sobre el marco jurídico en relación con el derecho a la consulta, que ameritan ser consideradas.

El sistema internacional de tratados reconoce el consentimiento libre, previo e informado en la jurisprudencia de varios comités y por tanto su ratificación obliga a los Estados en función del derecho internacional. Los lineamientos del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUMD) también plantean aplicar este consentimiento cuando se trata de programas y proyectos que inciden sobre formas de vida, tierras y territorios tradicionales e integridad cultural. El Relator Especial sobre derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, incorporó el tema en sus informes de visitas a países, así como en los informes anuales al Consejo de Derechos Humanos (CDH). El Mecanismo de Expertos ha señalado la intersección que hay entre el derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones con los derechos a la libre determinación, de autonomía, a ser consultado y el deber de los Estados de tratar de obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas.

El UNPFII llevó a cabo en 2005 una reunión de expertos sobre el tema en la que analizaron algunas bases para la operatividad del consentimiento libre, previo e informado y se identificaron áreas relevantes para su aplicación. La Corporación Financiera Internacional describe varias situaciones donde se requiere el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en su norma de desempeño, en particular cuando se producen impactos sobre las tierras y los recursos naturales sujetos al régimen de propiedad tradicional o bajo uso consuetudinario; en casos de reubicación de pueblos indígenas fuera de sus tierras y recursos naturales sujetos al régimen de propiedad tradicional o bajo uso consuetudinario; o cuando existen impactos en determinado patrimonio cultural, como por ejemplo, lugares sagrados.

En el caso del pueblo indígena Kichwa de Sarayaku versus el Ecuador, la Corte Interamericana de Derechos Humanos analizó los desarrollos normativos y jurisprudenciales internacionales y comparados, e incluyó casos de países que no han ratificado el Convenio 169. Su conclusión

fue que la obligación de consulta a los pueblos indígenas, además de constituir una norma convencional, es también un principio general del derecho internacional. Sobre la base de estos precedentes, la CIDH propuso los siguientes elementos para el consentimiento libre, previo e informado:

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

El primer tema de debate en la región es la relación entre consulta, consentimiento libre, previo e informado y participación de los pueblos indígenas. La consulta y el consentimiento tienen como objetivo fundamental asegurar y aplicar el derecho de participación efectiva de los pueblos indígenas en la toma de decisiones que les conciernen. Es importante destacar que el derecho a la participación para los pueblos indígenas no se reduce sólo a la consulta, sino que también incluye otras formas de participación en las decisiones que puedan afectar sus derechos e intereses de una forma diferenciada, tales como la participación en procesos electorales, movilizaciones y otras actividades de incidencia política e interés público. Es decir, a través de la consulta se procura llegar a acuerdos y decisiones estatales que garanticen los derechos de los pueblos indígenas. Lo que sucede con demasiada frecuencia es que existe mayor énfasis en el procedimiento para la consulta que en alcanzar acuerdos para el ejercicio pleno de los derechos de los pueblos indígenas.

Otro asunto muy debatido es el argumento de algunos Estados que consideran al consentimiento libre, previo e informado como una amenaza, porque plantean que les da a los pueblos indígenas la posibilidad de vetar políticas, medidas y disposiciones. Lo que la

normativa internacional busca es precisamente, a través de la consulta, revertir la historia de marginación y exclusión que han sufrido los pueblos indígenas. En consecuencia, lo que se persigue más bien es el entendimiento mutuo y el consenso en la toma de decisiones y se pretende que no haya imposición de ninguna de las partes sobre la otra.

En bastantes casos todavía se duda sobre la necesidad de consultar a los pueblos indígenas. Al respecto, la ONIC señala que los objetivos de la consulta son básicamente: i) salvaguardar la vida y la integridad de los pueblos indígenas, evitando las amenazas que les pueden impactar de forma negativa, provocando su exterminio cultural o físico; y ii) asegurar que participen efectivamente en la toma de decisiones que les afectan, como sujetos de derechos con plena capacidad. Y esto es, en esencia, lo que recogen los mecanismos de protección de los derechos humanos y las organizaciones indígenas. La Corte Constitucional de Colombia ha identificado la consulta previa como un derecho fundamental, derivado de la protección constitucional de la identidad étnica y cultural de los pueblos indígenas.

En todo caso, la presión creciente por los recursos naturales ha implicado un crecimiento exponencial en materia de debates y propuestas legislativas y normativas en relación a estos asuntos, pero centrándose más bien en los procedimientos de consulta; y las experiencias en general recientes de aplicación son complejas y controversiales. Incluso se ha extendido a ámbitos como el de la producción de información y otros, como el Censo Agropecuario de Colombia 2013-2014, cuyo procedimiento de consulta ha sido esencial para garantizar la participación de los pueblos indígenas en todo el proceso censal, lo cual también forma parte de las recomendaciones internacionales en esta materia. Sin duda, este es uno de los grandes retos de las democracias del siglo XXI, en donde la participación, la consulta y el consentimiento libre, previo e informado no pueden quedar al margen de los nuevos pactos para la igualdad en la tríada del Estado, la sociedad y la empresa.

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

La situación actual de las plataformas de las organizaciones de los pueblos indígenas se inscribe en el marco de los derechos definidos por

la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, entre otros, el derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, preservando su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

Después de dos décadas de movilización para promover reformas constitucionales en los países y alcanzar los estándares de derechos actuales, los pueblos indígenas están demandando el respeto y la aplicación de estos. Los ejes centrales de su lucha han girado en torno al reconocimiento de sus identidades distintivas como sujetos de derechos colectivos y, entre estos, el derecho a ejercer la libre determinación, la propiedad colectiva del territorio y la participación política. Esas luchas permitieron articular procesos de reconstitución colectiva como pueblos y reivindicar conocimientos, saberes, creencias, espiritualidad e instituciones propias. Sin embargo, cabe señalar que las luchas de los pueblos indígenas no se limitan a reivindicar su propia institucionalidad, sino que también consisten en proponer un nuevo modelo de sociedad en que se cuestiona el paradigma del desarrollo y se plantea el buen vivir como alternativa.

En ese marco, es posible observar algunas tendencias comunes entre las organizaciones indígenas en América Latina. A nivel local, por ejemplo, predominan las autoridades tradicionales y gobiernos indígenas de ámbito comunitario, territorial, con un mandato integral de autogobierno. Existen igualmente estructuras comunitarias que aseguran el funcionamiento de los sistemas de salud, educación, conservación de recursos, producción, alimentación, reproducción de conocimientos tradicionales, administración de justicia, normas de crianza de hijos e hijas, relaciones de género y de familias y elección de autoridades, entre otros. Tales instancias de gobierno indígena se combinan con otras organizaciones de diferente tipo: de mujeres, religiosas, espirituales y de jóvenes.

Se trata de estructuras articuladas al nivel de la comunidad y el territorio, que promueven actividades orientadas a disfrutar plenamente de los derechos territoriales, medioambientales, políticos, económicos, sociales y culturales. En este panorama, se observa a nivel comunitario la revitalización de estructuras ancestrales —formas de autoridad, instituciones ancestrales, ritos y sistemas tradicionales— que están

siendo incorporados en la conducción de los procesos de autogobierno. En el caso de la zona andina, por ejemplo, resaltan instituciones como la Minga, RantiRanti, Priostasgos Cargos, Compadrazgos, MarkakTayta, Ayni, Minka, Jayna o Phayna, Anxata, Jaqqhata, Yanapa, Sataqawi y Manq'xaruña². Aunque algunas han sufrido adaptaciones producto de políticas integracionistas, incluso cuando se autodenominan "campesinas", mantienen sus características comunitarias indígenas. Con el aumento de personas indígenas migrando hacia las ciudades se enfrentan nuevas formas de vivir las identidades indígenas y, por tanto, se asumen nuevas formas de organización.

Tanto en el terreno local, como entre este y las organizaciones de otros niveles, las organizaciones indígenas adoptan en general estrategias de coordinación y complementación. Una clasificación básica de los ejes de trabajo de las organizaciones indígenas en la región puede resumirse como sigue: i) organizaciones comunitarias locales y gobiernos indígenas, cuyo objetivo principal es asegurar el ejercicio del autogobierno; ii) organizaciones nacionales y territoriales (subregionales) articuladas con mandatos de realizar movilizaciones, negociaciones y acciones de incidencia política para presionar por el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas; y iii) organizaciones y redes especializadas en temas y negociaciones globales.

Uno de los cambios que se observa en las organizaciones indígenas es en las estrategias adoptadas en sus relaciones con las diversas entidades del Estado. Se registra un mayor uso de recursos administrativos y legales para obligar al Estado a cumplir con sus obligaciones, e incluso apelan a las instancias electorales, para que se pronuncien sobre los derechos indígenas en el marco del derecho a la libre determinación. También hay organizaciones indígenas que apuestan a la promoción de cambios estructurales "desde adentro" de los Estados y, por tanto, están participando en procesos electorales desde el ámbito local hasta el nacional y asumen cargos en los distintos poderes de los Estados, tal como se describió en el apartado anterior.

En el caso de las mujeres indígenas la situación es todavía compleja. A pesar del discurso de la complementariedad y dualidad indígena,

² Se trata de instituciones indígenas, que establecen las funciones para el trabajo colectivo, como el trabajo agrícola-ganadero, por ejemplo, bajo las cuales rigen los principios de relacionalidad y reciprocidad. Cada una de ellas tiene características específicas de funcionamiento.

prevalecen, salvo muy pocas excepciones, prácticas de exclusión y falta de reconocimiento de sus aportes en los procesos organizativos y políticos de sus pueblos. Se observa una clara división de género en términos de tareas políticas y organizativas: más mujeres en las bases, en los levantamientos, en los procesos organizativos, en trabajos comunitarios como las mingas y en los procesos globales y regionales; pero aún hay pocas mujeres y jóvenes en las dirigentes y en los procesos de toma de decisiones. Las dificultades para la participación responden a un doble arco de barreras: la discriminación y el racismo estructural que sufren como indígenas y el patriarcado que experimentan como mujeres. También se aprecian en la región interesantes procesos organizativos de la juventud indígena en los niveles local, nacional y subregional.

El fortalecimiento de los procesos organizativos indígenas en niveles subregionales permitió su articulación en una plataforma regional unitaria, denominada Foro Indígena de Abya Yala, que se creó como una instancia de articulación de las organizaciones regionales y subregionales. Como tal ha celebrado reuniones abordando la preparación regional hacia la Conferencia de las Partes (CP) en Cancún, el proceso Río+20 y la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, que tendrá lugar en 2014. El Foro Indígena de Abya Yala está constituido por tres organizaciones territoriales subregionales, dos organizaciones ambientales, una organización subregional de mujeres y una organización continental de mujeres indígenas. Han sido invitados en algunas ocasiones como observadores el Consejo Internacional de los Tratados Indios (CITI), el Foro Internacional de las Mujeres Indígenas (FIMI), las redes de jóvenes indígenas y el Consejo Continental del Pueblo Guaraní. Otro mecanismo de coordinación de las organizaciones ha sido la realización de foros temáticos regionales y cumbres continentales. La articulación de organizaciones indígenas en el ámbito regional y subregional ha tenido amplia incidencia, desde los ámbitos de la participación política hasta la producción de estadísticas. Una expresión de lo anterior es que estas articulaciones han permitido la conformación de un equipo de trabajo en apoyo de la elaboración del presente estudio.

El extenso proceso de lucha y reconocimiento de derechos que posibilitó la conquista de espacios de participación de los pueblos indígenas en cada país tuvo un correlato en los espacios de diálogo

multilateral, mediante la participación y protagonismo crecientes en las organizaciones internacionales, en los organismos regionales y en los espacios de integración regional. Estos procesos prosiguen y se consolidan en la medida que la participación de las organizaciones indígenas se institucionaliza. Las organizaciones indígenas están contribuyendo a la agenda global del movimiento indígena, entre otras muchas intervenciones, mediante una participación muy activa en la Cumbre para la Tierra (Río de Janeiro, 1992), la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993), la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD, El Cairo, 1994) y en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995); y a través de su participación en el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (en calidad de observadores), en el Foro de Pueblos Indígenas, en el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), y en el Grupo Asesor de la Sociedad Civil del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre otros.

Los mecanismos de las Naciones Unidas sobre pueblos indígenas son los espacios con mayor participación de los pueblos indígenas de América Latina, tanto en las sesiones anuales del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas como en el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Representantes de las organizaciones indígenas de la región también participan en las sesiones de algunos órganos de tratados, principalmente el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. En el marco de la creación de los grupos interagenciales para el trabajo coordinado entre organismos del sistema, se han ido estableciendo Grupos Consultivos Intersectoriales sobre las Cuestiones Indígenas a nivel de la región de América Latina y también en varios países. Asimismo, algunas organizaciones indígenas han actuado a través de los mecanismos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, participando en audiencias ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, cuando ha sido posible, presentando algunos casos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Por último, y a través de distintas instancias, las organizaciones indígenas participan en el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe y en los diferentes espacios de integración regional como la Comunidad

Andina (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Parlamento Centroamericano, el Parlamento Indígena de América y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

F. Desarrollo, buen vivir y libre determinación

A lo largo de un proceso que ha contado con el papel protagónico de las Naciones Unidas, en los últimos años se ha pasado de entender el desarrollo como un problema de naturaleza económica a conceptualizarlo como un derecho humano. No obstante el avance que la concepción y la medición del desarrollo han tenido desde 1949 hasta su actual comprensión como un derecho y un proceso de ampliación de libertades y opciones, desde la perspectiva de los pueblos indígenas, el concepto y sobre todo su práctica es deficiente en aspectos clave como, por ejemplo, la relación con la naturaleza.

El paradigma del desarrollo continúa cargando una serie de lastres y deficiencias que serían parte de su misma esencia, como el aumento de las desigualdades, la homogeneización cultural y la degradación medioambiental. De aquí derivan las limitaciones de esta categoría para enmarcar el debate sobre el bienestar y la concreción de los derechos de los pueblos indígenas. Incluso, los pueblos indígenas han padecido en forma directa tales deficiencias, pues han sido víctimas de los diversos modelos de desarrollo en boga durante las últimas décadas.

En la primera década del siglo XXI, y en el contexto de la crítica al paradigma del desarrollo, desde la perspectiva más vivencial del mundo indígena se han ido concretando un discurso y un concepto alternativos que se resumen en el *sumak kawsay* (en kichwa), *suma qamaña* (en aimara), *ñandereco* (vida armoniosa, en guaraní), *qhapaq ñan* (camino o vida noble, en quechua) —que incluye principios de vida como el *ayni*, *minka*, reciprocidad, solidaridad, respeto, complementariedad, dignidad, participación colectiva, justicia social, armonía con la madre naturaleza y con la comunidad, y el bienestar colectivo y familiar— y que podrían traducirse como “*buen vivir*” o “*vivir bien*”. Puesto que los pueblos indígenas basan su vida en las diferentes experiencias a partir de sus propias culturas o sistemas de vida en estrecha relación con la madre naturaleza, el concepto del *buen vivir/vivir bien* tiene por tanto una expresión en los idiomas propios.

La reconstrucción o construcción del *buen vivir/vivir bien* está referida entonces a una relación estrecha entre lo que fue como pueblo, el presente y el futuro. Su referente es la memoria del pasado histórico, conocido como el tiempo de la libertad, y ha estado presente en forma permanente, desde los inicios de la lucha a lo largo del proceso que va desde la ocupación por otras culturas hasta la actualidad. Por esta razón, la añoranza de la vida del *buen vivir/vivir bien* pasa por la memoria histórica de lucha, el respeto a sus territorios, identidad, idioma, soberanía alimentaria y derechos que interesan y afectan a los pueblos indígenas.

Desde la perspectiva de la institucionalización es posible afirmar que ha sido un concepto exitoso, hasta tal punto que el movimiento indígena pudo insertarlo en las constituciones del Ecuador (2008) y el Estado Plurinacional de Bolivia (2009). Sin embargo, esta misma inclusión en la legislación estatal ha conllevado una inflación de significados y prácticas que, de acuerdo con las organizaciones indígenas, hace peligrar el espíritu primigenio del concepto, en la medida en que algunas de las políticas aplicadas por ciertos Estados han mostrado esta contradicción al no respetar ampliamente los ideales del *buen vivir/vivir bien*: por un lado han alentado la preservación de los recursos naturales, pero por otro han instrumentado agresivas políticas extractivistas que afectan territorios de los pueblos indígenas.

¿Cómo se traduce el *buen vivir/vivir bien* en mediciones concretas? Avanzar desde conceptos e indicadores demasiado amplios o vagos a otros más concretos y contextualizados no es tarea sencilla. Tampoco lo facilita el hecho que varios defensores del *buen vivir/vivir bien* ya hayan hecho explícito que no puede medirse; por lo que no cabría dedicarse a construir indicadores. Otros sí ven preciso avanzar en la dirección de cuantificación y medición, como se viene alentando igualmente desde las Naciones Unidas a nivel internacional. Por tanto, se trata de una nueva aproximación al gran tema del desarrollo como discurso y práctica sobre escenarios de convivencia futuros, a través del cual los pueblos indígenas de América Latina han posicionado una vivencia, actitud e ideal de vida como un modelo a seguir para el resto de la sociedad.

En este marco, cabe destacar la experiencia de las economías indígenas en varios países de la región, que constituyen una de las expresiones del *buen vivir/vivir bien* y una aproximación al tema del desarrollo desde la práctica. Se trata de iniciativas impulsadas desde las propias comunidades

indígenas en áreas como por ejemplo el turismo o la producción del café, mediante las cuales se busca visibilizar las actividades cotidianas de estos colectivos, lo que contribuye al mejoramiento de la calidad de vida de sus familias, genera empleo, reduce el impacto migratorio y coadyuva a la articulación de la economía local.

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

Recomendaciones

Atendiendo a la necesidad de superar la brecha existente entre la proclamación de principios y los hechos, lo que impide el pleno goce de los derechos esenciales de los pueblos indígenas y su acceso al *buen vivir/vivir bien*, se formulan a continuación una serie de recomendaciones de política:

- Es esencial respetar y apoyar desde el Estado a las instituciones y los sistemas de autogobierno de los pueblos indígenas mediante el fortalecimiento de sus instituciones políticas, económicas, sociales, culturales y espirituales, promoviendo las capacidades organizativas y técnicas para su gobernanza interna y su relacionamiento con las instituciones estatales.
- Es preciso documentar, sistematizar y promover intercambios de las experiencias de procesos de autonomía indígena en América Latina en asuntos vinculados a la ampliación de poderes, transferencia de competencias, fortalecimiento institucional y políticas públicas interculturales, entre otros.
- Es necesario fomentar el respeto y apoyo a los procesos comunitarios de revitalización cultural —formas de autoridad, instituciones ancestrales, ritos y sistemas tradicionales, incluidos

sus idiomas— que están siendo incorporados en la conducción de procesos de autonomía y autogobierno; así como a las iniciativas de protección y desarrollo de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas.

- Los procesos organizativos que contribuyan a la inclusión y reconocimiento de los aportes de las mujeres indígenas, así como su incorporación en las dirigencias y en los procesos de toma de decisión, deben ser promovidos y alentados desde los Estados.
- Es preciso apoyar también los procesos organizativos de los jóvenes indígenas, tanto en el plano local, como nacional y subregional.
- Es necesario aumentar las medidas para asegurar y potenciar la participación de mujeres y hombres de pueblos indígenas en los procesos electorales de los países, sea a través de cuotas para personas indígenas, circunscripciones especiales para candidatas indígenas, o fomentando los movimientos, plataformas y partidos políticos indígenas.
- Los Estados deberían también destinar esfuerzos a la promoción y el fortalecimiento de las experiencias de procesos electorales donde se haya comenzado a incorporar la dimensión colectiva del derecho a la participación electoral en distintos niveles, así como de las medidas adoptadas para asegurar la participación política de las mujeres indígenas en esos contextos.
- La participación de representantes de los pueblos indígenas en los mecanismos de las Naciones Unidas sobre pueblos indígenas, así como en las actividades de los órganos de tratados, y la promoción de medidas en los países para el seguimiento de las recomendaciones específicas que estos hacen, es otra área que requiere de un renovado compromiso y voluntad política de los Estados.
- Es preciso continuar creando y/o fortaleciendo mecanismos de participación sistemática de los pueblos indígenas en los Estados, en el marco del Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- Resulta crucial y prioritario el establecimiento de mecanismos de consulta para aplicar el principio del consentimiento libre,

previo e informado en los países de la región, particularmente en los casos de concesiones para industrias extractivas, forestales, energéticas y proyectos de infraestructura en los territorios indígenas; y para la adopción de medidas legislativas o administrativas. Los mecanismos deben ser culturalmente adecuados y realizarse a través de procedimientos que consideren las costumbres y tradiciones de los pueblos indígenas y sus métodos tradicionales de toma de decisiones.

- Se requiere por parte de los Estados una nueva aproximación al desarrollo, que adopte la perspectiva del *buen vivir/vivir bien* no solo como discurso sino como práctica sobre los escenarios de convivencia futuros de las respectivas sociedades nacionales.
- Es necesario promover y potenciar desde el Estado las economías indígenas, como una estrategia novedosa para el desarrollo de las comunidades y pueblos indígenas en el marco del *buen vivir/vivir bien*.
- Es necesario incorporar en las políticas públicas y las estadísticas estatales los temas que definen el bienestar de los pueblos indígenas y del conjunto de la población en el marco del *buen vivir/vivir bien*.

II. Construir la demografía de los pueblos indígenas: la relevancia de contar

El conocimiento de la dinámica demográfica de los pueblos indígenas y sus componentes propios, como la fecundidad, la migración y la mortalidad, es un aspecto crucial para la definición de políticas que busquen cerrar las brechas de aplicación de los derechos de los pueblos indígenas. La dinámica demográfica sustenta tanto la reproducción biológica de los pueblos indígenas como su pervivencia social y cultural. De ahí que considerar las dinámicas particulares de los pueblos indígenas en las políticas, poniendo atención a los casos de aquellos en peligro de desaparición, haya sido uno de los acuerdos gubernamentales de la región incluido en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CEPAL, 2013a).

La información más básica al respecto consiste en conocer el volumen de la población indígena y cuáles y cuántos son los pueblos indígenas en cada país y en la región. La generación de estos datos, que revisten una enorme importancia técnica y política, ha sido objeto de intensos debates conceptuales y metodológicos y no ha estado exenta de profundas discrepancias según diferentes fuentes de información en el aparato estatal y en relación a las cifras que manejan las organizaciones indígenas. Sin embargo, en los últimos años, y especialmente porque se aproximaba la ronda de censos de 2010, los países latinoamericanos han realizado significativas actividades, aunque dispares, para mejorar la visibilidad estadística de los pueblos indígenas, en conjunto con estos.

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

La inclusión de preguntas que permitan identificar a las personas y pueblos indígenas en las fuentes de datos es una condición necesaria aunque insuficiente para la construcción de estadísticas en Estados pluriculturales, y forma parte de las demandas de las organizaciones de los pueblos indígenas en tanto aspecto constitutivo del derecho a la información. Avanzar en este terreno supone como primer paso la adopción de una definición conceptual al respecto.

Con el paso del tiempo se ha creado un consenso internacional para utilizar en países independientes la definición contenida en el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, a partir de la que es posible identificar al menos cuatro dimensiones relacionadas a los pueblos indígenas: el reconocimiento de la identidad, el origen común, la territorialidad y la dimensión lingüística y cultural, que deben ser tomadas en cuenta al establecer criterios operativos. Además, es imprescindible respetar la posición sostenida invariablemente por las organizaciones indígenas y el sistema de las Naciones Unidas, referida a que son los pueblos y las personas que se consideran indígenas quienes se deben autodefinir como tales, como parte del derecho a la libre determinación.

Por esta razón es preciso que los representantes de los pueblos indígenas participen en las decisiones que se toman en las fuentes oficiales, entre otros temas, lo que ha sido una recomendación recurrente en el ámbito internacional. Esto puede constatarse en los diversos informes que los comités de derechos humanos han elevado a los países de la región y en los informes de los Relatores Especiales de Naciones Unidas para los derechos de los pueblos indígenas. Es decir, el criterio de la autoidentificación debe primar en la cuantificación de los pueblos indígenas, mientras que otros criterios asociados al resto de las dimensiones aportarán a una caracterización de los mismos y permitirá mostrar la heterogeneidad de situaciones.

B. El balance censal de los últimos años

La disponibilidad de información sobre los pueblos indígenas en los censos nacionales de población y vivienda es clave dado que constituye la única fuente que permite estimar la magnitud de estos, aunque se

trate de colectivos que poseen un tamaño poblacional relativamente pequeño. Además, el censo permite desagregar la información a escalas territoriales menores, algo fundamental en la construcción de indicadores a nivel de territorios y comunidades indígenas, y es el marco para el diseño de encuestas especializadas. El resto de las fuentes, aunque no permiten estimar su magnitud, brindan información más detallada y complementaria para el diseño y seguimiento de políticas y para la contraloría de los propios pueblos indígenas.

Un examen de la región muestra que en los censos de la década de 1980 solo la mitad de los países latinoamericanos se aproximaba a la cuantificación de la población indígena, situación que prácticamente persiste en 1990, cuando en general predominaban criterios lingüísticos para esta cuantificación: se trataba de un abordaje en donde los pueblos indígenas eran considerados “objetos de políticas”³. En los censos de inicios del presente siglo, junto con los cambios sociopolíticos se produce un salto cuantitativo importante, ya que 16 de los 19 países que levantaron su censo en la década del 2000 identificaron a la población indígena. El cambio más significativo fue la incorporación del criterio de autoidentificación, coherente con el reconocimiento de los pueblos indígenas en tanto sujetos de derechos.

A partir de la década del 2000 se han llevado a cabo numerosas acciones para promover y fortalecer la visibilidad estadística de los pueblos indígenas, con miras a la ronda de censos 2010: se buscaba pasar del “salto de carácter cuantitativo” observado de 1990 a 2000, a un “salto de carácter cualitativo”, mejorando sustancialmente la calidad de la información. Estas acciones permitieron elaborar un conjunto de recomendaciones aplicables a la región, partiendo de aquéllas emanadas del UNPFII, al otorgarles un carácter más operativo y estratégico. Como resultado del diálogo entre los institutos de estadística, las organizaciones indígenas, la academia y otros organismos nacionales e internacionales, se cuenta con un “estándar mínimo” para la inclusión de los pueblos indígenas en los censos de población y vivienda. Este incluye aspectos vinculados a los criterios y preguntas de identificación de estos pueblos, y otros que se refieren

³ Se utiliza el término “población indígena” y no “pueblos indígenas”, porque algunos países permitan identificar la condición indígena y no indígena, pero no a los diferentes pueblos de pertenencia.

a todo el proceso censal, desde el diseño hasta la difusión y análisis de la información, poniendo énfasis en la participación efectiva de los pueblos indígenas como una condición *sine qua non* en todas las etapas (CEPAL/UNICEF/UNFPA, 2013).

Así, en los países que levantaron sus censos se observan progresos en esta materia, y la aplicación en mayor o en menor medida de las recomendaciones regionales e internacionales existentes. Todos respetaron el criterio de autoidentificación, aunque persisten grandes diferencias semánticas derivadas de la operacionalización del criterio. La revisión de las preguntas se efectuó a través de mecanismos participativos con los pueblos indígenas, de debates y reflexiones y de la puesta en marcha de pruebas pilotos, lo que condujo a cambios en algunos casos importantes en su formulación. También se hicieron mejoras en la capacitación de los censistas y supervisores, en la cartografía y cobertura, y se realizaron campañas de difusión *ad hoc*.

Con la excepción de tres países de América Latina (Cuba, Haití y República Dominicana), en todos se ha incluido la autoidentificación en los censos de esta década, o prevén hacerlo (Colombia, El Salvador, Nicaragua y Perú realizarán sus censos de población de 2015 a 2017). En el caso del Perú, único país que no consideró este criterio en los censos pasados, ya se está trabajando en el diseño y la aplicación de estudios pilotos que permitan su inclusión en 2017. También ha aumentado el número de países que incluyen preguntas relativas a los idiomas indígenas; en algunos casos se trata de aquellos aprendidos en la niñez, en otros, de los idiomas que habla cada persona, o el que se utiliza más frecuentemente en el hogar.

C. Población y pueblos indígenas en América Latina: ¿cuántos son? ¿cuántos perviven?

Sobre la base de los censos, se estima en la región una población indígena cercana a los 45 millones de personas en 2010, con una alta heterogeneidad según países: en un extremo están México y el Perú, con casi 17 millones y 7 millones de población indígena, respectivamente; y en el otro, Costa Rica y el Paraguay, con poco más de 100.000 personas indígenas, y el Uruguay con casi 80.000 personas indígenas (véase el cuadro II.1).

Cuadro II.1
América Latina (17 países): población de pueblos indígenas según
censos y estimaciones, alrededor de 2010

(En números y porcentajes)

País y año censal	Población total	Población indígena total	Porcentaje de población indígena
Resultados			
Argentina, 2010	40 117 096	955 032	2,4
Brasil, 2010	190 755 799	896 917	0,5
Chile, 2012 ^a	16 341 929	1 805 243	11,0
Costa Rica, 2011	4 301 712	104 143	2,4
Ecuador, 2010	14 483 499	1 018 176	7,0
México, 2010 ^b	112 336 538	16 933 283	15,1
Panamá, 2010	3 405 813	417 559	12,3
Paraguay, 2012 ^c	6 232 511	112 848	1,8
Uruguay, 2011 ^d	3 251 654	76 452	2,4
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	27 227 930	724 592	2,7
Estimaciones a 2010^e			
Bolivia (Estado Plurinacional de)	9 995 000	6 216 026	62,2
Colombia	46 448 000	1 559 852	3,4
El Salvador	6 218 000	14 408	0,2
Guatemala	14 334 000	5 881 009	41,0
Honduras	7 619 000	536 541	7,0
Nicaragua	5 813 000	518 104	8,9
Perú ^f	29 272 000	7 021 271	24,0
Total	538 153 481	44 791 456	8,3

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales, excepto en Argentina: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), "Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario: Resultados definitivos", *Serie B*, N° 2, Buenos Aires, 2012; y Brasil: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) (2012), "Censo Demográfico 2010: Características gerais dos indígenas. Resultados do universo", Rio de Janeiro, 2012.

^a Si bien estos son los resultados del Censo 2012 en Chile, debido a sus problemas de calidad, el gobierno actual no lo considera oficial. Cabe señalar que la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) arrojó un 8,1% de población indígena para 2011.

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

^c Corresponde a los resultados preliminares del Censo Indígena en Paraguay. Falta sumar la población indígena captada en el Censo General, aún no disponible.

^d En el Uruguay, la pregunta sobre reconocimiento de ascendencia con categorías de respuesta múltiples arroja un total indígena de 159.319 personas.

^e Para estos países aún no se disponen de resultados censales de la década de 2010. Por tanto, se tomaron los porcentajes de población indígena derivados del último censo disponible y se aplicaron a la población total estimada de 2010, sobre la base de las estimaciones de población que elabora el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL (CEPAL, 2013b).

^f Como el Censo 2007 del Perú incluyó solo idioma materno, se estimó a la población indígena con el siguiente criterio: cuando el jefe de hogar o su cónyuge declararon un idioma indígena, todos los miembros del hogar se asignaron como indígenas.

Como resultado de las acciones efectuadas en los últimos años, se observa un incremento significativo de la población indígena en la región. Teniendo en cuenta que la CEPAL (2007) había estimado para América Latina unas 30 millones de personas indígenas en 2000, los resultados hacia 2010 suponen un aumento del 49,3% en 10 años, lo que implicaría una tasa de crecimiento medio anual del 4,1%. Se trata de una “recuperación demográfica” de magnitud considerable, sobre todo si se tiene en cuenta que en el mismo período la población de América Latina se incrementó en 13,1%, con un ritmo medio anual del 1,3%. Esta recuperación no obedecería únicamente a la dinámica demográfica de los pueblos indígenas, esperable a la luz de los perfiles demográficos de estos pueblos, sino también a un aumento en la autoidentificación. Con la excepción del Estado Plurinacional de Bolivia, estos aumentos se verifican en todos los países, con magnitudes dispares, siendo México el caso más sobresaliente.

Actualmente es posible contar 826 pueblos indígenas en los países de la región, con un panorama altamente heterogéneo: en un extremo se ubica el Brasil con 305 pueblos indígenas, seguido por Colombia (102), el Perú (85) y México (78); en el otro extremo están Costa Rica y Panamá, con 9 pueblos indígenas cada uno, El Salvador (3) y el Uruguay (2). Los censos de esta década contribuyeron a mejorar en parte esta información, considerando las denominaciones de los propios pueblos indígenas, y en varios países como resultado del trabajo conjunto de los institutos de estadística, los organismos del Estado a cargo de los asuntos de pueblos indígenas y las organizaciones de estos pueblos, a lo que se sumó la colaboración de centros académicos.

Asimismo, en cada país se observa una enorme diversidad demográfica en los pueblos indígenas. En los países de la región con mayor población indígena —Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, México y Perú—, los pueblos indígenas más numerosos superan ampliamente 1,5 millones de personas. Por ejemplo, las cifras preliminares del censo 2012 indican que en Bolivia (Estado Plurinacional de) son 1,84 millones de quechuas y 1,6 millones de aymaras. Según estimaciones de la CEPAL sobre la base del censo de 2007 del Perú, 5,5 millones de personas viven en hogares donde el jefe o su cónyuge tienen como idioma materno el quechua (representan un 85% del total de personas en hogares en donde el idioma materno del jefe o su cónyuge es indígena).

Un asunto prioritario, posible de constatar con los censos, es la fragilidad demográfica de muchos pueblos indígenas, que están en peligro de desaparición física o cultural, tal como se ha podido observar en el Brasil, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y el Perú. En el primer caso se ha constatado que 70 pueblos indígenas (representan un 23% de los pueblos indígenas del país) se encuentran en situación de extrema fragilidad, con una población inferior a los 100 habitantes. En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, el Ministerio de Justicia reconoció en 2013 que al menos 13 de los 39 pueblos indígenas del país están muy amenazados en su sobrevivencia física y cultural. En Colombia, la Corte Constitucional reconoció la existencia de 35 pueblos indígenas en riesgo de desaparición cultural o física, como consecuencia del conflicto armado y las flagrantes violaciones a los derechos humanos fundamentales, individuales y colectivos. En el caso del Perú, el censo de 2007 arrojó menos de 50 personas indígenas en cada uno de los pueblos Kisamberi, Resígaro y Sapitiere. Asimismo, 11 pueblos amazónicos registraron una población de entre 50 y 200 personas, y otros 10 pueblos indígenas una población superior a 200 personas pero inferior a 500. Si a la fragilidad demográfica se suman otros factores de vulnerabilidad socioambiental y territorial, como los desplazamientos forzados, la escasez de alimentos, la contaminación de las aguas, la degradación de los suelos, la desnutrición y elevada mortalidad, por mencionar algunos, probablemente la cifra de pueblos en peligro de desaparición sea muy superior.

Junto con lo anterior, se estima que existen alrededor de 200 pueblos indígenas en aislamiento voluntario, en Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela (República Bolivariana de), que debido a la presión sobre los recursos naturales en sus territorios o zonas cercanas se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala que las incursiones de personas no indígenas provocan graves situaciones de violencia, la transmisión de epidemias, escasez de alimentos y la pérdida de su cultura (CIDH, 2013). Por esta razón, exhorta a los Estados a establecer el derecho de los pueblos indígenas a decidir permanecer en aislamiento voluntario; a proteger sus tierras, territorios y recursos naturales para evitar su desaparición; y a asegurar el respeto y garantía del principio de no contacto por parte de cualquier persona o grupo; recientemente publicó una serie de recomendaciones en esta

materia (CIDH, 2013). Asimismo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), con la cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), publicaron en 2012 las *Directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay* (ACNUDH, 2012).

D. Estructura por edades y sexo y su implicancia en políticas

En relación con la estructura de la población indígena por edades y sexo, de acuerdo a la información reciente se está observando una disminución del peso relativo de las nuevas generaciones. Este fenómeno indica un cambio en las pautas reproductivas, al menos respecto del número de hijos que tienen en promedio las mujeres indígenas en la actualidad, hecho que confirman los censos y las encuestas de demografía y salud. Sin embargo, se observa una diversidad de situaciones según los países y pueblos indígenas: por ejemplo, la estructura etaria de la población indígena en Panamá continúa siendo muy joven, con una alta presencia de niños y niñas; mientras que en el Uruguay hay una situación excepcional, pues la población indígena presenta una estructura claramente envejecida. Además, en Costa Rica, Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de), respectivamente, las estructuras muy jóvenes de los pueblos Ngöbe, Achuar y Yukpa contrastan con aquellas más envejecidas de los pueblos Chorotega, Salasaka y Kumanagoto.

Si bien se registran avances en el proceso de transición demográfica, en todos los países las poblaciones de los pueblos indígenas continúan siendo más jóvenes que las no indígenas, lo que implica un potencial de crecimiento más elevado. Esto debería conducir a una mayor presencia relativa de personas indígenas en las sociedades nacionales en los próximos años, siempre y cuando las dinámicas demográficas no sean amenazadas por la falta de aplicación de los derechos de los pueblos indígenas. Asimismo, la relativamente elevada presencia de niños y niñas indígenas, que continúa siendo un rasgo distintivo en la región, requiere prestar atención a la asignación de recursos en materia de políticas sectoriales y considerar también la situación particular de adolescentes y jóvenes indígenas.

Por otra parte, debido a los efectos de las migraciones y el desplazamiento desde los territorios de origen, en las ciudades las mujeres y hombres indígenas se concentran mayoritariamente en las edades reproductivas y económicamente activas (de 15 y 59 años), y se destaca la menor proporción de niñas y adolescentes menores de 15 años cuando se compara con el peso relativo que este grupo etario tiene en el campo. En el caso de las mujeres indígenas, esto se explica porque muchas adultas y adultas jóvenes migran sin sus hijos, quienes probablemente permanecen en sus territorios al cuidado de otras mujeres de la comunidad, en especial, adultas mayores. Esto podría sugerir una fragmentación de familias y comunidades, en gran parte como resultado de la migración en busca de mejores condiciones de vida; pero tampoco puede descartarse que responda a estrategias de sobrevivencia de los pueblos indígenas, donde las mujeres asumen un papel protagónico.

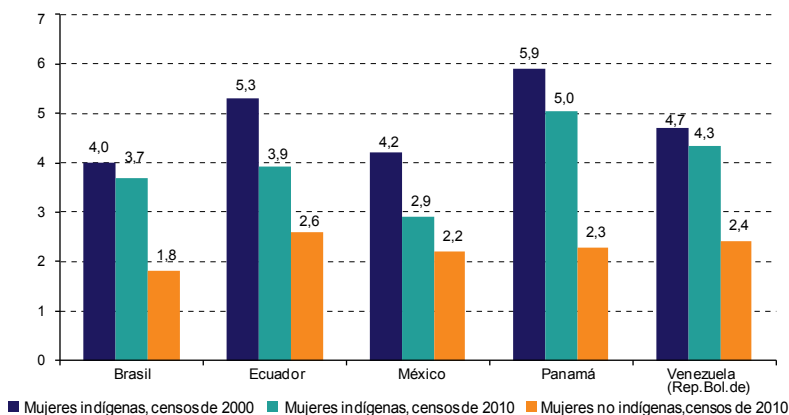
De las estructuras etarias se desprende también que en 9 de los 11 países con datos disponibles, el porcentaje de mujeres indígenas adultas mayores (60 años y más) es sistemáticamente mayor que el de los hombre indígenas del mismo grupo etario (las excepciones son Costa Rica y Panamá), un comportamiento esperable dado que la esperanza de vida femenina suele ser mayor que la masculina; esto amerita un examen pormenorizado si se consideran las inequidades de género que suelen afectar a las mujeres adultas mayores, dado el acceso desigual a las oportunidades que éstas han tenido durante sus vidas. Si bien entre los pueblos indígenas la vejez no tiene una interpretación negativa sino más bien de continuidad cultural (el estatus y el rol social pueden incluso aumentar a medida que se envejece), habría que analizar, por una parte, si estas concepciones son igualmente válidas para hombres y mujeres indígenas, y por otra, hasta qué punto persisten en la actualidad.

E. Niveles y tendencias de la fecundidad indígena: factor clave en el crecimiento poblacional

El análisis de la información censal permitió además constatar una reducción de los niveles de fecundidad de las mujeres indígenas, al menos en los 5 países con datos disponibles de la ronda de censos de 2010, que fue más notoria en el Ecuador y México (véase el gráfico II.1). Con todo, las estimaciones más recientes reflejan una gran variabilidad

en los países. La mayoría de los países (9 de 13) están en un rango en que las mujeres indígenas tienen, en promedio, de 2,4 a 3,9 hijos; en 2 países (Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de)), es de alrededor de 4 hijos por mujer; mientras que Guatemala y Panamá poseen los niveles más elevados de fecundidad indígena, de 5 hijos por mujer. De acuerdo con las cifras, independientemente de su nivel, las tasas de fecundidad de las mujeres indígenas continúan siendo siempre más elevadas que aquellas de las no indígenas; las mayores diferencias se registran en el Brasil y Panamá, donde la fecundidad de las primeras al menos duplica la de las segundas. Tales brechas están indudablemente afectadas por la mayor presencia de mujeres indígenas en las zonas rurales respecto de las no indígenas. Sin embargo, estas desigualdades en los niveles de fecundidad de mujeres indígenas y no indígenas que se observan en las áreas rurales, en términos relativos no desaparecen en las ciudades.

Gráfico II.1
América Latina (5 países): tasas globales de fecundidad
de mujeres indígenas, censos de 2000 y 2010,
y de mujeres no indígenas, censos de 2010
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, procesamiento de los microdatos censales.

Los factores que inciden en los resultados descritos son múltiples. Como han planteado las organizaciones de mujeres indígenas, en el caso de sus pueblos la fecundidad debe entenderse en el contexto más amplio de su concepción del buen vivir, en que los hijos representan la posibilidad de la reproducción biológica y cultural continuamente

amenazada. La complejidad de la realidad de los diversos pueblos hace difícil generalizar la situación y posición social de las mujeres indígenas, pero al menos es sabido que en sus sistemas de vida, la complementariedad dual —según la cual todo es femenino-masculino— constituye la base fundamental para garantizar la reproducción, el crecimiento y el desarrollo en equilibrio. Asimismo, la organización social y cultural de los pueblos indígenas, que rige las relaciones de género, influye directamente en las llamadas variables intermedias o directas de la fecundidad, tales como el uso de anticonceptivos, los patrones de unión y formación de las familias, las prácticas de aborto y la duración de la lactancia, entre las más relevantes.

Sin perjuicio de lo anterior, las cifras también esconden, en parte, las brechas en la aplicación del derecho a la salud reproductiva de las mujeres indígenas, en que intervienen factores estructurales como la discriminación histórica, expresada en mayores grados de pobreza material, bajos niveles de educación formal y residencia en zonas apartadas, que dificultan su acceso a estos servicios, a lo que se suma su falta de accesibilidad cultural.

Recomendaciones

Al tenor de estos hallazgos, se advierte que persisten enormes desafíos, frente a los que se recomiendan a continuación las siguientes acciones, complementarias con aquellas incluidas en los derechos al bienestar y a la información y la comunicación.

- Es preciso realizar una evaluación minuciosa de esta ronda de censos, para sistematizar los procesos sobre la base de informes técnicos nacionales que den cuenta, por ejemplo, de cómo se han conformado y funcionado los mecanismos participativos con los pueblos indígenas, a fin de identificar acciones concretas que permitan fortalecer los procesos iniciados.
- Es necesario contribuir al fortalecimiento de las etapas post-censales mediante la evaluación de los datos, el procesamiento de información desagregada, la difusión, la capacitación y el uso de la incidencia en políticas, con participación de los pueblos indígenas.
- Es preciso fortalecer la institucionalidad para la producción de estadísticas desagregadas, garantizando procesos participativos.

- La perspectiva de los derechos territoriales implica la necesidad de contar con información sobre aspectos sociales, demográficos, bióticos, fisiográficos, entre otros, de los territorios indígenas, incluida la ubicación de los asentamientos humanos y su distribución espacial. Los avances cartográficos de esta nueva ronda de censos ofrecen una oportunidad estadística única para el desarrollo de estudios de interés, como el impacto demográfico de las industrias extractivas y los megaemprendimientos en territorios indígenas, y la identificación de las brechas de equidad sociales y territoriales, por mencionar algunos.
- Es urgente realizar un análisis pormenorizado en cada país sobre las situaciones de fragilidad demográfica de los pueblos indígenas, para contribuir al diseño y aplicación de políticas. Resulta indispensable avanzar en los marcos legales y las estrategias concretas que permitan revertir estas situaciones. Es preciso diseñar y aplicar políticas que se dirijan a salvaguardar las formas de vida individual y colectiva de estas personas, tomando en cuenta las dinámicas demográficas, junto con el respeto de su identidad cultural, idioma, organización política, territorialidad ancestral, ritualidad y cosmovisión propia.
- Respecto a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y a los no contactados, a fin de evitar su desaparición, es primordial avanzar en la aplicación de sus derechos, considerando las directrices elaboradas por las Naciones Unidas y las recomendaciones de la CIDH.
- En el diseño de políticas y programas es preciso considerar los perfiles demográficos distintivos que se caracterizan por estructuras etarias jóvenes, esto es, con una presencia significativa de niñas, niños, adolescentes y jóvenes. La asignación adecuada de recursos resulta esencial para abordar, principalmente, los desafíos en materia de salud y educación, que deben atender tanto a los derechos individuales como colectivos, y en particular, al derecho a la integridad cultural.
- Se requiere considerar la variabilidad de situaciones que existen en los países, según los factores sociales y culturales que afectan el “equilibrio demográfico” y la composición por sexo y etaria

de la población de los pueblos indígenas. Estos requieren un examen detallado, considerando los diferentes pueblos indígenas de cada país y las zonas geográficas, tendiente a visualizar los impactos que estas relaciones demográficas tienen en sus vidas y las de mujeres y jóvenes indígenas en particular.

- Como los niveles de fecundidad observados esconden, en parte, un acceso desigual a los servicios de salud, es preciso aplicar políticas que lo aseguren de manera efectiva y pertinente a los métodos anticonceptivos que los pueblos, parejas y mujeres elijan, incluidos aquellos naturales y tradicionales, con respeto al principio del consentimiento libre, previo e informado.

III. Derechos territoriales y movilidad espacial de los pueblos indígenas en América Latina

A. Derechos territoriales de los pueblos indígenas: el marco para la acción

En la evolución notable que ha experimentado el derecho internacional en relación a los derechos de los pueblos indígenas, los derechos territoriales ocupan un lugar destacado, como puede constatarse en el Convenio N° 169 de la OIT y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Destaca además la influencia del sistema interamericano de derechos humanos —la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos— que con sus informes y sentencias interpretativas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se ha transformado en referencia necesaria en materia de derechos territoriales de los pueblos indígenas.

Esta evolución del derecho internacional ha dado lugar a la existencia de estándares claramente definidos sobre el derecho al territorio de los pueblos indígenas, que se articula en tres elementos constitutivos: las tierras, los territorios y los recursos naturales. Estos factores no pueden considerarse de forma separada en virtud de la relación espiritual y cultural especial que une a los pueblos indígenas con sus territorios. El elemento central de los derechos territoriales es el concepto de territorio indígena contrapuesto con las visiones occidentales y su conversión en derecho sustantivo y en un estándar internacional. En términos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *“la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida*

y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica”(CIDH, 2009). Agrega la Corte Interamericana que *“Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras”*(CIDH, 2009). La reivindicación territorial de los pueblos indígenas atraviesa dos dimensiones: el espacio y los procesos. La primera dimensión se expresa en la demanda por el uso, goce y manejo de los recursos naturales; la segunda en el reclamo del control sobre los procesos de orden político, económico, social y cultural para asegurar la reproducción y continuidad material y cultural del grupo, de forma que aquellos se lleven a cabo según la normativa propia de los pueblos indígenas. El territorio se presenta entonces como un sistema de recursos y un espacio jurisdiccional donde se ejercen derechos colectivos cuyo titular es el pueblo indígena⁴.

Relacionado con el derecho al territorio existe un derecho de propiedad comunal, que conlleva un derecho de titulación y demarcación, y otro de restitución, compensación e indemnización. La acción normativa de los órganos del sistema interamericano en relación al derecho de propiedad comunal indígena sobre las tierras, territorios y recursos naturales ha desarrollado, con gran detalle, cuáles son las obligaciones de los Estados miembros del sistema que derivan del reconocimiento de este derecho. Si bien este tiene límites que pueden ser establecidos por los Estados siempre que sea necesario, proporcional y para lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática, se otorga preeminencia al derecho de propiedad de los pueblos indígenas, puesto que su violación afecta diversos derechos fundamentales, tales como los derechos a la vida, la autodeterminación, los derechos culturales, a no sufrir discriminación y a la tutela judicial efectiva.

Para determinar si un pueblo indígena, por ejemplo, recupera sus tierras o recibe una compensación, las situaciones deben examinarse caso a caso. En estos casos también existen normativas y salvaguardias que

⁴ El término “territorio” no debe confundirse con el concepto de “integridad territorial” utilizado en el derecho internacional. En este caso no supone una separación política del territorio del Estado, pues es evidente que todo pueblo indígena, incluso en ejercicio de su derecho a la autonomía y al autogobierno, continúa vinculado con el territorio político soberano del Estado al que pertenece.

deben cumplir los Estados, siempre que se limiten los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Se requiere considerar las implicaciones que esto tendría sobre su identidad cultural y supervivencia material. Como complemento inseparable en la aplicación de los derechos territoriales, los Estados deben respetar y garantizar los derechos de participación y el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas. Como el deber estatal de consulta resulta indispensable, los estándares actuales incluyen una serie de elementos que deben garantizarse en los procedimientos: buena fe, comunicación previa y permanente, acceso a la información, procedimiento culturalmente adecuado y finalidad de lograr acuerdos.

El reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas en América Latina ha experimentado avances significativos en las últimas décadas, aunque a distintas velocidades y de acuerdo a las características y especificidades de cada país. En solo 20 años se ha pasado desde una situación de negación del derecho a otra de reconocimiento jurídico en la mayoría de los países de la región. Los procesos de reconocimiento, titulación y demarcación de territorios indígenas se suceden en todos los países con mayor o menor éxito a partir del establecimiento de figuras jurídicas que reconocen y protegen los derechos territoriales de los pueblos indígenas.

La presión de los pueblos indígenas y la evolución de los estándares internacionales han permitido que la situación del reconocimiento haya cambiado significativamente en la actualidad. Se observa un alto nivel de reconocimiento constitucional de los derechos territoriales indígenas, pues muchos países reconocen y protegen los territorios indígenas de alguna forma en los derechos constitucionales. Diversos desarrollos legislativos complementan tales reconocimientos a través de leyes, decretos o reglamentos. Por lo general, estos marcos regulatorios establecen procedimientos de aplicación. En varios países han tenido una importancia notable —como en Honduras, Nicaragua y Panamá en Centroamérica, y en Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia y Ecuador en Sudamérica— al posibilitar a los pueblos indígenas avanzar en los procesos de titulación y acceder a los derechos de propiedad sobre sus tierras y territorios.

Sin embargo, y no obstante los progresos descritos, los esfuerzos estatales para reconocer los derechos territoriales no logran alcanzar

todavía los estándares internacionales definidos en los ámbitos de Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos, y por ende su aplicación es deficiente. Si bien en países como Bolivia (Estado Plurinacional de) y Ecuador se les ha otorgado rango de derecho constitucional y se ha desarrollado una extensa normativa de reconocimiento, titulación y demarcación de territorios, los estándares internacionales reconocen de forma más completa los derechos territoriales y se acercan más a las reivindicaciones permanentes de los pueblos indígenas, considerando aspectos como el elemento político de control territorial o la propiedad de los recursos naturales. Por esta razón, en el Documento de Alta, resultado de la Conferencia Preparatoria Global Indígena para la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, uno de los cuatro temas centrales que contienen los asuntos de mayor importancia para los pueblos indígenas sea el de tierras, territorios, recursos, océanos y aguas de estos pueblos.

B. Brechas en la aplicación de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y desafíos en la región

Los conflictos locales relacionados con el control y uso del territorio y los recursos naturales se están convirtiendo en un fenómeno común en todas las regiones del mundo y también en los países de América Latina. La emergencia de conflictos bien puede ser una manifestación o síntoma de la falta de reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, así como de las brechas que persisten en su aplicación. El Relator Especial ha revelado que todavía existen muchos obstáculos para el pleno disfrute de los derechos de los pueblos indígenas, en particular limitaciones al ejercicio de los derechos a las tierras tradicionales y recursos; graves actos de violencia y el desplazamiento forzoso, derivados de proyectos económicos a gran escala; así como la supresión de las organizaciones indígenas y las formas tradicionales de gobierno.

En los últimos años, el aumento de los conflictos relacionados con el control y uso del territorio y los recursos naturales ha sido habitual en los países de América Latina. La expansión de las actividades primario-exportadoras en la región ha implicado graves impactos ambientales, reclasificación espacial y afectación de derechos, intereses, territorios y recursos de pueblos indígenas. Las disputas relacionadas con el control de los territorios y los recursos naturales se prestan fácilmente al conflicto

violento, aunque estos pueden verse agravados en contextos de exclusión política, discriminación social y marginalización económica.

La irrupción y el auge de las actividades mineras y de explotación de hidrocarburos que han experimentado en los últimos años los países de la región han sido un vector de conflictos en torno a los derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios históricos, tal como se puede observar en el mapa III.1.

Mapa III.1

América Latina: mapa de proyectos extractivos en el sector de la minería y los hidrocarburos en territorios habitados por pueblos indígenas, 2010-2013



Fuente: Víctor Toledo, "Catastro de proyectos de industrias extractivas en territorios indígenas"; y "Support Project for the United Nations Special Rapporteur on Indigenous Peoples at University of Arizona" [en línea] <http://unsr.jamesanaya.info/study-extractives/map/>.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

De acuerdo al catastro de conflictos por proyectos de industrias extractivas en territorios indígenas, y a partir de la revisión de los informes elaborados por el Relator Especial de Naciones Unidas para los derechos de los pueblos indígenas en el período 2009-2013, es posible distinguir seis nudos de problemas, que en la mayoría de los casos se presentan con distintos grados de imbricación. Estos son:

- i) Conflictos por un inadecuado o inexistente resguardo jurídico de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, aguas, recursos naturales, biodiversidad y territorialidad.
- ii) Conflictos por afectación de lugares sagrados de los pueblos indígenas.
- iii) Deficiente o inexistente evaluación independiente del impacto ambiental, social, económico y territorial de los proyectos extractivos.
- iv) Incumplimiento del deber estatal de consulta con los pueblos indígenas y de adopción de los resguardos y medidas para proteger sus derechos antes de otorgar concesiones o autorizar la ejecución de proyectos extractivos.
- v) Exclusión de los pueblos indígenas de la participación en los beneficios por la explotación de recursos de sus territorios.
- vi) Criminalización de la protesta social indígena por proyectos de inversión que afectan sus derechos y territorios.

En la última década, el auge en la demanda internacional de bienes primarios (minerales, hidrocarburos, soja y otros productos básicos agrícolas) se ha traducido en un mayor dinamismo económico en los países de América Latina, pero a costa de un número creciente de conflictos ambientales, sociales y étnicos en torno a las industrias extractivas situadas en territorios indígenas o sus cercanías. La competencia de los gobiernos de la región para atraer inversión con el objetivo de explotar los recursos naturales y exportar materias primas ha generado incentivos a la industria extractiva y la orientación del aparato estatal en esta dirección. La mayoría de las concesiones y proyectos que están en curso se efectúan sin procesos de consulta adecuados, lo que ha contribuido a la exclusión de los pueblos indígenas afectados. La presión de proyectos extractivos a gran escala o construcción de infraestructuras incide en el disfrute de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos de estos pueblos.

Las instancias internacionales también han constatado la gravedad de los conflictos generados por los proyectos que llevan a cabo empresas en las cercanías de las comunidades de los pueblos indígenas. El Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas expresó en 2013 algunas inquietudes acerca de los efectos negativos sobre las mujeres y niñas indígenas por los conflictos de los pueblos indígenas y las empresas. Los expertos destacaron la importancia del diálogo regional y nacional con los Estados, las empresas comerciales, las organizaciones de la sociedad civil y los pueblos indígenas para promover la comprensión de los derechos de estos últimos en el contexto de las industrias extractivas.

El Relator Especial ha subrayado que el impacto generalmente negativo de las operaciones extractivas no debe llevar a la conclusión de que los intereses de las industrias extractivas y de los pueblos indígenas son siempre divergentes. Los modelos de extracción de los recursos deberían articularse de forma que sean compatibles con el respeto de los derechos de los pueblos indígenas.

Estos escenarios de conflictos en torno al territorio y al control de sus recursos naturales se explican en gran medida por las persistentes brechas en materia de aplicación y reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Estas brechas se tornan más notorias aún en lo que atañe al derecho de consulta, al consentimiento libre, previo e informado, y a la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas.

En relación al deber estatal de consulta, y a pesar de que los estándares y procedimientos han sido establecidos de manera muy concreta por diversos mecanismos internacionales (como el CERD, el Relator Especial o la Corte Interamericana), se aprecian diferencias sustanciales entre los procedimientos de consulta que se impulsan en los países de la región y los estándares internacionales. En el caso del consentimiento libre, previo e informado, la situación sería incluso peor, pues los Estados no lo contemplan como una opción y no respetan los estándares establecidos por la Corte Interamericana o la Declaración de las Naciones Unidas. En relación al derecho a la participación, si bien se está respetando en el ámbito de la planificación y elaboración de políticas públicas en varios países, las brechas entre estándares internacionales y nacionales se ahondan al pasar a la discusión de proyectos concretos de desarrollo y de infraestructura en los territorios indígenas.

En 2006, el Relator Especial para los derechos de los pueblos indígenas afirmaba que el disfrute efectivo de los derechos solo podría lograrse con la plena participación de estos pueblos, actuando constructivamente en el marco de las instituciones nacionales, buscando resolver conflictos y logrando consensos que resultarían beneficiosos para la sociedad. Por tanto, una herramienta indispensable en la búsqueda de soluciones a los problemas en materia de derechos territoriales es el establecimiento de un diálogo permanente e institucionalizado de los Estados y los pueblos indígenas.

Además, otros factores complejizan los escenarios de conflicto en torno a los territorios de los pueblos indígenas acentuando la vulnerabilidad de sus comunidades. El cambio climático, la contaminación y la degradación del medio ambiente constituyen una grave amenaza para numerosos pueblos que con frecuencia viven en tierras marginales y ecosistemas frágiles muy sensibles a las alteraciones en el medio ambiente físico. Los pueblos indígenas son los primeros que enfrentan las consecuencias directas del cambio climático debido a su dependencia del medio ambiente y de sus recursos, lo que afecta no solo su subsistencia, sino también erosiona sus culturas y sus estructuras tradicionales de gobierno.

No existen todavía suficientes datos y evidencias sobre la conexión causal, aunque algunos estudios apuntan que los efectos del cambio climático, combinados con problemas económicos, sociales y políticos, podrían contribuir a incrementar la conflictividad en torno a los territorios. Los conflictos relacionados con el cambio climático podrían constituirse en un factor desencadenante de desplazamientos forzados. El derecho de los pueblos indígenas a la alimentación podría ser afectado por el cambio climático, poniendo en riesgo su seguridad alimentaria y nutricional. La mala nutrición constituye uno de los problemas que más afecta a los pueblos indígenas en América Latina, ocasionada por la degradación ambiental, la contaminación de sus ecosistemas tradicionales, la pérdida de sus tierras y territorios y la disminución de sus fuentes tradicionales de alimentos o de su acceso a ellas. Según información de siete países de la región, en la gran mayoría (cinco) la desnutrición crónica de los niños y niñas indígenas al menos duplica la no indígena; las brechas étnicas se incrementan en el caso de la desnutrición crónica severa; un comportamiento similar se observa respecto de los niveles de desnutrición global.

Las condiciones de inseguridad alimentaria de la población indígena son mayores que las de la población no indígena, lo que constituye una paradoja frente al hecho de que en sus territorios se alberga la mayor diversidad y riqueza genética, recursos que no solo explican la supervivencia de sus comunidades originarias sino que han sido la base de los sistemas alimentarios de las sociedades modernas en todo el mundo.

El Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha subrayado que las repercusiones del cambio climático tienen consecuencias en el disfrute efectivo de los derechos humanos, incluidos, entre otros, los derechos a la vida, a una alimentación adecuada, al disfrute del más alto nivel de salud, a una vivienda adecuada, a la libre determinación y al agua potable y el saneamiento, recordando además que en ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.

Las resoluciones y documentos de políticas relativas a los pueblos indígenas y el cambio climático han comenzado a considerarse un nuevo paradigma de conservación, como ocurre por ejemplo con la Resolución adoptada por el Congreso Mundial de la Naturaleza de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), de 2008, el Plan de Acción de Durban, o el Programa de Trabajo sobre Zonas Protegidas del Convenio sobre la Diversidad Biológica (PoWPA). A pesar de la relevancia de este conjunto de decisiones, su puesta en práctica no ha se ha producido de una manera consistente y efectiva.

Independientemente de las acciones de las agencias internacionales, las organizaciones y redes indígenas en América Latina han llevado a cabo ingentes esfuerzos de información y acompañamiento al proceso de negociación sobre cambio climático y a la aplicación de políticas en esta materia. Entre otras acciones, han cuestionado el apoyo que los gobiernos brindan a los rubros económicos que más contribuyen a la deforestación, degradación y contaminación, como la agroindustria, la palma aceitera, los biocombustibles, la ganadería extensiva, las hidroeléctricas, los hidrocarburos, la minería y los megaproyectos de infraestructura.

Recomendaciones

Recientemente, en la primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, los gobiernos de

la región acordaron “Respetar y garantizar los derechos territoriales de los pueblos indígenas, incluidos a los pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial, prestando particular atención a los desafíos que plantean las industrias extractivas y otras grandes inversiones a escala global, la movilidad y los desplazamientos forzados, y desarrollar políticas que garanticen la consulta previa, libre e informada en los asuntos que les afecten, de conformidad con lo establecido en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas” (CEPAL, 2013a).

Como ha señalado la CEPAL, el establecimiento de nuevos pactos para la igualdad conlleva la necesidad de abrir procesos de debate sobre los desafíos que enfrentan los países exportadores de recursos naturales en relación a las políticas públicas, la institucionalidad y la regulación en la apropiación y el uso efectivo de las rentas. A la luz de los estándares internacionales, estos procesos deben incluir a los pueblos indígenas, pues la nueva gobernanza de los recursos naturales requiere integrar los derechos de estos, en especial los derechos territoriales.

A partir de este análisis, se esbozan algunas recomendaciones de políticas orientadas a la aplicación de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y los acuerdos vigentes:

- Es preciso avanzar en la adecuación y armonización de las legislaciones nacionales y políticas públicas con los estándares internacionales. En los casos donde haya inconsistencias en las normas nacionales, debería establecerse un orden de prioridad para que siempre prime la normativa de derechos humanos protectora de los pueblos indígenas y sus territorios.
- La legislación relativa a la tenencia de la tierra, la minería y la extracción de recursos renovables y no renovables, al igual que la legislación forestal y ambiental, no pueden promover medidas contrarias a los derechos territoriales de los pueblos indígenas, ni priorizarse en función del llamado interés general. Es fundamental que haya una armonización de los diferentes marcos regulatorios nacionales en el menor tiempo posible, respetando los derechos territoriales de los pueblos indígenas y priorizando la aplicación del principio *pro homine* del derecho internacional.
- Deben fortalecerse los sistemas judiciales en cada país, apuntando a erradicar cualquier tipo de concepción y práctica racista en la aplicación de justicia, a fin de garantizar la seguridad jurídica de los territorios indígenas.

- Para asegurar y garantizar jurídicamente los territorios indígenas de forma coherente con los estándares internacionales, es necesario fortalecer las figuras jurídicas que reconocen los derechos territoriales de los pueblos indígenas, así como reforzar los procesos de titulación, demarcación y protección de los territorios indígenas que todavía no han sido reconocidos.
- Es primordial garantizar el consentimiento libre, previo e informado, especialmente en relación a los proyectos extractivos y de desarrollo, en sus territorios o en áreas cercanas que puedan tener un impacto directo en zonas de importancia cultural, en particular en los lugares sagrados, o en los recursos naturales utilizados para su supervivencia. Esto implica cumplir el deber estatal de consulta, diseñando y aplicando procedimientos conformes a estándares internacionales.
- Se requiere establecer mecanismos de participación razonables en los beneficios a favor de los pueblos afectados por proyectos extractivos y de desarrollo; llevar a cabo estudios de impacto y establecer medidas de mitigación y compensación; todo, con la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas.
- Es necesario promocionar el diálogo y las mesas de concertación de los pueblos indígenas y Estados hasta su institucionalización como un mecanismo regular y que se conviertan en una práctica permanente.
- Es preciso realizar una labor sistemática de documentación, mapeo y seguimiento de procesos de consulta existentes y de conflictos, principalmente en torno a proyectos extractivos. Esta labor debe incluir la recopilación y análisis de buenas prácticas por parte de instituciones y organismos que tengan legitimidad y sean considerados objetivos en la región, pero también por parte de aquellos actores gubernamentales con responsabilidad directa en la protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas.
- Aunque los Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos han recibido una acogida muy desigual por parte de las organizaciones indígenas, el marco conceptual que presentan refleja un consenso mínimo con el sector corporativo sobre lo que es exigible a las empresas. Si los Principios rectores se hacen

operativos y se integran en los marcos regulatorios nacionales, pueden convertirse en una herramienta muy importante para prevenir y gestionar conflictos a partir del desarrollo de la diligencia debida de las empresas con la participación de todos los actores.

- La cooperación internacional debería otorgar prioridad a las cuestiones relacionadas con los conflictos socioambientales locales e involucrarse activamente de forma temprana y planificada para articular estrategias efectivas de prevención de conflictos.
- Es preciso promover modelos sostenibles de desarrollo económico y manejo territorial desde los Estados en el marco del buen vivir.
- Diferentes organizaciones, como la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), han señalado la importancia del conocimiento tradicional indígena para enfrentar al cambio climático. La integración de estas formas de conocimiento con las prácticas existentes podría incrementar la efectividad de la adaptación al cambio climático y la búsqueda de soluciones en beneficio no solo de los pueblos indígenas sino de toda la humanidad.

C. Distribución territorial y migración interna de los pueblos indígenas

Las desigualdades territoriales reflejan las limitaciones que sufre la población para el ejercicio de sus derechos, y en el caso de los pueblos indígenas adquieren mayor intensidad y un significado particular. En el análisis territorial de los pueblos indígenas, así como en las políticas públicas, es necesario adoptar un concepto de territorio y una práctica de la territorialidad que, más allá de la dimensión física, incluyan la dimensión social, cultural y simbólica. Estas son fundamentales en la definición de identidad de los pueblos indígenas y en el ejercicio de sus derechos a poseer, utilizar, desarrollar y controlar sus territorios y recursos.

Los pueblos indígenas no han sido ajenos al proceso de urbanización acelerada que ha ocurrido en América Latina. La presencia urbana de los pueblos indígenas es significativa: según los censos de la ronda de 2010, el porcentaje urbano en la población indígena estaría alrededor del 50% (véase el cuadro III.1). Sin embargo, existen diferencias notorias en los

países: una alta proporción de población indígena es urbana en México, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), con más de la mitad de las personas de este origen viviendo en ciudades; medianamente urbana en el Brasil, Costa Rica y Nicaragua (entre el 40% y el 50%), mientras que continúa siendo eminentemente rural en Colombia, Ecuador y Panamá, aunque incluso en estos últimos casos la presencia urbana indígena es significativa (de 200.000 a 300.000 personas).

Cuadro III.1
América Latina (10 países): población indígena en zonas urbanas y rurales, alrededor de 2010
(En números y porcentajes)

País y año censal	Total urbano y rural	Total urbano	Total rural	Porcentaje urbano	Porcentaje rural
Brasil, 2010	821 501	321 748	499 753	39,2	60,8
Colombia, 2005	1 392 623	298 275	1 094 348	21,4	78,6
Costa Rica, 2011	104 143	42 517	61 626	40,8	59,2
Ecuador, 2010	1 018 176	218 571	799 605	21,5	78,5
México, 2010	16 933 283	9 093 447	7 839 836	53,7	46,3
Nicaragua, 2005	311 704	123 852	187 852	39,7	60,3
Panamá, 2010	417 559	99 655	317 904	23,9	76,1
Perú, 2007	6 489 109	3 621 440	2 867 669	55,8	44,2
Uruguay, 2011	76 452	73 723	2 729	96,4	3,6
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	724 592	458 219	266 373	63,2	36,8
Total	28 289 142	14 351 447	13 937 695	50,7	49,3

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

Además de los desequilibrios territoriales en el acceso a los bienes y servicios del Estado que estimulan la emigración del campo hacia las ciudades, en el caso de los pueblos indígenas, la decisión del traslado está relacionada a factores más drásticos de expulsión, vinculados con las brechas de aplicación de los derechos territoriales ya señaladas. Otros factores también influyen en el incremento de la población indígena urbana, como la expansión urbana que puede implicar la absorción y reclasificación de territorios indígenas cercanos a las grandes urbes, y el crecimiento vegetativo de la población indígena residente en áreas urbanas; en otros casos, las ciudades se fundaron directamente sobre territorios indígenas.

Los factores económicos, sociales y demográficos subyacentes en los procesos de urbanización, están mediados por sus sistemas socioculturales de origen; esto explica que la proporción de población urbana de los distintos pueblos indígenas sea diversa no sólo según países sino también en estos. Cifras censales recientes reflejan situaciones extremas: en Colombia, en promedio la población indígena reside predominantemente en zonas rurales, como ocurre con cerca de un 90% de las personas de los pueblos Emberá, Nasa y Wayuu; coexisten con otros pueblos indígenas cuyos integrantes son fundamentalmente urbanos, como los Quimbaya, Calima, Makaguaje, Chiricoa y Mokana (con porcentajes desde el 93% al 86%). En Costa Rica, el pueblo Cabécar conserva una residencia en especial rural (91%) al igual que el pueblo Ngöbe (81,4%), mientras que los Chorotega son en su mayoría urbanos (55%). En el Ecuador, los pueblos con residencia urbana más significativa son los Andoa y los Pastos (48% y 41%, respectivamente). En la República Bolivariana de Venezuela, prácticamente la totalidad de las personas indígenas de los pueblos Eñepa, Hoti, Mako, Shiriana y Yanomami es rural; mientras que alrededor del 85% de Añú, Guajiros y Wayuu viven en ciudades.

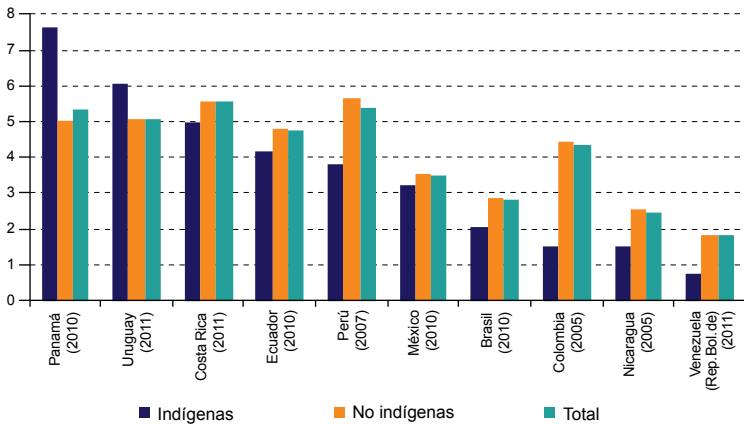
En el Brasil, Colombia, Costa Rica y Panamá, cuyos censos permiten identificar la residencia en los territorios indígenas, se pudo constatar que en los dos primeros países cerca de un 42% vive fuera de estos, lo que abarca sobre la mitad de las personas indígenas en los dos últimos países (65,5% y 53,2%, respectivamente). Esto refleja las dificultades que enfrentan los pueblos indígenas para permanecer y sobrevivir en sus territorios.

Un examen de la distribución territorial indígena según divisiones político-administrativas mayores corrobora una alta concentración en determinadas áreas, como los estados del Norte y Nordeste del Brasil (dos tercios de la población indígena del país en conjunto), en particular en el estado de Amazonas; las regiones de las costas Atlántica y Pacífica en Colombia (sobre el 75% del total); los departamentos de Limón y Punta Arenas en Costa Rica (70% del total), las regiones de la Sierra y Amazonas en el Ecuador (más del 90% de la población indígena total del país); la región de la Sierra en el Perú (más del 70% de la población indígena total del país), y el estado de Zulia en Venezuela (República Bolivariana de), con un 61% del total de población indígena del país. Sin perjuicio de lo anterior,

debe tomarse en cuenta que estos resultados están determinados por los pueblos indígenas más numerosos, y que las asimetrías en la magnitud poblacional de los diferentes pueblos, como se analizó, esconden las situaciones particulares de aquellos menos numerosos.

La información sobre migración interna reciente entre las divisiones administrativas mayores (DAM) en los censos de la ronda de 2010, en 10 países con datos disponibles, indica la existencia de unos 816.000 indígenas migrantes en estas divisiones en los 5 años anteriores a cada censo. En general, se observa que las personas indígenas continúan migrando relativamente menos que aquellas no indígenas, lo que refleja el vínculo con sus territorios, más allá de las adversidades que afronten. En el gráfico III.1 es posible observar que esta menor movilidad es muy clara en Colombia y Perú. Por el contrario, la hipótesis de menor movilidad no se cumple en los casos de Panamá y Uruguay.

Gráfico III.1
América Latina (10 países): migrantes internos entre divisiones administrativas mayores (DAM) en los 5 años previos al censo, según condición étnica, último censo
(En porcentajes)



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

La reprimarización de la economía de la región, con fuerte énfasis en la extracción de recursos naturales y los conflictos ya mencionados, podría estar incrementando la intensidad de la migración, aunque existen dificultades para evaluar en qué medida sucede esto, no sólo porque los

censos de las rondas de 2000 y de 2010 no son plenamente comparables en el tratamiento de la autoidentificación étnica, sino porque es muy probable que los traslados entre las DAM no representen los movimientos realmente asociados con dichas presiones. Las comparaciones hechas entre los censos de las rondas de 2000 y de 2010 reflejan cambios muy pequeños en los porcentajes de migración interna. De aquí surge la necesidad de análisis a escalas territoriales menores, que deben llevarse a cabo de manera pormenorizada. Sobre la base del censo 2010 del Ecuador se pudo constatar, a título ilustrativo, que la expulsión y permanencia constituyen dos formas como el conflicto por la irrupción de las industrias extractivas se manifiesta en el plano de la movilidad de los pueblos indígenas. Por ejemplo, en la provincia de Morona Santiago, en la Amazonía ecuatoriana, cantones afectados por la incursión reciente de petroleras no reflejan emigración indígena, como una manifestación explícita de defensa territorial; en otros cantones, donde la industria extractiva es de larga data, el éxodo indígena es alarmante, posiblemente como resultado del deterioro ambiental; y de forma complementaria, en algunos cantones se observa claramente un saldo positivo de inmigración no indígena relacionada a las actividades extractivas, lo que agrava todavía más la situación debido a los efectos negativos que esta migración produce en los territorios indígenas, documentados en estudios cualitativos.

En cuanto a la identificación de los principales lugares de origen y destino, se aprecia que las DAM más atractivas para las personas indígenas son aquellas que tienen mayor desarrollo relativo en cada país; en estas, además, suelen estar situadas las capitales y otras ciudades de importancia nacional, tal como sucede con la población no indígena. Sin perjuicio de esto, las y los migrantes indígenas tienden también a privilegiar como destino áreas geográficas cercanas a sus territorios ancestrales. Asimismo, se observa que una parte de las migraciones indígenas es atraída por polos alternativos de desarrollo, sobre todo del sector agroexportador. Las DAM que pueden asociarse con sus territorios, tienden a presentar pérdida neta de población. Estos casos ilustran que, si bien la legalización de los territorios indígenas constituye una condición imprescindible del derecho territorial, se requieren otras medidas efectivas que permitan garantizar logros tangibles en el mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales.

Sin desconocer los aspectos positivos que puede tener la migración de los pueblos indígenas hacia las ciudades, que con frecuencia responde a estrategias de sobrevivencia y no necesariamente implica una desvinculación de sus territorios de origen, es fundamental considerar sus aspectos negativos. Estudios de caso han constatado que los migrantes indígenas quedan sometidos a la extrema pobreza, o terminan viviendo en zonas marginales, con riesgo ambiental y social, y sin seguridad. También se han señalado las dificultades que tienen los migrantes para conservar y ejercer sus identidades y cultura, el acceso a los servicios y la inserción laboral en las ciudades, derivados de la discriminación estructural, situaciones que afectan especialmente a personas jóvenes.

Igualmente debe prestarse particular atención a las mujeres indígenas puesto que la evidencia indica que están sometidas a peores condiciones, no sólo en comparación con la población no indígena, sino también respecto de los hombres indígenas. A menudo, durante el proceso migratorio, y en especial cuando se trata de desplazamiento forzado, las mujeres indígenas son sometidas a maltrato físico y violencia sexual. En los lugares de destino, estas enfrentan obstáculos más graves que los hombres para acceder a los servicios sociales básicos y se vinculan preferencialmente a ocupaciones en el servicio doméstico, en la maquila o actividades informales por cuenta propia, donde enfrentan condiciones de gran precariedad de trabajo, con salarios muy bajos, ausencia total de afiliación a sistemas de seguridad social y salud, e incluso tráfico y explotación sexual. Los patrones culturales originarios obligan a las mujeres indígenas a asumir responsabilidades en la totalidad de las actividades reproductivas en sus hogares y, además, una enorme carga de actividades productivas, asumiendo en ocasiones la carga total de la responsabilidad para el sostenimiento de sus hogares, debido a la inestabilidad de la ocupación de sus parejas.

Recomendaciones

Sobre la base de estas situaciones que ponen de relieve la especificidad de la distribución de las personas y los pueblos indígenas en el territorio y de su movilidad, así como las vulnerabilidades que traen aparejadas, se esbozan a continuación algunas recomendaciones de políticas:

- Es preciso que en el diseño y la aplicación de políticas públicas de impacto territorial se considere la enorme heterogeneidad de

situaciones según los diferentes pueblos indígenas. Garantizar el derecho a la participación de los pueblos indígenas contribuye a que estas políticas sean más realistas y efectivas en los territorios.

- Los Estados deben aplicar políticas para abordar el empobrecimiento y las dificultades de acceso a los servicios esenciales de las personas indígenas que viven en ciudades. Estas políticas deben basarse en la perspectiva de los derechos humanos, lo que implica considerar tanto la dimensión individual como la colectiva, que trasciende la división urbano-rural; en particular, se debe garantizar el derecho de integridad cultural también en las ciudades.
- La migración no puede ser el camino obligado para que los pueblos indígenas mejoren sus condiciones de vida. La variedad de situaciones respecto a las magnitudes, itinerarios, causas y consecuencias de la migración indígena en la región debe tenerse en cuenta en las políticas públicas, de forma que, en conjunto con los pueblos indígenas, se logren mejoras en las condiciones de vida en sus territorios de origen, respetando su derecho a la libre determinación.
- Es necesario ahondar en la generación de conocimiento sobre migración de los pueblos indígenas. Los censos de esta década ofrecen una oportunidad estadística que deben aprovecharse con miras a reconstruir unidades geográficas de análisis con sentido para los pueblos indígenas; esto trasciende el estatus legal del reconocimiento estatal. Estos estudios tienen que incorporar y complementarse con la mirada cualitativa para lograr una comprensión de los procesos, y deberían llevarse a cabo también de manera conjunta con los pueblos indígenas.
- Teniendo en cuenta el papel clave que las mujeres indígenas desempeñan en la preservación de los lazos socioculturales y la cohesión de sus hogares y comunidades, los Estados deben adoptar todas las acciones necesarias para terminar con la vulneración de sus derechos, generando condiciones que faciliten su acceso a los servicios básicos y las oportunidades para elevar su calidad de vida y las condiciones de sus hogares. En igual sentido deben orientarse las actividades de los Estados para poner fin a la vulneración de los derechos de

las niñas y los niños, en especial de aquellos que se movilizan sin acompañamiento de familiares o mayores responsables de su cuidado.

D. La movilidad de los pueblos indígenas a través de las fronteras: entre la migración internacional y la movilidad ancestral

La migración indígena no ocurre solo en los países de la región, sino que en muchos casos atraviesa las fronteras nacionales, por lo que la migración internacional indígena ha ido ganando cierta notoriedad en los últimos años.

Dados los procesos sociales e históricos acaecidos, es necesario distinguir conceptualmente la migración internacional indígena propiamente tal de la movilidad territorial ancestral, que ocurre en los pueblos indígenas fragmentados por los límites establecidos con la creación de los Estados. La información disponible a partir de la ronda de censos 2010 ha reafirmado aquello que ya había comenzado a observar en los censos del 2000: se trata de una migración principalmente transfronteriza, en la cual se presentan las dos tendencias mencionadas. Independientemente de las causas, se observa una preservación de los lazos sociales y económicos con las comunidades de origen, así como su reproducción sociocultural en los lugares de destino, sustentada en las redes familiares y en la participación en organizaciones que reivindican la identidad étnica (CEPAL, 2007).

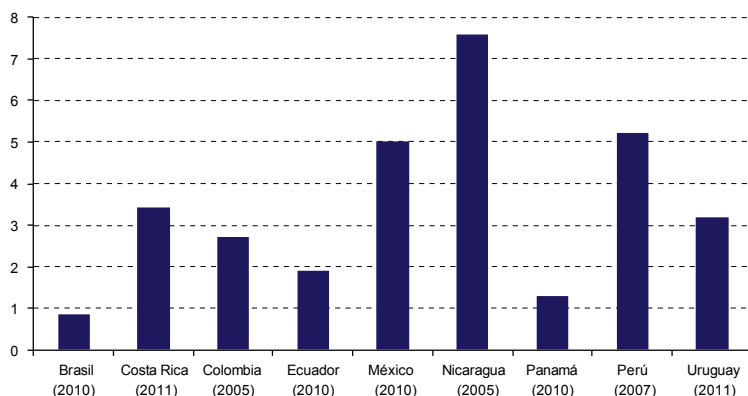
Por las características de la movilidad internacional en la región, la dimensión de los derechos está doblemente presente cuando se refiere a los pueblos indígenas y los problemas que les afectan; la situación de vulnerabilidad derivada de la doble condición de migrantes e indígenas se exagera en los escenarios de ausencia y desatención del Estado y de lejanía de las redes familiares y comunitarias.

En los 9 países con datos disponibles, los censos dan cuenta de más de 83.000 inmigrantes internacionales indígenas. No obstante las especificidades de cada pueblo y cada contexto nacional, es posible distinguir ciertos patrones y tendencias generales en la migración internacional indígena de los países de América Latina. Se observa un aumento de la movilidad en varios países en el último período intercensal, aunque la migración de población indígena continúa representando una

proporción menor en el volumen total de migración internacional de los países con información disponible (véase el gráfico III.2). En un extremo, los inmigrantes indígenas en el Brasil no alcanzan al 1% del total de los migrantes internacionales, en tanto que en Nicaragua dicha proporción supera el 7% y en México y el Perú oscila en torno al 5%.

Gráfico III.2

América Latina (9 países): proporción de inmigrantes internacionales indígenas en el total de migrantes internacionales, censos de 2005 a 2011
(En porcentajes)



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

El panorama no es uniforme, aunque un rasgo característico es que los hombres predominan entre los inmigrantes internacionales indígenas, con la excepción de los casos de México, Perú y Uruguay, donde las mujeres son mayoría. La migración tiene un impacto innegable en la reconfiguración de los roles dentro del hogar, el grupo familiar y la comunidad. Las mujeres adquieren nuevos roles de dirección y responsabilidad en el seno de sus comunidades. La participación femenina ha implicado un conjunto de transformaciones cualitativas, en la conformación de redes, la transformación de los roles y las relaciones de género, que se pueden observar en las articulaciones construidas y en el nuevo transnacionalismo social migratorio (Morales, 2007). Sin embargo, esto también supone que las mujeres indígenas se ven expuestas a nuevas y graves situaciones de vulnerabilidad, debido a su triple condición de mujeres, migrantes e indígenas.

Una primera aproximación a los patrones de asentamiento permite observar que los inmigrantes indígenas se asientan en las zonas rurales en mayor medida que los no indígenas (salvo en el Uruguay), lo que se relaciona, en parte, con un patrón de movilidad ancestral. En cinco países con información disponible para dos censos se percibe un aumento relativo de asentamiento urbano, excepto en el Ecuador (véase el gráfico III.2). No obstante, sigue habiendo una gran heterogeneidad en los países de la región: en algunos, los inmigrantes internacionales indígenas se asientan en especial en zonas rurales (Nicaragua y Panamá), en otros se distribuyen en iguales proporciones en el campo y la ciudad (Costa Rica, Ecuador y México), mientras que en otros se asientan mayoritariamente en zonas urbanas (Brasil, Colombia, Perú y Uruguay).

En relación con el origen, y como en general sucede en la migración intrarregional, la inmigración proviene, principalmente, de otros países de América Latina, en especial vecinos, aunque también se observan casos de pueblos indígenas que realizan una migración de carácter transnacional a países situados fuera de la región y desde donde generaciones subsiguientes regresan al país de origen de sus padres (como los inmigrantes indígenas en México que nacieron en los Estados Unidos, o los otavalos nacidos en España y censados en el Ecuador).

El análisis de los patrones de asentamiento por divisiones administrativas mayores sugiere la presencia de una migración que responde a una movilidad en territorios ancestrales, como ocurre con la migración internacional indígena del pueblo Pastos, que en un 60% reside en la provincia de Carchi del Ecuador, que limita con el departamento colombiano de Nariño, donde habita el 84% de los inmigrantes internacionales pastos nacidos en el Ecuador. También hay otros patrones migratorios. Las ciudades capitales atraen flujos de migración internacional indígena independientemente de la presencia o no de territorios históricos insertos en dos o más Estados. Puede darse el caso de inmigrantes de pueblos que son originarios de un solo lado de la frontera, como los inmigrantes otavalos nacidos en el Ecuador y residentes en Colombia, y que migran hacia países vecinos en una suerte de movilidad histórica. Se trataría de itinerarios asociados a actividades de comercio de sus producciones y que implican cierto grado de movilidad por territorios más allá de la frontera étnica.

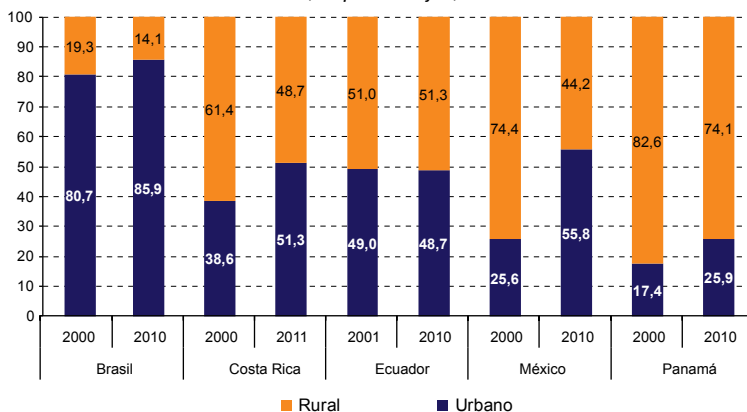
En un contexto de avances importantes pero insuficientes en el reconocimiento y la aplicación de los derechos de los pueblos

indígenas, y más allá de la diversidad regional respecto a las magnitudes y características de la movilidad indígena, de acuerdo con las cifras, la migración a través de fronteras estatales es otro de los desafíos que deben asumir los Estados como parte de las acciones tendientes a cerrar las brechas. Por ejemplo, el otorgamiento de doble nacionalidad a los miembros de los pueblos indígenas asentados a ambos lados de la frontera —terreno en el que se registran progresos en Colombia y Venezuela (República Bolivariana de)— es un camino que amerita seguir profundizándose en la región. Además, la Comunidad Andina y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) registran desde la década pasada avances interesantes en materia de libre tránsito, facilitación de procedimientos migratorios en zonas fronterizas y residencia que, si bien no están explícitamente formulados para los pueblos indígenas, los benefician por el hecho de ser parte de la dinámica de la movilidad en las fronteras y podrían profundizarse para responder a sus problemas.

Gráfico III.3

América Latina (5 países): distribución de los migrantes internacionales indígenas en el país de destino, nacidos en América Latina y el Caribe, según zona de residencia urbano y rural, varios censos alrededor de 2000 y 2010

(En porcentajes)



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

Estos avances, que en algunos casos comenzaron hace más de una década, son una condición necesaria pero no suficiente para un mayor reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas que se desplazan a través de las fronteras. Así queda reflejado en la Declaración

de la II Cumbre Continental de Mujeres Indígenas del Abya Yala (La María Piendamó, Cauca, Colombia, noviembre de 2013), donde se advierte que *“(...) las fronteras que nos imponen limitaciones para transitar libremente por los territorios han impactado de manera particular la vida de las mujeres”* (Enlace Indígena, 2014). En este sentido se expresó la Conferencia Preparatoria Global Indígena para la Reunión Plenaria de la CMPI en el Documento Final de Alta (junio de 2013), cuando recomienda *“(...) la derogación y/o interrupción de la seguridad nacional ‘antiterrorista’, las leyes sobre inmigración, control fronterizo y otras leyes, reglamentos, operaciones y órdenes ejecutivas especiales que violan los derechos de los Pueblos Indígenas”* (CMPI, 2014).

En otros términos, los obstáculos en el plano institucional, normativo y de políticas de los Estados siguen afectando los derechos de los migrantes internacionales indígenas. América Latina y el Caribe es la región con mayor número de países que han ratificado la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (17 países hasta febrero de 2014), no obstante lo cual es imperativo que se armonicen las legislaciones nacionales de acuerdo con los términos de este instrumento.

El reconocimiento de los migrantes internacionales indígenas que transitan por las fronteras como sujetos de protección constituye un elemento central en la promoción de sus derechos, con especial atención a la situación de niños y mujeres, considerando que la vulnerabilidad de estas últimas, como se ha señalado, deriva de su triple condición de migrantes, indígenas y mujeres. En el caso de las niñas y los niños, el panorama se torna más preocupante a la luz de los desplazamientos de menores no acompañados, que los medios de comunicación han denunciado, con graves violaciones a los derechos fundamentales.

Resulta imperioso recordar entonces que, si bien la región ha experimentado avances formales en los estándares de protección de derechos, existen también situaciones de estancamiento en la ejecución de políticas y en la aplicación y reglamentación de normativas. Esta cuestión reviste importancia al abordar la movilidad indígena a través de las fronteras y la responsabilidad primaria de los Estados en la protección de los derechos de los migrantes: en muchos casos, las vulnerabilidades propias de la migración indígena aumentan por los atropellos que suelen padecer muchas personas migrantes sin distinción de origen étnico o nacional, tales como la irregularidad, la trata, el tráfico y la migración forzada.

Recomendaciones

Sobre la base de los hallazgos descritos, se esbozan algunas recomendaciones orientadas a la formulación de políticas:

- Tal como la CEPAL ha venido insistiendo en las últimas décadas, es de primordial importancia la ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares por parte de los países que aún no lo han hecho, en particular aquellos de destino de la migración, puesto que agrega otro marco de protección a las personas indígenas que son migrantes internacionales.
- Es indispensable que los Estados dispongan todas las medidas y recaudos necesarios a fin de proteger y garantizar la integridad de las niñas y los niños indígenas y no indígenas que se movilizan a través de las fronteras, en especial considerando el necesario irrestricto respeto que debe existir por los derechos del niño, en un contexto migratorio en el que cobra notoriedad el desplazamiento de menores no acompañados, que suelen ser víctimas de maltrato, violencia, abusos y trata con fines de explotación sexual y laboral.
- Atendiendo a la complejidad de la dinámica migratoria en las zonas de frontera y los problemas específicos que la caracterizan, es fundamental reforzar la presencia del Estado en relación con la prestación de servicios de salud, y en particular de salud sexual y reproductiva, para los migrantes indígenas y no indígenas de ambos sexos, con especial énfasis en las mujeres, que suelen estar más expuestas a actos de violencia y abusos.
- Es preciso crear o fortalecer mecanismos que permitan el libre tránsito de los integrantes de pueblos indígenas que fueron fragmentados por los límites de los Estados. El otorgamiento de la doble nacionalidad a las personas de los pueblos indígenas asentados a ambos lados de la frontera puede ser un camino; las modalidades deberán ser acordadas por los países involucrados y los pueblos indígenas, y para esto pueden aprovecharse los avances en materia de integración regional y los acuerdos bilaterales o subregionales vigentes. Una situación especial la constituyen los pueblos en aislamiento voluntario, que también se ven forzados a movilizarse por la presión sobre sus territorios.

Por tanto, en los acuerdos bilaterales o subregionales, sobre todo de los países de la cuenca amazónica y del Gran Chaco, es imprescindible que se tomen en cuenta las Directrices de Naciones Unidas para pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial y las normativas y recomendaciones de la CIDH en estos asuntos.

- Es necesario redoblar actividades y recursos para la indagación e investigación sobre los desplazamientos de pueblos indígenas a través de las fronteras, motivados por los efectos ambientales de las industrias extractivas y por la presión y/o la violencia que ejercen algunas empresas, grupos paraestatales y organizaciones delictivas contra las comunidades y los hábitats naturales y ecosistemas de los territorios ancestrales en las zonas afectadas.
- Respecto a los países de destino, las cifras indican que debe prestarse atención a la situación de las personas indígenas que como migrantes internacionales se asientan en las grandes ciudades, lo que también implica desafíos en materia de construcción de políticas pluriculturales en todos los ámbitos de la vida de las personas y pueblos indígenas.
- En materia de información, es menester seguir profundizando el conocimiento de las características sociodemográficas de las personas y pueblos indígenas que emigran de un país a otro, mediante el refinamiento de los instrumentos existentes y la realización de estudios específicos. En el caso de los censos, la pregunta de autoidentificación debe ser aplicable también a los nacidos en el extranjero, junto con la posibilidad de determinar específicamente a qué pueblo pertenece la persona.
- Debido a la complejidad de la movilidad indígena, es necesario abordar estudios cualitativos y etnográficos, lo que permitirá una mayor comprensión de los procesos de reproducción social y cultural de los pueblos indígenas de la región que se movilizan a través de las fronteras y se desarrollan en zonas urbanas y rurales.

IV. El derecho al bienestar de los pueblos indígenas

A. El derecho a la salud: la necesidad de una mirada holística

Para los pueblos indígenas, la salud equivale a la coexistencia armoniosa de los seres humanos, la naturaleza, y entre ellos y con otros seres en la búsqueda del bien vivir. La concepción indígena de salud articula elementos físicos, mentales, espirituales y emocionales, tanto desde la perspectiva de las personas, como de las comunidades, e involucra componentes políticos, económicos, sociales y culturales. A la vez, responde a las experiencias históricas y cosmovisiones de cada pueblo, y las creencias y prácticas de salud forman parte de las normas comunitarias.

En consecuencia, el derecho a la salud de los pueblos indígenas debe entenderse tanto en su dimensión individual como colectiva y claramente resulta interdependiente de la realización de otros derechos humanos. En la actualidad, el estándar mínimo sintetizado en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece: i) que las personas indígenas tienen derecho al acceso y la atención de salud sin discriminación; ii) que tienen derecho al más alto nivel de salud física y mental mediante un acceso adecuado y de calidad; iii) que los pueblos indígenas tienen el derecho a promover, desarrollar y mantener sus propias instituciones, lo que implica que los Estados no solo deben tomar medidas para asegurar la salud a las personas indígenas, sino también el derecho colectivo de dichos pueblos para promover y fortalecer sus sistemas de medicina

tradicional; iv) especifica el derecho de los pueblos indígenas a sus medicinas tradicionales y a mantener sus prácticas de salud, incluyendo la conservación de sus plantas, animales y minerales medicinales, así como los espacios territoriales de interés vital en la salud, enfermedad y sanación, lo que genera un vínculo indisoluble con los derechos territoriales; y v) el derecho a la participación política remite a la participación efectiva en el diseño y control social (recursos) de las políticas y programas de salud que les afectan (Naciones Unidas, 2007).

A nivel del continente americano, un antecedente que ha sido de gran importancia para la región es la Iniciativa de Salud de los Pueblos Indígenas, de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), que comienza en 1993 y plantea: i) la necesidad de adoptar un concepto holístico de la salud; ii) el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas; iii) el derecho a la participación sistemática de los pueblos indígenas; iv) el respeto y revitalización de las culturas indígenas; y v) la reciprocidad en las relaciones de diversos actores (OPS, 1993).

En este marco, diferentes órganos de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas han formulado numerosas observaciones sobre la situación de salud de los pueblos indígenas en la región, expresando su preocupación por los niveles de morbimortalidad más desfavorables, que evidencia su daño acumulativo y más intenso. En particular, se han señalado la mortalidad materna e infantil, el embarazo no deseado y los abusos sexuales derivados de la violencia estructural; la incidencia de enfermedades crónicas producto de la contaminación ambiental y las industrias extractivas; los problemas de salud mental que afectan sobre todo a jóvenes, como así también la falta de acceso y de adecuación cultural de los servicios de salud. Asimismo, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas ha puesto particular atención a la situación de salud de los pueblos indígenas, y elaboró un amplio conjunto de recomendaciones que aún no han sido aplicadas en su totalidad. Las agencias miembros del sistema de Naciones Unidas han prestado sistemático apoyo a los países de la región para efectuar acciones tendientes a cerrar las brechas de aplicación del derecho a la salud.

La discriminación estructural que afecta a los pueblos indígenas, junto con el empobrecimiento derivado del despojo sistemático de sus territorios y la pérdida de las formas de vida tradicionales, los obstáculos para la participación política y el racismo institucionalizado, ejercen

un fuerte impacto negativo sobre la salud de los pueblos y personas indígenas. A pesar que la información aún es insuficiente y fragmentaria, permite constatar que el perfil epidemiológico de los pueblos indígenas se destaca por su carácter polarizado y prolongado, donde se superponen distintas etapas de la transición epidemiológica con la persistencia de altas tasas de incidencia y mortalidad debido a enfermedades transmisibles, como la tuberculosis, junto a enfermedades no transmisibles, como la diabetes asociada a la malnutrición y obesidad. Por ejemplo, se han reportado tasas más altas de tuberculosis en personas indígenas en comparación con el resto de la sociedad en el Brasil, Colombia, Chile, México, Paraguay, Perú y Venezuela (República Bolivariana de), entre otros países (véase el cuadro IV.1).

Cuadro IV.1
Chile, Paraguay y Perú: tasa de incidencia de tuberculosis en población indígena y no indígena por cada 100.000 habitantes, varios años

	Servicios de Salud	Indígena	No indígena
Chile, 2004-2006	Arica	121,9	18,0
	Antofagasta	57,3	7,9
	Arauco	28,0	12,0
	Bío-Bío	23,0	11,9
	Araucanía Norte	16,2	10,5
	Araucanía Sur	21,6	10,0
	Valdivia	21,5	10,4
	Osorno	52,7	17,5
Paraguay, 2005 y 2010		Indígena	Total
	País, 2005	393,0	38,1
	País, 2010	351,0	32,8
Perú, 2005	Departamento	Aymara	No Aymara
	Puno	33,0	19,6
	Moquegua	68,0	52,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Salud de Chile, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social del Paraguay y Dante R. Culqui y otros, "Tuberculosis en la población indígena del Perú 2008" *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, vol. 27, N°1, Lima, 2010.

En relación con las enfermedades no transmisibles, la diabetes ha alcanzado proporciones epidémicas en ciertas comunidades indígenas, poniendo en peligro su propia existencia. También se ha observado que las personas con diabetes corren mayor riesgo de contraer tuberculosis porque tienen una respuesta inmunológica disminuida.

La salud mental es otro de los ámbitos que ameritan particular atención. Muchos pueblos siguen enfrentando problemas de violencia por la imposición de proyectos de desarrollo, desplazamiento forzado y expropiación de sus territorios, conflictos armados y explotación económica generando consecuencias psicológicas en las personas y comunidades. A tales problemas, agudizados por el empobrecimiento y la marginalización, se suman otras situaciones de descomposición social como el alcoholismo, abuso de drogas, depresión y suicidio, en especial entre los jóvenes. En 2003, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas llamaba la atención sobre la elevada tasa de enfermedades mentales y la elevada incidencia de suicidios en las comunidades indígenas, sobre todo en adolescentes y jóvenes. Desde hace varios años se observan en la región cifras alarmantes en el número de suicidios de niños, adolescentes y jóvenes indígenas en la Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Nicaragua, Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de).

A modo ilustrativo, mientras que la población indígena representa un 0,4% de los habitantes del Brasil según el censo de 2010, los suicidios indígenas representan el 1% del total de suicidios del país en el período 2008-2012. En el estado brasileño de Amazonas, las personas indígenas representan el 4,9% de la población total, pero los suicidios indígenas el 20,9%; en el estado de Mato Grosso do Sul, en el mismo país, la población indígena es el 2,9% del total, mientras que en el total de suicidios las personas indígenas representan el 19,9%. En Mato Grosso do Sul, alrededor de la mitad de los suicidios corresponden a jóvenes, mientras que en los 13 municipios con mayor número de casos de suicidios indígenas, de un 56% a un 78% ocurre en jóvenes, en un resultado más que alarmante (Waiselfisz, 2014).

Si bien existe una diversidad de situaciones según los contextos socioterritoriales de cada pueblo, la sobremortalidad por suicidio sistemáticamente más alta en las personas indígenas respecto de las no indígenas sugiere, por una parte, que comparten una serie de determinantes sociales (como la etnia, pobreza y discriminación) que interactúan con un aumento de los factores estresantes por presiones externas e internas en las comunidades. Si a eso se agregan la creciente pérdida de los mecanismos de organización comunitarios, los acelerados cambios culturales y una entrada a la modernidad sin control cultural, se puede entender por qué y cómo el suicidio se presenta de forma desproporcionada en los jóvenes indígenas.

Poner en vigor los derechos sexuales y reproductivos constituye otro de los grandes desafíos que requiere enfrentar la región, cuyas brechas de aplicación afectan en particular más a mujeres indígenas, incluidas niñas y niños, adolescentes y jóvenes. En los apartados siguientes se ahondan algunos aspectos en relación a este ámbito, destacando aquí que el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) es motivo de gran preocupación puesto que algunos datos locales, por ejemplo en el Brasil y Panamá, reflejan que afecta a pueblos indígenas de manera desproporcionada (Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, 2014). El cáncer cervicouterino es otra de las preocupaciones crecientes en la agenda de salud de las mujeres indígenas. Algunos estudios muestran que la morbimortalidad por cáncer cervicouterino es alta y se considera que no se le ha prestado la debida atención por parte de los diversos sectores, puesto que la “maternalización” de la salud de las mujeres ha invisibilizado este problema, que es totalmente prevenible si se detecta a tiempo.

Junto con lo anterior, aumenta la preocupación por los impactos negativos que sobre la salud en general y la de las mujeres, niños, niñas y jóvenes en particular tiene el uso de sustancias químicas ligadas a la agroindustria, las industrias extractivas y la contaminación ambiental de los territorios indígenas. Por ejemplo, el Ministerio de Salud de Chile reportó en el período 2004-2006 altas tasas de cáncer de estómago en el norte del país, en algunas áreas de explotación minera, pero no se ha profundizado en el estudio de las relaciones causales a fin de diseñar políticas de prevención eficaces. Lamentablemente, los países de la región no disponen de datos sistemáticos sobre estos asuntos.

En cuanto a la respuesta de los Estados, cabe señalar que el derecho a la salud de los pueblos indígenas como colectivos diferenciados está consignado en las constituciones de Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, México y Venezuela (República Bolivariana de). En Nicaragua se reconoce el derecho de autonomía de los pueblos indígenas y comunidades étnicas en el Caribe, conformando regiones autónomas, que tienen entre sus competencias la administración de la salud, asegurando la articulación con la medicina tradicional indígena. En la práctica, 17 países de la región tienen alguna institucionalidad estatal con el mandato específico de gestionar la salud intercultural. Tales instancias son viceministerios, direcciones nacionales, programas de salud intercultural de ministerios de salud, comisiones nacionales de asuntos

indígenas y comisiones regionales de salud en regiones autónomas, observándose heterogeneidad en las jerarquías institucionales y la disponibilidad de recursos.

La gran mayoría de los países de la región han desarrollado legislaciones que presentan diferentes enfoques, énfasis y particularidades que van desde el reconocimiento del derecho a la salud como un bien individual, mencionando a los pueblos indígenas como grupos prioritarios, hasta otras que reconocen y promueven los derechos colectivos y las medicinas tradicionales, como sucede en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia. Los pueblos indígenas están elaborando propuestas concretas, como la creación de un programa regional de salud propio, que respete los idiomas indígenas, las visiones y los conocimientos de cada pueblo, dando protagonismo a las personas sabias, y priorizando la formación de las mujeres indígenas y la documentación ciudadana de la infancia; y la construcción de planes de vida y buen vivir en cada pueblo. Estos planes incluyen de manera integral los asuntos de salud junto con el territorio, educación y cultura, economía y producción, desarrollo institucional, organización y resolución de conflictos.

A pesar de los esfuerzos para avanzar en el establecimiento de sistemas de salud interculturales, una de las principales limitaciones para medir el impacto de las experiencias ha sido la carencia de información estadística con desagregación étnica en los países; por tanto, no se dispone de información cuantitativa sistemática, o la que se dispone es previa a las acciones, o corresponde a ámbitos locales, de modo que en gran medida las principales valoraciones están basadas en aspectos cualitativos.

B. La situación de la infancia y niñez indígena

La preocupación por la situación de los derechos de la infancia indígena en América Latina es creciente debido a las graves carencias que estos niños deben enfrentar, muchos en condiciones de pobreza material extrema. Es indispensable que los Estados destinen actividades y recursos para que la generación de información y el diseño y la aplicación de políticas torne visible la situación particular de niños, adolescentes y jóvenes indígenas, lo que ha sido señalado reiteradamente por los órganos de tratados de derechos humanos, en particular el Comité de los Derechos del Niño, los mecanismos de Naciones Unidas para los derechos de los pueblos indígenas, y a nivel regional, en los diversos

acuerdos intergubernamentales, siendo el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo uno de los más recientes (2013), y que define la ruta de la agenda latinoamericana en población y desarrollo posterior a 2014. También ha sido considerado como un asunto prioritario en las diferentes cumbres y acuerdos regionales e internacionales promovidos y organizados por las organizaciones indígenas y, por supuesto, en el Documento de Alta, que pone énfasis en la situación de la niñez indígena.

En términos generales, en la niñez indígena se registran indicadores de pobreza alarmantes en América Latina, muy por encima de los observados para la niñez no indígena y para otros grupos de edad. Según CEPAL/UNICEF (2012), para el período 2000-2005 cerca del 63% de los niños y niñas de la región sufrían de algún tipo de privación, situación que era más acuciante para la niñez indígena, con un 88%. Estas cifras expresan no solo una flagrante violación a los derechos de la niñez a la luz de los estándares internacionales; además, significa un alto costo para la sociedad en términos de capital humano e inclusión social. Si se considera que los pueblos indígenas tienen estructuras poblacionales todavía jóvenes, las brechas profundas implican situaciones críticas para su pervivencia física y cultural.

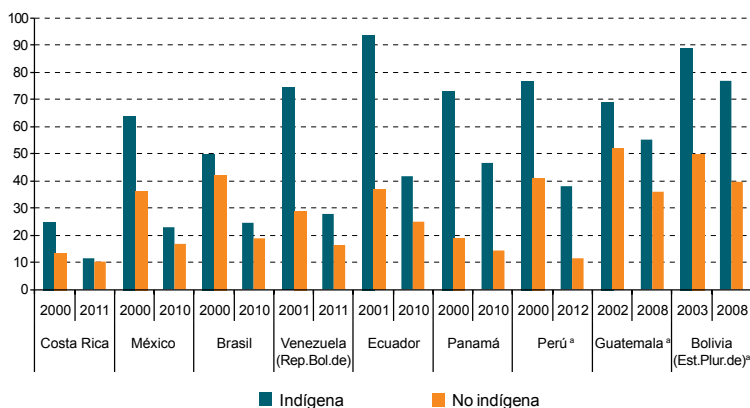
La situación de la niñez indígena respecto al derecho a la educación, que es clave en esta etapa del ciclo de vida, se analiza con detalle en la sección D de este capítulo. Aquí se pone énfasis en los impactos que la discriminación y la violencia estructural e institucional tienen sobre la salud de la niñez indígena. En el capítulo III, sobre derechos territoriales, se han señalado las desigualdades en materia de desnutrición crónica y global en desmedro de la niñez indígena, en donde las cifras reflejan que las actividades realizadas son insuficientes. Otro indicador que expresa de modo muy directo las inequidades es el de la mortalidad infantil (aquella que ocurre antes del primer año de vida) y el de la mortalidad en la niñez (antes de los cinco años), considerando en este último caso que la mayoría de estas muertes son evitables.

Los censos de la década de 2010 y las últimas encuestas disponibles reflejan que la mortalidad infantil indígena continúa siendo sistemáticamente más elevada que la no indígena y que distan de alcanzar la igualdad, con la excepción de Costa Rica. Las mayores desigualdades se presentan en Panamá y Perú, donde la mortalidad infantil indígena triplica a la no indígena y en el Estado Plurinacional de Bolivia, donde es más del doble. Estas desigualdades se extienden tanto al ámbito urbano como rural,

y en general son mayores en las áreas rurales, independientemente del nivel de mortalidad. El comportamiento de la mortalidad en la niñez es similar. Por una parte, en Costa Rica y Uruguay se reportan las cifras más bajas de mortalidad en la niñez indígena en la región, con 11,5 y 15,8 por mil nacidos vivos, respectivamente; y en el otro extremo se sitúan Panamá y Guatemala, con 46,4 y 55 por mil nacidos vivos, respectivamente; la situación más dramática es la del Estado Plurinacional de Bolivia, en donde 77 niñas y niños indígenas de cada 1.000 que nacen, fallecen antes de cumplir los 5 años de edad (véase el gráfico IV.1). La situación en las ciudades es algo mejor que en las áreas rurales, aunque las desigualdades étnicas son persistentes, y con la excepción del Brasil, siempre relativamente más marcadas en el campo. Por otra parte, también se observa una alta variabilidad según cada pueblo indígena y sus contextos territoriales. Más aún, los promedios nacionales indígenas pueden esconder enormes disparidades según los contextos territoriales y pueblos de pertenencia.

Gráfico IV.1

América Latina (9 países): tasa de mortalidad en la niñez por cada 1.000 nacidos vivos, según condición étnica, cerca de 2000 y 2010



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2006* (LC/G.2326-P), Santiago de Chile, 2007. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.133; Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Panamericana de la Salud/Fondo de Población de las Naciones Unidas (CEPAL/OPS/UNFPA), "Mortalidad infantil y en la niñez de pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina: Inequidades estructurales, patrones diversos y evidencia de derechos no cumplidos"; *Documento de Proyecto*, LC/W.348, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010; y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de microdatos censales y Encuestas de Demografía y Salud.

^a Las cifras se derivan de las encuestas de demografía y salud.

Pero también se observan avances en la región. Las disminuciones de la mortalidad infantil y de la niñez en los últimos diez años han sido significativas. Respecto de la mortalidad en la niñez, México y Venezuela (República Bolivariana de) lograron una reducción de alrededor del 64% de 2000 a 2010, y en el mismo período Costa Rica, el Brasil, el Ecuador y el Perú bajaron el indicador a algo más la mitad (Brasil, 51,4%; Costa Rica, 54,0%; Ecuador 55,6%, Perú 50,5%); Panamá alcanzó una disminución del 37%. Las cifras de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala son menos alentadoras (14% y 20% de descenso, respectivamente), pero provienen de las encuestas de demografía y salud de 2002 y 2003, respectivamente, y 2008, considerando un período de solo 5 años; por tanto, si se calcula el ritmo de descenso anual éste resulta similar al de varios de los países antes mencionados. Con todo, si el Brasil, Costa Rica, el Ecuador, México y Venezuela (República Bolivariana de) continúan al mismo ritmo de descenso lograrán holgadamente en 2015 la reducción de las dos terceras partes establecida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) no solo a nivel nacional sino también para la niñez indígena; el Perú estaría cerca por lo que debería redoblar actividades. Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala y Panamá deberán efectuar mayores esfuerzos. En cuanto a las desigualdades étnicas, del gráfico IV.1 se deduce que en 5 de los 9 países se estarían acortando, es decir, en orden alfabético, en Costa Rica, Ecuador, México, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de).

Los mayores avances en la región en materia de políticas y programas con perspectiva intercultural en el ámbito de la salud y la educación, han centrado su atención en la niñez y la mujer indígena. Muchas de las iniciativas han contado con la participación de organizaciones indígenas en grados dispares y con el apoyo de los organismos del Sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, las desigualdades en la mortalidad infantil y en la niñez reflejan las inequidades estructurales que sufren los pueblos indígenas en la región, y por tanto no se eliminarán si la salud de la niñez indígena no se aborda de forma sinérgica con el resto de políticas sectoriales, y sin descuidar la dimensión colectiva en cuanto a la situación de los pueblos indígenas. Por otra parte, es preciso renovar y fortalecer el compromiso mundial en la aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Se hace necesario considerar que la violencia institucional bajo la cual se abordan numerosos conflictos ligados a la legítima recuperación

y defensa territorial por parte de los pueblos indígenas, tiene efectos devastadores sobre niñas y niños indígenas. La violencia institucional se ha registrado en numerosas oportunidades y en la gran mayoría de los países de la región. La ocupación del territorio por parte de las fuerzas policiales los hace víctimas de hostigamiento y represión e incluso se ha observado la penalización a menores de edad, contraviniendo los compromisos internacionales que los Estados han asumido en materia de los derechos de la infancia.

También la pobreza material, desde una perspectiva de derechos humanos, es otra expresión de la violencia estructural. Los censos de la década de 2000 permitieron constatar que un 88% de los niños y niñas indígenas sufrían de algún tipo de privación (CEPAL/UNICEF, 2012). Si bien en algunos países las privaciones que los afectan disminuyeron de 2000 a 2010, lo hicieron de manera más intensa en la niñez no indígena, lo que implica que las desigualdades se han incrementando. La ronda de censos de 2010 ofrece la oportunidad de examinar si estas tendencias son generalizadas en la región.

C. Las mujeres indígenas

El protagonismo de las mujeres indígenas y sus organizaciones en los procesos de cambio en la relación de los pueblos indígenas y los Estados es hoy incuestionable, tal como se ha describió en el primer capítulo de este documento. En la actualidad estas demandas se concentran en las profundas desigualdades étnicas, de género y generacionales que les afectan. Con una extraordinaria capacidad para conformar alianzas nacionales, regionales e internacionales, las mujeres indígenas han logrado conferir contenido y propuestas a su protagonismo político, promoviendo los derechos de los pueblos indígenas en las diferentes instancias internacionales. A nivel regional, por ejemplo, el Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas (ECMIA) impulsa la formación, investigación, construcción de propuestas y la incidencia política en las siguientes áreas: no violencia y justicia ancestral; territorio, medio ambiente, cambio climático y soberanía alimentaria; capacitación en instrumentos internacionales de derecho; propiedad intelectual y biodiversidad; salud y espiritualidad; salud sexual y reproductiva, prevención del embarazo adolescente, mortalidad materna, incidencia

en políticas de salud intercultural; participación política; niñez, juventud indígena y educación intercultural; racismo y discriminación.

En este estudio se ha hecho referencia a la situación particular de la mujer; en este apartado se presta atención a la salud sexual y reproductiva y a la erradicación de la violencia puesto que, en el marco de los determinantes sociales de la salud, el cruce de las desigualdades étnicas y de género se expresa precisamente en estos ámbitos de manera más elocuente, en desmedro de las mujeres indígenas, impactando en el derecho fundamental a la vida. Este es un asunto prioritario no solo para las organizaciones de las mujeres indígenas, incluyendo niñas y jóvenes, sino también para los Estados y la comunidad internacional, lo que se plasma en los diversos acuerdos regionales e internacionales vigentes.

Promover y garantizar los derechos sexuales y reproductivos en contextos pluriétnicos, supone la generación de condiciones para que las personas y parejas puedan ejercerlos de acuerdo a sus propias prácticas y modelos de bienestar. Claramente, bajo esta perspectiva resultan insuficientes los indicadores de consenso establecidos para el seguimiento del Objetivo de Desarrollo del Milenio de garantizar acceso universal a la salud reproductiva a más tardar en 2015; y a falta de información culturalmente pertinente, cabe realizar una nueva lectura de los indicadores y las concepciones subyacentes.

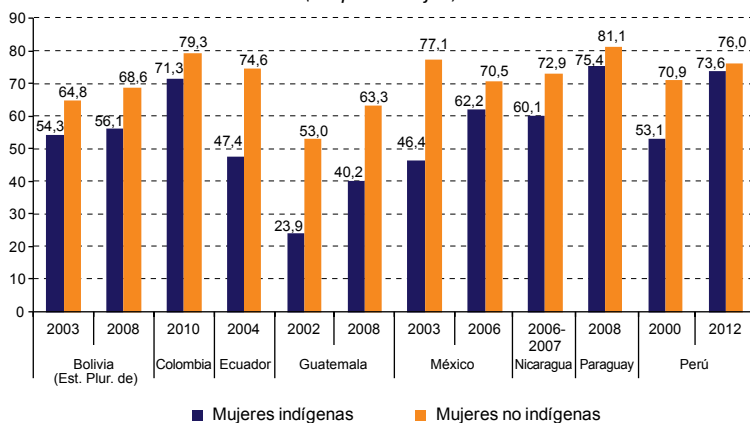
Planificación familiar y significados culturales

Una amplia evidencia fundamenta el consenso sobre que la planificación familiar redundan en beneficio de la salud de las mujeres, hijos y familias, sobre todo porque ofrece la posibilidad de espaciar los nacimientos y de elegir entre métodos anticonceptivos variados. Su uso contribuye a la reducción de la mortalidad materna y a la mejoría de la salud de las mujeres, al prevenir embarazos no deseados de alto riesgo y reducir la práctica de los abortos inseguros; además, algunos anticonceptivos mejoran la salud de las mujeres al disminuir las probabilidades de transmisión de enfermedades y protegerlas contra algunas formas de cáncer y otros problemas de salud (OPS, 2004; CEPAL, 2013c). Por tanto, la incapacidad de satisfacer las demandas de la población en materia de anticoncepción significa privar a las mujeres de ejercer el derecho a la salud y, directa o indirectamente, limita el ejercicio de otros derechos económicos y sociales.

En los casos de algunos países de la región fue posible obtener información sobre la prevalencia del uso de métodos anticonceptivos, un indicador que guarda una estrecha relación inversa con la demanda insatisfecha de servicios de planificación familiar. El panorama regional es heterogéneo si se examinan las cifras derivadas de la última encuesta disponible. En Guatemala se registra la menor prevalencia, con el 40% de las mujeres indígenas que utilizan algún método anticonceptivo; en cambio, en los casos de Colombia, Paraguay y Perú la prevalencia supera el 70% (véase el gráfico IV.2). Si bien en todos los países persisten las desigualdades en desmedro de la mujer indígena, en Guatemala y Ecuador son más notorias, aunque en las encuestas más recientes se observan menos diferencias étnicas.

Gráfico IV.2

América Latina (8 países): prevalencia del uso de anticonceptivos según condición étnica, alrededor de 2000-2012
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos especiales de las Encuestas de Demografía y Salud de los respectivos países, excepto México: Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), *Fecundidad y preferencias reproductivas en las mujeres indígenas mexicanas. Panorama actual con base en los resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica Demográfica 2006*, México, D.F., Gobierno Federal, 2009.

Además, el porcentaje de fecundidad no deseada obtenido para seis países de la región resultó más elevado en las mujeres indígenas que en las no indígenas, excepto en el Paraguay. Las cifras varían desde un 19% de fecundidad no deseada en Nicaragua (2006-2007) hasta un 43,5% en el Estado Plurinacional de Bolivia (2008). Estos indicadores reflejan brechas en la aplicación de los derechos reproductivos de las mujeres

indígenas. Pero en el diseño de políticas se debe considerar que la aceptación de los métodos y programas de contracepción es parte de un proceso complejo que, en gran medida, depende del sistema de significados culturales previo de los pueblos indígenas respecto de la menstruación, las relaciones sexuales, la concepción, la gestación, el embarazo, el parto, la infertilidad, el aborto y la menopausia, entre otros temas. En este sentido, las etnografías han encontrado que la introducción de métodos anticonceptivos orales se inserta en matrices culturales más amplias sobre la forma como se entiende el funcionamiento del cuerpo de la mujer y de la salud en general. Si bien las creencias culturales son dinámicas, una práctica tradicional nunca es simplemente reemplazada por una moderna, sino que adquiere nuevos significados como resultado de la “acomodación” a la matriz cultural y la base de conocimientos existente (CEPAL/OPS/UNFPA, 2010). De allí que resulta clave la comprensión de estas matrices, creencias y percepciones para que los programas sean eficaces.

Por otra parte, varios estudios y diagnósticos, algunos impulsados desde las propias organizaciones de mujeres indígenas, han constatado la baja calidad de los servicios, además de las prácticas discriminatorias y la falta de adecuación cultural. Cabe mencionar al respecto los diagnósticos realizados en Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador y Perú en el marco del proyecto “Mujer Indígena: Salud y Derechos”, impulsado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) para apoyar a los gobiernos de cinco países de la región, donde las mujeres indígenas de los tres países antes mencionados han identificado los principales retos y oportunidades y consensuado las líneas prioritarias de acción en cuanto a su salud y derechos, incluyendo los reproductivos y sexuales.

Maternidad a edades tempranas

En relación con la maternidad a edades tempranas de las jóvenes indígenas de 15 a 19 años, se ha observado una disminución en la mayoría de los países, con la excepción del Ecuador. Los mayores descensos se han registrado en Costa Rica, México, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de). No obstante, en 15 países con datos disponibles, el porcentaje de jóvenes madres resulta sostenidamente mayor entre las indígenas, en un rango que oscila desde casi un 12% de jóvenes indígenas que ya han sido madres en el Uruguay, hasta un 31%

en Panamá. Las mayores diferencias étnicas se registran, en orden de importancia, en Panamá, Costa Rica, Venezuela (República Bolivariana de), Brasil y Paraguay, países donde la maternidad adolescente indígena duplica con creces a la no indígena. En Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador y Perú estas diferencias son menos acentuadas.

Las cifras permiten constatar el efecto reductor en la maternidad adolescente cuando aumentan los años de escolaridad formal de las jóvenes indígenas. Sin embargo, en varios países, incluso controlando por niveles educativos, la maternidad indígena resulta siempre más elevada que la no indígena. Han sido bastante documentados en la región los problemas de acceso de las mujeres y jóvenes indígenas debido a factores económicos y territoriales, así como de accesibilidad cultural a los servicios de salud sexual y reproductiva. Pero donde aún se observa un vacío es respecto al estudio y entendimiento de la relación que existe entre las trayectorias reproductivas de mujeres y pueblos indígenas y su organización sociocultural; al respecto pueden revisarse los estudios locales realizados en el Brasil, muy ilustrativos y útiles para el diseño de políticas. En cuanto a los indicadores, como por convención estos se calculan para las jóvenes de 15 a 19 años, la maternidad adolescente indígena en espacios territoriales tradicionales no adquiere el mismo significado respecto de la maternidad que pueda experimentar una joven indígena migrante en las ciudades; por esta razón es necesario relativizar las cifras según cada contexto. Sin embargo, donde se debe poner más atención es en las niñas menores de 15 años, cuyos riesgos sobre sus vidas y bienestar se incrementan considerablemente, independientemente del contexto.

Mortalidad materna

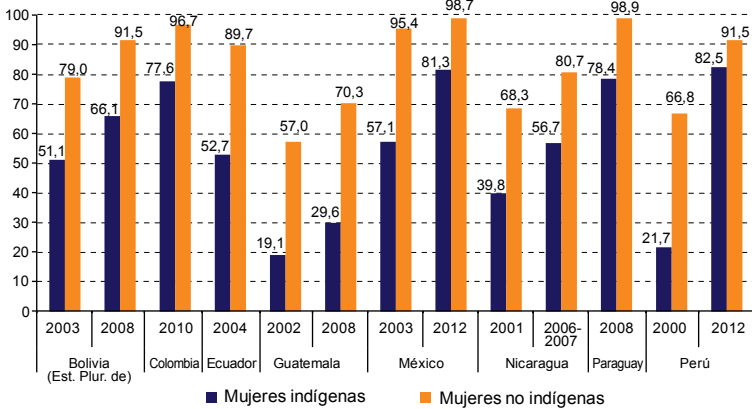
Uno de los problemas de salud más urgentes es la mortalidad materna, que compromete la salud y la vida de la madre, del recién nacido y de los otros hijos e hijas. Las limitaciones en la disponibilidad y calidad de información sobre mortalidad materna, un asunto tan prioritario de la salud reproductiva, son en general muy preocupantes, y más aún en el caso de las mujeres indígenas. Las cifras disponibles corresponden a estudios locales y específicos, sin sistematización temporal, y todos reflejan una sobremortalidad materna en desmedro de las mujeres indígenas. Dada la falta de información fidedigna, uno

de los indicadores de consenso para el seguimiento de este flagelo es el tipo de atención del parto, por la relación que tiene en la prevención de la mortalidad materna.

Evidencia reciente refleja que la atención profesional del parto continúa siendo sistemáticamente más baja en el caso de las mujeres indígenas. De los países con información cercana a 2010, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala tienen la menor cobertura (un 66,1% y un 29,6%, respectivamente); en Guatemala cobran vital importancia las parteras o comadronas, que atienden a un 62,3% del total de partos, y en el Estado Plurinacional de Bolivia y el Ecuador, destaca el rol de la comunidad y la familia, que atiende al 28% y 35% de los partos, respectivamente. Estas situaciones también se extienden al resto de los países, aunque en menor medida. Sin embargo, resaltan los progresos observados en todos los países con información temporal. Se han verificado avances significativos en materia de atención profesional del parto en mujeres indígenas, sobre todo en Colombia, México, Paraguay y Perú, donde ronda el 80% (véase el gráfico IV.3).

Gráfico IV.3

América Latina (7 países): partos atendidos por personal calificado, según condición étnica, varios años
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los procesamientos de datos de las encuestas de demografía y salud de cada país.

La atención del embarazo, parto y posparto es una de las áreas donde se ha promovido ampliamente la salud intercultural, partiendo por las experiencias pioneras en Guatemala y México, que incorporan agentes y prácticas de medicina tradicional indígena, lo que se estaría reflejando en las cifras observadas, en particular, se espera que haya tenido impacto en la reducción de la mortalidad materna de las mujeres indígenas. Además, debe considerarse que los modelos de atención interculturales no están generalizados en cada país y que, en muchos casos distan de los estándares establecidos, por ejemplo, limitan el papel de comadronas o parteras a la subordinación del equipo de salud. En la última década se han puesto en vigor una serie de programas de transferencias condicionadas, en donde se establecía la atención institucionalizada del embarazo, parto y posparto. Más allá de las críticas que han recibido este tipo de programas, lo cierto es que su efecto podría ser de corto plazo y en la medida en que los modelos de salud intercultural no se promuevan ni ejecuten adecuadamente, se corren en la región riesgos importantes de sufrir retrocesos.

Violencia contra las mujeres indígenas

La falta de información sistemática que se observa en materia de salud reproductiva de las mujeres indígenas también se extiende al problema de la violencia contra las mujeres, que por sí mismo es una expresión aguda de desigualdad y discriminación. Sin bien no se cuenta con estadísticas nacionales, es conocido que se registran en la región graves situaciones de violencia contra niñas, niños y mujeres indígenas, que deben examinarse en los marcos del racismo, el colonialismo y el patriarcado. Las mujeres indígenas han realizado una gran contribución a la conceptualización de la violencia desde su propia perspectiva, aportando conceptos como el de violencia estructural, violencia espiritual, violencia contra la madre tierra y procesos de sanación. Todos estos elementos deben ser parte constitutiva de los diagnósticos y la definición de estrategias eficaces.

Según las escasas cifras disponibles sobre violencia intrafamiliar, en el Ecuador y el Perú alrededor de un 38% de las mujeres indígenas han sufrido alguna vez violencia física o sexual a manos de la pareja; esta situación alcanzaría al 24% de las mujeres indígenas en Guatemala, y el 20% en el Paraguay. Sin embargo, no es posible determinar los sesgos

étnicos y de género que pueden estar presentes en estos datos, y menos aún brindar una visión comprensiva de los diferentes ámbitos y expresiones de la violencia contra las mujeres indígenas. En relación a la violencia estructural y en contextos de las defensas territoriales, la información también es fragmentaria y escasa, pero aún así se puede constatar el grave impacto que revisten sobre mujeres, niños y niñas indígenas.

Los procesos de empoderamiento de las mujeres indígenas son fundamentales para enfrentar las situaciones de violencia, rescatando las prácticas y creencias que estas consideran positivas y desafiando aquellas que estiman dañinas. Al respecto se registran en la región varias experiencias en esta lógica, como la de las Casas de la Mujer, en México, que constituye un modelo de atención para la salud y la violencia contra las mujeres y que opera en 12 estados del país. También el empoderamiento de las mujeres indígenas contribuye a la incidencia política en este ámbito, como demuestran los casos del Ecuador, donde la reestructuración del sistema de administración de justicia incluye en sus prioridades la agenda de la organización de mujeres indígenas; en Bolivia (Estado Plurinacional de), las mujeres indígenas han conseguido acuerdos para su participación en los derechos y los comités de supervisión de justicia a nivel municipal; en la frontera del Brasil y el Paraguay se empoderó a las mujeres y niñas indígenas para registrar y denunciar los casos de violación de sus derechos, incluido el tráfico. Estas experiencias han contado con un apoyo significativo y sistemático de las Naciones Unidas, a través de los organismos correspondientes, por tanto es fundamental que este apoyo continúe y se refuerce para poder consolidar los avances.

Recomendaciones

Con el fin de garantizar el derecho a la salud de los pueblos indígenas, incluidos los derechos sexuales y reproductivos, los Estados deben redoblar sus actividades para que las políticas, programas y directrices se diseñen y apliquen bajo los estándares existentes, garantizando el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y su plena participación en todas las acciones que les afecten. Resalta la necesidad de promoción de un enfoque holístico e intercultural con visión indígena en materia de salud, que incorpore la medicina y las prácticas sanitarias tradicionales, y fortalecer el empoderamiento de las mujeres, jóvenes y los pueblos indígenas para la entrega y acceso a la salud.

Igualmente, es urgente que los Estados adopten las medidas necesarias, en conjunto con los pueblos indígenas, para garantizar que mujeres, niños, niñas y adolescentes y jóvenes indígenas gocen de protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación. Adquiere particular relevancia el combate a la violencia relacionada con los conflictos socioambientales y los contextos de criminalización y militarización en los territorios indígenas. Además, se deben abordar los problemas de salud mental que afectan en particular a adolescentes y jóvenes, tanto en los territorios afectados por conflictos, como en los centros urbanos.

Como recomendación general, es fundamental que la cooperación internacional renueve sus compromisos y continúe apoyando a los gobiernos y pueblos indígenas en sus iniciativas en los ámbitos mencionados, lo que ha permitido numerosos avances en la región. En particular, se requiere de este apoyo dado el contexto de discriminación y empobrecimiento de los pueblos indígenas, que todavía no ha sido superado en la región.

Además, se sugiere tomar en consideración los siguientes aspectos específicos:

- La puesta en vigor de políticas y programas de salud intercultural que incluyan la salud sexual y reproductiva requieren de la construcción de acuerdos, consensos y entendimientos mutuos. El diálogo intercultural debe partir de un genuino reconocimiento de los sistemas de saberes, cosmovisión y conceptos de salud de los pueblos indígenas, en particular, de las mujeres, adolescentes y jóvenes indígenas.
- Es preciso crear y fortalecer mecanismos de exigibilidad y evaluación del cumplimiento de las políticas públicas y de las normas en salud. Se sugiere hacer un uso creativo de los recursos institucionales de los defensores del pueblo, por ejemplo a través de informes especiales sobre salud indígena, iniciativas de ley, rendición de cuentas, llamadas de atención al Ejecutivo, y otras acciones.
- Se requiere fortalecer los procesos participativos en la definición de indicadores y sus herramientas estadísticas, y construir capacidades para que quienes recolectan los datos comprendan la perspectiva de los pueblos indígenas y, específicamente, de las

mujeres y jóvenes indígenas, y también, para que estos pueblos utilicen intensivamente la información en incidencia política, destacando las brechas que enfrentan.

- Es necesario robustecer la generación de información y conocimientos sobre los problemas de salud desde la cosmovisión indígena en materias como tuberculosis, diabetes, suicidio, salud mental, salud sexual y reproductiva, fortaleciendo a los investigadores en el enfoque de derechos, género e interculturalidad de las comunidades.
- Es preciso incrementar el conocimiento en torno a enfermedades crónicas como el cáncer, considerando los factores socioambientales y culturales, y en particular el impacto sobre la salud que tienen las industrias extractivas. Este insumo es clave para que los procedimientos de consulta permitan garantizar el derecho al consentimiento libre, previo e informado.
- Se requiere promover el intercambio de experiencias de los países de la región, incluida la de los programas apoyados por las Naciones Unidas, de forma de expandir los logros y evitar la repetición de errores.
- Es necesaria la conformación de redes de salud con enfoque intercultural que se constituyan en comunidades de aprendizaje y permitan fortalecer e impulsar los modelos de salud intercultural, de acuerdo con los contextos socioterritoriales de los pueblos indígenas.
- Se deben diseñar y poner en marcha estrategias comunitarias para abordar desde una perspectiva integral los temas del área de salud mental, con énfasis en las mujeres, juventud y niñez indígena. Es urgente avanzar en una investigación intercultural sobre las formas como se manifiesta la depresión en los jóvenes.
- Es preciso el desarrollo y aplicación de estrategias interculturales de prevención y tratamiento de las enfermedades, en particular de aquellas introducidas por el contacto con la sociedad occidental.
- En materia de los aportes de la medicina tradicional a los programas de salud, se debe considerar que los pueblos indígenas, sus agentes sanadores y tratamientos se insertan en un plano de subordinación a la medicina biomédica. Es preciso la creación de espacios democráticos, que garanticen

las dinámicas y procedimientos de participación y toma de decisiones de los pueblos indígenas, y que se constituyan en espacios de aprendizaje mutuo.

- Reconociendo los aportes de la medicina tradicional indígena, las investigaciones al respecto no pueden aislarse en un laboratorio y desarticularse del contexto cultural que las hace efectivas y terapéuticas. Por tanto, se sugiere una evaluación más integral de la medicina tradicional, complementando el conjunto de prácticas de carácter empírico con sus dimensiones simbólicas y culturales.
- Otro gran desafío de la institucionalidad en salud es el de trascender los objetivos de uso de las medicinas tradicionales indígenas (MTI), centrados en las prácticas, para incorporar los aspectos sociales y colectivos presentes en el sustrato ideológico de estas. Un proceso intercultural con esas características es clave para enfrentar el complejo perfil epidemiológico actual de los pueblos indígenas de América Latina.
- Junto con avanzar en la medición de la violencia contra las mujeres y niños y niñas indígenas, se requiere formular diagnósticos flexibles definidos por estas, que puedan ajustarse sobre la marcha, para responder de esa forma a sus necesidades y aportar a la generación de confianza.
- Los programas o iniciativas estatales de erradicación de la violencia, además de garantizar la participación de las organizaciones de mujeres indígenas en todas las etapas del proceso, requieren de la apertura de espacios de reflexión de estas mujeres sobre la conceptualización de la violencia y sus distintas manifestaciones, desde sus perspectivas; incorporar a las niñas, niños y jóvenes indígenas, para conocer qué piensan y cómo viven la violencia, y trabajar con los hombres, los representantes del gobierno, y las autoridades ancestrales y tradicionales de las comunidades y representantes de los sectores de la salud y la educación.
- Los procesos de empoderamiento de las mujeres indígenas continúan siendo centrales para enfrentar las situaciones de violencia, rescatando las prácticas y creencias que ellas consideran positivas y desafiando aquellas que estiman dañinas.

D. El derecho a la educación

La educación constituye un instrumento poderoso en la lucha para la erradicación de la exclusión y la discriminación, como han reivindicado permanentemente los pueblos indígenas de la región. Para el pleno goce de los derechos humanos y colectivos, el derecho a la educación es clave. En términos generales, si bien se constatan avances significativos en los países de América Latina respecto de las oportunidades de acceso de los niños, las niñas y jóvenes indígenas al sistema educativo, las desigualdades étnicas, generacionales y de género persisten. Además, las cifras esconden las inequidades geográficas y de los diferentes pueblos en cada país. En materia de indicadores educacionales, las áreas más desfavorecidas suelen coincidir con los territorios indígenas.

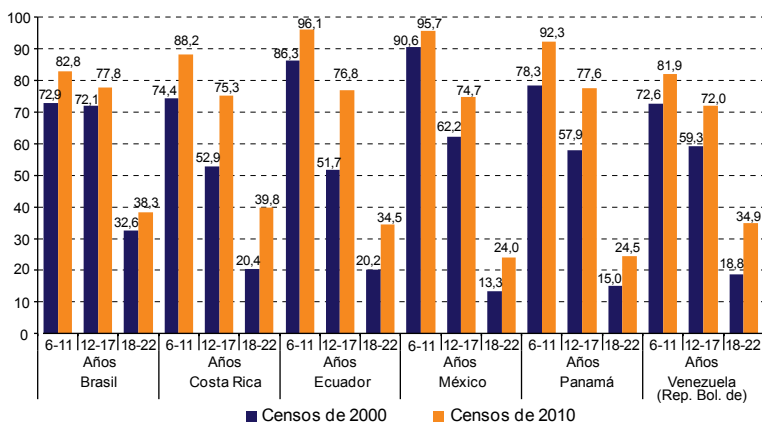
Al comparar la información de los censos de las rondas de 2000 y 2010 se observa que los progresos en el panorama educativo de los pueblos indígenas se han manifestado, por ejemplo, en un aumento significativo de la asistencia escolar de todos los grupos etarios⁵ (véase el gráfico IV.4). En particular, las niñas y los niños de 6 a 11 años entran actualmente más temprano al sistema educacional, permanecen más tiempo y finalizan con mayor frecuencia los ciclos escolares; los 8 países con datos disponibles de los censos realizados en 2010 y 2011 muestran un porcentaje de asistencia entre el 82% y 99% (que corresponden a la República Bolivariana de Venezuela y al Uruguay, respectivamente). Si bien la inserción escolar de la población de 12 a 17 años tiene porcentajes bastante más bajos que el grupo anterior, con un rango que oscila entre un 72% y un 80% para este mismo conjunto de países, el aumento que se aprecia en los últimos 10 años es también alentador. El grupo más rezagado en términos de escolarización es el de los jóvenes de 18 a 22 años, con bajos porcentajes de asistencia a instituciones educativas, que en ningún país de la región superan el 40% (el rango va de un 24% en México a un 40% en Costa Rica).

⁵ El grupo etario 6 a 11 años corresponde aproximadamente a las edades oficiales para la educación primaria, así como el de 12 a 17 años a las edades para la educación secundaria, y el de 18 a 22 años a las edades para la educación superior o universitaria. Sin embargo, los porcentajes que se presentan aquí se refieren únicamente a la asistencia a algún establecimiento educativo sin identificar el nivel.

Gráfico IV.4

América Latina (6 países): niñas, niños y jóvenes indígenas que asisten a un establecimiento educativo, censos de 2005 a 2011

(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL sobre la base del Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas (SISPLI) y procesamientos especiales de los microdatos censales.

La información censal ha permitido constatar además progresos en la permanencia de las mujeres indígenas dentro del sistema educativo, y un gran aumento de la proporción de las jóvenes de 15 a 19 años que culminaron la enseñanza primaria. Sin embargo, estos avances son aún insuficientes puesto que, por una parte, las brechas étnicas son persistentes en desmedro de las mujeres indígenas; y por otra, se suman las brechas territoriales y generacionales, que conducen en el primer caso a profundas desigualdades entre el campo y la ciudad y entre territorios indígenas y otras áreas geográficas del país. Esto pone en clara desventaja a las mujeres indígenas, sobre todo a las jóvenes, cuando comienzan a insertarse en el mercado laboral y a tomar decisiones sobre su vida reproductiva.

Las políticas y acciones del Estado no pueden soslayar que el acceso a la educación e información impacta en las decisiones y la autonomía de la mujer indígena, así como en otros aspectos de su bienestar y el de su grupo familiar. Además, la discriminación estructural que afecta a los pueblos y mujeres indígenas se manifiesta en los sistemas educativos de diversas formas y en varios niveles: oferta de servicios muy por debajo de los mínimos recomendados en comparación con los que se brindan a otros sectores de la población, dificultades de acceso geográfico, infraestructura

deficiente, ausencia de políticas educacionales culturalmente adecuadas y falta de mecanismos de participación efectiva de las comunidades en los proyectos y procesos de enseñanza y aprendizaje

Los papeles y funciones que se asignan a las mujeres indígenas en determinados contextos más tradicionales también condicionan el acceso y la permanencia en el sistema educativo. Es preciso analizar de manera pormenorizada la forma como impactan estos aspectos en el acceso y la calidad educativa de las jóvenes y mujeres indígenas, en cada contexto socioterritorial (CEPAL, 2013c). La contracara de los avances en el plano de la escolarización es la pérdida de aspectos centrales en la vida de los pueblos indígenas como el idioma. La posesión de una lengua propia es un derecho y constituye la parte esencial de la identidad étnica de todo pueblo (Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2010), siendo una de las reivindicaciones cardinales de las organizaciones indígenas. El derecho a practicarla es consistente con el deseo de mantener viva la cultura a la que se pertenece y representa un pilar fundamental de la identidad, un canal que facilita la continuidad de los pueblos.

Los datos censales han permitido ahondar en esta materia debido a que la mayor parte de los países de la región incluyeron preguntas al respecto junto con las de autoidentificación. Algunos resultados permiten constatar que en muchos pueblos la preservación de las lenguas indígenas es muy intensa dentro de los territorios, pero fuera de estos una baja proporción de jóvenes la mantiene. En otros casos, la pérdida del idioma es un hecho grave, tanto dentro como fuera de los espacios territoriales propios, y hay pueblos indígenas que están experimentando una tendencia a la rápida extinción de sus lenguas.

Esto se explica en gran medida por la manera como se ha forjado la integración de los pueblos indígenas latinoamericanos a la modernidad y la globalización, contribuyendo a una paulatina pérdida de los idiomas y dialectos, o a la pérdida de su carácter de lenguas maternas. Es clave el papel que la educación y las políticas públicas pueden desempeñar para mitigar y revertir estos procesos, en resguardo de la diversidad lingüística y la riqueza cultural de los países de la región.

Si bien se registran avances importantes en cuanto a la adecuación de los sistemas jurídicos y constitucionales de los países latinoamericanos tendientes a reconocer y promover el derecho a la educación de los pueblos indígenas, resulta indispensable que esto se plasme en la institucionalidad, para propender a la interculturalidad y el bilingüismo en todos los niveles educacionales.

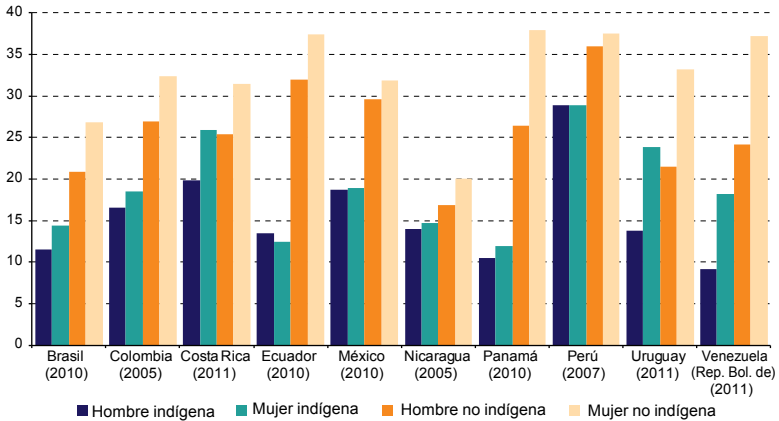
En los últimos años se ha venido registrando un cambio de paradigma respecto de la educación intercultural. Si inicialmente se la asociaba con la educación bilingüe para niños indígenas, hoy en día se la considera una modalidad para todo el sistema educacional, no sólo para los pueblos indígenas sino para el conjunto de la población en el sistema educativo. La evidencia disponible sugiere que la educación intercultural bilingüe ha sido en general positiva en los países de la región donde se ha ido poniendo en práctica (UNESCO, 2013).

Dado que el acceso al sistema educacional no garantiza *per se* la calidad ni la pertinencia cultural del proceso de enseñanza y aprendizaje, la educación debe además tomar en consideración el contenido, los valores y los conocimientos de las culturas indígenas, así como también los del resto de la sociedad. De este modo, las lenguas y culturas indígenas pasan a ser recursos pedagógicos valiosos en dicho proceso. Se trata de *descolonizar* los contenidos educacionales y comenzar a considerar dimensiones como el género, la espiritualidad y la interculturalidad, entre otras (Cunningham, 2011, citado en SITEAL, 2011). El desafío consiste en incluir estos elementos en las políticas sectoriales, en el marco de los derechos de autonomía, control territorial y plena participación. Por otra parte, es clave que los gobiernos garanticen la continuidad educativa desde los niveles de la infancia hasta la formación universitaria y de especialización y/o posgrado, para asegurar además la calidad de la oferta educativa para los pueblos indígenas, en especial en lo relativo a las características culturales de las y los estudiantes.

De acuerdo con la información disponible, pocos estudiantes indígenas latinoamericanos logran llegar a la educación superior y de nivel posterior a la secundaria. Las brechas de acceso y permanencia de los jóvenes indígenas en este nivel educativo continúan siendo altas (SITEAL, 2011). Entre los jóvenes de 20 a 29 años de edad con 13 o más años de estudio existen brechas por tipo de residencia, condición étnica y de género. La primera de estas brechas se refleja en la desventaja evidente de los jóvenes indígenas y no indígenas residentes en zonas rurales respecto de los que viven en ciudades, como se puede observar en los gráficos IV.5 y IV.6. Esta desventaja se amplía más en el caso de los jóvenes indígenas rurales, sobre todo en el Brasil, Colombia, Nicaragua y Panamá, países donde el porcentaje de quienes tienen 13 o más años de estudio no llega al 5%.

Gráfico IV.5

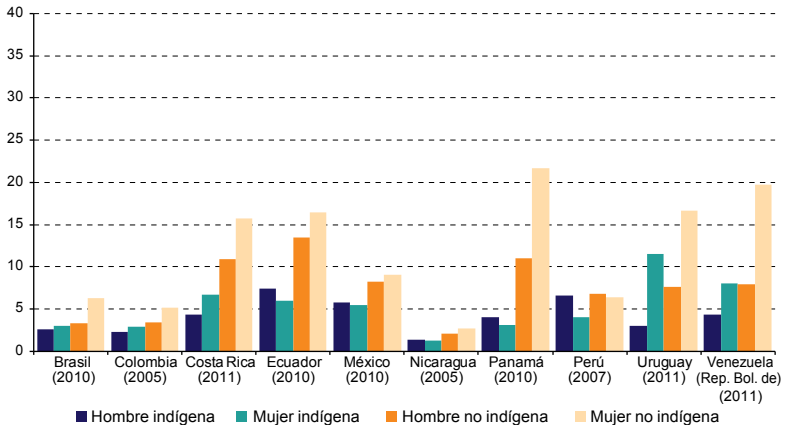
América Latina (10 países): proporción de jóvenes urbanos de 20 a 29 años con 13 o más años de estudios, según condición étnica y sexo, censos de 2005 a 2011
(En porcentajes)



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

Gráfico IV.6

América Latina (10 países): proporción de jóvenes rurales de 20 a 29 años con 13 o más años de estudios, según condición étnica y sexo, censos de 2005 a 2011
(En porcentajes)



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

En relación con las brechas de género entre jóvenes indígenas, en general no son significativas si se analizan por separado las zonas urbanas y las rurales, salvo en el caso del Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), donde la relación es notoriamente favorable a las jóvenes indígenas.

Los principales motivos de la menor incorporación de jóvenes a la educación superior son la pobreza material, la incorporación más temprana al mundo del trabajo, incluidas las actividades de subsistencia, la distancia de los centros educacionales a los lugares de residencia y la mala calidad de la educación primaria y secundaria, por mencionar los más notorios. Además, las instituciones escasamente incorporan elementos culturales propios y las modificaciones tendientes al bilingüismo y la interculturalidad, como sí ocurre a nivel primario y secundario. En este contexto han surgido las instituciones de educación superior interculturales, cuyos orígenes son diversos, desde iniciativas estatales —como la Red de Universidades Interculturales, dependientes de la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe (CGEIB) de la Secretaría de Educación Pública en México— a aquellas que provienen de los propios pueblos indígenas —como la Universidad Kawsay en el Estado Plurinacional de Bolivia o la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN) y la Bluefields Indian and Caribbean University, ambas en las Regiones Autónomas de Nicaragua, que surgen como respuesta a la autonomía. Nueve países de América Latina cuentan en la actualidad con alguna modalidad de universidades interculturales o indígenas, que sin dudas ofrecen un marco de experiencias para progresar en el derecho a la educación de los pueblos indígenas y a la vez en la construcción de sociedades pluriculturales.

Tanto la incorporación de la perspectiva intercultural en las instituciones convencionales existentes como la generación de nuevas instituciones de educación superior que respondan a los requerimientos y cosmovisiones indígenas son herramientas imprescindibles para la transformación de las relaciones sociales, culturales, económicas y políticas en los países de la región, pues constituyen un espacio para la edificación de un diálogo simétrico, de mutuo aporte y respeto, y útil para el fortalecimiento de la diversidad.

Se observa una escasa pertinencia de la mayoría de las instituciones de educación superior de América Latina en relación con la diversidad social y cultural que caracteriza a los países de la región. Esto ha reforzado formas de discriminación que afectan a individuos y comunidades de pueblos indígenas, y además afecta los planes de estudio y la calidad de la formación que proveen esas mismas instituciones. Esa escasa pertinencia con la diversidad social y cultural de sus contextos de actuación también incide negativamente en sus posibilidades de generación de conocimientos, tecnologías e innovaciones sociales y educativas útiles, que podrían resultar beneficiosas para los pueblos indígenas en particular y las respectivas sociedades nacionales en su conjunto.

La construcción de políticas de educación intercultural se encuentra estrechamente relacionada con la capacidad del Estado para tomar en cuenta las demandas educativas de las poblaciones mediante la participación activa de las comunidades. Como se ha planteado, de no haber participación de las familias y autoridades indígenas en la planeación y administración educativa, el diseño de programas interculturales queda sin sustento, puesto que entrarían en contradicción con las aspiraciones legítimas de ejecución de proyectos propios de desarrollo comunitario (Baronnet, 2013). El énfasis debería situarse en la creación de capacidades entre los docentes, como la de enseñar en la lengua materna de los estudiantes, y prepararlos para que comprendan la importancia de involucrar a la comunidad en la educación formal (UNESCO, 2013).

“Nada sobre nosotros, sin nosotros”, señala un viejo adagio. Este aforismo se ha vuelto fundamental para los pueblos indígenas, cuyos saberes en materia de conocimientos tradicionales, la cultura, los medios de vida, las visiones del mundo y los métodos pedagógicos, a menudo existen solo dentro de las comunidades. Una educación apropiada requiere en consecuencia de la participación de las comunidades locales, no sólo en la docencia, sino también en el desarrollo de los planes de estudio, materiales pedagógicos y la formación de los maestros (UNESCO, 2013).

A continuación se formulan algunas recomendaciones de políticas derivadas del análisis sobre la situación de la educación de los pueblos indígenas en América Latina.

Recomendaciones

- Es primordial que los Estados, de forma consistente con lo que estipula el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adopten las medidas pertinentes para garantizar a los pueblos indígenas una educación de calidad en todos los niveles y asegurar su participación en la formulación y ejecución de los programas educativos.
- Los Estados deben implementar acciones para velar por que todos los niños indígenas en edad escolar tengan acceso a la enseñanza gratuita, incluso en escuelas indígenas instaladas en sus vecindades o comunidades, que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje.
- Garantizar que la enseñanza sea segura y apropiada desde el punto de vista cultural, para lo cual se requiere modificar los planes de estudio de tal forma que estén basados en las creencias y los valores culturales de los pueblos indígenas, o reflejarlos suficientemente.
- El acceso de las mujeres indígenas a la educación y el desarrollo de sus capacidades debe constituir una prioridad, incluyendo todas las reformas de los sistemas educativos que sean necesarias para que estas puedan aprovechar las oportunidades de capacitación y empleo.
- Se requiere que los Estados realicen las acciones necesarias para atacar las causas que frenan la incorporación de jóvenes indígenas a la educación superior.
- Las actividades de los gobiernos deben dirigirse hacia una educación en el marco del *Buen vivir*, que apueste a lograr una mayor cobertura, pero además a la calidad y a la pertinencia cultural. Es necesario que las instituciones de enseñanza incorporen elementos culturales propios y las modificaciones tendientes a una mayor incorporación del bilingüismo y el enfoque intercultural.
- Los Estados deben redoblar esfuerzos para promover y respetar el uso de los idiomas indígenas y tomar medidas urgentes

para evitar la pérdida de los idiomas indígenas en peligro de desaparición, puesto que, además, constituyen patrimonio de toda la humanidad.

- A fin de disminuir las desigualdades y brechas existentes, los formatos educativos interculturales no pueden limitarse únicamente a la traducción de contenidos a idiomas indígenas, sino que ampliar sus enfoques incorporando las experiencias de los pueblos, sus epistemologías, historias, conocimientos, técnicas y medios de transmisión.
- La inversión pública en la educación indígena es generalmente insuficiente e inferior al de otros segmentos de la población, por lo que se requiere que el Estado tome las medidas necesarias para superar esas deficiencias. Además, se deberían realizar estudios periódicos que permitan valorar los resultados del gasto público en esta área y los impactos de las políticas educativas entre los pueblos indígenas.
- En el marco de la libre determinación y de los procesos autonómicos, es preciso reconocer los sistemas educativos indígenas y los Estados deben promover y contribuir a su fortalecimiento.
- Por último, es indispensable que los Estados destinen recursos financieros y técnicos a la recopilación y análisis de datos desagregados por pueblos indígenas, que permitan construir indicadores sobre acceso, permanencia, calidad y pertinencia cultural en el ámbito de la educación y en todos los niveles de enseñanza.

V. Derecho a la información y a la comunicación

A. Libertad de expresión, libre determinación y derecho a la información y a la comunicación de los pueblos indígenas

El derecho a la información es uno de los derechos fundamentales del ser humano, relacionado directamente con la libertad de expresión, y ha sido reconocido en todos los instrumentos de derechos humanos, por lo que el Estado debe garantizarlo, con independencia de su consagración en las normas internas, estando al alcance de todas y todos los ciudadanos, sin discriminación alguna. A partir de la década de 1990, la libertad de expresión fue redefinida más allá de la libertad de información, como la libertad de comunicación o el derecho a la comunicación, como consecuencia de la constante y creciente penetración de la prensa, radio y televisión y del surgimiento y la proliferación de las tecnologías de la información y la comunicación, como Internet (CEPAL/UNICEF/UNFPA, 2011; Fuenmayor, 2004).

En la actualidad, y de acuerdo con los avances en el ordenamiento jurídico internacional, el derecho a la información y a la comunicación de los pueblos indígenas forma parte de los estándares de derechos que deben poner en vigor los Estados. Las dimensiones constitutivas de este estándar comprenden el derecho de los pueblos indígenas a establecer sus propios medios de información y comunicación, en sus propios idiomas y, a la vez, a acceder a todos los demás medios de información y comunicación no indígenas, sin discriminación. Obliga a los Estados

a adoptar medidas para que los sistemas de información y los medios de comunicación públicos reflejen debidamente la diversidad cultural indígena, alentando también a los privados a hacerlo; y a asegurar plenamente la libertad de expresión.

También conlleva la libre disposición de datos relevantes, confiables y oportunos, como una herramienta técnica y política que les permita a los pueblos indígenas ser agentes de su propio desarrollo y participar en la adopción de decisiones estatales. Esto hace indispensable que haya acceso a la información relativa a los presupuestos públicos y su ejecución en los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal, comunal). Para evaluar la aplicación de los derechos se requieren datos que revelen los incumplimientos (o progresos) de los deberes. Así, la información se constituye en una herramienta fundamental para la evaluación y promoción de los derechos humanos y en cualquier procedimiento relativo al consentimiento libre, previo e informado. El estándar incluye la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en todo el proceso de producción de información.

La necesidad de información desagregada para los pueblos indígenas es un asunto que ha sido reiterado en diversas conferencias y cumbres regionales e internacionales, así como desde los mecanismos de seguimiento de los derechos de los pueblos indígenas y diversos órganos de tratado se han realizado observaciones a la mayoría de países de la región por las brechas de aplicación del derecho a la información. En particular, el derecho a la información y a la comunicación forma parte de los acuerdos gubernamentales plasmados en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, que guiarán la agenda de población y desarrollo después de 2014, señalando que deben tomarse en cuenta los estándares y recomendaciones existentes.

En el ámbito de las organizaciones indígenas, las reivindicaciones y demandas se dirigieron inicialmente al derecho a la información y a la comunicación relativa al papel de los medios de comunicación masivos, como prensa escrita y sobre todo radio y televisión; con posterioridad, y de manera creciente, a reclamar su inclusión en estadísticas oficiales; y en los últimos años, a la construcción de instrumentos estadísticos consistentes con los requerimientos y modos de vida indígena, el acceso a las nuevas tecnologías de la información, y el desarrollo de los propios medios de comunicación. Si bien se trata de un tema

incluido sistemáticamente en todas las declaraciones y propuestas que emergen en las conferencias y cumbres organizadas por los pueblos indígenas, cabe señalar la Cumbre Continental de Comunicación Indígena, cuya primera reunión se llevó a cabo en 2010 y la segunda en 2013. Es también un asunto que ha sido incluido como prioritario en el Documento de Alta.

B. Derecho a la información con énfasis en los ámbitos demográficos y socioeconómicos

El derecho a la información es tan fundamental para el ejercicio de otros derechos que, junto con el acceso a la participación, la justicia y la igualdad, se ha transformado en un indicador de progreso transversal del cumplimiento de los Estados en materia de derechos sociales, económicos y culturales. Asimismo, se trata de un derecho que subyace y es requisito del deber estatal de consulta a los pueblos indígenas en las acciones y decisiones que les afecten y el respeto al consentimiento libre, previo e informado. Implica no solo el deber estatal de garantizar este derecho, permitiendo el acceso a los datos disponibles, sino también la obligación positiva de producir información y difundirla.

La CEPAL ha venido apoyando enérgicamente a los países de la región en esta materia, considerando las recomendaciones del UNPFII, brindando asistencia técnica para el fortalecimiento de las capacidades nacionales y desarrollando lineamientos y herramientas de apoyo, en conjunto con la OPS, el UNFPA y el UNICEF. Los institutos nacionales de estadística, que son las entidades rectoras en la producción de información sociodemográfica, han comenzado a responder a estas obligaciones estatales, que van de la mano con las fuertes y crecientes reclamaciones de las propias organizaciones indígenas. Pero los retos, que se pueden agrupar en grandes ámbitos, son todavía profundos: la inclusión de la autoidentificación en todas las fuentes de datos, la adecuación cultural de los sistemas de información, el desarrollo de sistemas complementarios conforme a los requerimientos de los pueblos indígenas, y de forma transversal, la plena y efectiva participación de los pueblos indígenas.

Incluir la autoidentificación constituye el primer paso para desagregar la información. Si bien los censos de población y vivienda en 17 países

de América Latina incluyen preguntas al respecto, el panorama se torna menos alentador si se examinan las restantes fuentes de datos. En el caso de las encuestas sobre empleo, ingreso y condiciones de vida, más allá de las modalidades aplicadas en cada caso, el número de países que incluyó al menos una vez la autoidentificación de pueblos indígenas en el período 2000-2011 se redujo a 11, y no en todos los países se ha hecho de manera sistemática. En el caso de las encuestas de demografía y salud, 10 países incorporan preguntas al respecto. Se observan algunas limitaciones que deberían subsanarse: aunque se haya incluido la autoidentificación, los datos no suelen desagregarse y por ende no se difunden; esto se relaciona, en parte, con el hecho de que los tamaños de las muestras no suelen revisarse para que sean “representativos” de los pueblos indígenas. En bastantes casos se ha visto que la forma de operacionalizar las preguntas difiere de la empleada en los censos de población, con lo que se pierde comparabilidad.

En materia de registros continuos, tal como ocurre con los de nacimientos y defunciones, salud, educación y vivienda, entre otros, persisten rezagos importantes. Si bien se aprecian avances iniciales en varios países de la región, el Brasil es uno de los pocos países, sino el único, que ha incluido la identificación étnica en todo el sistema estadístico, incluidos los registros. En los países restantes, al menos el tema se está abordando; en algunos casos existen experiencias locales que funcionan muy bien, pero que aún deben extenderse por todo el país. En el caso de los registros de salud, en Colombia, Ecuador, Guatemala y Paraguay se está prestando bastante atención al asunto, y en el ámbito de la salud se han puesto en marcha estrategias altamente participativas con los pueblos indígenas para avanzar hacia la inclusión.

Otra fuente de datos que adquiere gran relevancia para los pueblos indígenas son los censos agropecuarios, puesto que recogen información sobre la superficie de las explotaciones, la tenencia, el tamaño y el uso de la tierra, la población ganadera y el uso de maquinarias, las fuentes de agua y la infraestructura, entre otros aspectos. En el pasado estos censos rara vez incluían la identificación de los pueblos indígenas, que puede ser a través de las características del productor (podría ser colectivo) o a través de la identificación de la unidad productora como una comunidad indígena. En esta década se observan numerosos avances al respecto: 7 de los 14 países con censos agropecuarios de reciente data (2007 a la

fecha) han incluido alguna de estas modalidades, destacando los casos de Colombia y Costa Rica, que hicieron esta inclusión de forma altamente participativa con los pueblos indígenas.

Respecto a la adecuación cultural, ésta se refiere tanto a las dimensiones y categorías incluidas en las fuentes de datos, como a los procedimientos de cada una de las etapas de la producción de información. En los censos de población y vivienda, varios países de la región tienen bastante experiencia en la inclusión de preguntas sobre idiomas indígenas (Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Guatemala, México y Perú); otros países de la región incorporaron preguntas sobre idioma indígena en los censos de la ronda 2010, por lo que sumarán al menos 12 los países en esta situación. Esto permitirá, por ejemplo, mapear los idiomas indígenas, de forma de posibilitar la aplicación de políticas públicas para el reconocimiento, la preservación y la promoción de estos idiomas.

Como resultado de las consultas a las organizaciones de los pueblos indígenas, en algunos países se han realizado actividades para incorporar en los instrumentos de recopilación de información otros elementos distintivos de estos pueblos, mediante la adecuación en otras dimensiones y la adición de variables que tradicionalmente se incluyen en los censos de población y vivienda. Por ejemplo, dentro de los territorios indígenas en el Brasil se aplicó un cuestionario ajustado que incluía en el tipo de vivienda la opción de vivienda indígena (oca o maloca); en relación al registro de nacimiento, se incluyó la categoría “registro administrativo de nacimiento indígena (RANI)”; y en el tema de nupcialidad, la posibilidad de identificar más de una cónyuge, dado que la poligamia es característica de algunos pueblos indígenas. En Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y Venezuela (República Bolivariana de) también se incorporó la opción de vivienda tradicional indígena. En el censo de Chile de 2012 se consideran no sólo las formas de tenencia de la vivienda sino también de la tierra, y se agregó la categoría de “espiritualidad indígena” en la variable sobre religión. En Venezuela (República Bolivariana de), se incorporó la opción de educación intercultural en la variable sobre nivel y modalidad del último grado cursado. Pero se trata aún de experiencias aisladas e insuficientes.

En cuanto a la territorialidad, en todos los países con reconocimiento de territorios y tierras indígenas se esperaba que se incluyera la identificación

correspondiente en la boleta censal (esta no necesariamente coincide con los límites políticos y administrativos del país). Esto permitiría adecuar la cartografía para posibilitar la construcción de indicadores de acuerdo con la extensión de esos territorios. Avances en esta dirección se observaron en el Brasil, Costa Rica, Panamá, Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de) en los censos de la década de 2010. Por otra parte, la definición de los territorios indígenas en el caso del censo agropecuario de 2013-2014 de Colombia, constituye un precedente inédito dado que la cartografía fue elaborada en conjunto por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), identificando los límites territoriales establecidos por los pueblos indígenas, independientemente de su estatus legal.

En materia de herramientas complementarias, en algunos países como el Paraguay, Perú (sólo en la Amazonía) y Venezuela (República Bolivariana de), junto con el censo de población y vivienda se aplicó en los territorios indígenas un cuestionario comunitario que brinda un enorme potencial para el seguimiento de los derechos colectivos. Estos cuestionarios consideran variables relativas a: la tierra y sus recursos; acceso a la justicia; oferta y características de los servicios de salud y educación (incluidos aspectos interculturales e indígenas), y conocimiento y prácticas ancestrales. Sin duda, se trata de tres valiosas experiencias que ameritan ser integradas en la definición y seguimiento de políticas tendientes a mejorar la aplicación de los derechos de los pueblos indígenas. Lamentablemente, hasta el presente no se observa en la región un aprovechamiento real del uso de esta información, sin perjuicio de que el fortalecimiento de las capacidades nacionales para utilizarla —de los funcionarios del Estado y las organizaciones indígenas— es uno de los ámbitos donde también se deben redoblar esfuerzos en la región. En el caso de la Argentina, y relacionado con el proceso censal, se realizó en 2004-2005 una Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas, con un diseño muestral para que fuera representativa de los diferentes pueblos indígenas del país, tanto en zonas urbanas como rurales.

Finalmente, es preciso señalar que los sistemas estadísticos se construyen sobre marcos conceptuales que responden a la cultura hegemónica. Los procesos de transformación hacia democracias pluriculturales implicarán un rediseño de estos sistemas oficiales de información, no solo respecto de su contenido, sino de su control y

gestión, incluido el reconocimiento de los sistemas de información de los pueblos indígenas. En cuanto al contenido, el paradigma del buen vivir impone retos importantes en términos de las mediciones estadísticas. Una propuesta que surgió en la región en 2006, promovida por las organizaciones de los pueblos indígenas de la región, es la definición de indicadores estructurales, de proceso y de resultados, en los temas centrales que definen el “bienestar” de los pueblos indígenas, a saber: (i) tierra y territorios; (ii) patrimonio natural y cultural colectivo; (iii) formas de organización social; (iv) identidad (colectiva y de género); (v) libre determinación; (vi) modelos de autonomía y autogobierno; (vii) relaciones interculturales, y (viii) grado o nivel de bienestar. Cada uno de estos ámbitos definido según las epistemologías indígenas.

C. Derecho a la comunicación: del acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones al desarrollo de sus propios medios

Los órganos especializados de derechos humanos de Naciones Unidas han señalado que el acceso a Internet es esencial en una sociedad verdaderamente democrática para facilitar el disfrute del derecho a la libertad de opinión y de expresión, y de otros derechos, como la educación, la libertad de asociación y reunión, la participación ciudadana y el desarrollo económico y social. Sin embargo, se registra una fuerte heterogeneidad y desigualdad en el acceso a Internet en América Latina y el Caribe, que se expresa tanto en términos de brecha global de acceso en países de la región y en relación a los países desarrollados, como en las brechas sociales de acceso en los países, que configuran una estratificación digital.

Si bien la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas consagra el derecho a la información (artículo 16)⁶, la comunidad internacional ha manifestado su preocupación por incluir a los pueblos indígenas en la sociedad de la información también en otros ámbitos,

⁶ “Artículo 16: 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación; 2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que los medios de información públicos reflejen debidamente la diversidad cultural indígena. Los Estados, sin perjuicio de la obligación de asegurar plenamente la libertad de expresión, deberán alentar a los medios de información privados a reflejar debidamente la diversidad cultural indígena” (véase en: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf).

en los que destacan la *Declaración de Principios. Construir la sociedad de la información: un desafío mundial para el nuevo milenio* de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, de 2003 y la Conferencia Mundial de Desarrollo de las Telecomunicaciones (Doha, 2006). En la región es fundamental tomar en cuenta el Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información y del Conocimiento de América Latina y el Caribe (eLAC 2015), aprobado en 2010 durante la III Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe.

La expresión “brecha digital” describe la separación entre quienes tienen acceso efectivo a las tecnologías digitales y de la información, en particular a Internet, y quienes tienen un acceso muy limitado o carecen de este. Si bien la brecha digital comprende un conjunto de factores tecnológicos y de habilidades de uso, la variable del acceso material a Internet es clave. Esta brecha digital se inscribe en las dinámicas de inclusión y exclusión y se produce a partir del refuerzo y profundización de desigualdades sociales y económicas preexistentes.

El indicador de hogares conectados a Internet permite una primera aproximación, que no refleja enteramente los factores que inciden en la brecha digital, tales como las velocidades de conexión o las diferentes capacidades de uso de este medio. Asimismo, cabe tener presente que la primera brecha de acceso general a Internet está siendo reemplazada por una segunda brecha todavía más excluyente, de acceso a la banda ancha. Como señala la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 67/195 de febrero de 2013, la brecha digital está asumiendo nuevas dimensiones, marcadas por el acceso a la banda ancha (Naciones Unidas, 2013).

Los censos de la ronda de 2010 constituyen una valiosa fuente de información para estudios comparados sobre las brechas étnicas en materia de acceso a Internet y las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), en la medida que en estos se incorporaron módulos específicos de autoidentificación y pertenencia a pueblos indígenas, y equipamiento y acceso a las TIC. Una revisión de censos en nueve países confirma la existencia de una amplia brecha digital que afecta a los pueblos indígenas, y pone de manifiesto una nueva dimensión contemporánea de la histórica situación de exclusión en que estos se encuentran. Los hogares indígenas se encuentran porcentualmente más desconectados de Internet que el promedio total de los países analizados (véase el cuadro V.1).

Cuadro V.1

Hogares con conexión a Internet según condición étnica y zona de residencia urbano-rural, censos cerca de 2010
(En porcentajes)

País y año censal	Porcentaje de hogares con acceso a Internet								
	Hogares indígenas ^a			Hogares no indígenas			Brechas étnicas ^b		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Brasil, 2010	24,7	0,8	15,1	35,2	4,0	30,8	1,4	5,2	2,0
Costa Rica, 2011	33,5	6,9	20,7	40,6	14,7	33,8	1,2	2,1	1,6
Ecuador, 2010	6,3	1,4	2,7	17,9	5,6	13,8	2,9	3,9	5,1
México, 2010	14,9	1,1	9,3	29,7	3,4	24,9	2,0	3,2	2,7
Nicaragua, 2005	4,4	0,1	2,1	7,0	0,5	4,4	1,6	3,7	2,1
Panamá, 2010	11,1	0,3	3,3	29,0	3,6	21,9	2,6	11,9	6,6
Perú, 2007	2,6	0,0	1,4	10,2	0,1	8,5	3,9	3,9	5,9
Uruguay, 2011	39,4	21,1	38,7	44,3	23,1	43,2	1,1	1,1	1,1
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	7,2	0,4	4,9	26,9	2,1	24,2	3,7	5,1	4,9

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

^a Hogares indígenas: aquellos donde el jefe o su cónyuge se autoidentifican como indígenas, excepto en el caso del Perú, donde se considera el idioma materno indígena, y el Uruguay, que utiliza ascendencia indígena.

^b Cociente del porcentaje de acceso a Internet de hogares no indígenas y el porcentaje de acceso de hogares indígenas.

Las brechas entre no indígenas e indígenas son sistemáticas, independientemente del nivel de acceso a Internet en cada país; en el Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela (República Bolivariana de) el acceso a Internet de los hogares no indígenas es entre cinco y seis veces mayor respecto a los hogares indígenas; las desigualdades territoriales en la brecha digital también son elocuentes y se profundizan con las étnicas. En las zonas rurales las brechas étnicas en el acceso a Internet de hogares indígenas y no indígenas son más amplias que las brechas urbanas en gran parte de los países analizados.

Desafiando este panorama de desigualdad, los pueblos indígenas están haciendo un uso intensivo de las TIC, en diversos niveles, en sus organizaciones, en diferentes pueblos y hacia la sociedad en general. En los últimos años, los medios de información y comunicación indígenas han tenido un crecimiento destacado en la región. Estos medios se caracterizan por ser comunitarios y participativos, y potenciar desde las realidades locales el trabajo en red para la generación de alianzas, siendo una valiosa herramienta en la participación política y la defensa de sus derechos individuales y colectivos.

Respecto a las tecnologías tradicionales, como la radio y televisión, indudablemente que la experiencia radiofónica de los pueblos indígenas es amplia y nutrida. La radio constituye la principal herramienta para la transmisión de información a nivel local o nacional. Las radioemisoras indígenas se extienden por toda América Latina y, en general, suelen ser bilingües o trilingües, considerando los idiomas indígenas y el español (o portugués en el caso del Brasil); muchas cuentan ahora con páginas web en Internet desde donde además pueden transmitir y ser escuchadas en todo el mundo, además de perfiles en redes sociales como Facebook. La labor que desempeñan las radios comunitarias es clave para la difusión de los derechos humanos. Un alto número de estas últimas se localiza en comunidades de alta marginación o se encuentran situadas en contextos de conflicto, lo que las ha transformado en piezas determinantes para la reconstrucción del tejido social, contribuyendo así al fortalecimiento de una cultura de paz. Paradójicamente, esta misma situación las coloca en una condición de alta vulnerabilidad, al no gozar de plenos derechos para el ejercicio de la comunicación comunitaria. Por ejemplo, si bien la radio comunitaria en México tiene una existencia de más de 35 años, pocas de aquellas provenientes de iniciativas ciudadanas han obtenido el permiso para transmitir, y a las restantes se le ha negado la posibilidad de obtenerlo, sea por omisión, porque las autoridades no responden a las peticiones o bien porque se establecen requisitos que en la práctica son inalcanzables para la mayoría de estas emisoras. Una situación parecida se vive en otros países, en donde la constante es la alta concentración del sector y la falta de un marco legal adecuado.

En materia de proyectos de televisión, se aprecian escasos progresos en el último decenio en la región debido a la existencia de enormes obstáculos económicos y sociales para acceder a los dispositivos necesarios en una transmisión televisiva. Sin embargo, existen algunas experiencias de programas transmitidos en canales nacionales: en Colombia por ejemplo, en Canal Capital, en conjunto con la ONIC, los pueblos indígenas cuentan con el informativo “Colombia Nativa” que se transmite dos veces por semana. En 2013, se lanzó en Bariloche (Argentina) el canal indígena “Wall Kintun”, el primero de señal abierta en ese país, aunque todavía se encuentra en fase de instalación. En el Ecuador, TVMICC (Movimiento Indígena Campesino de Cotopaxi) fue el primer canal de televisión en el país administrado por una organización

indígena. En Guatemala, la creación de TV Maya, cuya primera transmisión se efectuó en 2007, es parte sustantiva del cumplimiento de los Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, y se encuentra adscrito a la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala. En el caso de Nicaragua, tanto las radios comunitarias como los medios televisivos han sido fundamentales para ejercer plenamente los derechos autonómicos, y estos se han ido expandiendo de modo importante en las Regiones Autónomas.

Las nuevas tecnologías de la información constituyen un medio que facilita la difusión de las actividades desarrolladas por las organizaciones indígenas, en tanto comunicación que permite expresar el sentir de los pueblos sobre sus propias creencias y cosmovisiones, así como acerca de la interacción con preceptos y opiniones que surgen del ámbito no indígena. Dichas tecnologías han permitido el florecimiento de redes que trascienden el alcance de la radio y televisión, puesto que están disponibles a través de Internet, logrando una amplia cobertura y articulándose en torno a diferentes temas e intereses, en modalidades y niveles diferentes. A modo ilustrativo, una de estas redes es la Coordinadora Latinoamericana de Cine y Comunicación de los Pueblos Indígenas (CLACPI), que produce materiales audiovisuales sobre las culturas indígenas, capacitando también a distintas organizaciones de estas etnias en producción audiovisual. Una experiencia de redes informativas a través de Internet es la Agencia de Noticias SERVINDI, creada con el objetivo de promover la comunicación intercultural y pluralista de materias de actualidad que interesan a las comunidades indígenas en el Perú y otros países de la región. En prácticamente todos los países, las organizaciones indígenas nacionales cuentan con páginas web. También, la página web del Centro de Culturas Indígenas del Perú (CHIRAPAQ) es un medio de amplia difusión de actualidad referida a los asuntos indígenas andinos y amazónicos desde múltiples perspectivas, destacando su trabajo con mujeres, jóvenes y niñas y niños indígenas. Experiencias similares se replican por toda América Latina también a nivel local, como en el caso del pueblo Mapuche con el informativo independiente, *Mapuexpress*, a través del que difunden noticias de interés que contribuyen a la pluralidad de pensamiento y eventos de importancia relativos a este pueblo en Chile y la Argentina y otras noticias destacadas sobre pueblos indígenas en general.. Diversas redes de información y

noticias regionales incluyen también las temáticas indígenas dentro de sus contenidos. Alainet, Indymedia y Adital son algunas de ellas.

Si bien se constata la existencia de una multiplicidad de medios de difusión del acontecer de los pueblos indígenas en América Latina, el contexto de discriminación y desigualdad impone serios límites que deben ser superados al tenor de los estándares de derechos humanos. Por ejemplo, la ausencia de los pueblos indígenas en la generación de marcos normativos y la lucha por las frecuencias, y la falta de capacitación técnica para el real aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones. En particular, y en el marco de la nueva gobernanza de los recursos naturales, donde se deben incluir los derechos de los pueblos indígenas, un reto emergente es el de considerar el espectro radioeléctrico en esta nueva gobernanza, uno de cuyos elementos es la participación en los beneficios. Al respecto se observan algunas experiencias en la región: el establecimiento de acuerdos entre el gobierno regional autónomo de Nicaragua y la empresa internacional para el cobro obligado por el paso del cable de banda ancha en los territorios de las regiones autónomas. Igualmente se establecieron acuerdos entre la empresa y las autoridades comunitarias en cada territorio comunal que atraviesa. En las exigencias emanadas de la II Cumbre Continental de Comunicación Indígena del Abya Yala (2013) se indicó que la autonomía territorial de los pueblos incluye el espectro electromagnético, y se solicitó el 33% de este, así como la asignación de frecuencias en la transición digital.

Recomendaciones

Ante la situación descrita se proponen las siguientes recomendaciones:

- El fortalecimiento del contexto legal y normativo para la inclusión de los pueblos indígenas en todo el sistema estadístico nacional, incluyendo la institucionalidad necesaria para garantizar la participación de los pueblos indígenas en todo el proceso de generación de información.
- Los Estados deberían promover la coordinación de todas las instituciones productoras de información para que se incluyan preguntas de autoidentificación de manera consistente y comparable en las diferentes fuentes de datos.

- En conjunto con los pueblos indígenas, las entidades responsables de los sistemas estadísticos requieren incrementar sus actividades para la adecuación cultural de los instrumentos estadísticos y de los procedimientos que determinan cada una de las etapas en la producción de información.
- Se debería avanzar en el desarrollo de sistemas de información pluriculturales. Para esto se requiere de una revisión de las diferentes propuestas existentes en la región y la promoción de encuentros de discusión que permitan definir un conjunto de indicadores de bienestar consistentes con los requerimientos de los pueblos indígenas.
- Es necesario el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los pueblos indígenas para un uso activo de la información disponible y su incidencia en políticas; algo similar se requiere en relación con los funcionarios estatales para que conozcan mejor los deberes actuales en materia de producción de información, y la importancia de la participación y la pertinencia cultural como medio de mejoría de su calidad y validez.
- Evaluar conjuntamente con los pueblos indígenas y los institutos de estadística los avances y retrocesos en estos asuntos. Esto posibilitará el intercambio de experiencias y la definición de estrategias operativas acordes a la naturaleza de cada fuente de datos, para profundizar en las acciones, tomando en cuenta las recomendaciones ya existentes en esta materia.
- Los Estados requieren redoblar sus esfuerzos para que el acceso a Internet de banda ancha esté disponible a todas las personas y pueblos indígenas con la mayor celeridad posible.
- Los Estados deberían diseñar y aplicar políticas para la asignación del espectro radioeléctrico que incluyan de manera explícita a los pueblos indígenas. A la vez, y dado que este espectro es un recurso natural, deben tomarse medidas eficaces para que los estándares existentes respecto a los derechos territoriales de los pueblos indígenas incluyan esta dimensión.
- Es preciso que los Estados adopten un marco normativo que brinde certezas, promueva la desconcentración de la propiedad de la radio y televisión y contribuya a generar un espacio

mediático plural y accesible a todos los sectores de la población, en especial a la radiodifusión comunitaria para que pueda operar sin discriminación.

- Se debería garantizar que la asignación de licencias en radio o televisión sea regulada por ley de forma completa, clara y transparente, y en virtud de criterios objetivos, claros, públicos y democráticos, con la plena participación de los pueblos indígenas.
- Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos indígenas, los Estados deberían contraer la obligación de extender la red de comunicaciones a fin de que esta permita la integración de las comunidades mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación.
- Es importante establecer condiciones para que los pueblos indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, adecuando la legislación correspondiente.
- Es conveniente incluir explícitamente a los pueblos indígenas en los observatorios sobre racismo y discriminación en los medios. Estos pueden proporcionar, además, principios orientadores y propuestas pertinentes para contribuir a eliminar los contenidos racistas en contra de los pueblos indígenas. La experiencia de Guatemala puede servir de ejemplo para expandir a otros países.
- Es preciso promover la formación profesional de indígenas en periodismo y en otras carreras técnicas relacionadas con las tecnologías de la información y comunicación, incluida la formación para el desarrollo de *softwares*.
- Los Estados deberían promover y fortalecer la participación activa de los pueblos indígenas en la Conferencia ministerial de seguimiento del eLAC2015, así como también en los Grupos de trabajo.

Bibliografía

- ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2012), *Directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay*, Ginebra.
- Banco Mundial (2006), “Acceso a la educación postsecundaria para pueblos indígenas” [en línea] <http://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2006-04-12/acceso-a-la-educacion-postsecundaria-para-pueblos-indigenas,2936.html>.
- Baronnet, Bruno (2013), “La autonomía como condición para la educación intercultural”, *Educación intercultural a nivel superior: Reflexiones desde diversas realidades latinoamericanas*, Sergio Enrique Hernández Loeza (coord.), Puebla, Universidad Intercultural del Estado de Puebla.
- Berraondo, Mikel (2013), *Territorios indígenas. Entre los reconocimientos de papel y la garantía de un derecho*, Programa para la Implementación de los Derechos de los Pueblos Indígenas (PIDPI) [en línea] <http://noticias.ipesderechoshumanos.org/wp-content/uploads/2013/11/Territorios-Indigenas.-Mikel-Berraondo1.pdf>.
- Cabrero, Ferran (2013), “Ejercer derechos, refundar el Estado. Cómo los indígenas amplían la ciudadanía”, *Ciudadanía intercultural. Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas en Latinoamérica*, Ferran Cabrero (coord.), Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) [en línea] <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Spanish/LIBRO%20CIUDADANIA%20INTERCULTURAL%20PNUD%20democracia.pdf>
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013a), “Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo” (LC/L.3697), Santiago de Chile, 5 de septiembre.
- _____(2013b), *Observatorio Demográfico 2012* (LC/G.2569-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.13.II.G.10.
- _____(2013c), *Mujeres indígenas en América Latina. Dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos* (LC/W.558), Santiago de Chile.
- _____(2007), *Panorama Social de América Latina 2006* (LC/G.2326-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.133.
- CEPAL/OPS/UNFPA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Panamericana de la Salud/Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2010), “Mortalidad infantil y en la niñez de pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina: Inequidades

- estructurales, patrones diversos y evidencia de derechos no cumplidos”, *Documento de Proyecto*, LC/W.348, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2012), “Pobreza infantil en pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina”, *Documento de Proyecto*, LC/W.477, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL/UNICEF/UNFPA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2011), *Contar con todos: Caja de herramientas para la inclusión de pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de población y vivienda* (LC/R.2181), Santiago de Chile.
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) (2013), *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos* (OEA/Ser.LN/II), Doc. 47/13, 30 de diciembre.
- (2009), *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos* (OEA/Ser.LN/II. Doc. 56/09), 30 de diciembre.
- CMPI (Conferencia Mundial sobre Pueblos Indígenas) (2014), Declaración de Alta, Conferencia Preparatoria Global Indígena para la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, 10 a 12 de junio de 2013 [en línea] <http://wqip2014.org/wp-content/uploads/2013/06/Adopted-Alta-outcome-document-SPA-on-letterhead-and-paper-size-A4.pdf> [fecha de consulta: 17 de abril de 2014].
- Cunningham, Mirna (2011), “La situación educativa de los pueblos indígenas y afrodescendientes”, *La educación de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2011*, Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina [en línea] http://www.siteal.iipe-oei.org/informe_2011.
- Denevan, William M. (1976), *The Native Population of the Americas in 1492*, Madison, University of Wisconsin Press.
- DGEEC (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos) (2013), *III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas. Pueblos indígenas en el Paraguay. Resultados preliminares 2012*, Asunción.
- Enlace Indígena (2014), “Declaración de la II Cumbre Continental de Mujeres Indígenas del Abya Yala”, La María Piendamó, 12 de noviembre de 2013

- [en línea] <http://www.movimientos.org/es/content/declaraci%C3%B3n-de-la-ii-cumbre-continental-de-mujeres-ind%C3%ADgenas-del-abyayala> [fecha de consulta: 20 de julio de 2014].
- Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (2014), *Informe de la reunión del grupo internacional de expertos sobre el tema “Salud sexual y derechos reproductivos: Artículos 21, 22 1), 23 y 24 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (E/C.19/2014/8)*, Nueva York, Consejo Económico y Social.
- Fuenmayor, Alejandro (2004), *El derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. Análisis Jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública*, San José, Oficina de la UNESCO en San José.
- González Pazos, Jesús (2007), *Bolivia: La construcción de un país indígena*, Barcelona, Editorial Icaria.
- Helvetas Swiss Intercooperation (s/f), “Pueblos transfronterizos” [en línea], <http://www.territorioindigenaygobernanza.com/pueblostransfronterizos.html>.
- Hernández Loeza, Sergio Enrique (coord.) (2013), *Educación intercultural a nivel superior: Reflexiones desde diversas realidades latinoamericanas*, Puebla, Universidad Intercultural del Estado de Puebla.
- Mato, Daniel y otros (2012), “Diversidad cultural, interculturalidad y educación superior en América Latina. Contextos, modalidades de colaboración intercultural, logros y desafíos”, *Educación intercultural a nivel superior: Reflexiones desde diversas realidades latinoamericanas*, Puebla, Universidad Intercultural del Estado de Puebla.
- Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2010), “Trabajo infantil y niñez indígena en América Latina. Encuentro Latinoamericano de trabajo infantil, pueblos indígenas y gobiernos. Declaración a la acción” [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_150598.pdf.
- Morales, Abelardo (2007), “Migraciones, tendencias recientes y su relación con la crisis de ciudadanía en América Latina y el Caribe”, *Migraciones indígenas en las Américas*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Naciones Unidas (2013), “Las tecnologías de la información y las comunicaciones para el desarrollo” (A/RES/67/195) [en línea] <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/67/195>.
- (2007), Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (A/RES/61/295), 13 de septiembre.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2006), “Convenio 169” [en línea] <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang-es/index.htm>.

- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2004), *Gender, Equity and Indigenous Women's Health in the Americas*, Washington, D.C.
- (1993) “Resolución V. “Salud de los pueblos indígenas”, 28 de septiembre [en línea] <http://www.ops.org.bo/textocompleto/pi31304.pdf> [fecha de consulta: 17 de abril de 2014].
- Oyarce, Ana María, Fabiana del Popolo y Jorge Martínez Pizarro (2009), “International migration and indigenous peoples in Latin America: old issues, emerging problems and the need for a multinational approach in migration policies”, documento presentado en la XXVI Conferencia Internacional de Población de la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (UIECP), (Marruecos, 27 de septiembre al 2 de octubre).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2013), *Ciudadanía intercultural: Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas de Latinoamérica*, mayo.
- SITEAL (Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina) (2011), *La educación de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2011* [en línea] http://www.siteal.iipe-oei.org/informe_2011.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2013), “Thematic paper on education in preparation for the World Conference on Indigenous Peoples”.
- Waiselfisz, Julio Jacobo (2014), “Mapa da violência 2014. Os jovens do Brasil”, Brasília [en línea] www.juventude.gov.br/juventudeviva.
- Zúñiga Navarro, Gerardo y Liliana Morawietz (2007), *Tendencias en la institucionalidad estatal y las políticas públicas respecto al desarrollo indígena en Latinoamérica*, La Paz, Fondo Indígena.



Los países de América Latina del siglo XXI están experimentando una profundización de sus democracias, proceso que va de la mano con la reflexión y mirada crítica al desarrollo y con el creciente convencimiento de que este debe centrarse en la igualdad con una perspectiva de derechos. Esto supone enfrentar las desigualdades que persisten en la región, en particular aquellas que afectan a los pueblos indígenas, que han sido históricamente excluidos y discriminados. Conlleva, además, garantizar el igual disfrute de los derechos humanos de las personas indígenas y, al mismo tiempo, el derecho a ser colectivos diferentes. Este siglo se inicia con el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y su innegable protagonismo en las agendas nacionales e internacionales.

En las postrimerías del Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas cabe preguntarse entonces cuánto y cómo se ha avanzado en la implementación de sus derechos, y cuánto y cómo se está avanzando en la construcción de democracias pluriculturales. Este estudio, elaborado en ocasión de la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, contribuye con evidencias empíricas a mostrar los indiscutibles logros de la región en esa esfera durante la última década, así como las contradicciones y dificultades experimentadas, y los desafíos urgentes que deben considerarse en los procesos de implementación y seguimiento de la agenda para el desarrollo después de 2015.

La CEPAL reconoce en este documento el aporte de los pueblos indígenas a la construcción de un nuevo paradigma del desarrollo y ofrece recomendaciones de política para transitar desde los nuevos tratos hacia los nuevos pactos. Como lo indicó la Secretaria Ejecutiva, Alicia Bárcena, ello "no solo constituye un asunto de justicia social, sino que de esta forma se contribuirá con creces a cimentar los cambios profundos que necesitan la región y el mundo, sentando bases más sólidas para la paz mundial".