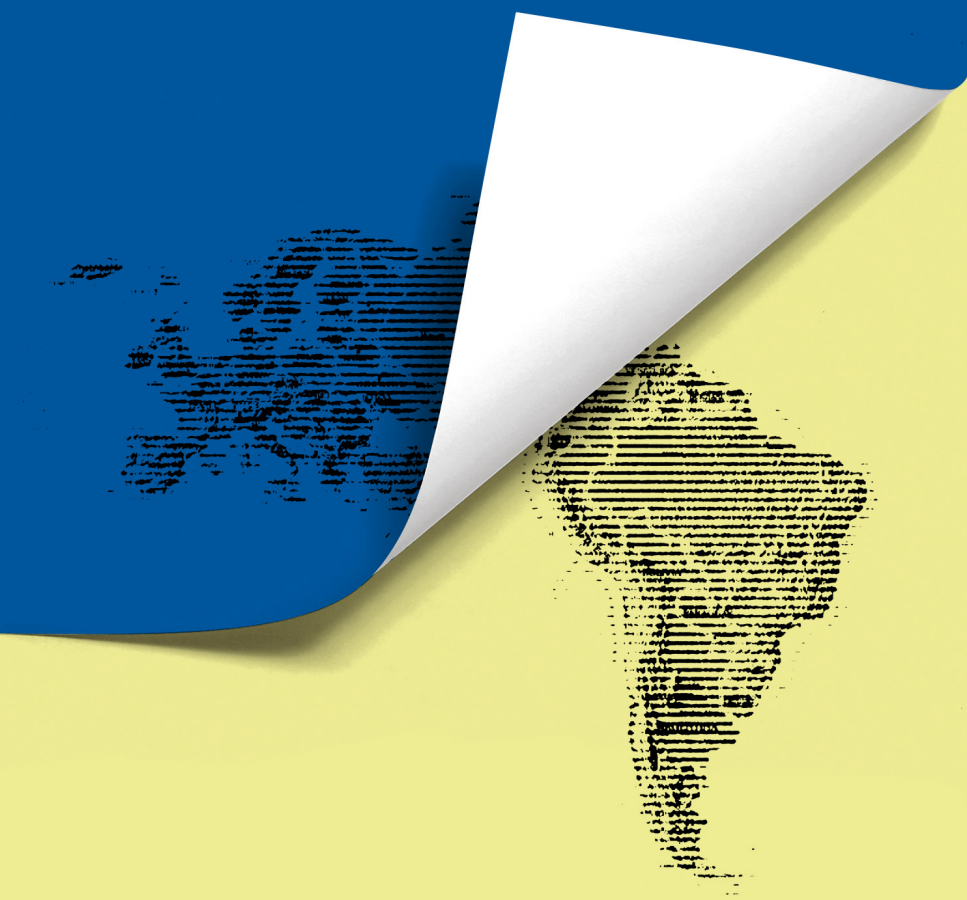


# Modalidades de Cooperación Bilateral Europea con los Pueblos Indígenas de América Latina y Caribe **Reconstruyendo el término Indígena**

---

*Laura Langa Martínez*



El presente documento es el II Premio Luis Miguel Puerto a la investigación. Es un trabajo presentado como resultado final al título de Magister en Cooperación Universitaria, del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, bajo la tutoría de Rosa Mª de la Fuente. Dicho reconocimiento al mérito académico es parte de la política de publicaciones del IUDC de la Complutense, el Máster de Cooperación Internacional Descentralizada: Paz y Desarrollo, de la Universidad del País Vasco, del Máster Universitario en Desarrollo Económico y Cooperación de la Universidad de Murcia, del Máster Iberoamericano en Cooperación Internacional y Desarrollo de la Cátedra de Cooperación Internacional con Iberoamérica de la Universidad de Cantabria, Máster en Cooperación Internacional para la inclusión social y la reducción de la vulnerabilidad del Instituto para la Cooperación y el Desarrollo Humano de la Universidad Camilo José Cela. Los objetivos que persiguen estas instituciones es fomentar la excelencia en la investigación en los temas de la cooperación y del desarrollo.

# ÍNDICE

ACRONIMOS Y ABREVIATURAS	4
RESUMEN	5
INTRODUCCIÓN	6
METODOLOGÍA	9
<b>PRIMERA PARTE: MARCO TEÓRICO</b>	12
<b>CAPÍTULO. I. CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS TÉRMINOS CLAVES PARA EL ESTUDIO DE CASOS</b>	12
<b>I.1. DE INDÍGENAS A PUEBLOS INDÍGENAS</b>	13
<b>I.2. MINORÍAS Y PUEBLOS INDÍGENAS, DOS CONCEPTOS INTERRELACIONADOS PERO SEPARADOS</b>	21
<b>I.3. LA IDENTIDAD INDÍGENA Y LA ETNICIDAD</b>	23
<b>I.4. LA AUTONOMÍA INDÍGENA Y EL AUTODESARROLLO</b>	26
<b>I.5. DE LOS DERECHOS HUMANOS AL DERECHO AL DESARROLLO</b>	28
<b>I.6. DEL RELATIVISMO CULTURAL A LA EQUIDAD DE GÉNERO</b>	34
<b>I.7. LA FILOSOFÍA DEL BUEN VIVIR</b>	36
<b>CAPÍTULO. II. BREVE ESTADO DE LA CUESTIÓN: INEQUIDAD Y DESIGUALDAD DE OPORTUNIDADES</b>	39
<b>II. 1. DIAGNÓSTICO SOCIAL: PUEBLOS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE</b>	39
<b>II. 2. DIAGNÓSTICO LEGISLATIVO</b>	50
<b>CAPÍTULO. III. PUEBLOS INDÍGENAS FRENTE A LA REALIDAD DE LA COOPERACIÓN, LA APARICIÓN DE UN NUEVO SUJETO SOCIAL Y POLÍTICO</b>	54
<b>III.1. LA COOPERACIÓN CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y SUS MODALIDADES</b>	54
<b>III.2. IMPLICACIONES DE LA AGENDA DE LA EFICACIA EN LA COOPERACIÓN CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS</b>	59
<b>III.3. EL EBDH COMO PARADIGMA DE UNA NUEVA COOPERACIÓN CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS</b>	63
<b>III.4. INDÍGENAS COMO GRUPOS VULNERABLES, SUJETOS DE DERECHO Y ACTORES POLÍTICOS</b>	66

<b>SEGUNDA PARTE: ESTUDIO DE CASOS</b>	70
<b>CAPÍTULO. IV. JUSTIFICACIÓN Y METODOLOGÍA DEL ESTUDIO DE CASOS</b>	70
<b>CAPÍTULO. V. CONTEXTUALIZACIÓN DEL ESTUDIO: LA UNIÓN EUROPEA</b>	75
<b>CAPÍTULO. VI. EXPERIENCIAS Y ESTRATEGIAS DE LAS AGENCIAS BILATERALES DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO</b>	83
<b>VI.1 ESPAÑA: AECID</b>	83
<b>VI.2 DINAMARCA: DANIDA</b>	91
<b>VI.3 ALEMANIA: GIZ</b>	98
<b>VI.4 NORUEGA: NORAD</b>	104
<b>CAPÍTULO. VII. ESPECIFICIDAD Y RELEVANCIA DE CADA CASO ANALIZADO</b>	110
<b>TERCERA PARTE: CONCLUSIONES, Y UNA PROPUESTA ALTERNATIVA</b>	115
BIBLIOGRAFÍA	121
ANEXOS	127
ANEXO I. ESQUEMA DE LA INVESTIGACIÓN	128
ANEXO II. ESQUEMA DEL TIEMPO: MARCO TEÓRICO VERSUS CASOS DE ESTUDIO	129
ANEXO III. CUADROS RECOMPILATORIOS DE LA INFORMACIÓN DE LOS 4 CASOS DE ESTUDIO	130

**ÍNDICE DE TABLAS**

<b>TABLA 1-</b> PREGUNTAS CLAVES	11
<b>TABLA 2-</b> CONCEPTOS	12
<b>TABLA 3-</b> MITOS IDENTIDADES CULTURALES	24
<b>TABLA 4-</b> EXPERIENCIAS BUEN VIVIR	38
<b>TABLA 5-</b> MAPA DE LA POBREZA. BOLIVIA	40
<b>TABLA 6-</b> INDICADORES PARA UN DIAGNÓSTICO EXHAUSTIVO	42-43
<b>TABLA 7-</b> DEMOGRAFÍA INDÍGENA CEPAL	44
<b>TABLA 8-</b> LOGROS SOBRE DERECHOS COLECTIVOS	46
<b>TABLA 9-</b> PRINCIPALES INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS INTERNACIONALES	51
<b>TABLA 10-</b> CAMBIO DE PARADIGMA	58
<b>TABLA 11-</b> JUSTIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DE LOS CASOS	71
<b>TABLA 12-</b> NIVELES DE PARTICIPACIÓN	75
<b>TABLA 13-</b> LOS SAMI (NORUEGA)	104

**ÍNDICE DE GRÁFICOS**

<b>GRÁFICO 1-</b> ESQUEMA DE ANÁLISIS	73
<b>GRÁFICO 2-</b> PRESUPUESTO AECID DESTINADO A PROYECTOS DE DESARROLLO INDÍGENA. AÑO 1997	84
<b>GRÁFICO 3-</b> PRESUPUESTO AECID DESTINADO A PROYECTOS DE DESARROLLO INDÍGENA. AÑO 2004	84

---

## ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

---

<b>ACHPR</b>	The African Commission on Human and Peoples' Rights
<b>AECID</b>	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
<b>ALDHU</b>	Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos.
<b>AOD</b>	Ayuda Oficial al Desarrollo
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>BMZ</b>	Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (Alemania).
<b>CAD</b>	Comité de Ayuda al Desarrollo
<b>DANIDA</b>	Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional
<b>CDH</b>	Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CELADE</b>	Centro Latinoamericano y Caribeño de demografía
<b>COIAB</b>	Coordinadora de organizaciones indígenas de la Amazonía de Brasil
<b>COICA</b>	Coordinadora de las organizaciones indígenas de la Cuenca Amazónica
<b>CONDH</b>	Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas
<b>CNUMAD</b>	Cumbre Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo
<b>DANIDA</b>	Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional
<b>DEG</b>	Sociedad Alemana de investigación y desarrollo
<b>EBDH</b>	Enfoque basado en Derechos Humanos
<b>ECHO</b>	Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil
<b>ECEPI</b>	Estrategia de Cooperación Española con los Pueblos Indígenas
<b>ECOSOC</b>	Consejo Económico y Social de la ONU
<b>EECPI</b>	Estrategia Española de Cooperación con los Pueblos Indígenas
<b>FAIWC</b>	Conferencia de Mujeres Indígenas Africanas
<b>FI</b>	Fondo Indígena
<b>FNUAP</b>	Fondo de Población de las Naciones Unidas
<b>FPCI</b>	Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas
<b>GED</b>	Género en desarrollo
<b>GIZ</b>	Cooperación Internacional Alemana
<b>GTPI</b>	Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Poblaciones Indígenas (UNWGIP)
<b>GTZ</b>	Cooperación Técnica Alemana
<b>IWGIA</b>	International Working Group for Indigenous Affairs
<b>IASG</b>	Inter Agency Support Group
<b>IEDDH</b>	Iniciativa Europea para la democracia y los Derechos Humanos
<b>INWENT</b>	Sociedad Alemana para la formación y desarrollo
<b>KFW</b>	Instituto de Crédito para la Reconstrucción (Alemania)

<b>MAEC</b>	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. (España)
<b>MED</b>	Mujeres en desarrollo
<b>NORAD</b>	Agencia Noruega de Cooperación Internacional
<b>MRG</b>	Minority Rights Group
<b>OHCHR</b>	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (OACNUDH)
<b>OCDE</b>	Organización para la cooperación y el desarrollo económico
<b>ODM</b>	Objetivos de Desarrollo del Milenio
<b>OMC</b>	Organización Mundial del Comercio
<b>OEA</b>	Organización de Estados Americanos
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>ONG</b>	Organización No Gubernamental
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>OPI</b>	Organización de Pueblos Indígenas
<b>OPS</b>	Organización Panamericana de la Salud
<b>OSCE</b>	Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa
<b>PIB</b>	Producto Interior Bruto
<b>PNPI</b>	Programa Noruego para los Pueblos Indígenas
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PRI</b>	Partido Revolucionario Institucional (México)
<b>RD</b>	Real Decreto
<b>SECEPI</b>	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional para Iberoamérica (España)
<b>SECI</b>	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (España)
<b>SIDA</b>	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
<b>TOCS</b>	Tierras Comunitarias de Origen
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UNESCO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura
<b>UNICEF</b>	Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia,
<b>USA</b>	Estados Unidos de América

---

## RESUMEN

---

La cooperación con los pueblos indígenas ha cambiado a lo largo de las últimas décadas de manera sustancial. Avances legislativos, cambios de paradigmas teóricos, movilizaciones sociales o nuevos enfoques en la cooperación han favorecido el surgimiento de un nuevo sujeto social y político.

El Sistema de Cooperación Internacional inmerso en estos cambios está dejando de considerar a los pueblos indígenas como grupos vulnerables, lo que tiene consecuencias en el diseño de las nuevas políticas, que dejan a un lado intervenciones paternalistas para dar paso al enfoque basado en Derechos Humanos. Este cambio implica que los indígenas sean considerados en el mundo de la cooperación como sujetos de derechos. Ahora el siguiente paso que persiguen los propios pueblos indígenas es que se les reconozca como sujetos políticos capaces de decidir y diseñar su propio desarrollo.

El Estudio de casos que se plantea en esta investigación pretende conocer como ha sido el proceso de reconocimiento de los indígenas en el interior de cuatro agencias bilaterales europeas seleccionadas. Para ello vamos a construir un marco teórico que nos permitirá tener las herramientas teóricas para analizar las diferentes ideas políticas en torno al término indígena que se han ido produciendo en las últimas décadas y las modalidades de cooperación de los cuatro casos estudiados. •

---

## INTRODUCCIÓN

---

**El presente investigación tiene como objeto de estudio las estrategias de cooperación con los pueblos indígenas a partir del estudio de cuatro agencias bilaterales europeas. Por el lado del contexto la investigación se centra en la cooperación con los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe.**

Hace quinientos años se inició en América un proceso, que escindió territorios y antagonizó poblaciones, y que todavía hoy mantiene conflictos no cicatrizados, que muestran representaciones sociales, prácticas y comportamientos hacia los indígenas basados en sistemas de pensamiento repletos de construcciones sociales negativas. Desde entonces, los Pueblos Indígenas han venido ganando terreno social y cambiando el panorama político a un ritmo rápido. En las últimas décadas, se han convertido en sujetos políticos, y en actores claves para el desarrollo, lo que ha llevado a que su presencia sea cada vez mayor en los debates, la aldea indígena está presente en los foros internacionales. La tarea ahora reside en saber como ha sido ese camino, si todavía sigue abierto y que papel está jugando el Sistema de Cooperación Internacional.

Encontrar datos oficiales sobre las poblaciones indígenas ha sido una tarea difícil porque las estimaciones y censos varían según la orientación política y la metodología aplicada. Pero, podemos afirmar que los pueblos indígenas viven en casi todos los países de América Latina y suponen en varios países la mayor población étnica-

mente definida o incluso la mayoría de la población.

En las últimas décadas están sucediendo cambios que demandan la necesidad de realizar una investigación que se adentre en cómo las agencias de cooperación europeas están interiorizando, en sus políticas sus repercusiones. Cambios como, el reconocimiento de derechos, la evolución normativa y legislativa, la identificación de nuevas necesidades en relación al derecho al autodesarrollo, el abandono progresivo de los tradicionales modelos de desarrollo, el aumento creciente de agentes internacionales, la reflexión conceptual, el protagonismo creciente de los pueblos indígenas en las movilizaciones y representaciones políticas... Estos procesos de cambio conllevan nuevas reformulaciones y revisiones, que implican una reflexión profunda en el seno de cada agencia sobre la concepción misma del concepto de indígena.

Transformaciones que como indica Oliva (2005:21) ocurren al existir un proceso internacional incipiente de modificaciones de las prácticas de cooperación y de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, con toda su complejidad asumida, que parece unido a una cesión por parte de los Estados a las organizaciones internacionales de espacios de participación para los representantes indígenas, algo especialmente novedoso que no ha acontecido con esa intensidad con ningún otro sector poblacional.

Esta tesis se compone de tres partes complementarias, que van de lo conceptual a lo instrumental, de lo general a lo específico.

En la Primera Parte construimos el Marco Teórico. Para ello, en el primer capítulo conceptualizamos los términos claves para el análisis. En el segundo aportamos reflexiones y datos de la situación de inequidad y desigualdad de oportunidades que viven los pueblos indígenas en América Latina y el Caribe, y analizamos como ha sido el proceso de reconocimiento de derechos a nivel internacional, dando algunas referencias a los contextos nacionales. En el tercer y último capítulo de esta primera parte, analizamos los pueblos indígenas frente a la realidad de la cooperación, para ello abordamos las modalidades de cooperación, el reconocimiento de los indígenas como un nuevo sujeto social y político, la agenda de la eficacia de la ayuda y sus implicaciones con la cooperación con los pueblos indígenas y analizamos el enfoque basado en Derechos Humanos como un nuevo paradigma de la cooperación.

Con la Segunda Parte perseguimos dos objetivos, ambos de carácter analítico. El primero es analizar a través de un esquema común cuatro casos de análisis. Cada caso lo conforma una agencia de cooperación bilateral europea. Y el segundo es la búsqueda de especificidad y relevancia de cada caso, lo que nos permitirá obtener una aproximación a las similitudes y diferencias existentes entre ellas, y la búsqueda de nuevas prácticas.

Para finalizar esta investigación, la Tercera Parte nos permite pasar de los hallazgos en el estudio de casos a las conclusiones teóricas y corroborar si nuestra hipótesis de partida es válida o no. Para ello, aportaremos las principales conclusiones del análisis, así

como las dificultades que hemos tenido para realizarlo. Por último propondremos una alternativa de cooperación basándonos en la experiencia de la agencia de cooperación noruega y el parlamento Sami: Redes pueblo indígena a pueblo indígena

En los Anexos recogemos el esquema de la investigación, los cuadros diagnósticos sobre las modalidades de cooperación de cada agencia bilateral analizada y un esquema que compara en el tiempo el proceso teórico y los avances legislativos con el proceso que ha vivido cada estudio de caso analizado.

Concluyendo, con esta investigación vamos a tratar de:

1. Examinar las modalidades que han desarrollado un grupo de agencias bilaterales constituyendo cuadros-diagnósticos de la cooperación internacional con los pueblos indígenas.
2. Destacar, con base en estos cuadros-diagnósticos, los datos y las especificidades más relevantes sobre las modalidades de cooperación con los pueblos indígenas de cada caso.
3. Analizar los resultados y cambios observados a lo largo de las últimas décadas, y las tendencias actuales observadas en su desarrollo y sus demandas.
4. Poner de relieve algunas lecciones (buenas prácticas, conflictos, contradicciones) de la cooperación bilateral con los pueblos indígenas.
5. Proponer posibles ejes de trabajo futuro, con base a las preguntas, problemas y dudas identificadas en cada agencia.

Hasta ahora no se habían considerado tanto a los pueblos indígenas ni se había producido tantas reflexiones y conceptualizaciones sobre el tema, pero, lo es cierto que todavía falta conocer lo que realmente se ha realizado hasta hoy, es decir, en que se ha avanzado y en que se ha fallado, y sobre todo que es lo que hay que trabajar para que los pueblos indígenas tengan la seguridad necesaria para ocupar el lugar que les corresponde en el planeta.

Por todo ello, con esta investigación buscamos que el lector pueda ubicarse mejor en el conjunto de la cooperación bilateral europea con los pueblos indígenas, examinar su coherencia con relación al conjunto, y definir las especificidades de la cooperación en su futuro. •

## METODOLOGÍA

Esta investigación tiene un enfoque cualitativo de producción y análisis de datos. Hemos construido un marco teórico a partir de la búsqueda y análisis de documentos y textos originales, así como de fuentes secundarias, especialmente, artículos académicos e informes de agencias de cooperación y otros organismos internacionales.

Con el objetivo de contrastar una hipótesis de partida y otras hipótesis subsecuentes, hemos decidido hacer un estudio de cuatro casos, con el objetivo de buscar la especificidad y relevancia de cada uno ellos. En estos cuatro casos (Noruega, Dinamarca, Alemania y España) hemos analizado el origen y la evolución de la cooperación con los pueblos indígenas. Para profundizar en los casos hemos realizado un análisis de contenido de portales documentales, textos legislativos y documentos de evaluación, etc. Hemos sistematizado la información en torno a diferentes variables: estudio longitudinal de cada agencia de cooperación, concepción de la identidad y definición de pueblo indígena, estrategia paso a paso, el nivel de participación del receptor de la ayuda, y las nuevas prácticas o elementos innovadores.

En la segunda parte del trabajo, en el capítulo V, detallamos aún más la estrategia de investigación de cada caso de estudio, indicando la delimitación del estudio, la metodología, el porque de la selección de cada caso, el periodo de tiempo, etc. En el Anexo 1 se recoge en un esquema la metodología empleada.

### HIPÓTESIS DE TRABAJO

Cuando se inicio esta investigación surgieron múltiples hipótesis de trabajo, por lo que la primera tarea fue definir qué es lo que concretamente queríamos estudiar, y por tanto, cual iba a ser la hipótesis principal de la investigación. Finalmente consideramos que la hipótesis de partida fuera la siguiente:

“El reconocimiento por parte de las Agencias Bilaterales de los indígenas como sujetos de derechos, como grupos vulnerables o como actores políticos influye directamente en sus estrategias de cooperación, y varía de una agencia a otra, con resultados muy diferentes”.

Partiendo de esta hipótesis general, el análisis de los cuatro casos pretende constatar una secuencia de sub-hipótesis:

1. “Los avances producidos en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas constituyen un enfoque renovado que puede conllevar procesos de ajuste, cuestionamiento y adecuación a las nuevas realidades y necesidades del sistema internacional de cooperación, hacia un orden internacional más justo, democrático y preservador de la diversidad cultural”
  2. “El respeto a la diversidad cultural es clave en el trabajo de cooperación con pueblos indígenas”
  3. “A mayor reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas por parte de la Legislación Nacional mayor es la eficacia del enfoque de derechos en la práctica”
- “La manera de implementación del enfoque en derechos en las acciones de cooperación varía de un país a otro”

4. “Los Estados que cuentan con pueblos indígenas en el interior de sus fronteras promueven estrategias de cooperación con un mayor énfasis en la participación y el respeto por sus derechos”

5. “La cooperación de los Pueblos Indígenas del Norte (Inuit, Sami) con los Pueblos Indígenas del Sur, se acerca más a los principios de la cooperación Sur-Sur, y por tanto a sus ventajas y desventajas”.

### INSTRUMENTOS

Investigando lo acontecido y lo que está aconteciendo, y especialmente el modo particular de llevarse a cabo. En este sentido la investigación se nutre concretamente de:

- Opiniones de profesionales de la cooperación con pueblos indígenas.
- La revisión de artículos académicos, libros y tesis doctorales.
- La legislación Internacional y nacional (de los cuatro países donde se ubican los casos y de algunos países

latinoamericanos).

- La revisión de los documentos de cooperación (estrategias, planes, revisiones, informes, evaluaciones...) de las agencias seleccionadas en el estudio de caso. Así como sus portales web en internet.
- Informes de organismo internacionales y ONG.
- La revisión de las publicaciones por parte de organizaciones indígenas (boletines, memorias, blog.)
- Así como cualquier otra fuente secundaria considerada clave para la investigación.

### PREGUNTAS CLAVES PARA CONSIDERACIÓN

La tabla nº 1 recoge una recopilación de preguntas sobre las cuestiones básicas que han orientado el trabajo de investigación y que nos planteamos en los inicios de esta investigación. Cuestionar la realidad nos permite poder conocerla más de cerca.

Tabla nº 1-. Preguntas Claves

#### CUESTIONES

- ¿Hay términos locales que identifiquen a los pueblos indígenas?
- ¿Los pueblos se identifican a si mismos como indígenas?
- ¿Existen rasgos comunes entre los indígenas? ¿Diversidad?
- ¿Qué actores están definiendo el tema? ¿Cuál es el debate actual?
- ¿Cuál es el criterio que prima en la clasificación de los estudios? ¿Existe un criterio objetivo aceptado?

#### SECCIONES RELEVANTES

- Capítulo. I.1 (pág. 15-16)
- Capítulo. I.1 (pág. 13-22)
- Capítulo. I.1 (pág.13-22)
- Capítulo. I.1 (pág. 13-22)
- Capítulo. I.1 (pág. 13-22)



**CUESTIONES**

¿Criterio de autodeterminación? ¿cómo se define uno como indígena?

¿Existen datos desagregados disponibles sobre los pueblos indígenas o pueden generarse? ¿Quiénes y cuantos son?

¿Dónde viven? ¿Cuál es su situación, sus necesidades, prioridades...?

¿Los indicadores de desarrollo nacional son relevantes para los pueblos indígenas?

¿Hay datos desagregados para hombres y mujeres indígenas? ¿Cómo es abordado el género? ¿prácticas o leyes discriminatorias?

¿Operan conjuntamente formas de desigualdad: ejemplo género – etnia- clase social)

¿Cuáles son los vínculos entre la situación de los pueblos indígenas y los objetivos generales del desarrollo (reducción de la pobreza, democratización...)?

¿Cuál es el grado de reconocimiento de los derechos indígenas en las legislaciones internacionales?

¿Existen mecanismos para el dialogo y la consulta entre las instituciones indígenas y el gobierno?

¿Se incluyen los derechos indígenas en el dialogo con el país de cooperación sobre los derechos humanos? ¿Qué agencia lo incluye?

¿Cómo son los movimientos indígenas? ¿bases, mecanismos de control..?

¿Concuerdan los sectores que establecen las agencias de cooperación con las prioridades de los pueblos indígenas?

¿Las agencias bilaterales detallan los mecanismos para el dialogo y la consulta entre los pueblos indígenas y los gobiernos?

¿Las agencias bilaterales son transparentes? ¿Aportan información de sus programas, proyectos... con pueblos indígenas?

**SECCIONES RELEVANTES**

Capítulo. I.3 (pág. 23-27)

Capítulo. II.1 (pág. 40-51)

Capítulo. II.1 (pág. 40-51)

Capítulo I.6 (pág. 34-37)

Capítulo. II.1 (pág. 40-51)

Capítulo I.6 (pág. 34-37)

Finalmente no se dio respuesta

Capítulo II.2 (pág. 51-55)

Finalmente no se dio respuesta

Capítulo I.5 (pág. 29-34)

Capítulo VI (pág. 85-113)

Finalmente no se dio respuesta

Capítulo VI (pág. 85-113)

Capítulo VI (pág. 85-113)

Capítulo VI (pág. 85-113)

**CUESTIONES**

¿Las agencias bilaterales trabajan con organizaciones indígenas?

¿Las estrategias globales sobre cooperación con los pueblos indígenas como se elaboran? ¿Quién participa?

¿Se identifican las posibilidades de participación de los pueblos indígenas en las diferentes fases del ciclo del proyecto? ¿Existe participación directa de indígenas en los proyectos?

**SECCIONES RELEVANTES**

Capítulo VI (pág. 85-113)

Capítulo VI (pág. 85-113)

Capítulo IV (pág. 72-78)

Capítulo VI (pág. 85-113)

# PRIMERA PARTE: MARCO TEÓRICO

## CAPÍTULO I. CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS TÉRMINOS CLAVES PARA EL ESTUDIO DE CASOS

Para construir el marco teórico, conceptualizamos a continuación siete conceptos ligados al estudio posterior de los casos. Para definir cada uno de ellos, vamos a hacer hincapié en el debate teórico actual, aportando las distintas definiciones institucionales y académicas existentes, así como la visión de las organizaciones y líderes indígenas. Porque aunque existen discursos que aglutinan las experiencias y visiones de las pueblos indígenas, hay motivos para buscar más allá, debido a la existencia de

una retórica construida a partir de relaciones de hegemonía y subalternidad.

De acuerdo con la teoría de las representaciones sociales existen palabras que en determinados contextos sociales adquieren una fuerte carga valorativa pues se vinculan al ejercicio del poder (Oehmichen 2003). De ahí que en el marco teórico no sólo ofrecemos un listado de definiciones, sino que tratamos de situar las distintas definiciones en el contexto en el que fueron escritas.

Aquellos que establecerían los significados de las palabras pelean en una batalla perdida, porque las palabras, como las ideas y las cosas que ellas señalan, tienen una historia.

[Scott, 1986:1053]

Tabla nº 2-. Conceptos

### LISTADO DE TERMINOS /CONCEPTOS

- I.1. De indígenas a pueblos indígenas
- I.2. Minorías y pueblos indígenas, dos conceptos interrelacionados pero separados
- I.3. La identidad indígena y la etnicidad
- I.4. La autonomía indígena y el autodesarrollo
- I.5. De los Derechos Humanos al derecho al desarrollo
- I.6. Del relativismo cultural a la equidad de género
- I.7. La filosofía del Buen Vivir

### I.1 DE INDÍGENAS A PUEBLOS INDÍGENAS

Definir el concepto de pueblos indígenas es una tarea inacabada, extensa, polémica y compleja. En primer lugar porque en ningún Tratado Internacional adoptado, ni en ningún documento oficial de las agencias e instituciones de cooperación existe una definición generalmente aceptada, ni un consenso entre las diferentes disciplinas teóricas.

En segundo lugar por cuestiones políticas, por ejemplo, algunos gobiernos aun existiendo grupos humanos dentro de sus fronteras que se identifican como indígenas, niegan que lo sean. Lo que supone la negativa expresa de algunos Estados a asumir que en sus fronteras conviven grupos indígenas susceptibles de ser los hipotéticos beneficiarios y titulares de un conjunto de derechos que internacionalmente empiezan a reconocerse y que, debido a su situación de especial vulnerabilidad, podrían ser objeto prioritario de las políticas internacionales de cooperación (Oliva 2005: 29).

En tercer lugar porque el término indígenas es ambiguo y globalizador en sí mismo, al pretender aglutinar a más de 5000 pueblos diferentes con una población estimada según el Foro para las Cuestiones Indígenas superior a los 370 millones de personas repartidas en 70 países de los 5 continentes. En referencia a las estadísticas J. Daniel Oliva (2005:25) indica que las informaciones demográficas relacionadas con los pueblos indígenas no son una cuestión pacífica sino que están repletas de controversias, entre otras cosas porque no existe una elaboración conceptual y analítica que proporcione un criterio operativo para

la definición de “lo indígena”, porque incluso las definiciones adoptadas, en algunos países cambian de un censo a otro, lo que también sucede entre países. En general, la información existente sobre la población indígena es escasa y deficiente.

Una cuarta dificultad reside, en la pretensión de querer identificar con este concepto a un grupo heterogéneo de pueblos que cuentan con unas características comunes pero que a su vez son muy diferentes entre sí (Torredcuadrada 2001:30). No hay que olvidar que han sido definidos como los garantes de la diversidad cultural del planeta<sup>1</sup>. La realidad aparece siempre asociada a la diversidad, pero también, a las similitudes y diferencias que existen, por ejemplo en cuanto a su localización geográfica, historia, relaciones de parentesco, organización económica social, alimentación, rituales de paso, relación con el medio ambiente, medicina, manifestaciones religiosas y culturales, cosmovisión del mundo... incluso, presentan una alto grado de diversidad en cuanto a su grado de aislamiento o interacción con otros grupos sociales.

A su vez, una quinta dificultad es la existencia de algunos grupos diferenciados que rechazan denominarse a sí mismos no tanto como pueblos, pero sí como indígenas, puesto que consideran que ésta es una denominación impuesta y que mantiene un sesgo colonialista y racista, por ello prefieren asumir las denominaciones de pueblos originarios, pueblos indios o naciones indias (Oliva 2005:30).

Por lo tanto, el hecho en sí de definir que se entiende por pueblos indígenas o indígenas es una tarea compleja. Y más si se tiene presente

1. UNESCO. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y desarrollo, 1998

como indica Marco Aparicio (2002:9) que no existen criterios claros y unívocos para clasificar a determinadas personas o colectivos humanos como indígenas, en un contexto en el que dicha adscripción puede ser el origen de consecuencias jurídicas relevantes. La dificultad de la denominación está unida a la relación que se establece entre los pueblos y el Estado, a su necesidad de distinguirlos de otros grupos como son las minorías étnicas, para las que se han establecido derechos diferentes de protección. Se trata de una dificultad política al existir interés y poderes enfrentados por devaluar jurídicamente la categoría de pueblos indígenas.

Y ante esta complejidad surge la necesidad analítica de conceptualizar, de aclarar a quien se hace referencia cuando se usa el término indígenas y cuáles son por tanto las características que han de compartir los grupos para denominarse bajo la categoría de pueblos indígenas. Enten-

damos que esta realidad repercute en el asunto de que la definición de los pueblos indígenas no es un mero formalismo, como indica Oliva (2005:32) definir es importante para los propios indígenas, los Estados o las agencias internacionales de cara a la consolidación de un nuevo entorno o marco internacional de protección de los derechos de estas comunidades étnicas y al fortalecimiento de las estrategias internacionales de cooperación con pueblos indígenas.

Antes de continuar avanzando, y de ofrecer algunas de las definiciones más consensuadas, es importante detenernos unos momentos y reflexionar sobre cómo las denominaciones han sido impuestas por grupos ajenos a las comunidades indígenas, a veces, incluso, con caracteres peyorativos y despectivos que ponen de manifiesto las relaciones de dominación existentes (en referencia al uso de conceptos como nativos, poblaciones tribales, poblaciones no civilizadas...).

A veces el nombre con el que se denomina a algunos pueblos indígenas no es aceptado por ellos mismos. Es el caso del concepto esquimal, término con el que los blancos llamaban a todos los que vivían en el ártico. El término Esquimal proviene de los indígenas algonquin y significa "los que hacen calzados de nieve". Los colonos aglutinaron a todos los pueblos bajo el término esquimal. Pero en Canadá y Groenlandia este término es despectivo. Abandonado el término esquimal, producto del colonialismo, por INUIT, que significa persona, y que es un término de unión entre los indígenas de estas regiones. **IWGIA Pueblos Indígenas 2000**

"Es preciso tener en cuenta que, de acuerdo con toda la información disponible, los términos "indígena" "nativo" "mitayo" "indio" "poblaciones autóctonas" y otras similares no están extraídos del léxico de aquellos a los que hoy en día llamamos "pueblos indígenas" sino el vocabulario utilizado por los "descubridores/ conquistadores/ colonizadores" y sus descendientes para diferenciarse de los primeros estableciendo una relación de superioridad / inferioridad con respecto a los habitantes originales de los nuevos territorios que se iban agregando a las coronas europeas". Miguel Alfonso Martínez. **Informe final del Estudio sobre los tratados celebrados entre pueblos indígenas y Estados párrafo 117. E/CN.4/Sub.2/1999/ 20 citado por OLIVA (2005:33)**

Recopilando lo expuesto y añadiendo algunas dificultades más en los intentos por definir podemos resumir estas cuestiones en diez ítems siguiendo la investigación de J. Daniel Oliva (2005):

1. Dificultades para determinar cuáles son los grupos sociales que reúnen las condiciones para ser identificados como pueblos indígenas.

2. Diversidad de grupos culturales que se reivindican como indígenas.

3. Asimilación que históricamente se ha dado entre pueblos indígenas y minorías étnicas, y la confusión en torno a los términos: indio, indígena, pueblo autóctono y pueblos indígenas.

4. La interrelación entre los criterios objetivos y subjetivos de identificación y la conveniencia o no de avanzar hacia una definición de pueblos indígenas que anteciedera al debate sobre los derechos indígenas y las estrategias internacionales de autodesarrollo.

5. El origen colonialista y las connotaciones peyorativas, racistas y etnocéntricas asociadas en algunos contextos geográficos a las definiciones legales y sociales de los pueblos indígenas.

6. Las repercusiones que en el Derecho Internacional público y en los ordenamientos internos podría tener una definición como pueblos indígenas a la luz del reconocimiento al derecho a la libre determinación.

7. La negativa de algunos Estados a asumir que en el interior de sus territorios existen poblaciones diferenciadas que

presumiblemente podía ser incorporadas a la categoría de pueblos indígenas.

8. La imposibilidad de establecer criterios en algunos contextos que permitieran diferencias a los pueblos indígenas de otros sectores poblacionales.

9. Quiénes son aquellos que deben establecer las características que identificarían a los pueblos indígenas.

10. Los problemas asociados a quien determina si una persona pertenece o no a un pueblo indígena.

Analizadas las complicaciones, es importante que destaquemos como en las últimas décadas se ha avanzado en ofrecer definiciones sobre pueblos indígenas, que han sido aceptadas en mayor o menor grado, por la mayoría de los sectores implicados.

### **Exposición y construcción de definiciones sobre Pueblos Indígenas**

A continuación, recogemos las definiciones más consensuadas que han sido elaboradas por instrumentos jurídicos, especialistas en la materia o académicos en busca de directrices de trabajo y de una definición integral y operativa. Cerrando este apartado recogemos definiciones aportadas por los propios pueblos indígenas a través de sus organizaciones.

La historia de los pueblos indígenas está de alguna manera ligada al colonialismo, de ahí que las primeras referencias en tratados internacionales se encuentren en la Acta Final del Congreso de Berlín, 1885. En su artículo 6, se asumía un compromiso de tintes paternalistas respecto a la "protección de las poblaciones indígenas" (Oliva

2005:38). Lo indígena era caracterizado como autóctono, manteniendo elementos raciales.

Posteriormente, el Pacto de la Sociedad de Naciones asumió en su artículo 22 que los pueblos indígenas constituían sociedades no capacitadas para dirigirse por sí mismas en las condiciones particularmente difíciles del mundo moderno en comparación con las sociedades avanzadas. Con esta visión se introducían dos elementos nuevos al debate teórico: la dominación colonial y la incapacidad para ocuparse de sus propios asuntos.

La Octava Conferencia Internacional Americana en su resolución XI declaraba “*que las poblaciones indígenas, como descendientes de los primeros habitantes de los territorios que forman América, y a fin de contrarrestar la deficiencias en su desarrollo físico e intelectual, tienen un derecho preferente a la protección de las autoridades públicas*”. Esta definición incluía una visión racista, integradora, paternalista y proteccionista.

El I Congreso Indigenista que dio lugar a la creación del Instituto Indigenista Interamericano, definió al indio como “*un individuo económicamente débil*”. Esta definición como señala J. Daniel Oliva (2005:39) fue sobre la que años más tarde la OIT se basaría al referirse a la situación económica y socialmente débil de los indígenas latinoamericanos al tiempo que negaba que la problemática indígena fuera de índole racial. En el II Congreso Indigenista Interamericano se preparó de nuevo una definición de indio, en la que se señalaba el elemento de la au-

to-identificación: “*... el indio es el descendiente de los pueblos y naciones precolombianas que tiene la misma conciencia social de su condición humana, asimismo considerada por propios y extraños, en su sistema de trabajo, en su lengua y en su tradición, aunque hayan sufrido modificaciones por contactos extraños*”<sup>2</sup>.

En 1957 la OIT bajo la influencia de estos antecedentes, elaboró el Convenio 107 de la OIT sobre “**La protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras tribales y semitribales en los países independientes**”. El primer artículo hace referencia a la definición de los grupos humanos a quienes se aplica o beneficia dicho Convenio: Art 1.

a) Los miembros de las poblaciones tribales o semitribales en los países independientes, cuyas condiciones sociales y económicas corresponden a una etapa menos avanzada que la que tienen los otros sectores de la colectividad nacional y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial.

b) Miembros de las poblaciones tribales o semitribales en los países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban el país en la época de la conquista o colonización y que, cualquiera que sea su situación jurídica, viven más acuerdo con las instituciones sociales, económicas y culturales de dicha época que con las instituciones de la nación a la que pertenecen.

Podemos destacar que esta definición no utiliza el término pueblos sino poblaciones, mantiene el sesgo evolucionista con una concepción del desarrollo unidireccional en referencia a atraso – progreso, es etnocéntrica con perspectiva integracionista y mantiene un fin asimilacionista.

Posteriormente, y aceptada en muchos foros, **José Martínez Cobo** (Relator especial para la sub-comisión para la prevención de la discriminación y la protección de las minorías del Consejo Económico y Social de la ONU <sup>3</sup>) en 1986 elaboró la siguiente definición: “*Constituidas por los descendientes actuales de los pueblos que habitaban en el presente territorio de un país total o parcialmente, en el momento que llegaron a él personas de otras culturas u origen étnico provenientes de otras partes del mundo, y que los dominaron y redujeron por medio de la conquista, asentamiento u otros medios una condición no dominante o colonial; que viven hoy más en conformidad con sus particulares costumbres y tradiciones sociales, económicos y culturales que con las instituciones del país del cual forman parte ahora, baja una estructura estatal en que se incorporan principalmente características nacionales, sociales y culturales de otros segmentos, predominantes de la población*”.

Para completar sus palabras el Relator ofrece también en las conclusiones la siguiente definición <sup>4</sup> “*Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de*

*las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales. Esa continuidad histórica puede consistir en la continuación, durante un periodo prolongado que llegue hasta el presente, de uno o más de los siguientes factores 1. Ocupación de las tierras ancestrales o al menos de parte de ellas 2. Ascendencia común con los ocupantes originales 3. Cultura en general o en ciertas manifestaciones específicas (tales como religión, medios de vida, estilos de vida etc.) 4. Idioma 5. Residencia en ciertas partes del país 6. Otros factores pertinentes. Desde el punto de vista individual, se entiende por persona indígena toda persona que pertenece a esas poblaciones indígenas por auto identificación como tal indígena (conciencia de pertenencia al grupo) y es reconocida y aceptada por esas poblaciones como uno de sus miembros (aceptación por el grupo). Eso preservará a esas comunidades el derecho y el poder soberano de decidir quién pertenece a ellas, sin injerencia exterior*”.

Las definiciones de José Martínez Cobo recogen el concepto de “auto-identificación” en sus dos vertientes por un lado la capacidad de los miembros del grupo para considerarse a sí mismos como tales y por otro lado, la del propio grupo de establecer las características de

2. Comité Organizador del IV Congreso Indigenista Interamericano, Actas finales de los tres primeros Congresos Indigenistas, Guatemala. Publicación Comité organizador 1959. Pág. 86.

3. E/CN.4/Sub.2/1986/7

4. Párrafos 379-382 E/CN.4/Sub.2/1986/7

terminantes de su pertenencia (Torrecuadrada 2001:42). Si bien, inquietantemente esta definición se posiciona en el un punto de vista de la colonización occidental, lo que implica que deja fuera a los grupos que viven en lugares que no fueron colonizados o en países en los que existen otros grupos con los que comparten una historia pero que no viven de acuerdo a las culturas o medios más tradicionales. Quizás, esta punto de vista más “cerrado” de la definición pudo darse como consecuencia de que la participación se centró en América dejando un poco de lado a los pueblos indígenas de otros continentes.

Más recientemente el **Convenio 169 de la OIT sobre “Pueblos Indígenas y Tribales en Estados Independientes”** define a los pueblos indígenas como:

#### Art.1

1. El presente Convenio se aplica

a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial.

b) a los pueblos en países independientes considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitan en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales,

económicas, culturales y políticas o parte de ellas.

2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.

3. La utilización del término “pueblos” en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el Derecho Internacional”

Esta definición poco operativa por su extensión, fue la primera definición oficial positiva en la que se reconocía a los indígenas como pueblo, frente a otros términos utilizados anteriormente como minorías o poblaciones. Además, deja a un lado la cuestión de los pueblos semitribales dada su confusión, y da un paso más aportando una distinción clara entre pueblos indígenas y pueblos tribales, porque aunque comparten características comunes, se especifica que todos los pueblos indígenas podrían ser tribales aunque no todos los pueblos tribales necesariamente deberían ser indígenas (Oliva 2005:46).

Destacar también, la importancia que la definición concede a la autoconciencia de pertenencia a un pueblo indígena, recogiendo la dimensión subjetiva y objetiva interrelacionadas entre sí. Positivamente, aunque continua manteniendo la idea del hecho diferencial entre los pueblos, no mantiene la tesis de la evolución de los pueblos, ni el modelo de desarrollo unidireccional (atraso-progreso).

La lectura de las definiciones expuestas hasta el momento aportan una visión un tanto estática

de los que son los pueblos indígenas, las palabras de **Boaventura Sousa de Santos en la Cumbre Indígena del 2008**, aportan dinamismo a las mismas: *Una última objeción, no hay culturas puras, originarias jamás, ya no hay. Sabemos hoy que hay culturas que se mezclan un poco, claro. Qué es ser originario, el originario hoy en día es la capacidad de apropiarse de lo nuevo, desde dentro y sin des-caracterizarse. Tiene que apropiando siempre cosas nuevas, pero desde dentro y sin des-caracterizarse. Esto es ser originario y no es mantener formas, digamos, anacrónicas de originalidad.*

Es revelador el hecho de que las narraciones sobre indígenas estén enunciadas casi exclusivamente por una de las partes. Generalmente se recurre a definiciones realizadas desde aproximaciones externas, en las que un conjunto de características definidas desde fuera de los pueblos indígenas sirven para identificar quién es y quién no es indígena. La idea de auto-identificación permitió una cierta ruptura con esta tradición al incorporar de alguna manera la visión antropológica *etic*, que comprende la realidad sociocultural observable y la visión *emic* que comprende la interpretación subjetiva que de la realidad aportan los propios indígenas.

Continuando con esta visión *emic*, encontramos que es complejo seleccionar definiciones acerca de lo que los pueblos indígenas entienden que son, seguramente debido a esa gran diversidad existente y por la que cada pueblo indígena aporta su propia definición particular. Siguiendo el análisis de J. Daniel Oliva (2005) se recoge a continuación tres definiciones de tres organizaciones indígenas más o menos representativas

dado que recopilar todas las definiciones elaboradas por los pueblos indígenas es una labor que excede los límites de esta investigación.

**Consejo Mundial de Pueblos Indígenas** “Grupos poblacionales como los nuestros que desde tiempo inmemorial, habitamos las tierras en que vivimos, conscientes de poseer una personalidad propia, con tradiciones sociales y medios de expresión vinculados al país heredero de nuestros antepasados, con un idioma propio y con características esenciales y únicas que nos dotan de la firme convicción de pertenecer a un pueblo, con nuestra propia identidad, y que así nos deben considerar los demás”. La definición recoge la importancia de la autoadscripción al incidir en términos como “*ser conscientes*” “*convicción de pertenecer*” pero también, resalta la importancia que desde fuera los consideren como pueblos. El reconocimiento es un proceso interno, yo me reconozco, y externo, tu me reconoces.

**Consejo Indio de Sudamérica** “*Los pueblos indios somos descendientes de los primeros pobladores de este continente: tenemos una historia común, una personalidad étnica propia, una concepción cósmica de la vida y, como herederos de una cultura milenaria, al cabo de casi quinientos años de separación, estamos nuevamente unidos para vanguardizar nuestra liberación total del colonialismo occidental*”. Como eje central la identidad indígena viene dada de un proceso histórico, como descendientes de los primeros pobladores. Recalca el proceso histórico colonialista, y la necesidad de liberarse.

**Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador** “*Colectividad cohesionada por un conjunto de factores, que ocupa un territorio definido, cuyos componentes comparten una his-*

toria, una lengua, una cultura y unas aspiraciones comunes, factores que los diferencian de otros pueblos y que han hecho posible que desarrollen instituciones sociales particulares y formas de organización relativamente autónomas”. Se trata de una definición con un lenguaje que sigue la corriente más oficial, aunque llama la atención el uso del término “colectividades cohesionadas”. Es una definición con un tinte menos reivindicativo que las dos anteriores.

Las tres definiciones a diferencia de las anteriores enfatizan las raíces culturales como “descendientes” o “herederos” de los antepasados o primeros pobladores, es decir, tienen una his-

toria común que los une como pueblo. Las dos primeras están narradas en primera persona con un halo de reivindicación marcando una diferencia con el otro.

Una definición del mundo académico que se encuentra cercana a la visión de los tratados internacionales pero también de los pueblos indígenas es la de J. Daniel Oliva. Es extensa, descriptiva y especialmente contextualizada en la historia, apuesta por la diversidad cultural pero como contraparte, negativamente se sigue percibiendo una relación directa entre indígena – pobreza – subdesarrollo que vislumbra el sesgo occidental:

“Los pueblos indígenas son aquellas comunidades etnoculturales que a lo largo de la historia han sido sometidas a un proceso de conquista, subyugación, subordinación o asimilación por poblaciones llegadas de ultramar o sus descendientes, que han sido incorporadas a los Estados nacionales en contra de su voluntad o sin su consentimiento y cuyos miembros, en la actualidad, mantienen una conciencia de identidad colectiva diferenciada, comparten una lengua y una cultura común, se perciben y definen a sí mismos como participantes de una tradición y de una historia compartida que les distingue de otros individuos que están insertos en tradiciones diferentes y mantienen, en la práctica o en el imaginario colectivo, un apego especial a unos territorios ancestrales. A su vez, los pueblos indígenas sufren o han sufrido una situación de pobreza y subdesarrollo y de especial vulnerabilidad frente al progreso y manifiesta, en el presente, una actitud de resistencia y solidaridad interétnica, identificándose con las luchas de otros pueblos indígenas que habitan otras partes del mundo, frente a las dinámicas globales envolventes y la imposición de modelos en el plano económico, político, social y cultural, de la que todavía hoy son objeto”. (Oliva 2005:66)

Concluyendo, existe todavía hoy, la tarea pendiente de elaborar una definición integral que no pierda de vista los aspectos históricos, antropológicos, sociológicos... que deberían fundamentarla, y la visión de los propios implicados, los pueblos indígenas.

Si bien, la hipótesis de esta investigación implica que no va a ser posible encontrar una de-

finición con la que todos los actores implicados estén satisfechos. Porque según sea el posicionamiento político, filosófico... desde el que se define quién es o no indígena, conlleva actuaciones muy diferentes. En el estudio de casos se podrá ver las consecuencias que la elección de una definición u otra ocasionan. •

## I.2 PUEBLOS INDÍGENAS Y MINORÍAS: DOS CONCEPTOS INTERRELACIONADOS PERO SEPARADOS

El concepto minorías lo podemos definir como “cualquier grupo étnico, racial, religioso o lingüístico, que sea minoritario en su país y no pretenda constituirse en una entidad nacional” (Villoro 1998: 56-57), estableciendo una distinción clara con las definiciones expuestas anteriormente sobre pueblos indígenas. Distinción que es seguida por el Derecho Internacional, que detalla diferentes derechos para las minorías y para los pueblos indígenas. Por ejemplo, sólo los pueblos indígenas tienen el derecho a la autodeterminación, u otras cuestiones como el uso y control de territorios tradicionales reconocidos en el contexto del Derecho Internacional, y no las minorías. Sin embargo, la distinción entre minorías y pueblos en este sentido se ha ido relativizando, y por ejemplo el debate de la autonomía de las minorías está actualmente abierto <sup>7</sup>.

Lo que parece más obvio es que las minorías y los pueblos indígenas comparten características similares, como reflejan los estudios del ámbito del desarrollo, que analizan conceptos como discriminación e impotencia. Por ejemplo Érica Irene A. Daes, señala en su documento sobre el concepto de los pueblos indígenas presentado al Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas, 1996, que los tres conceptos “indígenas” “pueblos” y “minorías” están relacionados lógicamente y legalmente (Daes 1996:19).

Pero quizás, la característica que puede dife-

renciar de manera más obvia a las minorías de los pueblos indígenas, es que estos últimos no son tan minorías en referencia numérica con el resto de la población de un Estado/Nación, por ejemplo el caso de Bolivia. Si bien, esta afirmación es cierta si seguimos a autores como Fernando Mariño (2001:171) que define a las minorías como “colectividades diferenciadas cuyo número de miembros es menor que los del resto de la comunidad estatal”, pero no lo es tanto si seguimos a autores como Jiménez Bartlett (2009:25) quien indica que “la situación de las minorías puede darse también en colectividades diferenciadas aún cuando su número de miembros sea igual o mayor a los del resto de la comunidad, si se encuentran marginados o imposibilitados para acceder al poder”. O a Cletus Barié (2003) quien señala como la teoría sociológica moderna, no se preocupa tanto por el peso cuantitativo de las minorías sino por su carácter cualitativo, por ejemplo, como grupos subordinados por razones de apariencia física, pertenencia étnica, creencias o género.

Otra similitud por tanto entre pueblos indígenas y minorías es que parece ser que no hay definición de ambos términos universal, ni acogida en consenso por el Derecho Internacional. Pero, lo que sí parece aceptado por todos es la tendencia a diferenciar las minorías de los pueblos indígenas. Por ello, estamos acostumbrados a ver como las organizaciones indígenas prefieren plantear sus reivindicaciones como pueblos indígenas y no como minorías. Esto se debe según Stavenhagen (2002:93) a:

1. Los pueblos indígenas no siempre son

7. Ejemplo de ese debate son los informes de las sesiones del Grupo de Trabajo sobre Minorías de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de la ONU.

minoría numérica, de manera que el término para estos efectos no siempre lo encuentran conveniente.

2. Indican que se diferencian de las minorías porque son pueblos originarios cuya soberanía fue violentada por un proceso de conquista y colonización, y que han sido incorporados contra su voluntad al dominio de Estados modernos que les fueron impuestos desde arriba y de forma.

3. Los pueblos indígenas prefieren desde un principio que sus planteamientos se traten de manera independiente ya que cuando se trataron por primera vez en la ONU los términos indígenas, la reglamentación para la protección de las minorías era escasa e incipiente.

Interesante será analizar en el estudio de casos si las agencias europeas de cooperación aceptan esta distinción o si utilizan los conceptos indistintamente. •

### 1.3 LA IDENTIDAD INDÍGENA Y LA ETNICIDAD

El diferencialismo culturalista consiste en magnificar las diferencias proponiéndolas como “esenciales” e irreconocibles, para lo cual se recurre a la construcción de identidades (construccionismo identitario) idealizadas que se plantean como inmutables a través del tiempo y el espacio. Todo, con el objeto de oponer binariamente a una construcción identitaria otra cosa.

**Mario Roberto Morales (2007:81)**

La libertad cultural constituye una parte fundamental del desarrollo humano puesto que, para vivir una vida plena, es importante poder elegir la identidad propia, lo que uno es, sin perder el respeto por los demás o verse excluido de otras alternativas, los límites de la identidad de las personas separan el “nosotros” del “ellos”, pero estos límites son móviles y pueden desaparecer para incorporar a grupos más amplios de personas.

En las últimas décadas se ha producido el surgimiento de las políticas de la identidad. En contextos muy diferentes y de modos también diversos, como es el caso de los pueblos indígenas. La gente está volviendo a movilizarse en torno a antiguos resentimientos de carácter étnico, religioso, racial y cultural y exige el reconocimiento, la valoración y la acogida de su identidad por parte de la sociedad en su conjunto. Como víctimas de la discriminación y la marginalización de oportunidades sociales, económicas y políticas, se está exigiendo justicia social (Informe PNUD 2004).

La identidad indígena podemos definirla en palabras de De La Fuente R. (2010:9) *como una categoría socio-política que comienza a construirse*

*como una identidad diferenciada políticamente a partir de los años setenta, a través de una revalorización positiva de las características culturales, sociales y políticas de diferentes grupos de población caracterizada como hablante de población indígena. El concepto de identidad indígena hace referencia a una construcción discursiva incapaz de aglutinar la heterogeneidad de discursos de los diferentes grupos e individuos que se autodefinen como indígenas.*

La identidad es una construcción que permite el surgimiento de un “yo” pero también de un “nosotros”. Una teoría de la construcción de la identidad es la que aporta López García J, en su artículo *Proyectos de desarrollo y cambios en el liderazgo indígena comunitario en Iberoamérica* (en López y Gutiérrez 2009: 245-247), a partir de la lectura de Waqí' Qánil, quien analiza como la construcción de la nueva identidad maya se hace posible a través de las demandas al Estado, al mundo occidental y a los propios indígenas. Demandas territoriales, exigencias políticas, demandas jurídicas, reivindicaciones lingüísticas, demandas educativas, demandas culturales, reivindicaciones civiles militares, demandas económicas y demandas sociales.

A continuación, recogemos en la tabla nº 3 los cinco mitos que fueron analizados en el informe del PNUD del 2004. Esta recopilación pretende incidir en el desafío creciente al que se enfrentan las agencias de cooperación para responder a estas demandas. Mitos que universalmente son seguidos por muchos organismos de cooperación y que incluso han llegado a orientar sus políticas. Nos referimos a mitos como que el respeto a la diversidad implica conflictos con la unificación de un Estado o incluso con la promoción de su desarrollo.

Tabla nº 3-. Mitos Identidades Culturales. (PNUD 2004)

<p>Mito 1. Las identidades étnicas de una persona compiten con su compromiso con el Estado, de modo que existe una disyuntiva entre el reconocimiento de la diversidad y la unificación del Estado.</p>	<p>No es así. Las personas pueden y de hecho tienen múltiples identidades complementarias: etnia, lengua, religión y raza, al igual que ciudadanía. La identidad tampoco es una dinámica excluyente, pues no es necesario elegir entre la unidad del Estado y el reconocimiento de las diferencias culturales.</p>
<p>Mito 2. Los grupos étnicos tienden a entrar en conflictos violentos entre sí por choques de valores, de modo que se produce una disyuntiva entre respetar la diversidad y mantener la Paz.</p>	<p>No es así. Existe escasa información empírica que indique que las diferencias culturales y los choques en torno a valores constituyan en sí una causa de conflictos violentos.</p>
<p>Mito 3. La libertad cultural exige defender las prácticas tradicionales, de modo que podría haber una disyuntiva entre reconocer la diversidad cultural y otras prioridades del desarrollo humano, como el progreso en el desarrollo, la democracia y los derechos humanos.</p>	<p>No es así. La libertad cultural consiste en ampliar las opciones individuales y no en preservar valores ni prácticas como un fin en sí con una lealtad ciega hacia las tradiciones.</p>
<p>Mito 4. Los países étnicamente diversos son menos capaces de desarrollarse, de modo que existe una disyuntiva entre el respeto de la diversidad y la promoción del desarrollo.</p>	<p>No es así. No existen indicios de una relación clara, positiva o negativa, entre la diversidad cultural y el desarrollo.</p>
<p>Mito 5. Algunas culturas tienen más posibilidades de avanzar en materia de desarrollo que otras y algunas culturas tienen valores democráticos inherentes, mientras que otras no, de modo que existe una disyuntiva entre acoger ciertas culturas y promover el desarrollo y la democracia</p>	<p>No existen pruebas provenientes de análisis estadísticos o estudios históricos que indiquen una relación causal entre cultura y progreso económico o democracia.</p>

Este debate teórico se materializa en un aspecto muy relevante para esta tesis, que es cuando la concepción de identidad indígena influye en el sistema de cooperación, porque para algunos el reconocimiento de las identidades culturales favorece la diversidad y no origina ni conflictos ni fragmentaciones, sino que lo que conlleva el aumento de tensiones y conflictos es la eliminación de los grupos que se identifican culturalmente, y para otros justamente lo contrario.

No está de más recordar cuán difícil es definir cuáles son los elementos que constituyen la identidad étnico-cultural, tanto más cuando se trata de pueblos que viven en contacto permanente con otras culturas de las que aceptan con manifiesto entusiasmo productos derivados o secundarios (por ejemplo, la radio, la televisión o la Coca-Cola). **Garzón Valdés (1993: 529)**

### La Etnicidad

De manera esquemática y siguiendo al antropólogo Juan Carlos Gimeno (2000) se puede decir que la etnicidad se ha visto desde las ciencias sociales, y en especial desde la antropología desde tres perspectivas.

Desde una perspectiva primordialista, como la consideración de la identidad de grupos distintivos culturalmente. La Cultura es considerada como receptáculo de pautas de subsistencia, organización sociopolítica y sistema de ideas y valores específicos compartidos por los miembros de un grupo determinado que se diferencia cualitativamente de otros grupos, igualmente específicos. Para Juan Carlos Gimeno esta perspectiva ha permitido la posibilidad de entender muchos procesos culturales, sistemas de creencias, prácticas y costumbres tachados como irracionales desde la perspectiva de la cultura occidental. Pero, también nos indica que esta perspectiva puede conllevar una serie de problemas puesto que de alguna manera la etnicidad aparece reificada y esencializada. Porque ver la cultura como permanente y homo-

génea lleva a una visión ultra socializada del comportamiento de la gente y a considerar la tradición como un elemento estático que se reproduce por inercia.

Desde una perspectiva más marxista, donde la etnicidad es vista como el resultado de un proceso de imposición por parte de una estructura económica y política dominante, su función es ocultar o disfrazar los mecanismos de explotación económica y marginación social. Esta visión por tanto rompe con la visión más esencialista de la perspectiva anterior, y pone el énfasis en como la etnicidad es creada y reproducida, buscando con ello una aproximación histórica y relacional. La etnicidad aparece como parte de la superestructura, como un falso constructo cultural que distorsiona la capacidad de la gente para percibir las contradicciones del sistema y actuar en consecuencia.

Y por último desde la perspectiva constructivista la identidad es vista desde un acercamiento más interactivo. Como una mezcla de significados planteados de manera simultánea por los distintos actores en los sistemas sociales. La etnicidad es



representación, negociación, resistencia, apropiación por todas las partes. Por ello hay una tensión inevitable entre las experiencias y las representaciones de la etnicidad por parte de los individuos, las comunidades, la sociedad nacional y el Estado, y aún más allá por el conjunto de fuerzas que operan por fuera de las fronteras de los Estados. Desde este punto de vista en estos procesos culturales el poder es puesto en cuestión y la subordinación no es vista como una mera sumisión.

Esta tercera perspectiva no niega la importancia de las transformaciones económicas y políticas sino que plantea que el proceso de determinar su relevancia en la cultura local no está predeterminado, ni por el peso de la tradición, ni por las fuerzas determinadoras del sistema. Los individuos, las familias, las comunidades y los países reelaboran continuamente las nociones culturales del mundo en la práctica de su vida cotidiana. Es decir, que esta perspectiva no se pierde en el contexto cultural, como la primera, ni aparece de la nada, como tienden a plantear las perspectivas marxistas, sino que se transforma, y el problema para su comprensión es estudiar la cadena transformaciones de los sistemas étnicos (Warren 1997).

Hoy la mayor parte de los antropólogos no contemplan en la actualidad etnicidad, como una cosa, sino más bien como un conjunto de relaciones cuyo contenido se fragua en la particularidad de su construcción histórica y contextual. De nuevo, lo interesante será, teniendo presente está evolución de perspectivas tratar de conocer como se ha contemplado la etnicidad en las políticas de cooperación de los cuatro casos analizados. •

#### 1.4 LA AUTONOMÍA INDÍGENA Y EL AUTODESARROLLO

Un fantasma recorre Indoamérica: el fantasma de la autonomía. La meta autonómica surge ya como la principal bandera de lucha de los pueblos indios en todo el continente... la demanda de democracia política se eleva hasta la propuesta de modificaciones de fondo en la organización de los estados que hagan posible la formación de autogobiernos indios en los marcos nacionales.

**Héctor Díaz Polanco (1991:200)**

Actualmente, la autonomía indígena continúa representando un paradigma de desarrollo cuyo funcionamiento todavía parece no estar resuelto. Pero que ha permitido dejar a un lado las teorías de desarrollo humano con un enfoque desarrollista, gracias a la reconstrucción de algunos conceptos como etnodesarrollo, biodiversidad, territorio... y su inclusión en algunas Constituciones Latinoamericanas<sup>8</sup> y en documentos internacionales como el Convenio de la OIT n° 169.

Los pueblos indígenas han logrado por tanto, incluir en el debate la discusión de problemas no resueltos desde la propia Constitución de los Estados nacionales. Estos problemas constituyen la razón de relacionar la autonomía con el desarrollo, lo que implica pensar que significa la autonomía para los pueblos indígenas y el porque de los nuevos planteamientos.

Una de las definiciones más aceptada en el círculo de las organizaciones indígenas es la de

Díaz de Polanco (93:151) “un régimen especial que configure un gobierno propio (autogobierno) para ciertas comunidades integrantes, las cuales escogen así autoridades que son parte de la colectividad, ejercen competencias legalmente atribuidas y tienen facultades mínimas para legislar acerca de su vida interna y para la administración de sus asuntos”. El concepto de autonomía no hace referencia a independencia. Sino como señala Díaz de Polanco, la autonomía no busca satisfacer los intereses de algunas comunidades, sino que intenta asegurar la integración de la sociedad nacional basándose en la coordinación, en vez de la subordinación de las colectividades que integran el Estado.

Según Manchineri de COICA (2004, citado por Kempf 2004:74) el objetivo de la cooperación para el desarrollo debe ser apoyar y potenciar el autodesarrollo y la autodeterminación de los pueblos indígenas. Y por autodesarrollo se refiere a la capacidad de los pueblos indígenas para gestionar su economía, y por autodeterminación entiende el espacio y el grado de autonomía política dentro de los Estados nacionales. Para él, los pueblos indígenas son los únicos que pueden definir su destino, y el papel de los otros actores es apoyarlos en sus planteamientos.

Los Pueblos Indígenas están reclamando un nuevo modelo, donde exista una relación estructural entre territorio, autonomía, Derechos Humanos, bienestar y biodiversidad. Un nuevo paradigma que para Barié (Sevilla 2008:50) implica que el bienestar de las comunidades indígenas y el

8. Algunos de los Estados que han incluido en sus respectivas Constituciones políticas alguna forma de autonomía territorial indígena o multiétnica son: Panamá en 1972, Nicaragua en 1987, Colombia en 1991, Venezuela en 1999, Ecuador en 2008 y Bolivia en 2009 [González y Ortiz 2010:36].

respeto por sus Derechos Humanos depende, en gran medida, de su posesión territorial permanente y de la posibilidad de autogestión y autonomía.

Históricamente los impulsos en el movimiento indígena provienen de dos acontecimientos principalmente, separados por un decenio, el proceso autonómico de la Costa Atlántica nicaragüense que arrancó en 1984, y el levantamiento Zapatista de enero de 1994 por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, EZLN. En medio de estos dos acontecimientos principales no hay que olvidar el levantamiento indígena de Ecuador y sus secuelas (Díaz de Polanco 1997: 43).

En todos los casos lo que se buscaba era una autonomía centrada en el derecho a la libre determinación de los pueblos. En América Latina el movimiento ha convertido la demanda por la autonomía como pieza central de su debate sociopolítico. Para Díaz Polanco (1997:139) esto es importante porque en este contexto latinoamericano las posibilidades de construir el Estado multiétnico dependen de que se establezcan regímenes de autonomía en el marco nacional. Como regla los países latinoamericanos son sociedades multiétnicas, pero en los que el Estado está organizado, o busca organizarse, políticamente y socioculturalmente en términos de patrones mono-étnicos. El reconocimiento a la multiétnicidad más allá de la mera retórica, sin romper la unidad nacional implica dar expresión política a la diversidad, es decir, dar lugar a la constitución de entidades autónomas.

Este debate es un reto para la cooperación internacional. Pues se enfrentan a cuestiones relacionadas con la soberanía nacional de los Estados, el apoyo a programas incipientes de estados de autonomía, confrontaciones políticas, apoyo a programas que pueden estar en desacuerdo con

los propios valores culturales de las agencias, intereses encontrados...

“Solo mediante diferentes formas de autogobierno las distintas culturas pueden hallar un espacio de reconocimiento, validación y desarrollo” García Linera 2004:22 •

“Solo mediante diferentes formas de autogobierno las distintas culturas pueden hallar un espacio de reconocimiento, validación y desarrollo” **García Linera 2004:22**

## I.5 DE LOS DERECHOS HUMANOS AL DERECHO AL DESARROLLO

A veces cuando los derechos humanos llegan a un pueblo indígena toman la forma de “Toyota blancos de doble tracción, con la bandera celeste de la ONU” (Ekerm 2001) y, desde el comienzo de su evangelización democrática, empiezan los malentendidos culturales y lingüísticos **(López y Gutiérrez 2009:15). Comienzan las tensiones y las incomprensiones**

En las últimas décadas el proceso de globalización ha propiciado el surgimiento y la difusión de discursos globales que cuentan con una amplia aceptación en todo el mundo. Los Derechos Humanos son un ejemplo paradigmático de este tipo de discursos en tanto que contienen una gramática moral universalmente aceptada por los gobiernos del mundo y sus instituciones, por los pueblos y por los organismos no gubernamentales (Leyva y Speed, 2001:83, citado en López y Gutiérrez 2009: 216)

Esta tesis considera que los Derechos Humanos deben ser considerados desde todas sus dimensiones, axiológica, política, jurídica, ética.. teniendo muy presente que no nos son dados sino que son contruidos socialmente e históricamente a lo largo del tiempo. Se conformaron primero como reivindicaciones políticas y prestaciones morales justificadas tendentes a facilitar la autonomía y la dignidad de las personas, y posteriormente como manifestaciones jurídicas concretas que generan obligaciones susceptibles de obtener una garantía o una protección judicial dentro de los Estados o los Tribunales Internacionales (Oliva 2011:19).

La cuestión de fondo y por lo que es relevante analizar los Derechos Humanos en una investigación sobre cooperación y pueblos indígenas reside en la dificultad de armonizar el derecho consuetudinario y los Derechos Humanos. El derecho consuetudinario en palabras de Gutiérrez (2009:15-16) es la tradición oral, de ámbito local y que tiene como objetivo prioritario proteger el equilibrio social y ambiental de la comunidad, y los Derechos Humanos principios normativos que son escritos, universales y que tienen como objetivo proteger al individuo y declarar sus derechos.

Existe diversidad de concepciones sobre cómo comprender qué es el derecho o la ley, o cual es la jerarquía sobre las fuentes (costumbre, escritura, oral..). Se trata de concepciones construidas insertas en una cultura y en un contexto local, regional, nacional... con implicaciones directas sobre la aplicación de los Derechos Humanos.

La dinámica e interacción cultural está presente en el respeto por unos Derechos Humanos Universales. Existe una línea entre el relativismo cultural y la imposición de valores y creencias. Porque ni todo vale, pero tampoco hay una única manera. Más adelante en el estudio de caso se tratará de analizar cual es la postura que toman las agencias bilaterales analizadas y en que parte de esa línea se sitúan. Así como, ¿qué sucede cuando los principios de los Derechos Humanos inmersos en la cultural occidental son diferentes de los conceptos, categorías de pensamiento, valores... de los pueblos indígenas?.

### Derecho al Desarrollo

Uno de los derechos más cuestionados ha sido el derecho al desarrollo que claramente está ligado con una de las reivindicaciones de los Pueblos In-

dígenas. En primer lugar definimos que se entiende por Desarrollo para comprender desde donde nos situamos en el debate, y para ello recurrimos a la definición de Amartya Sen quien entiende el desarrollo no sólo con parámetros económicos:

*“El principal problema de la economía del desarrollo tradicional es su obsesión por el Producto Nacional Bruto, el Ingreso Nacional y la disponibilidad total de bienes, más que sobre las capacidades que tienen las personas para desarrollar las acciones que cada uno desee realizar. El ingreso es una mala medida de este concepto y ningún número único puede captar elementos tan complejos como los ‘entitlements’<sup>9</sup> o las capacidades de las personas” (1983)... “El desarrollo como libertad se enfoca en la libertad para lograr los objetivos en la vida que una persona elige con su razonamiento.” (2000)*

Por ello, la pobreza no es un fenómeno meramente material, sino que es mucho más complejo. Pero, como advierte Enara Echart (en Sotillo 2011:246) lo cierto es que la traducción práctica de esta definición permanece demasiado anclada en visiones cuantitativas y centradas en las necesidades básicas, en parte debido al afán por la medición y la comparación.

Para analizar el origen del derecho al desarrollo hay que tener en cuenta tres circunstancias históricamente interrelacionadas (Oliva 2011:23) 1. La consolidación y puesta en práctica del principio y derecho de libre determinación de los pueblos sometidos a dominación colonial. 2. La creación del

sistema de cooperación internacional. 3. La toma de conciencia en torno a la amenaza que para la seguridad global conllevaba la persistencia de la pobreza y el subdesarrollo.

Kema M'Bayne un jurista senegalés, fue uno de los primeros que en el año 1972 escribió un artículo sobre el derecho al desarrollo<sup>10</sup>. Al igual que Juan Antonio Carrillo Salcedo, que en ese mismo año, reflexionaba sobre el derecho al desarrollo como derecho de la persona humana, afirmando que *el desarrollo, cuando es auténtico, equivale a crecimiento más cambio, priorizando siempre los factores sociales del desarrollo* (1972:119-125). Un par de años más tarde serán las doctrinas iberoamericanas las que iniciaran un ámbito de reflexión, conformando aportes importantes que todavía hoy son referencia.

De alguna forma por tanto, podemos afirmar que el origen del concepto del derecho al desarrollo estuvo relacionado con enfoques críticos vinculados al paradigma de la dependencia y al objetivo de reordenar el sistema de relaciones económicas.

Pero, es importante señalar que el derecho al desarrollo no es viable sin el respaldo normativo e institucional necesario. La Asamblea General de las Naciones Unidas se hizo eco de esta reflexión y adoptó en el marco de un histórico periodo extraordinario de sesiones las bases del Derecho Internacional al Desarrollo llamado a garantizar el derecho al desarrollo para el conjunto de la huma-

nidad: Resolución 3201 (S-VI) que recogía la *Declaración para el establecimiento de un nuevo orden económico internacional* y la Resolución 3202 (S-VI) que incorporaba el Programa de acción para su puesta en práctica adoptadas entre el 9 de abril y el 2 de mayo de 1974. (Oliva 2011: 25). Ese mismo año la Asamblea General adoptó la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

Desde la Sociedad civil y desde algunos círculos de especialistas vinculados a organismos internacionales, a mediados de la década de los 70, se generó una reflexión crítica que demandaba que el derecho al desarrollo no fuera conceptualizado sólo como desarrollo económico sino en un abordaje más multidimensional, que tuviera por lo tanto presente las dimensiones culturales, sociales, participativas... Esta cuestión se recogió en el estudio del Secretario General de las Naciones Unidas *‘Sobre las dimensiones internacionales del derecho al desarrollo como Derecho Humano, en relación con otros Derechos Humanos basados en la cooperación internacional’* (1977).

Pero todavía tendrían que pasar dos años más, porque fue en 1979 cuando la Comisión de Derechos Humanos mediante la Resolución 4 (XXXV) de 2 de marzo reconoció el derecho al desarrollo como un Derecho Humano. Evidentemente estos pasos aunque claves y necesarios no eran suficientes, se requería continuar avanzando hacia la clarificación del alcance de su naturaleza, confirmar normas, lograr un respaldo normativo... Por ello en 1981 la Comisión de Derechos Humanos creó un grupo de trabajo con quince expertos independientes sobre el derecho al desarrollo. Las acciones de este grupo (Oliva 2011:28) fueron determinantes para la adopción por parte de la Asamblea General de la ONU de la Declaración

del Derecho al Desarrollo por medio de la Resolución 41/128 de 4 de diciembre de 1986. Esta declaración contó con un amplio respaldo pero no pudo ser aprobada por unanimidad. Estados Unidos votó en contra pero también Dinamarca, Israel, Japón, La República Federal de Alemania, Islandia, Suecia, Finlandia y Reino Unido. En total recibió 146 votos favorables en pleno contexto en el que el desarrollo empezaba a ser visto como un proceso global que exigía la participación activa de los beneficiarios individuales y colectivos en todas las etapas (Oliva 2011:29)

Es importante que señalemos que paralelamente a este proceso en 1981 en un contexto regional se adoptó un instrumento muy relevante para este tema. La Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, el 27 de junio en Banjul. En su artículo 22 consagra el derecho al desarrollo de los pueblos africanos desde una perspectiva multidimensional y haciendo referencia al deber que tienen los Estados de asegurar el derecho.

Es decir a finales de los años 80 había ya una base normativa y doctrinal de mínimos que abría el camino para superar la fase del reconocimiento a su realización o puesta en marcha. De hay que en 1993 la Comisión de Derechos Humanos de nuevo volviera a nombrar un grupo de expertos pero esta vez con la misión de determinar los obstáculos que existían para la aplicación y realización del derecho al desarrollo. (Resolución 1993/22). Y en 1996 un tercer grupo (Resolución 1996/15) con el propósito de establecer una estrategia global para la aplicación y promoción del derecho.

Es el derecho a un proceso que amplía las posibilidades o la libertad de los individuos para aumentar su bienestar y conseguir lo que valo-

9. Entitlements ha sido traducido como “funciones o funcionamientos” se refiere a aquellas cosas valiosas que las personas logran hacer o ser a lo largo de su existencia. [Surasky 2005:13]

10. El artículo se titulaba *Le droit au développement comme un droit de l'homme*. Y fue publicado en 1972 en la Revista des droits de l'homme. a partir de la página 503.

ran. Los individuos pueden realizar varios de los derechos por separado, tales como el derecho a los alimentos, el derecho a la educación o el derecho a la vivienda. Es también posible realizar esos derechos por separado siguiendo el enfoque de derechos humanos, es decir, con transparencia y responsabilidad, de forma participativa y no discriminatoria, y con equidad y justicia. Podría ser incluso posible que el derecho al desarrollo se realizara como un proceso de desarrollo en el que la realización de todos los demás derechos estuviera interrelacionada y vertebrada en un proceso sostenible. Arjun Sengupta E/CN.4/2001/WG.18/2, de 2 de enero de 2001 p.5 párrafo 5.

Es el derecho a un proceso que amplía las posibilidades o la libertad de los individuos para aumentar su bienestar y conseguir lo que valoran. Los individuos pueden realizar varios de los derechos por separado, tales como el derecho a los alimentos, el derecho a la educación o el derecho a la vivienda. Es también posible realizar esos derechos por separado siguiendo el enfoque de derechos humanos, es decir, con transparencia y responsabilidad, de forma participativa y no discriminatoria, y con equidad y justicia. Podría ser incluso posible que el derecho al desarrollo se realizara como un proceso de desarrollo en el que la realización de todos los demás derechos estuviera interrelacionada y vertebrada en un proceso sostenible. **Arjun Sengupta E/CN.4/2001/WG.18/2, de 2 de enero de 2001 p.5 párrafo 5.**

La década de los noventa trajo también consigo un consenso internacional en la materia, con el apoyo de Estados Unidos y otros países. Así la Declaración y Programa de Acción de la Conferencia de Derechos Humanos celebrada en 1993 en Viena, reafirmó que el derecho al desarrollo es un derecho universal e inalienable.

Por lo tanto, a finales de la década de los noventa se puede afirmar que al menos jurídicamente el derecho al desarrollo había entrado a formar parte de los Derechos Humanos reconocidos por el Derecho Internacional. A nivel interno, los Derechos

En la década de los noventa se nombró a un experto independiente Arjun K. Sengupta para que analizase el estado de la aplicación del derecho al desarrollo. Elaboró varios informes anuales y propuso un método gradual encaminado a lograr tres derechos: el derecho a la alimentación, derecho a la educación primaria y derecho a la salud en el marco del “*pacto para el desarrollo*” adaptado a cada país pero con un marco común en esferas como el comercio o el acceso a los mercados, el reajuste de la deuda, la transferencia de recursos y tecnología, la protección de los migrantes y la reestructuración del sistema financiero internacional. (Oliva 2011:31).

Humanos, incluido el derecho al desarrollo empezaban a ocupar un lugar, al menos subsidiariamente en los programas de desarrollo y en algunas políticas públicas de ámbito nacional.

Concluyendo, la evolución del derecho al desarrollo, ha estado marcada por el contexto histórico de enfrentamiento, el desarrollismo, la descolonización y los avances en el plano conceptual, normativo e institucional. Avances indiscutibles, pero no con la misma firmeza en el plano de la realidad de los pueblos indígenas. Tampoco se puede negar que su reclamación es legítima y legal a la luz de

los avances reseñados. Aunque no cuenten con los mecanismos de control de las obligaciones de los Estados y con los canales para que los individuos exijan internacionalmente su cumplimiento

Todo ello pone de manifiesto, y especialmente en el caso del derecho al desarrollo, que las buenas intenciones no son suficientes, y que en muchas ocasiones, bien porque nos encontramos ante Gobiernos que se desentienden de sus obligaciones, bien por condicionantes externos o bien por una combinación de ambos, los instrumentos jurídicos o incluso el establecimiento de órganos judiciales no bastan para garantizar los Derechos Humanos, y menos aún el derecho al desarrollo, que requiere una acción decidida y coordinada de los Estados. (Oliva 2011: 55)

Una acción que también se enmarca en las políticas de cooperación de las agencias bilaterales, que tendrán que tomar postura en este debate que parece que jurídicamente a nivel internacional está resuelto pero que en la práctica quedan muchos frentes por resolver. ¿Apostarán también las agencias bilaterales por apoyar el derecho al desarrollo? o lo que es más importante ¿Cómo será ese apoyo? y ¿Con qué instrumentos? •

“Yo, digo ¿qué tipo de desarrollo es cuando la gente vive vidas más cortas que antes? Son contagiosos del virus del SIDA. Nuestros hijos son golpeados en la escuela y no quieren ir. Algunos terminan prostituyéndose. No se les permite cazar. Luchan porque se aburren y se emborrachan. Están comenzando a suicidarse. Nunca vimos esta antes. ¿Es esto desarrollo?”

**Roy Sesana, bosquimano Gana, Botsuana.**

Frase extraída de ‘Allá vamos, otra vez’. Oren Ginzburg para Survival Internacional 2005.

## I. 6 DEL RELATIVISMO CULTURAL A LA EQUIDAD DE GÉNERO

Sin perder de vista el derecho de los pueblos indígenas a ser reconocidos en su diversidad y a poder desarrollar sus políticas, es imprescindible un análisis del concepto género para no caer en la defensa de identidades culturales que reproducen la desigualdad de poder entre hombres y mujeres, pero tampoco en el extremo de la generalización de la existencia de una desigualdad de roles en todos los pueblos indígenas por defecto.

Todas las definiciones modernas del género parten de la frase de Simone de Beauvoir “la mujer no nace, se hace” (Monreal P. en Gimeno 1999:213). El género es por tanto un constructo social y cultural, independiente del sexo biológico. El problema reside en que en la mayoría de las sociedades, la exclusión está relacionada a una serie de constructos interrelacionados como la clase, la etnia y por supuesto el género.

Los pueblos indígenas tienen sus conceptos culturales de género propios, otorgando a cada rol responsabilidades e instituciones rituales, sociales y económicas a veces muy distintas. El reto para la cooperación reside en el dilema de respetar que los pueblos indígenas tienen derecho a la autodeterminación y a la vez trabajar el valor fundamental de la equidad de género. Pero, cuidado porque la brecha de la desigualdad de género con los pueblos indígenas se comparte en gran medida con el resto de las sociedades (González y Viadero 2010:5).

Antes de continuar, remarcamos como ya se ha indicado previamente, que dentro de los pueblos indígenas las realidades son muy diversas y no puede analizarse por tanto como un colec-

tivo uniforme, por ello se deberá comprender las siguientes apreciaciones en su contexto y según cada pueblo.

Las desigualdades de género a nivel global generan situaciones como la menor participación de las mujeres en espacios de decisión política, los feminicidios, menor acceso a servicios de salud, mayor índice de alfabetismo, dificultades de acceso a la titularidad de las tierras, mayor dificultad de acceso en el mercado laboral, elevados índices de violencia intrafamiliar. ...

Ante esta situación el género en la actualidad es un concepto frecuente en los programas de cooperación al desarrollo, en las teorías y en los debates. Para Pilar Monreal (Gimeno 1999: 214-215) desde que en los años 70 se descubriera que el desarrollo no beneficiaba a todos los grupos de población por igual y que, en el caso de las mujeres, estaban siendo perjudicadas, multitud de perspectivas se han implementado a nivel mundial para tratar las relaciones entre mujeres y desarrollo. Nos referimos a enfoques o perspectivas como el MED, mujeres en Desarrollo, las perspectivas del Banco Mundial, el enfoque GED, género en desarrollo, o enfoques más cercanos a postulados post-desarrollistas.

En las últimas décadas, en el mundo indígena se ha vivido una lucha de las mujeres por el reconocimiento de sus derechos y su visibilidad se ha ido haciendo más fuerte. Lo que ha permitido una participación de mujeres en espacios donde antes sólo estaban representados los hombres indígenas.

Así se ha ido conformando, a través de encuentros<sup>11</sup>, foros, redes y cumbres de mujeres indígenas, un amplio movimiento que ha advertido sobre las desigualdades de género en la escena de los Estados, y en el interior de las propias

organizaciones y pueblos indígenas. Esto, junto a la producción de pensamiento político, permite comprender esta situación desde el triple rol de discriminación: mujer, pobre e indígena. Este proceso ha supuesto que las demandas y realidades de las mujeres indígenas, así como la necesidad de abordarlas se escuchen.

Estos movimientos han conseguido visibilizarse y reflexionar sobre sus culturas y prácticas e influir en el debate del desarrollo.

Positivamente, Martha Moreno (En López y Gutiérrez 2009:205) señalan que la participación en los diferentes espacios sociales y políticos ha empezado a ser ya una realidad en la vida de muchas mujeres indígenas, especialmente, al interior de sus comunidades. “Decir su palabra” “abrir su pensamiento” “luchar parejo (con los hombres)” son frases que se escuchan cada vez más.

Como ejemplo del movimiento de mujeres indígenas rescatamos las palabras de la Comandante Ramona en el Primer Encuentro Nacional de Mujeres Indígenas (Oaxaca, 1997) (citado por López y Viadero 2010): “Muchas resistencias hemos tenido que vencer para llegar hasta aquí: la de los dueños del poder, que nos quieren tener separadas y calladas; la de los ricos de México, que nos quieren tener como animales para explotar; la de los extranjeros, que se quedan con nuestras mejores tierras y nos quieren como esclavas; la de los militares que cercan nuestras comunidades, nos violan, amenazan a nuestros hijos, meten las drogas y el alcohol, la prostitución y la violencia; la de los que quieren actuar y pensar en nuestro nombre, no les gusta que

*los indios y las indias digamos nuestra palabra y les da miedo nuestra rebeldía.....hemos llegado hasta aquí venciendo también la resistencia de algunos de nuestros compañeros que no entienden la importancia de que las mujeres estemos participando de la misma manera que los hombres. A todos ellos y a nosotras queremos preguntar: ¿Sería posible que el zapatismo fuera lo que es sin sus mujeres?, ¿la sociedad civil, indígena y no indígena, que tanto nos ha apoyado, sería lo mismo sin sus mujeres? ¿Se puede pensar en el México rebelde y nuevo que queremos construir, sin sus mujeres rebeldes y nuevas”.*

Por lo tanto, la historia de la incorporación del género al discurso y a la práctica del desarrollo refleja un proceso de desafío, apropiación, cambio y resistencia. En un primer momento como indica Monreal (en Gimeno 1999:237) la mujer estuvo ausente del modelo del desarrollo, esta ausencia fue contestada por el modelo MED, como uno de los resultados de la actividad teórica y práctica de ciertos grupos de mujeres. Poco a poco organismo internacionales, como el Banco Mundial, absorbieron el género en su discurso oficial, pero con un marcado carácter economicista y productivista. A esta corriente se la contestó desde el GED y otras posiciones relacionadas con el post-desarrollismo. •

11. Conferencia de Mujeres Indígenas Africanas (FAIWC) (Agadir - Marruecos, 1998), la I Cumbre de las Mujeres Indígenas de las Américas (Oaxaca, 2002) o la I Cumbre Continental de las Mujeres Indígenas de Abya Yala (Puno, 2009)

## 1.7 LA FILOSOFÍA DEL BUEN VIVIR

El debate en torno al Buen Vivir ha generado una revisión crítica en torno a los modelos de desarrollo que se han aplicado y sus efectos para los pueblos indígenas. Resulta necesario analizar por tanto, la ruptura ente la concepción de desarrollo por los principales organismo de cooperación y el Buen Vivir, para después poder abordar cuestiones como la eficacia e impacto de la cooperación o el reclamo de diferentes soberanías nacionales en los procesos políticos de cambio.

Frente a la idea de desarrollo, a secas, tradicionalmente equiparado con crecimiento económico, han ido surgiendo las ideas de desarrollos con matices: desarrollo humano, desarrollo sostenible, desarrollo participativo, desarrollo con identidad, desarrollo comunitario, desarrollo endógeno, desarrollo alternativo... Más allá de estas tendencias está la propuesta de post-desarrollo (Escobar 2012), que no reclama simplemente matizar el desarrollo, sino deconstruirlo, para llegar al fondo de la colonialidad immanente en sus concepciones sobre la modernidad occidental, la linealidad de la historia y del progreso, el individualismo, etc. (Villalba 2012:3).

De nuevo la dificultad para definir el concepto de Buen Vivir es que no existe una definición reconocida y aplicable a todos los casos. Este hecho queda igualmente claro al observar la prolijidad de términos que se utilizan, cada uno en un contexto diferente, para referirse al concepto: Sumak Kawsay, Suma Qamaña, Ñande Reko, Buen Vivir, Vivir Bien, Vida Plena, Vida en Armonía, Buen Convivir, Vida Dulce, Vivir en Paz, Vivir a Gusto, etc. (Villalba 2012:3).

Dicha dificultad comienza con la complejidad de traducir los términos de cada región, mante-

niendo los matices, en busca de un término más englobador. Por ello, en esta investigación vamos a usar el término Buen Vivir para referirnos al conjunto de propuestas siendo conscientes de que bajo el paraguas del Buen Vivir se aglutinan propuestas plurales y diversas, específicas a cada contexto social y ambiental pero con importantes puntos en común. Algunas de las definiciones que se ha producido hasta ahora son recogidas en el estudio de Morales y Bá Tiul (2009:34-35):

**Mario Melo** (s/f) define el buen vivir como una categoría simbólica que denota, en la cosmovisión de numerosos pueblos ancestrales, un conjunto de valores que dan sentido a la existencia en el plano individual y colectivo. *Vida en armonía que conjuga la relación con el entorno natural, la "tierra sin mal" y con la cultura o sabiduría de los ancestros". Es un concepto complejo, extraño a las tradiciones ético-religiosas de las que se nutre la civilización occidental, obsesionada no por "vivir bien" sino por "vivir mejor".*

**Leonardo Boff** (s/f): *"Según la ideología dominante, todo el mundo quiere vivir mejor y disfrutar de una mejor calidad de vida. De modo general asocia esta calidad de vida al Producto Interior Bruto (PIB) de cada país... El PIB es una medida inventada por el capitalismo para estimular la producción creciente de bienes materiales de consumo... En las tradiciones indígenas de Abya Yala, nombre para el continente indoamericano, en vez de «vivir mejor» se habla de «el buen vivir». Esta categoría entró en las constituciones de Bolivia y Ecuador como el objetivo social a ser perseguido por el Estado y por toda la sociedad. El «vivir mejor» supone una ética del progreso ilimitado y nos incita a una competición con los otros para crear más y más condiciones para «vivir mejor». Sin embargo, para que algunos puedan «vivir mejor», millones de personas han tenido*

*que vivir mal. Es la contradicción capitalista. Por el contrario, el «buen vivir» apunta a una ética de lo suficiente para toda la comunidad y no solamente para el individuo. El «buen vivir» supone una visión holística e integradora del ser humano, inmerso en la gran comunidad terrenal, que incluye no sólo al ser humano, sino también al aire, el agua, los suelos, las montañas, los árboles y los animales... El «buen vivir» nos convida a no consumir más de lo que el ecosistema puede soportar... En esta época de búsqueda de nuevos caminos para la humanidad la idea del «buen vivir» tiene mucho que enseñarnos".*

Extractos del discurso del Presidente del Ecuador **Rafael Correa** pronunciado ante la Asamblea General de la ONU el 28 de septiembre de 2007 contienen su definición... *"nuestra mirada de desarrollo es muy diferente: entendemos por desarrollo la consecución del buen vivir de todos, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. Ese buen vivir del que estamos hablando presupone también que las libertades, oportunidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen. En este sentido, la paradoja inmoral de que por un lado se promueva a nivel glo-*

*bal la libre circulación de mercancías y de capitales buscando la máxima rentabilidad, pero, por otro lado, se penalice la libre circulación de personas buscando un trabajo digno, es sencillamente intolerable e insostenible desde un punto de vista ético".*

Al final consideramos que se trata no de proponer modelos de desarrollo, sino quizá de mostrar al mundo otras formas de hacer política, de ampliar los canales de participación que incluso llegan a desaparecer para entender la participación en su sentido más amplio. Las personas son protagonistas de su desarrollo, defendiendo y reclamando para sí sus propias prioridades

Una de las propuestas más innovadoras al agotamiento del modelo de desarrollo, tal y como se venía realizando hasta ahora, es el ejemplo de Ecuador y Bolivia que han introducido en sus nuevas Constituciones, orientaciones de los propios pueblos indígenas. Orientaciones directamente conexas al concepto de Buen Vivir, que suponen un desafío para las agencias bilaterales, que deberán reflexionar sobre sí sus programas de cooperación, son compatibles o no con esta visión del mundo. •

Tabla nº 4-. Experiencias Buen Vivir. [Sotillo 2011:57-58]

**BOLIVIA** En el Plan Nacional de Desarrollo Boliviano 2006-2010 se incluye la mención a una Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien, lo que implica tener un acceso y disfrute de los bienes materiales; la realización afectiva, subjetiva y espiritual; en armonía con la naturaleza; en comunidad con los seres humano. La Constitución del 2009 en su art. 8 también asumía: "El Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: ama qhilla, ama llulha, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vid armoniosa), teko kavi (vida buena), ivi maraí (tierra sin mal) y qhapaj ñan (camino o vida noble)

**ECUADOR** La Nueva Constitución Política y el Pan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013

## CAPÍTULO II. BREVE ESTADO DE LA CUESTIÓN A NIVEL INTERNACIONAL: INEQUIDAD Y DESIGUALDAD DE OPORTUNIDADES

El interés por la suerte de los Pueblos indígenas se ha convertido en objeto de anhelo moderno.

**Rathgeber T. (Sevilla 2008:57)**

Por todas partes, la situación de los pueblos indígenas cuenta la historia del fracaso del desarrollo, de su pobre diseño y de una total discriminación

**Daudelin J (1998:9)**

**El interés creciente en el ámbito de la cooperación por los pueblos indígenas ilustra el camino que estos pueblos han realizado desde hace tan sólo unas décadas, cuando se hallaban al margen del interés público frente a su presencia actual, aunque relativa, en la agenda de preocupaciones y prioridades de la Comunidad Internacional. Un camino repleto de visibles señales de racismo, asimilación, expoliación sistemática de sus tierras, violencia institucional y a veces su total exterminación.**

La elaboración del siguiente diagnóstico social nos permite tener una visión general de la situación de los pueblos indígenas en América Latina y el Caribe para comprender en el posterior estudio de casos cuales son los motivos que llevan a las agencias de cooperación a realizar proyectos o programas en una determinada áreas, si esa área es prioritaria y para quién es prioritaria.\*

### II.1 DIAGNÓSTICO SOCIAL, CONTEXTUALIZACIÓN: PUEBLOS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE<sup>12</sup>

La realidad de los pueblos indígenas ha estado marcada por la pobreza, la discriminación y la imposición de modelos de dominación. Según datos del PNUD (2011) los pueblos indígenas suman unos 370 millones, y pese a que constituyen aproximadamente el 5% de la población mundial, conforman el 15% de los pobres del mundo y representan la tercera parte de los 900 millones de indigentes de las zonas rurales.

En cuanto a las etnias, los antropólogos señalan la existencia de aproximadamente 3.500 pueblos en el mundo (Burger 1992 18-19; Heintze 1995:7, citados por Barié (2003:37))

Los programas de desarrollo miden su impacto y progreso a través de la compilación de datos. Estos datos pueden indicar la situación de pobreza, alfabetización, estado de salud... Si bien, apenas hay datos desgregados que puedan dar una descripción exacta sobre la situación de los pueblos indígenas.

A pesar de la falta o escasez de información desglosada en América Latina, podemos concluir fácilmente que los pueblos indígenas están desproporcionadamente representados entre los pobres. A nivel general, podemos señalar que los pueblos indígenas son los que más sufren las grandes violaciones de derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales, culturales...Y el territorio que por lo general habitan se ve continuamente

amenazado por la deforestación, el deterioro ambiental, las empresas transnacionales... lo que conlleva una amenaza constante a su supervivencia no sólo cultural sino física.

Llegados a este punto, es importante que reflexionemos sobre dos cuestiones: por un lado la tendencia a considerar las cuestiones indígenas como un asunto marginal en el mundo del desarrollo, a pesar de ser 370 millones de personas. Y por otro lado, como los gobiernos y las agencias de cooperación, han catalogado a los pueblos indígenas como pobres bajo indicadores de pobreza globales, sin consultar a los mismos pueblos indígenas cómo consideran su situación. (MRG 2003:1). Un ejemplo de este hecho es el mapa de la pobreza de Bolivia recogido en la tabla nº 5. (página siguiente).

12. Esta investigación se refiere, en lo esencial, a América Latina dando algunas pinceladas sobre el Caribe, porque el porcentaje de las poblaciones indígenas en esta región es mucho más bajo.

Tabla nº 5-. Mapa de la Pobreza. Bolivia

**EL MAPA DE LA POBREZA 2001 DE BOLIVIA**, se basaba en un censo nacional de la población y viviendas. Se fundamentaba en seis indicadores de necesidades básicas como: 1. Materiales de construcción: estos son considerados inadecuados si la vivienda tiene paredes de caña, palma o piedras, un piso de tierra y/o techo de paja, caña u otro material de desecho. 2. Habitaciones disponibles, las personas viven debajo de las normas cuando más de 5 personas duermen en dos habitaciones, cuando no tiene como mínimo una habitación extra para comer o estar y/o cuando no tienen una habitación separada para cocinar. (Información obtenida en Kit de Herramientas DANIDA 2004:16).

Antes estos indicadores la reflexión reside en que reflejan una visión discriminatoria de la arquitectura indígena, y de su forma de vida, puesto que los indicadores son construcciones culturales de suficiencia e insuficiencia y no tienen porque concordar con las percepciones de todos los pueblos. Según estos indicadores la mayoría de los indígenas serían considerados pobres sin ser la situación real.

De ahí la importancia de realizar análisis más detallados de la situación real de los pueblos indígenas. Análisis con indicadores que tengan presente la diversidad y necesidades de los pueblos indígenas, que reflejen las percepciones y aspiraciones indígenas y en los que ellos mismos sean partícipes de su realización.

Un reconocido estudio "Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo" elaborado por Hall y Patrinos en el 2005 (citado por De la Fuente 2010:23-24) coincidiendo con el fin del primer decenio internacional de los pueblos indígenas, detectó los siguientes problemas claves:

- Los logros en materia de reducción de la pobreza de ingresos durante la década de los pueblos indígenas (1994-2004) fueron escasos.
- Ser indígena aumenta las probabilidades de un individuo de ser pobre, relación aproximadamente idéntica a comienzo y finales del decenio.

- Las ganancias laborales que la población indígena obtiene de cada año de escolaridad son menores y esta brecha se amplía en los niveles más altos de educación.
- Los pueblos indígenas particularmente las mujeres y los niños, siguen contando con menos acceso a los servicios básicos de salud. Por ello, siguen existiendo también importantes diferencias entre los indicadores de salud de la población indígena y no indígena.

Para establecer un diagnóstico social, que incluya los grandes retos y dificultades a los que se enfrentan los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe, vamos a partir de una serie de premisas (Zapata 2010:72):

1. Las realidades son cíclicas, están en permanente movimiento y se recrean ya que constituyen la vida de las personas en su ser individual y colectivo.
2. No se puede dar por hecho que los

Pueblos Indígenas son pobres por naturaleza, pero tampoco se pueden negar las condiciones de desigualdades y exclusiones históricas en las que se encuentran.

3. El contexto de los Pueblos Indígenas se define por sus riquezas y sus carencias. Sin embargo, la tendencia casi generalizada ha sido la de centrar la atención en las carencias y las condiciones de desventaja.

4. Causa y efecto se entrelazan, convirtiéndose en una cadena de situaciones que muchas veces resulta complejo encontrar el punto de partida y de llegada, especialmente cuando se trata de situaciones históricas que han dejado huellas imborrables y han desencadenado otra serie de condiciones que afectan la vida de los Pueblos Indígenas.

5. El Estado y sus políticas son referentes

esenciales en el abordaje del tejido de las realidades de los pueblos indígenas.

A continuación, se recogen una serie de ítems e indicadores en la tabla nº 6 que nos van a permitir orientar dicho diagnóstico. Vamos a utilizar como fuentes: informes, memorias, artículos académicos, investigaciones, y otras fuentes secundarias de organismos internacionales, gobiernos, centros de investigación, ONG... lo que nos va a permitir aportar a cada ítem información sobre alguno de los indicadores establecidos.

Dada las dimensiones de esta investigación no nos es posible analizar cada indicador, país por país, pero sí una visión general, que se contextualiza en el terreno con ejemplos concretos de situaciones que viven los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe.

Tabla nº 6-. Indicadores para un diagnóstico exhaustivo.<sup>13</sup>

Nº	DEMOGRAFÍA INDÍGENA	INDICADORES
1	Asentamientos Indígenas	Niveles de población y de densidad: edad, sexo y composición étnica. Crecimiento demográfico por comunidad, por grupo étnico, por región. Morbilidad.
2	Cultura Indígena	Patrón de asentamiento (tipo de comunidades). Movilidad de la población (nómadas, comunidades no asentadas o estables, desplazados).

13. La tabla ha sido elaborada a partir del documento preliminar "Ideas para establecer un balance y perspectivas de la cooperación con los Pueblos Indígenas" elaborado para la IV Reunión Inter-Agencial (Santa Cruz - 30 de mayo de 2002), cuyo consulto fue Vicente Brackelaire



Nº	DEMOGRAFÍA INDÍGENA	INDICADORES
3	Territorios/Tierras	Extensión del perímetro en que se comparte la cultura en cuestión. Uso de lengua indígena. Manifestación de interés de la población por el tema de la cultura. Reflexión del grupo sobre la cultura. Tipos de reacción/adaptación a las presiones externas. Conciencia de las costumbres ancestrales. Existencia en las comunidades de un análisis sobre las ventajas de la cultura tradicional. Capacidades de adopción/adaptación de elementos externos (tecnología, etc.).
4	Indígenas	Situación del territorio (“que tenemos, como lo tenemos, cual es la extensión, configuración y naturaleza de nuestro territorio”). Tipo de propiedad (proceso legal, títulos). Tipo de leyes que lo protegen. Estado de la demarcación. Tasa de invasión ilegal del territorio. Capacidades de entendimiento de las leyes y de los derechos indígenas. Control firme de todos los recursos (cubierta vegetal, suelo, subsuelo, fauna y flora, aguas, ambiente). Conciencia en la población indígena que el problema clave es la propiedad del territorio. Proceso de formulación de planes de manejo de los territorios.
5	Organización Comunitaria	Elementos de identidad institucional (comunidad, cooperativa, asociación, etc.). Funcionamiento de espacios de discusión comunitaria. Rituales comunitarios. Movilizaciones comunitarias y actividades comunitarias. Grado de participación de los habitantes en las actividades comunitarias. Planes comunitarios. Orden moral comunitario. Existencia de estatutos y legalización. Planes institucionales. Tipo de elecciones de los dirigentes. Departamentos político y/o técnico Infraestructura. Presupuesto propio, cuenta bancaria, control financiero. Manejo propio de proyectos.
6	Gobierno Propio y Autónomo	Grado de autodeterminación. Existencia de un proceso de descentralización del Estado. Posibilidad de conducción autónoma de los procesos de desarrollo. Capacidades de propiciar y mantener una interlocución eficaz con el Estado. Existencia de líderes formados y capacitados para el manejo de un territorio y la administración de recursos financieros. Mecanismos de control interno y fiscalización.

Nº	DEMOGRAFÍA INDÍGENA	INDICADORES
7	Salud Indígena:	Condición sanitaria y nutricional. Crecimiento de los niños. Evolución de la morbilidad. Desarrollo de la medicina tradicional y del uso de las plantas. Existencia de un sistema de información o de un diagnóstico participativo sobre la situación de la salud comunitaria. Capacidades existentes en salud (chamanes, promotores de salud comunitaria).
8	Educación Indígena y Capacitación	Existencia de un sistema de educación (tipo de escuela). Capacidades para el proceso de educación comunitaria (bilingüismo, etc.). Integración de la escuela a la vida cultural de las comunidades. Participación de las comunidades en la orientación, evaluación y control de la escuela. Vinculación de la escuela al proceso productivo de las comunidades. Uso y dinamización de la lengua. Enseñanza bilingüe. Elaboración de material didáctico propio. Existencia de alternativas para la capacitación de los líderes, etc. Número de pobladores capacitados. Existencia de canales para la educación superior y universitaria
9	Mujer Indígena	Actividades de las mujeres. Grado de participación de las mujeres en las reuniones de la comunidad. - Representación en los niveles de decisión. Existencia de planteamientos de las mujeres. Organización de mujeres. Capacidades organizativas y técnicas. Autoridades mujeres y número de líderes mujeres en la comunidad
10	Conservación Ambiental	Figura de área protegida y de protección ambiental superpuesta sobre la de tierra indígena. Capacidades de manejo ambiental. Existencia de planes de manejo del territorio. Control absoluto de los recursos del territorio. Convenios sobre el uso equitativo de los recursos entre los administradores de zonas protegidas y las comunidades. Limpieza de las comunidades.

Nº	DEMOGRAFÍA INDÍGENA	INDICADORES
11	Recursos Naturales	Inventario de recursos. Variedad de los recursos utilizados para alimentación, vivienda, ropa, utensilios, etc. Necesidades del pueblo y su grado de satisfacción. Disponibilidad de recursos clave y seguridad de acceso a ellos, por ejemplo: alimentos, plantas medicinales, etc. Existencia de cierto tipo de recursos que presentan demandas externas importantes. Amplitud y difusión de los conocimientos sobre el uso de los recursos. Diferenciación entre recursos para subsistencia o para mercado. Tipo de propiedad sobre los recursos.
12	Actividades Productivas	Uso de recursos (de extensivo para intensivo). Variedad en la gama de actividades de subsistencia. Amplitud de las actividades de subsistencia en relación a las actividades para el mercado (en el marco de la “economía mixta”). Actividades de transformación/procesamiento. Amplitud de las actividades “comunitarias” en relación a las actividades de los individuos/familias.
13	Propiedad Intelectual	Productos originales de las comunidades (plantas, diseños, textiles, música, etc.). Capacidades de información sobre los procesos legales. Relaciones con las organizaciones indígenas de segundo y tercer grado que manejan este tema. Existencia de derechos sobre los conocimientos.
14	Mercado	Tipo de producto ofrecido al mercado e implicancias de su producción. Grado de conocimiento de los principios básicos de la economía de mercado. Capacidades de acceso a la información sobre el mercado de los productos que ofrecen. Capacidades gerenciales. Sistema de comercialización. Existencia de mayores ingresos o mayor productividad económica.
15	Autodesarrollo y Manejo Financiero	Planes de desarrollo y de manejo de los territorios. Planes comunitarios (Planes de Vida en Colombia, etc.). Recursos externos (del Estado, de la cooperación, etc.). Tipo de convenios con instituciones. Capacidades de acceso a la información. Capacidades gerenciales. Generación de ingresos - Rentabilidad. Destino del dinero

**1.- Demografía Indígena:** Por la falta de estadísticas disgregadas, censos comparables, pautas de migración, conflictos, falta de disposiciones legales... e incluso por los estereotipos negativos asociados a lo indígena es complicado encontrar datos exactos sobre demografía indígena. Estas dificultades también están relacionadas con la imposibilidad de reducir las actitudes, auto-adcripciones y pertenencias a grupos sociales con categorías objetivas, en contextos de cambios sociales muy significativos (De la Fuente 2010:17).

El PNUD en su informe del 2011 estimó que en el mundo vivían 370 millones de indígenas, lo que equivale a un 5% de la población mundial y a la vez al 15% de los pobres del mundo.

La distribución geográfica por países es heterogénea al igual que la proporción. Generalmente los indígenas constituyen minorías en los países, pero hay excepciones como Bolivia, donde técnicamente hablando dejan de ser minorías étnicas y pasan a ser mayorías. Algunos de los pueblos indígenas más grandes lo constituyen más de un millón de individuos, como los Aymaras o los Quechua en Los Andes, y en cambio hay otros grupos que habitan por ejemplo en los bosques tropicales que son muy reducidos e incluso corren el riesgo de desaparecer.

La tabla nº 7 (página siguiente) recoge los datos elaborados por la CEPAL permitiendo obtener una visión de ocho países latinoamericanos en relación al porcentaje de población indígena, el

número de indígenas que viven en zonas rurales o urbanas, y el número de hombres y mujeres indígenas.

En referencia a la edad <sup>14</sup>, la CEPAL junto con la OPS en un estudio sobre población joven indígena (2010) indican que entre los pueblos indígenas de América Latina se verifica que el proceso de envejecimiento poblacional avanza a ritmos menos acelerados que para el resto de la población regional.

14. Desde una perspectiva antropológica todas las culturas tienen modelos sobre el orden y las etapas de la vida: nacimiento, crecimiento, vida adulta y muerte, sexualidad, embarazo y parto... (Erickson 1998). Por ello la adolescencia, la infancia... son etapas de vida y por lo tanto construcciones sociales, por lo que su supuesta universalidad podría ser cuestionable. Para profundizar en este debate se puede consultar el informe de salud en la población joven indígena de la CEPAL – OPS o los escritos de Crockett y Petersen (1993)

Tabla n° 7-. Demografía Indígena. Fuente: Elaboración propia a partir de datos CEPAL (2012)

PAÍSES Y AÑO DEL CENSO	POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN INDÍGENA	%POBLACIÓN INDÍGENA	ZONA URBANA	ZONA RURAL	HOMBRES	MUJERES
Bolivia (2001)	8.054.169	5.008.997	62%	2.676.057	2.332.940	2.482.481	2.526.516
Brasil (2000)	168.666.184	734.128	0,43%	383.300	350.831	365.311	368.817
Chile (2002)	15.053.435	692.192	4,5%	448.382	243.810	348.906	343.286
Costa Rica (2000)	3.713.004	63.876	4,5%	13.383	50.493	32.880	30.996
Ecuador (2001)	12.156.608	830.418	6,8%	149.832	680.586	404.748	425.670
Guatemala (2002)	11.237.196	4.610.440	41%	1.474.868	3.135.572	2.264.954	2.345.486
México (2000)	94.630.091	6.101.632	6,4%	2.186.693	3.914.939	3.021.830	3.079.802
Panamá (2000)	2.839.173	285.229	10%	52.186	233.043	146.122	139.107

Ese mismo estudio muestra como el análisis demográfico de los pueblos indígenas de 10 países de América Latina, realizados por CEPAL (2006) a partir de la ronda de censos de 2000, revela al menos tres rasgos fundamentales de las estructuras por edades: en primer lugar que las poblaciones indígenas son más jóvenes que las no indígenas en todo el área. En segundo lugar que los patrones de edad entre los indígenas presentan una gran heterogeneidad por países (hay poblaciones indígenas con estructuras muy jóvenes como Guatemala o Honduras, con estructuras jóvenes como Costa Rica o Ecuador, con estructuras más estables como Brasil o en el caso extremo con una estructura más envejecida como Chile.) En tercer lugar se observan diferencias en el interior de un mismo país.

**2-. Asentamientos Indígenas:** La incorporación de población indígena a los grandes centros metropolitanos ha sido una constante en las últimas décadas, y de manera muy especial en

el caso de América Latina, lo que ha provocado una redefinición de las ciudades, de las relaciones de sus actores y del espacio que éstos conforman, además de un desafío para los programas nacionales y la cooperación internacional. Las tradiciones indígenas se mezclan en las ciudades, nutriendo al sector informal que aumenta como resultado de las crisis y los programas de ajuste.

Otro hecho singular, es que el área que ocupan los indígenas, incluido el que necesitan para su reproducción física y cultural, rebasa ampliamente la proporción que les correspondería por su peso demográfico. Aunque no hay estudios abarcadores al respecto, algunos casos nacionales ilustran esta relación desproporcional entre territorio y población. Los indígenas brasileños, por ejemplo, que conforman hoy el 0.22 por ciento de la población global, ocupan el 12.35 por ciento de la superficie del país (Barié 2003: 37-39). Esta situación genera un problema debido a

las agresiones continuas que los indígenas sufren en sus territorios.

**3-. Cultura Indígena:** Las culturas indígenas se enfrentan según el informe de la ONU (2010) a una doble amenaza, y en cierto modo contradictoria, la discriminación y la mercantilización. En primer lugar los pueblos indígenas siguen siendo objeto de discriminación considerados a menudo como comunidades inferiores, cuya cultura es un obstáculo para el desarrollo. Y en segundo lugar cada vez más se reconoce que los pueblos indígenas mantienen una relación excepcional con su medio ambiente, conocimientos ancestrales... lo que da origen a esfuerzos externos para utilizar y aprovecharse de su cultura. Otra de las controversias del mundo global es el dilema al que se enfrentan los pueblos indígenas cuando abren su mundo a las fuertes presiones de corrientes externas como el turismo o internas como la necesidad de aumentar los ingresos. Este fenómeno no ha dejado de causar problemas en la cohesión social, las expresiones culturales o la conservación del medio ambiente.

**4-. Territorios /Tierras Indígenas:** Las dificultades que enfrentan los pueblos indígenas en relación a los recursos naturales, medio ambiente, agricultura.. están íntimamente ligadas a la violación de sus derechos colectivos a la tierra y el territorio. Las causas de esta situación son muy diversas en cada Estado, región, comunidad... pudiendo padecer varias causas a la par. Causas como los efectos de las políticas macroeconómicas, el monocultivo industrializado, la expansión de la frontera agrícola, el establecimiento de zonas protegidas, proyectos a gran escala como

represas, la explotación de los recursos naturales como la minería o las empresas madereras.

En algunos países no existen marcos legales que protejan los derechos colectivos de la tierra, si bien, positivamente en muchos Estados Latinoamericanos se están desarrollando políticas contra la explotación de los territorios indígenas. Derechos que van unidos a la lucha indígena. Por ejemplo en Nicaragua en el 2003, se aprobó la ley que regula el proceso de marcación y titulación de territorios indígenas y estableciendo los territorios como entidades administrativas bajo la estructuras de gobiernos tradicionales (DANIDA 2004 (2): 28). Pero, la problemática, a veces se complica, cuando las tierras con las que cuentan los pueblos indígenas son insuficientes o inapropiadas para garantizar medios de vida debido a la escasez de agua, la desertificación o la degradación ambiental. Este es el caso de las tierras altas de Bolivia, las tierras reivindicadas por las comunidades indígenas tienen generalmente un potencial productivo muy bajo. En consecuencia se produce una emigración masiva en búsqueda de trabajo (DANIDA 2004 (2):28). Gran parte de la actividad extractiva y de infraestructura de los países de América Latina y el Caribe se realiza en zonas habitadas por los pueblos indígenas (PNUD 2004).

En definitiva los pueblos indígenas se enfrentan día a día a grandes retos que amenazan sus tierras y por lo tanto su supervivencia. Pero, también los esfuerzos se ven recompensados y la lucha indígena acompañada a veces por el apoyo internacional ha logrado avances hacia la obtención de sus derechos colectivos en relación a sus territorios y tierras, muestra de ellos es la tabla n° 8 (página siguiente).

Tabla nº 8-. Logros sobre los Derechos Colectivos. [Fuente IWGIA tomado de Sevilla: 2008:132-133]

PAÍS	LOGRO: TIERRAS LEGADAS A LOS INDÍGENAS
<b>Brasil</b>	60 millones de hectáreas Amazonia.
<b>Perú</b>	13 millones hectáreas (si se incluyen las reservas comunales).
<b>Colombia</b>	30% del territorio es territorio indígenas (aunque la población indígena sólo constituye el 2% de la población nacional).
<b>Bolivia</b>	Las Tierras Comunitarias de Origen (TOCS) suman 32 millones de hectáreas.

**5-. Organización Comunitaria:** Se observa una progresiva consolidación de organizaciones indígenas a la vez que un proceso extremadamente dinámico de creación y legalización de nuevas organizaciones, por ejemplo en Brasil existían 10 a inicios de los 90 y 250 en el año 2000 (Brackelaire 2002:18). Un movimiento al que en las últimas décadas se le han unido las mujeres, creando organizaciones indígenas generales pero también específicas de su propia lucha por la igualdad de derechos.

**6-. Gobierno Propio y Autónomo:** en muchos países latinoamericanos desde la década de los años 90, se están realizando reformas para descentralizar el sector público, esto implica una transferencia de responsabilidades y recursos del gobierno central a lo local. Si bien, y aunque a priori los procesos de descentralización se cree que aportan una serie de ventajas a la población en el caso de los pueblos indígenas hay que tener en cuenta algunas especificidades. A menudo los propios sistemas de gobierno indígenas no son tenidos en cuenta en las estructuras locales,

o están sub-representados en las mismas, o fuera del sistema al no pertenecer a partidos nacionales como única vía de representatividad en algunos sistemas.

**7-.Salud Indígena:** Los sistemas de salud tradicionales son parte integral de la propia cultura indígena. Si bien, en los últimos años se están viendo debilitados a causa de la destrucción ambiental que amenaza los recursos naturales, fruto de la base de la medicina tradicional, la desintegración social que afecta directamente a las trasmisión intergeneracional y la falta de respeto de la sociedad dominante. Por otro lado, han surgido problemas asociados a una modernidad acelerada, que dan cuenta del estrés social y los dilemas de identidad que afectan a los jóvenes indígenas, tales como el alarmante aumento de suicidios y problemas de salud mental en general (CEPAL –OPS 2011:13).

Los estudios indican que existe una precariedad de cobertura en las regiones donde viven los pueblos indígenas, que unido a que tienen poco acceso a los sistemas de salud pública, y por otra parte que no se reconoce ni se presta

apoyo a los propios sistemas de salud de los pueblos indígenas, conlleva que tengan una salud mucho más precaria al resto de la población, tengan más probabilidades de padecer

alguna discapacidad, padezcan índices de mal nutrición alarmantes y de que su calidad de vida disminuya y, en última instancia, de morir más jóvenes que los demás pueblos.

“Los sistemas de salud tradicionales se han desarrollado por generaciones para satisfacer las necesidades de los pueblos indígenas en su entorno local. Estos incluyen sistemas de salud pública tradicional, las prácticas de curanderos tradicionales y la medicina tradicional. Los curanderos tradicionales son los depositarios del conocimiento de salud especializado y proporcionan liderazgo sanitario a las comunidades indígenas, en algunos casos a la par de los especialistas de salud capacitados en medicina occidental. Se estima que un 80% de la población en los países en desarrollo depende de los sistemas de salud tradicionales como fuente principal de asistencia sanitaria por lo que es razonable asumir que una alta proporción de los pueblos indígenas depende de los curanderos tradicionales para recibir asistencia sanitaria” (Ratina 1999).

La diferencia de años en la esperanza de vida entre los pueblos indígenas y los demás pueblos es alarmante. Según datos de la ONU (2010) Guatemala 13, Panamá 10 y México, 6. Al igual que el porcentaje de mortalidad infantil, que sigue siendo 70% superior entre los indígenas.

**8-. Educación Indígena y Capacitación:** Dos factores claves se interrelacionan con la educación la diversidad cultural y la diversidad lingüística. El último informe de la ONU (2010) sobre la situación de los pueblos indígenas advertía que los sistemas de enseñanza no respetan las diversas culturas de los pueblos indígenas; que son muy pocos los maestros que hablan sus idiomas y sus escuelas suelen carecer de materiales básicos; que los materiales pedagógicos que proporcionan información exacta e imparcial acerca de los pueblos indígenas y de sus modos de vida son muy escasos; y que pese a los numerosos

instrumentos internacionales que proclaman los derechos universales a la educación, los pueblos indígenas no gozan plenamente de esos derechos, por lo que la diferencia entre los pueblos indígenas y el resto de la población sigue siendo abismal en la esfera de la enseñanza.

Además según este mismo informe, hay una notable diferencia entre el número de años que estudian los niños no indígenas y los indígenas. Por ejemplo esa diferencia con los niños no indígenas del Perú significa que estos niños reciben instrucción durante 2,3 años más que los indígenas, cifra que en Bolivia alcanza los cuatro años. Según la UNESCO (2007:32) los niños de poblaciones indígenas y minorías étnicas tienen menos posibilidades de ingresar en la escuela primaria y más riesgos de repetir curso cuando están escolarizados.

**9-. Mujer Indígena.** Apenas hay datos segregados de población indígena por género.

De manera más específica a la realidad de los pueblos indígenas se observa por ejemplo como en referencia a la participación social y la toma de decisiones se pueden dar situaciones como la marginalidad social, la falta de acceso a los espacios de poder, la obstrucción a participar en las organizaciones o a la constitución de organizaciones propias. Los estudios muestran que no existe una participación política real y equitativa. Pero, también existen pueblos indígenas donde se plantea la participación política en pareja heterosexual o donde existe una igualdad entre los géneros.

En relación a lo productivo-económico, es frecuente escuchar la asignación del rol doméstico-reproductivo para las mujeres y su sumisión a los hombres, y aunque a veces hay más flexibilidad y las mujeres participan en el rol productivo no se le asigna el mismo valor. Un hecho alarmante es que a veces los proyectos de cooperación inciden en esta asignación de roles sobrecargando a las mujeres con su rol.

Los pocos datos disgregados hacen referencia a las diferencias de acceso a los servicios en referencia con los hombres y a situaciones de violencia, según la ONU (2010) algunas estimaciones demuestran que más de una de cada tres mujeres indígenas han sido violadas en algún momento de su vida.

**10 y 11-. Conservación Ambiental y Recursos Naturales:** Muchos pueblos indígenas depende de las tierras que habitan y es frecuente que se sustenten casi en unanimidad por los recursos biológicos disponibles en la localidad. Por ello, estas culturas tienen muy difícil sobrevivir sino se preserva el uso y control de

dichos recursos. La degradación ambiental, la presión creciente por los recursos, a raíz de muy diversos factores como cambios demográficos, tecnológicos, climáticos... implican una destrucción de su hábitat y verse forzados incluso al desplazamiento de sus tierras ancestrales.

**12-. Actividades Productivas:** muchos pueblos indígenas presentan una productividad no industrial, como es el caso de los cazadores, recolectores pescadores, agricultores nómadas... cuyas economías se basan en el uso y control de los recursos naturales. Se trata generalmente de economías orientadas a la subsistencia. El problema creciente para muchas comunidades es el desafío que supone el crecimiento de población, la destrucción medio ambiental y un acceso cada vez más limitado a los recursos naturales.

**13-. Propiedad Intelectual:** Los conocimientos ancestrales no sólo se asocian con la biodiversidad sino con otras prácticas como rituales, danzas, ceremonias, cantos, clasificación semillas, curación... Lo que implica una elevada riqueza, y a su vez elevados intereses externos. Como por ejemplo los que provienen de la bioindustria, las empresas de cosméticos o las farmacéuticas. Las demandas de los pueblos indígenas para Rodrigo de la Cruz (en Sevilla 2008:207) se centran en que su patrimonio intelectual sea protegido mediante sus propios sistemas de derecho consuetudinario, es decir, su protección compete exclusivamente a los pueblos indígenas que lo poseen, lo cual confronta con los sistemas industriales de patentes y marcas.

**14 y 15-. Mercado y manejo financiero:** La competencia internacional ha ocasionado que en muchos países latinoamericanos se dieran pequeñas áreas de agricultura comercial a gran escala, mientras que el resto de la población de las zonas rurales, continuó viviendo de la agricultura de subsistencia, al carecer de competitividad y acceso a los mercados nacionales e internacionales. Este es el caso de muchos pueblos indígenas que se encuentran al margen del mercado. \*

## II.2 DIAGNÓSTICO LEGISLATIVO

Para continuar con la investigación sobre la cooperación internacional con los pueblos indígenas es importante destacar los hechos y los avances del Derecho Internacional en esta materia, porque han provocado con el paso del tiempo los cambios en los conceptos y posiciones de los gobiernos nacionales. La legislación internacional de alguna forma moldea el contexto en el que viven los pueblos indígenas y sobre él que operan las agencias bilaterales. Es el marco legislativo el que ampara el trabajo de cooperación con los pueblos indígenas.

La separación y distancia que existe entre derecho y su aplicación es alarmante pues como señala Barié (en Sevilla 2008:49) puede incidir en la deslegitimación de las instituciones democráticas y puede minimizar y reducir las Constituciones a declaraciones de buena voluntad o proyecciones utópicas.

Sin embargo, no es necesario ser tan negativo, pues el leve mejoramiento de la calidad de vida de algunos pueblos indígenas en América Latina sugiere que los pasos dados en la legislación están contribuyendo a ello. En opinión de Donna Lee Van Cott "las Constituciones con regímenes indígenas más progresistas han cambiado la vida de los Pueblos Indígenas de manera tangible e intangible. Los resultados más positivos sucedieron en el reconocimiento de los indígenas como pueblos distintos frente al Estado y la Sociedad... cuando existen mecanismo de leyes, capaces de defender estos derechos, como en Colombia, los resultados realmente son impresionantes. Las debilidades de estas Constituciones, lamentablemente, se ubican en

las áreas de mayor importancia: la protección de los derechos indígenas colectivos sobre sus tierras y territorios. Incluso en países donde el reconocimiento legal es muy claro, a veces, ha sido imposible para las organizaciones indígenas defender estos derechos, porque las resistencias de las élites y de otros intereses económicos es demasiado fuerte” (en Barié 2003:32).

Los principales instrumentos internacionales con los que cuenta los pueblos indígenas en el

Sistema Internacional de Derecho son los que se recogen en la tabla nº 9.

De todos estos instrumentos jurídicos se puede obtener un listado de principios que deberían ser tenidos en cuenta por las agencias en sus sistemas de cooperación en relación con los pueblos indígenas: Participación; Consentimiento previo, libre e informado; Aumento de bienestar; Fortalecimiento; No-discriminación; Evasión del impacto.

Tabla nº 9 Principales Instrumentos legislativos. Fuente: elaboración propia.

<b>Declaración Universal de los Derechos Humanos</b>	<b>1948</b>
<b>Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial</b> , en él se reconocen un conjunto de derechos específicos sobre cuestiones como la tierra, territorio, empleo, no-discriminación, salud... y se establecen medidas concretas para garantizar su protección como la consulta y la participación.	<b>1965</b>
<b>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos</b>	<b>1966</b>
<b>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales</b>	<b>1966</b>
<b>Declaración ONU sobre el Derecho al Desarrollo</b>	<b>1986</b>
<b>Convenio OIT nº 169 Sobre Pueblos Indígenas y tribales en países independientes</b>	<b>1989</b>
<b>Convención sobre los Derechos del Niño</b> , expresamente aparecen referencia a niños/as indígenas en el art. 17.d, 29.d y 30 (educación intercultural bilingüe). Declaración de Río /Agenda 21 (especialmente cap.20)	<b>1989</b>
<b>Declaración de Río /Agenda 21</b> (especialmente cap.20)	<b>1992</b>

<b>Declaración Universal de los Derechos Humanos</b>	<b>1948</b>
<b>Convenio de la ONU sobre la Diversidad Biológica</b> especialmente art. 8j y las disposiciones conexas (eje. Directrices Akwe:kona para la realización de estudios e impacto ambiental y cultural, si bien no tienen carácter obligatorio). Se abordan los derechos de propiedad intelectual, estableciendo que los firmantes estarán obligados, según legislación nacional, a respetar, proteger y preservar los conocimientos, innovaciones y prácticas que sean encontradas entre los pueblos indígenas y en comunidades locales con un fuerte arraigo a su forma de vida tradicional y que sean importantes para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica.	<b>1992</b>
<b>Proyecto de la ONU de declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas</b>	<b>1994</b>
<b>Resolución 48/163 la ONU proclama el Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo 1995-2004</b>	<b>1995</b>
<b>Declaración de UNESCO sobre la Diversidad Cultural, diversidad cultural como un imperativo ético.</b>	<b>2001</b>
<b>Declaración y Programa de Acción resultante de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de Intolerancia de Durban.</b>	<b>2001</b>
<b>Declaración de Johannesburgo</b>	<b>2002</b>
<b>Declaración sobre los derechos de los Pueblos Indígenas</b> <sup>15</sup> adoptada por la Asamblea General de las ONU el 13 de septiembre. 144 países votaron a favor, 4 en contra: Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos, y 11 se abstuvieron: Azerbaiyán, Bangladesh, Bután, Burundi, Colombia, Georgia, Kenia, Nigeria, Rusia, Samoa y Ucrania. Tuvieron que transcurrir más de dos décadas de negociaciones y consultas para lograr un consenso mínimo. Un consenso que al análisis de los países firmantes dejó fuera a países con elevada población indígena, Canadá o Australia.	<b>2007</b>

15. El texto aprobado se puede consultar en la web de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Ginebra <http://www.ohchr.org/spanish/issues/indigenous/declaration.htm>

A nivel regional, y dentro de los límites de esta investigación se sitúan dos instrumentos legislativos básicos:

1. En la UE: **La Resolución del parlamento europeo sobre las medidas internacionales necesarias para la protección electiva de los pueblos indígenas** (1994). Y la **Resolución sobre pueblos indígenas y a cooperación al desarrollo de la Comunidad y de los Estados Miembros del Consejo de la UE** (1998) reiterada en las Conclusiones posteriores (2002)<sup>16</sup>.

2. En América: **Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas** (1997) de la OEA. El Convenio constitutivo del **Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe** (1992). La **Declaración de Machu Pichu sobre la Demo-**

**cracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza** (2001) de la Comunidad Andina de Naciones. Y la **Política Operativa sobre Pueblos Indígenas del BID** (2005)

Ante este inmenso abanico de derecho es importante destacar como ya se advertía en el informe del PNUD del año 2004 que la experiencia arroja una lección general, aún cuando éstos instrumentos son necesarios, no podemos basar el éxito únicamente en los cambios de políticas o de legislación. La Constitución y las leyes que establecen medidas de protección y otorgan garantías para los pueblos indígenas son fundamentales para ampliar la libertad. Sin embargo, de no mediar además un cambio en la cultura política, es decir, en el modo en que los ciudadanos piensan, sienten y actúan para dar genuina cabida a las necesidades y las aspiraciones de los demás, el cambio nunca será real.

La legislación indígena colombiana es una de las más avanzadas del mundo. La Constitución de 1991 reconoce la naturaleza multiétnica de Colombia y afirma los derechos a la tierra a los pueblos indígenas, además el gobierno ratificó la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo, la cual garantiza los derechos fundamentales a los pueblos indígenas. Sin embargo de acuerdo con testimonios de los indígenas entrevistados, el gobierno no ha respetado muchos de los derechos incluidos en la legislación y muchas de las políticas impiden a los pueblos nativos la protección y seguridad de su identidad cultural.

**Derecho y Democracia 2001.**<sup>17</sup>

16. En el capítulo VI de la segunda parte de esta investigación se detalla con mayor concreción la normativa de la UE relacionada con pueblos indígenas.

17. Derecho y democracia "Los Pueblos Indígenas de Colombia se encuentran en Crisis", Comunicado de Prensa, Bogotá. Citado por Barrié (2003:262)

### **Contextos nacionales, América Latina y Caribe.**

En la opinión pública de América latina se ha establecido un leve debate sobre la problemática del reconocimiento de los pueblos indígenas en los documentos fundamentales. Pero estas reivindicaciones unidas a los reclamos de organizaciones indígenas se ha plasmado de muy diversas formas en los reordenamientos constitucionales. Siguiendo a Barrié (2003:87) podemos agrupar los países latinoamericanos en tres grandes grupos en función del grado de reconocimiento:

**1º GRUPO:** Formado por Belice, Chile, Guayana Francesa, Surinam, y Uruguay, que no se preocupan en absoluto en sus Leyes fundamentales por las minorías étnicas, sea porque sus tradiciones legales son esencialmente anglosajonas, o porque el liberalismo individualista del siglo XIX no fue renovado o complementado con otras corrientes sociales. En estos cinco países no figura el concepto indígena o un sinónimo, excepto periféricamente (como en el preámbulo de Belice).

**2º GRUPO:** Formado por Costa Rica, El Salvador, Guyana, y Honduras, que otorgan constitucionalmente alguna protección puntual a sus grupos étnicos dentro de un marco legal incompleto o poco articulado, y generalmente con un enfoque evolucionista e integracionista.

**3º GRUPO:** Constituido por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. Se desarrolla una extensa legislación

indigenista en el plano constitucional, aunque la amplitud de estos derechos difiere, naturalmente, según el caso concreto. Estas Cartas se responsabilizan por sus comunidades y fijan ciertas reglas para permitir la supervivencia de su cultura y la protección de sus tierras. El multiculturalismo constitucional contenido en estos articulados es un fenómeno reciente que se inició en 1986 con la promulgación de las Cartas Constitucionales de Guatemala y Nicaragua. •

## CAPÍTULO III. PUEBLOS INDÍGENAS FRENTE A LA REALIDAD DE LA COOPERACIÓN, LA APARICIÓN DE UN NUEVO SUJETO SOCIAL Y POLÍTICO

“En toda América, de norte a sur, la cultura dominante admite a los indios como objeto de estudio, pero no los reconoce como sujetos de historia; los indios tienen folklore, no cultura; practican supersticiones, no religiones; hablan dialectos, no lenguas; hacen artesanía, no arte”

Eduardo Galeano

### III.1 LA COOPERACIÓN CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y SUS MODALIDADES

La cooperación internacional y los pueblos indígenas ha mantenido a lo largo de los años una relación compleja en la que las dos partes se necesitan mutuamente pero que no acaban de encontrarse de manera satisfactoria. Por su parte la cooperación internacional es una de las pocas herramientas al alcance de los pueblos indígenas con las que seguir avanzando en sus procesos de recuperación de la identidad y de ejercicio de los Derechos Humanos. Pero, lo que podría haber sido una relación placentera para ambas partes, no siempre ha resultado beneficiosa para los pueblos indígenas, que a lo largo de los años han visto como la cooperación internacional desembarcaba en sus comunidades a través de diferentes actores pero no les permitía apropiarse de ella para avanzar en sus procesos de ejercicio de derechos (Berraondo y otros 2012:13).

La situación social, económica y política de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe

expuesta en el capítulo II, implica que ningún programa de ayuda/cooperación puede legítimamente excluirlos de su lista de beneficiarios. Los pueblos indígenas han sido un grupo humano maltratado, perseguido y humillado a lo largo de la historia por parte de otro grupo humano.

Pero a pesar de esta realidad no es hasta hace unas pocas décadas que los pueblos indígenas constituyen un grupo prioritario de trabajo en la cooperación, habiendo sido dejados al margen durante mucho tiempo. Un grupo prioritario con matices, porque por ejemplo los propios ODM entendidos como guía orientativa oficial de la cooperación, no incorporan ninguna referencia a los pueblos indígenas, y menos aún de su visión del desarrollo.

A un nivel más concreto de la cooperación, podemos afirmar que los pueblos indígenas sí que han sido los testigos privilegiados de los cambios constantes de enfoques y de los diferentes procesos de burocratización de la cooperación internacional que les ha ido alejando cada vez más y más de la posibilidad de utilizarla.

Una cooperación que ha estado marcada por

diversas corrientes de pensamiento y contextualizada históricamente. En la actualidad, podemos afirmar que la cooperación internacional ha ido orientando su colaboración principalmente al cumplimiento de los acuerdos y convenios bilaterales que se suscriben entre los Estados, alentados por los discursos permanentes de los gobiernos que sustentan esta colaboración con palabras como el estado de «pobreza y extrema pobreza» en que se encuentran sus pueblos, sin enfocarse en las causas que lo generan (Cusurichi 2008:12 en Sainz 2008).

### ¿Por qué cooperar con los pueblos indígenas?

La respuesta a esta pregunta se hace extensible a otros sectores, y parece claro que hay múltiples respuestas cargadas todas ellas de un posicionamiento teórico y filosófico, puesto que detrás de esta pregunta hay un debate moral de porqué los seres humanos cooperamos entre sí. Profundizando en el debate y contextualizando de nuevo en porque cooperar con los pueblos indígenas, J. Daniel Oliva nos aporta una serie de argumentos (en Sevilla 2008:257):

- Deber moral de los países del Norte que constituiría una cierta restitución histórica. Porque los pueblos indígenas han sido sometidos a prácticas esclavistas, a la expropiación violenta de sus tierras, genocidios, expulsiones, traslados, pérdida de identidad... y no sólo en el pasado, pues esta constatación es presente e histórica.
- La cultura indígena contiene elementos de emancipación, liberación y mejora de la calidad de vida para los individuos indígenas y para toda la humanidad, por ello

trabajar desde la cooperación con el objetivo de preservar su cultura es un deber para la Comunidad Internacional. Dos de esos elementos son la sostenibilidad ambiental y la reciprocidad.

Por lo tanto la elección de cooperar por parte de cada Estado se convierte en una decisión ideológica a la vez que práctica, porque muchos gobiernos entienden la cooperación como una herramienta importante en su relaciones internacionales tanto políticas como comerciales.

### Modalidades, paradigmas y enfoques

En los últimos 60 años, se han promovido infinidad de enfoques y modelos para encontrar la fórmula de incidir en América Latina y el Caribe. Para comprender posteriormente en el estudio de casos, el presente de la cooperación bilateral con los pueblos indígenas, cómo y por qué ha sido la evolución de sus políticas debemos remitirnos a las propuestas concretas de pensamiento que han marcado el desarrollo desde los años 50 a la actualidad.

En la década de los 50, comenzó a implantarse la **Teoría de la Dependencia**, entendida como un conjunto de teorías y modelos que tratan de explicar las dificultades que encuentran algunos países para el desarrollo económico (Foster – Carter 1973, citado por Morales y Bá Tiul 2009:15). La teoría se fundamentaba en conceptos marxistas, y en los años 60 fue impulsados por economistas como Samir Amir, Theoronio dos Santos o Enrique Cardoso. Una de las tesis de esta teoría era que los países sólo tendrán cambios estructurales a través de la revolución social.

En la década de los 60, surgió la perspectiva del



**Realismo Político** que fundamentaba su teoría sobre la base del dilema de seguridad que afrontan los Estados en la búsqueda de un equilibrio del poder. Los Estados generan condiciones geopolíticas y económicas para preservar poder y hegemonía (Morales y Bá Tiul 2009:15). En este enfoque la ayuda externa es percibida como un medio de política exterior de los Estados.

Desde la CEPAL en los años 70, se originó una corriente más **Estructuralista** con Raúl Prebisch. Uno de los principales aportes de esta corriente fue la apuesta por el desarrollo endógeno, basado en generar industrias y sustituir la dependencia comercial que sufrían muchos de los Estados Latinoamericanos.

En esta misma década, también surgió la **Teoría de la Modernización**, que desplazó el concepto del desarrollo como un medio para la transformación de los problemas sociales y políticos e implantó la idea de la modernización de la institucionalidad como medio para promover crecimiento, estabilidad y seguridad (Morales y Bá Tiul 2009:17). Esta corriente fue muy criticada por aportar un modelo de desarrollo único y direccional.

A mediados de los 70, la ONU comenzó a aplicar el **Enfoque de Necesidades Básicas**, que pretendía producir cambios y solucionar los problemas sin cuestionarse la teoría económica del desarrollo. La principal crítica a este enfoque es que corre el riesgo de permanecer exclusivamente a nivel del bienestar para culminar en programas de caridad y proyectos aislados dirigidos a mitigar la pobreza en lugar de atacar sus causas estructurales (Kempf 2004:30).

Los años 70, es también la época en la que comienza a escucharse la **Teoría del Etnodesarrollo**, enfoque que aunque critica las formas dominantes en que Occidente ha impuesto el desarrollo se sigue moviendo dentro de una noción de progreso pero en este caso las comunidades étnicas son libres de construirla o definirla según sus condiciones identitarias (Berraondo y otros 2012:23). Es la época del surgimiento del movimiento indígena y se escuchan las primeras voces hacia el autodesarrollo, que llegaron con fuerza en la década de los 80 y 90.

Es la década de los años 80 cuando comienzan las **propuestas neoliberales** basadas en una economía neoclásica, y con una crítica al papel que estaba jugando el Estado. Es la época del Consenso de Washington y las políticas de Ajuste estructural que implicaron fuertes reducciones del gasto público y de los servicios sociales en la mayoría de los países de América Latina. Las políticas privatizadoras y modernizadoras incluyeron la privatización de la tierra, lo que conllevó a que los indígenas perdieran sus territorios debido a que su propiedad y titularidad era con frecuencia colectiva y/o no poseían ningún título legal que certificara que eran sus dueños originales (Kempf 2004:43).

La década de los 90 continuó en esta línea y estuvo marcada por corrientes partidarias del **mercado** como regulador del crecimiento o del Estado. Paradójicamente entre los 80 y los 90 se empezaron a consolidar una corriente de pensamiento desde el indigenismo que cuestionaba todos estos postulados (Berraondo 2012:22).

En la actualidad nos encontramos con modalidades más enfocadas al **desarrollo a escala humana**.

Incluso la ONU en 1997 hizo un llamamiento para enfocar el desarrollo desde la perspectiva de los Derechos Humanos (Morales y Bá Tiul 2009:23). Este enfoque basado en derechos es uno de los más implantado en las agencias bilaterales y multilaterales.

Incluso se puede corroborar como algunas de las teorías del autodesarrollo se están compatibilizando con el enfoque basado en derechos. Una compatibilidad con matices, porque como se advierte en el informe de Almaciga (Berrando y otros 2012:25) los indígenas han planteado cuestionamientos a la noción universalista de los derechos porque critican que tanto multiculturalismo como interculturalidad dan continuidad con la trampa de la inserción, siempre que el modelo de desarrollo sea homogéneo, privilegia la inversión del capital sobre la vida de la comunidad y la tierra.

En los últimos tiempos, y aunque más en el plano teórico y académico, la **teoría del post desarrollo** está aportando conceptos muy interesantes. Una de las contribuciones de esta teoría a la práctica del desarrollo consiste en el intento de descubrir las relaciones de poder que intervienen en el discurso del desarrollo y en su práctica, y en mostrar que la pobreza ha sido despolitizada y reducida a un problema técnico. En lugar de cambiar la estructura del poder que mantiene a

los pobres en una situación de marginalidad, los “expertos” del desarrollo identifican los problemas técnicos como lo relativo a cuestiones agrícolas (Kempf 2004: 67-68).

### **Dos Grandes Paradigmas en la Cooperación con Pueblos Indígenas**

Tras este análisis más histórico, podemos englobar la cooperación con los pueblos indígenas bajo dos grandes paradigmas siguiendo los estudios de Barrié (2003). Uno inicial que coincidiría con las primeras décadas y que tuvo drásticas consecuencias para el mundo indígena, el modelo desarrollista, y otro que surgiría gracias a las reivindicaciones indígenas y no indígenas, que propiciaron el cambio hacia un paradigma más pluralista.

El paradigma desarrollista se caracterizó por establecer una relación entre partidos políticos populistas y programas estatales de desarrollo y modernización de un país. Por ello, las estrategias propuestas fueron la integración económica, social y cultural de los indígenas en los Estados nacionales, al igual que la modernización y el progreso como vía de sobreponerse a sus “arcaicos” y tradicionales modos de producción y estructuras sociales (Kempf 2004:42).

Ejemplo de este paradigma fue en la década de los 50 - 60, los partidos políticos populistas de América Latina, como el PRI de México, prometieron atender las necesidades de la población pobre y de los pueblos indígenas a través de políticas sociales. Pronto se implementó una política de asimilación de los pueblos indígenas al desarrollo nacional con el objetivo de convertirlos en campesinos. Ser indígena era algo negativo que debía ser superado. La aculturación e integración cultural debía conseguirse a través de su integración en el sistema educativo nacional (Kempf 2004:42).

18. En el punto III.3 de este capítulo se desarrolla el enfoque con más detalle.

La tabla nº 10 recoge las principales diferencias entre los dos grandes paradigmas, lo que permite obtener una idea global de hacia donde se dirigía la cooperación en cada caso. •

Tabla nº 10-. Cambio de Paradigma sobre el desarrollo de los Pueblos Indígenas. Elaborado a partir del estudio de Barié 2005 (en Sevilla 2008:52)

MODELO DESARROLLISTA	MODELO DESARROLLISTA
Propiedad Colectiva Propiedad Individual Superación de la Tradición Cambio Cultural Desarrollo desde afuera Inversión y ayuda del Estado Campesino o granjero Agroindustria	Propiedad Colectiva Propiedad Individual Superación de la Tradición Cambio Cultural Desarrollo desde afuera Inversión y ayuda del Estado Campesino o granjero Agroindustria

### III.2 IMPLICACIONES DE LA AGENDA DE LA EFICACIA DE LA AYUDA EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL CON PUEBLOS INDÍGENAS

Hasta el momento se han realizado cinco reuniones claves a nivel internacional que han abordado el tema de la eficacia de la AOD: La Reunión de Monterrey 2002, y cuatro Foros de Alto Nivel de la Eficacia de la Ayuda.

- 1º. Foro: Roma (Italia) febrero de 2003
- 2º. Foro: París (Francia) marzo de 2005
- 3º. Foro: Acra (Ghana) septiembre de 2008
- 4º. Foro: Busan (Corea) diciembre de 2011

El **Consenso de Monterrey**, fue el documento emanado de la Conferencia Internacional sobre financiación del desarrollo que se realizó en la ciudad mexicana de Monterrey. Es un instrumento fundamental de la arquitectura actual de la ayuda bajo un modelo de desarrollo contextualizado en una orientación neoliberal y el logro de las metas de la Declaración del Milenio. Es este instrumento la piedra angular de lo que se comenzó a denominar como eficacia de la AOD. Es el que llama a la armonización entre la AOD y los Planes de desarrollo nacionales, exigiéndoles el compromiso de asumir el liderazgo de su propio desarrollo pero armonizado con los planes globales de la cooperación y otros instrumentos de seguimiento que permitan medir la eficacia de la ayuda en la reducción de la pobreza, el logro de la Declaración del Milenio y otros objetivos de desarrollo en los términos que luego especificaría la Declaración de París (Berraondo y otros 2012: 32).

En el año 2003, los representantes de las agencias multilaterales y bilaterales asistieron a una

nueva reunión en **Roma**, esta declaración continuó con el abordaje de los temas relacionados con que los propios países implementen sus modelos de desarrollo. Además, se cuestionó la cantidad de requisitos técnicos que se están imponiendo a los Estados socios y las organizaciones, se recalca la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas, se insta a los países donantes y socios a realizar convenios de armonización que permitan hacer seguimiento a la ayuda... Y otras serie de propuestas que serán concretadas en la Declaración de París.

La **Declaración de París** de 2005 supuso uno de los pilares de la nueva arquitectura de la cooperación para el desarrollo, constituyéndose como el principal instrumento sobre la eficacia de la AOD. La declaración surgió con el objetivo de mejorar la eficacia de la ayuda y enfrentar los problemas de descoordinación y fragmentación de los donantes (Oliva 2011:83). Reitera los compromisos de Monterrey para ampliar el volumen de la ayuda en la reducción de la pobreza y el logro de la Declaración del Milenio. No plantea discusión sobre el desarrollo, ya que la definición, el enfoque y las estrategias para lograrlo son plenamente asumidos en Monterrey desde el canon del crecimiento económico liberal y las posteriores declaraciones no volvieron a tocarlo desde ninguna otra perspectiva (Berrando 2012: 33).

Durante esta conferencia los países del Sur, defendieron de manera unánime que desaparecieran las prácticas de condicionamiento de la ayuda, que en ocasiones suponía una suerte de injerencia interna en los asuntos de los países (Oliva 2011:131). Por otro lado el Foro estuvo centrado en la necesidad de dejar atrás los problemas de descoordinación y fragmentación de los donantes. Como

crítica a la declaración surgió que las cuestiones de género y el derecho al desarrollo no tuvieron un tratamiento específico. La declaración tuvo un perfil muy tecnocrático, al caracterizarse por recoger los cinco principios claves de la eficacia de la ayuda:

**1. Apropiación:** El país socio lidera las políticas y estrategias de desarrollo y coordina las acciones.

**2. Alineamiento:** El donante basa su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo y utiliza instituciones locales, fortaleciéndolas. A su vez, con la cooperación internacional se refuerzan las capacidades de gestión de las finanzas públicas del país socio.

**3. Armonización:** El donante coordina y simplifica su procedimiento a través de acciones comunes. Se apuesta por la complementariedad entre los donantes y se incentiva la colaboración.

**4. Gestión por resultados:** Medir el impacto de las intervenciones a través de indicadores objetivos y para ello se requiere el compromiso de los donantes y de los socios. La toma de decisiones sobre acciones futuras se hará en función de los resultados obtenidos.

**5. Responsabilidad mutua:** El donante y el país socio comparten su apuesta por la transferencia y la efectividad de la ayuda.

En 2008 tuvo lugar la **Declaración de Acra**, en el que se abordaron entre otras cuestiones la gobernanza global, se hizo seguimiento a los compromisos y se ajustaron las metas del conjunto de declaraciones de la eficacia. Se llegaron algunos

consensos en temas referentes a la previsibilidad, los donantes en la medida de lo posible informaran de sus estimaciones sobre sus planes de ayuda para los siguientes años; a los sistemas nacionales, usando como primera opción por parte de los donantes el sistema de gestión financiera de los países en desarrollo; a la condicionalidad, indicando que los donantes dejaran de imponer condiciones; y a en referencia a la ayuda desligada donde los donantes trataran de quitar algunas de sus restricciones.

El acuerdo alcanzado en Busan el 1 de diciembre de 2011 tiene la intención de ampliar los compromisos de la Declaración de París para dar cabida a nuevos actores y contextos. En concreto trata de ampliar la aplicación de los Principios de París más allá de la ayuda a la cooperación para el desarrollo, define cómo los Principios de París están previstos para ser aplicados a nuevos actores y contextos, como por ejemplo los nuevos donantes, los Estados frágiles, y el sector privado. Por primera vez, las organizaciones de la sociedad civil fueron incluidas en las negociaciones formales como actores del desarrollo por derecho propio (OXFAM 2012).

El objetivo de estos Foros al menos en la teoría ha sido el de buscar que las prioridades de las agencias de los donantes estuvieran en sintonía con las prioridades de los países socios, de mejorar la eficacia de la ayuda, institucionalizar el sistema de ámbito global, incrementar la participación de la sociedad civil y mejorar la capacidad de los Gobiernos del Sur en la gestión e implementación de las ayudas.

Toda ésta nueva arquitectura ha estado acompañada de iniciativas de ámbito regional como la adopción del Código de Conducta de la Unión

Europea (Oliva 2011:132) por parte de la Comisión en el año 2007 que insta a los países a:

- Concentrar la actividad de cooperación en un número limitado de sectores.
- Llegar a acuerdos con el donante principal para no duplicar innecesariamente los esfuerzos y las iniciativas.
- Fomentar una cooperación y asociación delegadas.
- Reproducir las buenas prácticas a nivel regional.
- Establecer listas de países prioritarios.
- Prestar mayor atención a las carencias de los países desatendidos.
- Profundizar en las reformas de las agencias europeas de cooperación y mejorar la institucionalidad de los países socios.

A esta altura de la investigación debemos plantear una consideración y es sí la agenda del desarrollo y la eficacia de la AOD son compatibles con la agenda de la autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas. Porque igual, como advierte Surasky (en Sotillo 2011:281) sólo se trate de maquillar ese rol cambiando el eje y pretendiendo liderar un proceso de “eficacia de la ayuda” portan-dos dudosas credenciales para hacerlo.

Esta incompatibilidad se muestra en el estudio de Berraondo y otros autores (2012:33-34) en cinco elementos:

1. Las nociones de desarrollo presentado en Monterrey y las de las organizaciones indígenas, presentadas en espacios internacionales son contradictorias.
2. La agenda de la Eficacia plantea reforzar los planes de desarrollo de los gobiernos y sus marcos operativos, desconociendo que

en muchos Estados los pueblos indígenas se oponen precisamente a esos planes. En muchos casos, la situación es más complicada porque además de la oposición, las organizaciones indígenas son perseguidas en muchos países, como es el caso de los mapuches en Chile, los pueblos del Sur de México o el caso de Bagua, en Perú.

3. La ausencia de una relación con los derechos territoriales y el desarrollo hace que estos instrumentos no recojan el sentir de los pueblos indígenas, que en esta variable cifran su supervivencia y el ejercicio de sus derechos.

4. Los instrumentos de la eficacia tienden a desconocer a la sociedad civil, sólo la mencionan para consultas y tímidamente como actores del desarrollo en Acra. Los pueblos indígenas no son mencionados.

5. La eficacia está llevando a la focalización de recursos y las agencias de desarrollo y ONG internacionales lo están haciendo de la manera más simple, la concentración geográfica. Esto ha provocado que muchas agencias se retiren de países latinoamericanos y se concentren en continentes con índices de desarrollo humano más bajos, como África.

A este cuestionamiento hay que añadir que la nueva arquitectura de la cooperación están en total reajuste ante los acontecimientos actuales a nivel político y económico que viven las potencias europeas, principal foco de ayuda al desarrollo. La situación interna de cada uno de los países está influyendo en la nueva arquitectura que se estaba constituyendo. Los gobiernos europeos han disminuido drásticamente sus niveles de AOD, debilitando los pilares de esta nueva arquitectura. Por

todo ello, realmente se necesita que se produzcan cambios sustanciales y reformas estructurales destinadas a construir nuevos escenarios nacionales y un nuevo contexto de relaciones internacionales más cooperativo y social, que permita avanzar por esos objetivos.

Ante este panorama analizaremos que posición están tomando los cuatro casos objeto de estudio en esta investigación, en referencia con la agenda de la eficacia. Analizaremos cual ha sido el proceso de actualizar las prioridades de los donantes en sintonía con las prioridades de los países socios, de mejorar la eficacia de la ayuda, incrementar la participación, favorece una gestión e implementación de las ayudas más adecuada...

### III.3 EL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS COMO PARADIGMA DE UNA NUEVA COOPERACIÓN CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS

La riqueza cultural es patrimonio de la humanidad y es nuestra obligación conservarla, no como si fuera una pieza de museo o una sección del zoológico de la Tierra, sino como algo vivo y dinámico, algo que nos ayude a todos a lograr un futuro distinto que dejar a los que vengan detrás

**Mugarik Gabe.**

Como no podía ser de otra manera, y proviniendo de cuestiones conceptuales complejas, el enfoque basado en derechos humanos, EBDH, al igual que los términos analizados en la primera parte, también presenta multitud de propuestas de definición.

Una de las definiciones más consensuada es la que aportó en el 2000 el Equipo de Derecho al Desarrollo de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas:

*“(...) la integración de las normas, los criterios, y los principios del sistema internacional de los derechos humanos en los planes, políticas y procesos de desarrollo. Las normas y criterios son aquellos que están contenidos en los tratados y declaraciones internacionales. Los principios que incluyen son aquellos de igualdad y equidad, rendimiento de cuentas, empoderamiento y participación.” (OHCHR 2000: 5-6)*

Una definición más operativa es la de la Red EnDerechos (2011) *EBDH aporta un marco conceptual y metodológico fundamentado normativa-*

*mente en estándares internacionales de Derechos Humanos y operativamente dirigido a promover, proteger y hacer efectivos los Derechos Humanos.*

Según este enfoque, el desarrollo ya no es visto como caridad o un elemento deseado, sino como un derecho de todos los individuos y los pueblos. En los últimos años el enfoque ha recobrado un elevado protagonismo cuando la cooperación internacional ha realizado una fuerte reflexión crítica y autocrítica sobre los impactos y resultados (agenda de la eficacia de la ayuda) que ha producido desde que se generó todo el trabajo de la cooperación internacional para el desarrollo. Gracias a esta reflexión, el discurso de los Derechos Humanos ha recobrado una presencia importante para garantizar la materialización de las transformaciones políticas, sociales, económicas y jurídicas.

Aunque no existe una receta universal para el EBDH, los organismos de las Naciones Unidas han acordado un conjunto de atributos fundamentales (OHCHR 2012) que nos permiten hacernos una idea de las características básicas del enfoque:

- Cuando se formulen las políticas y los programas de desarrollo, el objetivo principal deberá ser la realización de los derechos humanos.
- Un enfoque basado en los derechos humanos identifica a los titulares de derechos y aquello a lo que tienen derecho, y a los correspondientes titulares de deberes y las obligaciones que les incumben, y procura fortalecer la capacidad de los titulares de derechos para reivindicar éstos y de los titulares de deberes para cumplir sus obligaciones
- Los principios y las normas contenidos en los tratados internacionales de derechos

humanos deben orientar toda la labor de cooperación y programación del desarrollo en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación.

El valor añadido del EBDH según la Red EnDerechos 2011 para el desarrollo, reside en poner especial énfasis en la *realización de los derechos de las poblaciones excluidas y marginadas*, y de aquellas cuyos derechos corren el riesgo de ser infringidos. Un programa orientado por el EBDH adopta una *visión holística, globalizante, del entorno*. Tiene presente el marco social, político y legal que determina la relación entre esas instituciones y las exigencias, los deberes y las responsabilidades resultantes. El EBDH ayuda a los países a traducir las *metas y normas internacionales de derechos humanos* en resultados nacionales alcanzables en un plazo determinado. Se centra en los procesos. Las responsabilidades en el logro de esos resultados o niveles se determinan mediante *procesos participativos* (elaboración de políticas, planificación nacional) y reflejan el consenso entre las personas cuyos derechos son infringidos y las personas que tienen el deber de actuar al respecto. El enfoque contribuye a que el proceso de formulación de políticas sea más transparente, y da a la población y las comunidades capacidad de acción para que los que tienen el deber de actuar rindan cuentas al respecto, asegurando que existan vías de reparación efectivas en caso de violación de derechos.

A partir de esta introducción al concepto de EBDH, podemos analizar como la utilización del enfoque por parte de los organismos de cooperación implica la apuesta por el cambio de concepción de los pueblos indígenas como beneficiarios de los proyectos a titulares de derecho pero no a

actores políticos<sup>19</sup>. Y en este sentido podemos dar un paso más en la reflexión y debatir si de alguna manera este enfoque no sigue continuando con la idea de que los indígenas son grupos vulnerables pero con derechos.

Lo cierto es que la aplicación del enfoque no es igual en todos los casos. Y cada organismo enfatiza unos aspectos u otros además de las diversas acepciones de su aplicación en la realidad. Lo que sí parece ser consensuado en los organismos que implantan este enfoque, es que ya no hay demandas sino exigencias en el cumplimiento de obligaciones por parte de los Estados de los derechos reconocidos, y la vulnerabilidad de los pueblos indígenas es comprendida como la falta de reconocimiento jurídico y la aplicación efectiva de sus derechos individuales y colectivos.

Así aunque el PNUD ha desarrollado propuestas metodológicas para poner en práctica el EBDH dentro de los ámbitos del desarrollo, este enfoque sigue siendo un reto para los organismos en su aplicación. Uno de los retos al que se enfrenta es considerar que los objetivos de desarrollo pasan ahora por la realización de los Derechos Humanos. Otro, es que supone un cambio en todas las fases de la cooperación y no sólo en las acciones.

Continuando con la reflexión y la autocrítica que el sistema de cooperación inicio con este enfoque consideramos que el problema de esta perspectiva es que no especifica a través de qué mecanismos será distribuido el poder económico y político necesario para proteger y hacer posible estos derechos.

Una manifestación de esta dificultad es la demanda de autodeterminación de los pueblos indí-

genas, que implica un control sobre sus recursos naturales y sus territorios, en los foros internacionales, una petición sistemáticamente denegada por los Estados nacionales (Kempf 2004).

Por lo tanto, y a pesar de la corriente general existente en la aplicación de este enfoque por parte de los organismos de cooperación, consideramos que en el campo de trabajo con los pueblos indígenas fue un paso hacia delante pero no a de ser el último. Sus dificultades en la aplicación efectiva en la práctica del enfoque son elevadas, y en especial en lo relacionado con los derechos colectivos, piedra angular de las reclamaciones indígenas.

En el Estudio de Casos analizaremos si las agencias están apostando por este enfoque, en que términos lo han interiorizado en sus propuestas y cuales son los matices que introducen cada caso.\*

19. Lo que enlace con lo expuesto en el punto III.2 de esta investigación

#### III. 4 LA APARICIÓN DE UN NUEVO SUJETO SOCIAL Y POLÍTICO.

Como indicamos en el punto III.1 la cooperación con los pueblos indígenas ha ido cambiando de paradigma de trabajo según se iba modificando la concepción misma de los pueblos indígenas. Por lo tanto la hipótesis inicial sería que según la construcción que los organismos internacionales se hacen sobre los pueblos indígenas se elaboran unas políticas u otras.

Este proceso lo podemos reducir a tres construcciones teóricas claves que han marcado un antes y un después en el Sistema de Cooperación Internacional:

1. Pueblos indígenas como grupos vulnerables
2. Pueblos indígenas como sujetos de derechos
3. Pueblos indígenas como actores políticos

La primera construcción teórica domino el pensamiento hasta casi los años noventa, que llegaron los enfoques a escala humana de la ONU posicionado a los Derechos Humanos en el centro del desarrollo. La tercera propuesta está tomado fuerza en la última década gracias a las reivindicaciones de una identidad indígena capaz de articular sus propuestas y reivindicarlas por ellos mismos.

##### **Indígenas como grupos vulnerables.**

Desde los años 50 con los programas de focalización de la pobreza que categorizaban a

los pueblos indígenas como grupos vulnerables, y casi hasta los años 90 la cooperación con los pueblos indígenas ha mantenido una imagen de ellos como grupos débiles y vulnerables a los que proteger de su propia cultura<sup>20</sup>.

Strobel (1996) describía la focalización como *“solidaridades localizadas y de corto plazo que combaten la pobreza y la marginalidad a través de la focalización puntual más que con programas sociales universales”*(citado por Kempf 2004: 44).

A partir de los años 80 las luchas sociales y movilización indígenas reclamaban por su parte que el mundo los viera como sujetos capaces de reivindicar y luchar por sus derechos. Estas voces tuvieron su eco en el seno del sistema de cooperación, donde se comenzaron a oír algunas voces que reivindicaban otra visión de los pueblos indígenas, ejemplo de ello es la agencia de cooperación NORAD, que desde 1983 tiene una política de cooperación con otro enfoque. Pero habría que esperar unos años más para que el sistema tomara conciencia de esta situación con el cambio de paradigma.

Esta concepción supuso la puesta en marcha de políticas paternalistas y como en otros sectores poblacionales tuvieron impactos negativos. Las culturas indígenas se vieron atacadas e infravaloradas. La dureza de este pensamiento calo en el imaginario social, en el que todavía quedan rastros que se pueden observar con actitudes y referencias negativas hacia los indígenas, quienes vieron como su cultura era infravalorada por una cultura dominante con la intención de protegerlos.

20. Estas concepciones se sitúan en las primeras definiciones sobre pueblos indígenas que analizamos en el capítulo 1.

### Indígenas como Sujetos de Derecho

El pensamiento social cambiaba de rumbo a inicios de la década de los 90, haciendo referencia a los pueblos indígenas como sujetos de derecho al desarrollo. Entendemos por sujetos de derechos a los titulares o, lo que es lo mismo, a aquellos beneficiarios de conjunto de normas que se han ido elaborando con el objetivo de garantizar este derecho, o bien a aquellos sujetos del Derecho Internacional que son los destinatarios de esas normas y que se ven obligados por las mismas (Oliva 2011:65).

Esta nueva construcción teórica del término indígena tuvo implicaciones directas sobre el Sistema de Cooperación Internacional. No podemos olvidar que este cambio de rumbo fue auspiciado por los nuevos enfoques que empezó a promover la ONU cuando hablaban de un trabajo a escala humana o cuando el PNUD comenzaba a reflexionar sobre el Índice de Desarrollo Humano.

Este cambio de políticas de cooperación implicó el reconocimiento de derechos básicos de los pueblos indígenas establecidos en la Declaración de las Naciones Unidas, como la autoidentificación, el reconocimiento de la vinculación entre los pueblos indígenas y sus tierras y territorios, el derecho a establecer e implementar sus propios modelos de autodesarrollo, y al consentimiento libre, previo e informado, incluido el derecho a no aceptar actividades que van en contra de estos derechos. (Stavenhagen 1998:172).

El paradigma de esta nueva concepción, fue el Enfoque Basado en Derechos Humanos, que analizamos en el apartado tres de este mismo capítulo. El enfoque identifica a los pueblos indígenas como titulares de derechos humanos y coloca la realización de estos derechos como el objetivo principal del desarrollo.

La situación actual es que muchas agencias, organismos e instituciones están tratando de implantar con mayor o menor éxito este enfoque en sus programas de cooperación.

### Indígenas como actores políticos

En las últimas décadas la construcción de una identidad indígena han encontrado en América Latina un nuevo camino hacia la politización, dando paso a la articulación de propuestas políticas y culturales. Este proceso ha tenido un nuevo eje de articulación en torno a la definición de pueblos indígenas como colectivo diferenciado y, en segundo lugar, en torno a su condición de sujeto político susceptible de reivindicar derechos culturales políticos y territoriales (De la Fuente 2010:9).

La diferencia de situaciones en las que viven los pueblos indígenas es muy diversa de un país a otro, pero incluso dentro de una misma región, por lo que también encontramos variedad de procesos en su politización. Es compartido por muchos autores y compartido en esta investigación, que las movilizaciones sociales que se han producido en estos años han jugado un papel fundamental, construyendo las condiciones necesarias para la aparición de este nuevo sujeto político. Los pueblos indígenas se han convertido en agentes sociales capaces de movilizar a grandes masas de población.

Esta emergencia de movilizaciones tiene múltiples aspectos y factores a tomar en cuenta, por un lado un proceso de afirmaciones de identidades colectivas y constitución de nuevos actores. Por otro, un fuerte cuestionamiento al Estado, centralizado y unitario que se trató de construir en América. Además de un cuestionamiento a las historias oficiales, al relato que estos Estados han

tratado de construir (Lux de Cotí 2010:11).

Estos cuestionamientos surgieron en un contexto en el que se dieron una serie de condiciones. Siguiendo a De la Fuente R. (2010:10-12) podemos concretar que fueron:

1. Agudización de las condiciones de vida y reducción de las expectativas de mejora socioeconómica, reformas legislativas, fin del reparto y reforma agraria, políticas neoliberales...

2. Democratización y revitalización de la ciudadanía en América Latina, caída regímenes autoritarios, entrada de organismos internacionales, influencia de reuniones y conferencias internacionales, apertura y libertas de expresión...

3. Experiencias de organización social y políticas previas, reinterpretación del discurso del indianismo, asesoramiento de antropólogos de la corriente etno-populista, articulación de redes regionales, nacionales y transnacionales, casos previos como os Kuna en Panamá, los misquitos en Nicaragua o los Inuit en Canadá.

Muchas de las mejoras y reconocimientos que se iban dando a nivel internacional pero también a nivel nacional en cada uno de los países de América Latina no fue para muchos autores un compromiso real, así la mayoría de las reclamaciones de los movimientos indígenas como el aumento de la participación política de los indígenas se quedó meramente en simples compromisos de intenciones, a distintos niveles y grados en cada uno de los países respetando las particularidades históricas y políticas de cada Estado.

Consideramos que la importancia de este

paso para los pueblos indígenas reside en que la capacidad política, como actor político y social, es clave para reivindicar demandas de una historia de marginación, reclamar la autonomía territorial y comunal de sus tierras, así como, defender sus propios derechos económicos, sociales, culturales...

La diferencia quizás más clara con la visión de sujetos de derechos es que al reclamar ser considerados como actores políticos se está reclamando ser tratados como un colectivo diferenciado que permita mantener su modo de vida a la vez que participan en el sistema político regional, nacional e internacional. No sólo tienen derechos sino que reclaman su derecho a participar políticamente, a hacer valer su propio discurso en la agenda política, al reclamo de la soberanía de los recursos naturales en las zonas que habitan, el rechazo a aquellas políticas que estén en contra de su forma de vida...

Los pueblos indígenas han alcanzado una masa crítica de capacidad política, y desafiarán todo intento de generalización o simplificación, y sobre todo de pretender hablar en su nombre. •

# SEGUNDA PARTE: ESTUDIO DE CASOS

## CAPÍTULO IV. JUSTIFICACIÓN Y METODOLOGÍA DEL ESTUDIO DE CASOS

### Justificación

En el marco teórico que hemos construido en la primera parte, se ha constatado que los pueblos indígenas han sido considerados por la Cooperación Internacional como un tema de prioridad con matices a partir de los años 90, cuando progresivamente los principales donantes multi y bilaterales formularon directrices operativas y estrategias específicas, algunos en el marco de su lucha contra la pobreza, otros con enfoques y mecanismos específicos de cooperación con los pueblos indígenas.

Sin embargo, también se ha constatado que no existe todavía un consenso oficial en cuanto a la definición de conceptos claves, incluido el propio término de indígena, ni existe un cuadro general para entender lo que se ha hecho hasta el momento, siendo arriesgado ante los datos que se encuentran presentar un diagnóstico de la situación.

Desde el concepto abstracto de la identidad indígena analizado anteriormente, hasta la concreción de un modelo de desarrollo en busca del bienestar hay un largo camino que implica superar muchas barreras existentes como la sensibilización y movilización de la sociedad civil, la transformación de la legislación pertinente, la constitucionalización consecuente de los derechos indígenas, la voluntad de los entes públicos y privados, la eficacia de la gestión pública...

Teniendo presente este marco y con un enfoque cualitativo de producción y análisis de datos vamos a realizar a continuación un estudio de casos que pretende comprobar si la hipótesis principal y la secuencia de subhipótesis de la investigación se cumplen o no.

El interés por elegir cuatro agencias europeas para el análisis reside en tres aspectos destacables. En primer lugar porque la UE junto con sus países miembros es el mayor donante en materia económica del mundo (datos OCDE), lo que supone un número de proyectos y programas muy considerable. En segundo lugar porque cuenta con posicionamientos claros hacia el apoyo de los pueblos indígenas. Y en tercer lugar porque la agencia dentro del contexto europeo presentan programas de cooperación muy dispares. Los cuatro casos de estudio seleccionados han sido:

- 1) La Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo, AECID
- 2) La Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional, DANIDA
- 3) La Agencia Noruega de Cooperación Internacional, NORAD
- 4) La Agencia Alemana de Cooperación Internacional, GIZ

La justificación de por qué la elección de cada agencia se recoge en la siguiente tabla:

Tabla nº 11-. Justificación de la elección de los casos

<b>AECID</b>	A pesar de su inicio tardío en cooperación con otras agencias, presenta una estrategia con una elaboración teórica muy detallada y un volumen de proyectos muy elevado en la región de América Latina y el Caribe.
<b>DANIDA</b>	Es la agencia que ha tenido mayor presencia no tanto en número de proyectos financiados sino sobre todo en el desarrollo teórico y los procesos de evaluación. Siendo pionera en muchos aspectos.
<b>NORAD</b>	Es la primera agencia europea en elaborar una estrategia propia de cooperación con pueblos indígenas. Y presenta un desarrollo teórico de comprensión de los pueblos indígenas muy interesantes.
<b>GIZ</b>	Presenta un punto de trabajo distinto al de las otras agencias seleccionadas. Es más práctica con su desarrollo teórico y su modelo se aleja de los parámetros más progresistas que buscan modelos de autodesarrollo indígenas. Tiene una gran historia de trabajo en muchos países latinoamericanos.

### Objetivos

El estudio pretende buscar la especificidad y relevancia de cada caso de estudio, a través del análisis de diversas fuentes documentales. Los objetivos de la investigación que se plantearon inicialmente son:

- Examinar las modalidades de cooperación con pueblos indígenas de las agencias bilaterales europeas.
- Destacar los datos y las especificidades más relevantes de cada agencia/caso.
- Analizar los resultados y cambios observados a lo largo de las últimas décadas, y las tendencias actuales observadas.
- Poner de relieve algunas lecciones/innovaciones/ buenas practicas de la coope-

ración bilateral con los pueblos indígenas.

- Proponer posibles ejes de trabajo futuro.

Se va a tratar de obtener una visión del trabajo con pueblos indígenas que se han venido realizado desde las cuatro agencias bilaterales, analizando sus similitudes y diferencias, en busca de la especificidad de cada caso. Tratando de dar respuesta a qué retos y potencialidades han planteando, a través de qué procesos han elaborado los documentos, cuales son las características principales, que innovaciones están incluyendo respecto a otros sectores de trabajo...

### Periodo que abarca el estudio

La investigación abarca desde los años 60 a la actualidad, debido a que en la época de los 60

fue cuando empezaron las primeras agencias de cooperación europeas a trabajar con los pueblos indígenas y hay documentación y referencias al respecto. En un momento dado hemos abordado algún aspecto de etapas anteriores con el fin único de ofrecer explicaciones históricas de la actual situación.

#### Delimitación del Estudio

No se trata de un estudio cuantitativo aunque se incluyan datos, sino que es un estudio cualitativo de producción y análisis de información cualitativa recopilada de diversas fuentes documentales y secundarias. La posible aplicación práctica de esta investigación subraya su relevancia para posibles elaboraciones de políticas de cooperación con pueblos indígenas.

#### Metodología del Estudio de Casos

El análisis se ha diseñado para facilitar la búsqueda de la especificidad de cada caso entre los datos. Para ello, se ha establecido un esquema básico de trabajo que es el que ha orientado la recopilación de información y análisis, que se recoge en el gráfico nº 1. Este esquema contiene una descripción del contexto nacional; la percepción de cada agencia sobre lo que comprende por pueblos indígenas; los principales actores implicados; su enfoque, filosofía y características básicas; un estudio longitudinal para conocer cuando comenzó la preocupación por los pueblos indígenas, y que pasos han seguido; y la coherencia discursiva de cada caso.

Gráfico nº1 Esquema de análisis.



Para llevar a cabo este esquema de análisis de manera más sistematizada hemos establecido un guión que recoge toda la información obtenida. Este guión se va a seguir con cada uno de los cuatro casos por separado. Para posteriormente en el capítulo VII incidir en la especificidad y relevancia de cada caso.

#### 1º Introducción (Contexto Nacional, Internacional, Actores...)

#### 2º Estudio longitudinal (Evolución, Estrategias Y Otros Documentos...)

#### 3º Construcción de una Identidad Indígena (Enfoque, Filosofía, Participación..)

#### 4º Estrategia Paso A Paso

#### 5º Participación / Buenas Practicas / Riesgos

Para analizar el punto número 5 se va a seguir el Análisis de buenas prácticas de las agencias de cooperación sugerido por Minority Rights Group (2003), que recoge los principios o indicadores básicos que serán analizados:

#### 1-. Participación y fortalecimiento de capacidades.

Tanto a nivel de políticas como de instrumentos. A menudo se da el caso de que las agencias señalan la búsqueda de participación de los pueblos indígenas pero no especifican el significado mismo de "participación" ni las condiciones necesarias para una participación (Janet 2003:33):

- "Compromiso a largo plazo.
- Fomentar la participación de todos/as los/as miembros de los pueblos indígenas,

incluidos los más desfavorecidos. En todas las comunidades existen diferentes grados de desigualdades, y pasa lo mismo en los pueblos indígenas, por ello la equidad debe de estar presente y evaluarse para garantizar que los grupos más vulnerables de las comunidades no sean excluidos del proceso de desarrollo.

- La participación debe ir de la mano de una estrategia de fortalecimiento de capacidades. El fortalecimiento trata por ejemplo de aumentar los conocimientos, destrezas, autoestima y acceso a los recursos, teniendo muy presente que las personas son diversas y tienen capacidades diversas.

- Fomentar la participación a lo largo de todo el ciclo del proyecto / programa a pesar de las reticencias expuestas por las agencias, que consideran que las etapas iniciales requieren de más tiempo y esfuerzo.

- La participación debe de ser significativa."

Para analizar que es lo que entiende cada agencia por participación se cuenta con una jerarquía de indicadores de participación, tabla nº 12, que nos permitirán situar a cada agencia en su nivel de participación. El nivel 1 en contra del mejor interés de los participantes. Los niveles del 2 al 4 corresponden a participación de una vía generalmente entendida como comunicación o información de los beneficiarios a las agencias (ej. Encuesta) o viceversa de las agencias a los beneficiarios. Los niveles 5 en adelante pueden ser considerados como una participación más plena, porque conllevan un diálogo entre las partes, es un compartir.



### 2-. Evasión del impacto adverso.

Los proyectos de desarrollo pueden tener consecuencias sobre la vida de los pueblos indígenas. (ejemplo: construcción de presas)

### 3-. Mejora del bienestar.

La Agenda 21 adoptada en UNCED, conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo y Medioambiente en junio de 1992, recoge el concepto de "bienestar cultural, social, eco-

nómico y físico de los pueblos indígenas". Las agencias deben de procurar promover los derechos de pueblos indígenas, de manera que mejore su bienestar: derecho a tierras y recursos; mayor disponibilidad de ingresos; acceso a micro finanzas; acceso a un mercado para sus productores; mejor acceso a servicios de salud y medicinas; promoción de la educación propia; cambios en la legislación; mejora relaciones comunitarias.

Tabla nº 12-. Niveles de participación (MRG [1] 2003 <sup>21</sup>)

NIVEL DE PARTICIPACIÓN	ARNSTEIN (1969)	THOUBURN, LEWIS, SHEMMINGS (1995)
NIVEL 7	Control ciudadano Participación en el diseño de servicios	Poder delegado
NIVEL 6	Poder delegado	
NIVEL 5	Sociedad	Participación en sociedad
NIVEL 4	Aplacamiento Consulta	Participación
NIVEL 3	Consulta	Mantener bien informado
NIVEL 2	Terapia	Aplacamiento
NIVEL 1	Manipulación	Manipulación

### 4-. Valorar, respetar y proteger la diversidad cultural y el conocimiento indígena.

Incluido el reconocimiento de la diversidad del concepto mismo del desarrollo. El respeto por la diversidad cultural implica un respeto por el

conocimiento indígena tan a menudo descuidado o subestimado en los proyectos de desarrollo. (MRG 2003:43)

### 5-. La no-discriminación.

## CAPÍTULO V. CONTEXTUALIZACIÓN DEL ESTUDIO DE CASOS: LA UNIÓN EUROPEA.

Como señalamos en la justificación del estudio de casos, se han seleccionado cuatro agencias de cooperación de cuatro Estados Europeos: Alemania, Dinamarca, España y Noruega. La política europea va a orientar la política de los Estados, incluidos los temas de cooperación con pueblos indígenas, pero no del mismo modo en los cuatro casos. De los cuatro casos, Alemania es miembro de la UE desde 1957, Dinamarca desde 1973, España desde 1986 pero Noruega no es miembro.

Cuando se analice caso por caso, comprobaremos si existen diferencias relevantes entre la cooperación con los pueblos indígenas de los tres países miembros de la UE y Noruega. A priori lo que parece es que las diferencias no podrán ser muy grandes, porque Noruega es parte del Espacio Económico Europeo y participa en muchos de los programas y actividades que se promueven.

### Antecedentes Históricos de la cooperación europea con los pueblos indígenas

La Unión Europea no tiene una práctica consolidada y continuada en el tiempo de cooperación con los Pueblos indígenas. Si bien, no es descabellado pensar que muchos de los programas y proyectos puestos en marcha por la Unión Europea con los países ACP han repercutido en los Pueblos Indígenas.

Su interés por desarrollar una política propia de cooperación con los pueblos indígenas se

puede situar a principios de los años 90, cuando comenzó a difundirse en varias Direcciones Generales de la Comisión Europea. Situando como momento clave de su apogeo la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, CNUMAD, y la proclamación por parte de las Naciones Unidas del Año Internacional de las Poblaciones Indígenas en el Mundo, en 1993.

La cooperación Europea más numerosa es la que realizan los países europeos directamente, a través de sus agencias de desarrollo principalmente, mediante donaciones o créditos cuyos destinatarios son los gobiernos, organizaciones o comunidades indígenas.

La primera agencia bilateral europea que inicio su trabajo con los pueblos indígenas fue la **Noruega** en 1983 con su Programa específico. Tendrían que pasar diez años hasta que otra agencia iniciará su trabajo, fue la **Holandesa** que inició su andadura a través de un programa de cooperación en sus Embajadas, Programa Especial de Cooperación para el Desarrollo y Programa de Cooperación Cultural.

Una de las agencias con mayor presencia no sólo en número de proyectos financiados en comunidades indígenas sino en desarrollo teórico ha sido la **Danesa**, que inició su trabajo de cooperación con los pueblos indígenas en 1994 con la publicación de la Estrategia para el apoyo a los pueblos indígenas. La presencia de comunidades

21. Fuentes Arnstein, S. R., " A ladder of citizen participation! Journal of the American planning, vol 35, nº4 1969; Thoburn J. Lewis A y Shemmings D. Paternalismo r Partnership? Family Involvement in the Child Protection Process, Londres HMSO 1995.

indígenas en Dinamarca, especialmente en la región de Groenlandia, ha permitido que en la redacción de los documentos se cuente con representantes indígenas y en poder convertirse para muchos en una de las agencias más sensibilizadas con los pueblos indígenas. Es una de las agencias que más autoevaluación realiza.

En este mismo año, 1994, comenzó también su trabajo con pueblos indígenas, aunque desde posicionamientos diferentes la agencia de cooperación **Belga** con sus programas de solidaridad y apoyo a los pueblos indígenas cuyos principales objetivos eran la educación bilingüe e intercultural, la planificación territorial, el acompañamiento en foros internacionales y la capacitación para el liderazgo (Oliva 2008:515). Si bien, donde la agencia Belga está asumiendo un puesto importante es gracias a sus aportaciones al Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, organización de la que forma parte, siendo el único país no iberoamericano que es miembro de pleno derecho de la misma.

A partir de 1996 el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) Alemán comenzó una línea de ayuda con las comunidades indígenas<sup>22</sup>, que siguió la agencia de cooperación **alemana, GTZ**. Sus prioridades han residido en la lucha contra la pobreza, el desarrollo rural, la educación, la defensa de los derechos indígenas, la capacitación técnica, el reforzamiento de sus organizaciones, la consolidación de las estructuras democráticas, la protección ecosistemas y la atención a la salud.

La **agencia española** de cooperación presenta

su punto de inflexión en 1997 con la publicación de la Estrategia de cooperación con los pueblos indígenas, centrada en los principios de autodesarrollo y la defensa de los derechos indígenas. La estrategia consolidó el Programa Indígena, que en palabras de J. Daniel Oliva, lo podemos definir como modesta unidad de carácter operativo, de escaso personal aunque bien cualificado, que centraliza y coordina en gran medida la ayuda española a los pueblos indígenas, a través de los programas bilaterales de cooperación con países latinoamericanos. (2008:517)

Otras agencias europeas como el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, la Agencia de Cooperación Internacional Austríaca, la agencia Sueca de Cooperación Internacional, la Agenda Suiza para el Desarrollo, la Agencia Francesa de Desarrollo y el departamento de Cooperación Internacional para el desarrollo de Finlandia, con mayor o menor grado de concreción o especificidad presentan programas de cooperación con pueblos indígenas.

Casi dos décadas después, la política de cooperación con los pueblos indígenas europea se puede decir, y siguiendo la tesis de De La Fuente R. (2010), que es una política sectorial enmarcada en el área de Gobernanza, Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia, a pesar de los esfuerzos que la Comisión y el Consejo de Desarrollo están realizando desde 1997, cuando el Consejo requirió a la Comisión un documento sobre la política de cooperación con los Pueblos Indígenas.

### Base Normativa Europea

La Unión Europea se ha manifestado a través de diferentes resoluciones y conclusiones a favor del reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas, lo que ha generado una base normativa extensa. Como instrumentos claves se encuentra el *Informe de la Comisión al Consejo, Progreso del Trabajo con los Pueblos Indígenas*. Bruselas 11.6.2002 COM (2002) 291 final y *Support for Indigenous Peoples, Working Document of the Commission on support for indigenous peoples in the development cooperation of the Community and the Member States* mayo 1998. Ratificado mediante la Resolución núm. 13461/98 del Consejo 30.11.98 en su reunión 2141. En esta resolución se hace referencia a los instrumentos internacionales relativos a los pueblos indígenas. El enfoque de la Resolución según J. Daniel Oliva (2008:523) es integral puesto que está vinculado a la defensa de sus derechos diferenciados, así mismo, se indica que a los pueblos indígenas se les debe de reconocer el derecho a elegir su propio desarrollo (incluyendo el derecho a negarse a proyectos, derecho a la compensación...). Es decir, la cooperación europea en su resolución está apostando por un acercamiento hacia el autodesarrollo de los pueblos indígenas, lo que supone que la preocupación de los pueblos indígenas debería integrarse como un aspecto transversal en todos los niveles de cooperación al desarrollo.

La Comisión además ha integrado también los asuntos de los pueblos indígenas en una serie de reglamentos, documentos, directrices...

- Documento de programación para 2002-2004 de la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos, sección 1.4.3 pueblos indígenas.

- Comunicación de la Comisión al Consejo y el Parlamento Europeo: El papel de la Unión en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países, 8 de mayo de 2001, COM (2001) 252.

- Declaración de la Presidencia de la UE en el punto 7 del orden del día, 57 Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 19 de marzo- 27 abril de 2001.

- Reglamento sobre Integración de la dimensión medioambiental en el proceso de desarrollo. Reglamento CE= nº 2493/2000 del consejo de 7 de noviembre de 2000, DO L 288 de 15.11.2000.

- Acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación ente la Comunidad Europea y sus estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por otra. SO L 276 de 28.10.2000.

- Reglamento sobre los Derechos Humanos. Reglamento nº 975/99 y 976/99 del Consejo, de 29 de abril de 1999, DO L 120 de 8 de mayo de 1999.

- Conferencia de Helsinki de noviembre de 1999 se hizo especial referencia a la necesidad de prestar una mayor atención a los pueblos indígenas árticos en la cooperación de la dimensión septentrional.

- Reglamento sobre cofinanciación de las ONG. Reglamento (CE) nº1658/98 del Consejo de 17 julio 1998.

- Artículo 20 del Acuerdo marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus países miembros. Diario Oficial L 127 de 29.4.1998.

- Dialogo para los documentos estratégi-

22. Concepto relativo a la cooperación para el desarrollo con pueblos indígenas en América Latina Bonn 1996.

Posteriormente se ha realiza una revisión a partir del estudio de 3 países Bolivia, Ecuador y Guatemala.

cos de los países negociadores y los programas indicativos nacionales. UE – Botswana (se especifican modalidades concretas de intervención, incluida la atribución de capacidad de las organizaciones de pueblos indígenas). UE-Brasil (la problemática de los pueblos indígenas se reconoce como tema horizontal del programa de lucha contra la pobreza)

- Acuerdo marco de cooperación entre la CEE y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, DO L63. / DO L 172 de 30.6.1986 (preservar la diversidad biológica basándose en los intereses de los pueblos indígenas).

El Parlamento Europeo ha sido una de las Instituciones que más ha volcado su interés en los Pueblos Indígenas desde la década de los 80, y ejemplo de ello son sus Resoluciones:

- Resolución sobre la situación de los indios en el mundo, de 14 de abril de 1989, DOCE núm. C120 de 16 de mayo de 1989, p.328.
- Resolución sobre los pueblos indígenas y el quinto Centenario de 12 de marzo de 1992 DOCE núm. C94 13 abril 1992 p.268
- Resolución sobre las medidas internacionales necesarias para una protección efectiva de los pueblos indígenas, 9 de febrero de 1994 DOCE núm. C61 28 febrero 1994 p.70. (Se solicitaba a los Estados de la unión que se adhirieran al Convenio 169 OIT)
- Resolución sobre la Década Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo,

de 19 de enero de 1995. DOCE núm. C43 de 20 febrero de 1995 p.85.

- Resolución sobre la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 4 de diciembre de 1995. DOCE núm. C323 de 4 de diciembre de 1995 p.117.

Incluso más concretamente, se han elaborado resoluciones que hacen referencia a la situación de algunos pueblos indígenas concretos:

- Resolución sobre la situación de los indios Yanomami en el Brasil, de 18 de enero 1990 DOCE núm. C38 de 19 de febrero de 1990 p. 144.
- Resolución de los derechos humanos y las minorías indígenas en Argentina de 13 de marzo de 1997 DOCE núm. C115 14 de abril de 1997 p. 171.
- Resolución sobre el asesinato de 45 campesinos indígenas en el Estado mexicano de Chiapas de 15 de enero de 1998 DOCE núm. C34 de 2 de febrero de 1998 p. 161

Y resoluciones que hacen referencia a la relación de los pueblos indígenas con el medio ambiente:

- Resolución sobre la conservación de los bosques tropicales y Resolución sobre los problemas del medio ambiente en la región amazónica de 25 de Octubre 1990 núm. 295 y de 26 de noviembre de 1990.
- Resolución sobre la violación de los derechos de los pueblos indígenas y la explotación intensiva de los bosques tropicales en la isla de Yamdena, Indonesia de 20 de febrero de 1997 DOCE núm. C85 de 17 de marzo de 1997 p. 147

En 2008, la Comisión Europea publicó su primer manual de herramientas para la cooperación comunitaria con los pueblos indígenas (CUE, 2008), enfocado en el grupo de países de África, el Caribe y el Pacífico, ACP. Tiene el objetivo de proporcionar asesoramiento y asistencia a las Delegaciones de la Comisión Europea sobre la integración de los pueblos indígenas en la formulación y ejecución de los programas de desarrollo de la Comisión Europea.

### Cumbres Europeas

En el recorrido que la UE está realizando para establecer y fortalecer una estrategia de cooperación con los Pueblos Indígenas se han celebrado 4 cumbres entre la Unión Europea y los países de América Latina y Caribe: Río, Madrid, Guadalajara y Viena.

Para J. Daniel Oliva (2008:510) estas Cumbres sólo han puesto de manifiesto que el asunto de la cooperación birregional con pueblos indígenas no ha sido un tema central y su tratamiento no siempre ha sido el más adecuado. De esta forma, ni las mesas de discusión sobre cohesión social o desarrollo sostenible, los documentos de trabajo, las reuniones subregionales, los informes de evaluación, las propuestas sobre los valores comunes o compartidos o las declaraciones políticas finales han sabido recoger a juicio de J. Daniel Oliva, la trascendencia que la cuestión indígenas debe de tener en la acción coordinada entre la Unión Europea y los países latinoamericanos.

Para este mismo autor el tratamiento concedido a los Pueblos Indígenas en el marco de las Cumbres ha variado entre: las referencias tangenciales, la confusión terminológica y conceptual, y la tendencia a identificar a los Pueblos indígenas como grupos vulnerables. A pesar del tratamien-

to inadecuado e insuficiente que señala Oliva (2008:512), a la vez se puede señalar que las Cumbres no deben de llevarnos a negar una realidad consolidada: *la existencia de un campo de cooperación específico euro-latinoamericano-caribeño para la protección de pueblos indígenas.*

De esta manera se entiende como la Unión Europea ha asumido políticas de compromiso con los pueblos indígenas, incluyendo el enfoque de autodesarrollo, como modelo de acción comprometido con el pluralismo y la diversidad cultural donde los pueblos indígenas son los protagonistas y agentes de cambio de su propio desarrollo.

### Tareas pendientes

Como en muchas otras materias relacionadas con la cooperación, es necesario trabajar la coordinación entre la Unión Europea y los Estados miembros, para evitar la duplicidad de esfuerzos, el trabajo en líneas dispares, y llevar una voz común a los foros internacionales. A este respecto el Consejo pidió a la Comisión europea en el 2002 un documento que analizase el balance del trabajo en estos últimos años con los pueblos indígenas. Este informe se presentó el 11 de junio de 2002 con tres orientaciones claves:

1. Integrar la cuestión de los pueblos indígenas en la totalidad de las políticas, programas y proyectos de la UE.
2. Consultar a los Pueblos indígenas sobre las políticas y actividades que les afecten y participación de los pueblos indígenas en relación a cualquier acción, programa o proyecto relacionado con el proceso de desarrollo social.
3. Prestar ayuda en los ámbitos temáticos más importantes.

El informe recogía el trabajo previo lo que nos permite conocer una aproximación de cómo está siendo el aporte de la UE a la cooperación internacional con los pueblos indígenas “entre 1998 y 2000 se asignaron 21,9 millones de euros a proyectos que beneficiaban directamente a los pueblos indígenas, a partir de partidas presupuestarias siguientes: B7-6000 (Participación comunitaria en acciones ejecutadas por ONG), B7-7 (IEDDH- Democracia y Derechos Humanos), B7-6200 y B7-62001 y B7-8110 (Medio Ambiente y bosques tropicales) y la partida presupuestaria B7-210 del presupuesto ECHO”, COM/2002/0291:5

Esto se materializó por ejemplo en América Latina a partir del 2000, a través de IWGIA, que recibió 1,1 millones de euros para coordinar micro proyectos llevados a cabo por organizaciones indígenas de base y a través de ALDHU que recibió una subvención de 603.397 euros para la implantación de una red radiofónica que reforzase la comunicación entre los pueblos indígenas del Amazonas y preservase su modo de vida. (De la Fuente 2010:36)

J. Daniel Oliva (2008:527) señala como desafíos para la cooperación europea, la necesaria adaptación de los enfoques de aplicación, seguimiento y supervisión de los Objetivos del Milenio a la especificidad de los pueblos indígenas, así como, la elaboración de indicadores generales estipulados en el marco del Programa General, mejorar los instrumentos de coordinación, sistematizar los datos de evaluación de las necesidades y de los resultados de la cooperación y desterrar definitivamente las políticas verticalistas que pese a lo analizado persisten, involucrando en la práctica a los pueblos indígenas como beneficiarios y agentes de su propio desarrollo.

Algunos de los Programas más destacados de la UE cuyas acciones afectan a los pueblos indígenas:

- Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH).
- Programa para la conservación y el desarrollo sustentable de bosques tropicales y otros bosques en países en desarrollo. (exige la consulta previa y la participación activa de las poblaciones afectadas).
- Programa de Cofinanciación con las ONG europeas. Según datos de la Comisión se estima que un 1por100 de los proyectos en curso (1500) financiados por este Programa tienen como beneficiarios a los Pueblos Indígenas. Pero, no hay datos que confirmen que estos proyectos sigan las directrices del Consejo.

Las agencias bilaterales reciben de la UE y construyen junto a ella este marco normativo que guía su políticas como Estados miembros, a continuación, vamos a ver como aunque comparten las cuatro agencias el mismo marco normativo cada una mantiene sus propias especificidades, lo que permite obtener cuatro políticas de cooperación con los pueblos indígenas diferentes. •

## CAPÍTULO VII. EXPERIENCIAS Y ESTRATEGIAS DE LAS AGENCIAS BILATERALES DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL PARA EL  
DESARROLLO, AECID



### 1º INTRODUCCIÓN

**Contexto Nacional, legislación e historia:** Los antecedentes españoles de la cooperación se pueden situar en la Constitución 1978 pues en el preámbulo se recoge “colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre los pueblos de la tierra”. Es en esta época en la que España comienza a asumir un rol proactivo (Oliva 2011:146) a favor de la cooperación con otras regiones con las que mantenía lazos históricos y culturales o relaciones de vecindad, aunque su rol fue más bien simbólico<sup>23</sup>.

En la década de los ochenta España se fue poco a poco consolidando como país donante comenzando a colaborar con diversas instituciones internacionales y estableciendo una línea específica de trabajo con los pueblos indígenas. En esta época se fueron creando las administraciones

necesarias para poner en marcha la cooperación española. El real decreto 1485/1985 de 28 de agosto, creó la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, SECIPI<sup>24</sup>, que posteriormente pasaría a ser llamada Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, SECI. En 1986 se creó como órgano de apoyo a la coordinación de la administración la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional<sup>25</sup>. Y en 1988 se creó la Agencia Española de cooperación internacional, AECI<sup>26</sup>, posteriormente paso a llamarse Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID. Desde su creación la AECI (D) es responsable del diseño, ejecución y gestión de los proyectos y programas de cooperación para el desarrollo y ha venido asumiendo y reconociendo cada vez con mayor firmeza la necesidad de prestar una atención específica a los pueblos indígenas.

23. Recordando que en 1974 se comenzó a colaborar con el Fondo Africano de Desarrollo. En 1976 se realizaron las primeras aportaciones al Banco Interamericano de Desarrollo. En 1977 se firmaron los primeros acuerdos con el Banco Mundial.

24. Real Decreto 1485/1985 de 28 de agosto.

25. Real Decreto 451/1986 de 21 de febrero. Posteriormente adoptaron funciones y composición: RD 23/2000 de 14 de enero; RD 553/2004 de 17 de abril y RD 1412/2005 de 25 de noviembre

26. Real Decreto 1527/1988 de 11 de noviembre.

En 1991 España se incorporó al Comité de Ayuda al Desarrollo, CAD. Y junto a un movimiento ciudadano muy potente (Campañas O,7%) y una cierta conciencia colectiva España en tan sólo quince años de historia en cooperación pasó a colocarse entre los principales donantes.

Un hito importante fue la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo adaptada el 7 de junio de 1998 con un consenso más o menos generalizado entre los principales partidos (Oliva 2011:149). La ley recoge los principios, objetivos, prioridades geográficas y sectoriales, los sistemas de planificación y la base institucional de la ayuda al desarrollo de España. Este marco normativo se complementa con la aprobación del RD 22/2000, que constituyó la Co-

misión Interterritorial que busca la coordinación entre las diferentes administraciones que realizan cooperación. El RD 714/2003 centrado en microcréditos y el RD 519/2006 por el que se estipulan los derechos y deberes de los cooperantes.

**Concentración Geográfica:** Debido a la relación histórica con América Latina la cooperación con pueblos indígenas se ha centrado en esta región especialmente. Esta cooperación es extensible a otros países según las directrices del Plan Director de la cooperación española. Los siguientes dos gráficos recogen la distribución por países del presupuesto de la AECID dedicado a los pueblos indígenas, la primera recoge los datos de 1997 cuando se inició el programa y la segunda es del 2004.

Presupuesto de la AECID destinado a proyectos de desarrollo indígena. Distribución por países.

Gráfico nº 2-. Año 1997

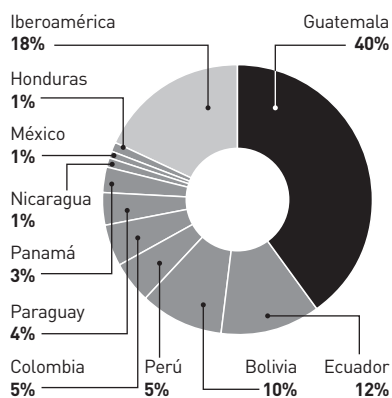
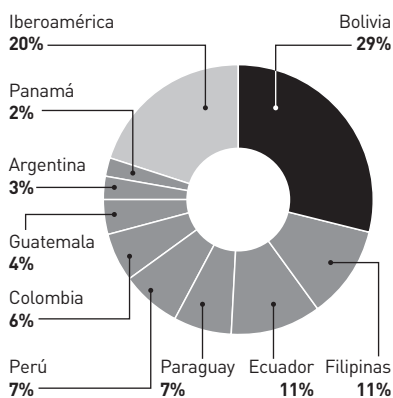


Gráfico nº 3-. Año 2004



Las gráficas 3 y 4 revelan un cambio considerable en el porcentaje destinados a algunos países como Guatemala o Bolivia, y una constante en el porcentaje en países de Centroamérica. Llama la atención que el único país fuera de América sea Filipinas, con el que también hay un vínculo histórico colonial.

## 2º ESTUDIO LONGITUDINAL

El apoyo de la Cooperación española a los Pueblos Indígenas tiene sus orígenes en la década de los ochenta, con el establecimiento de una línea específica de trabajo en el programa para la conmemoración del Quinto Centenario del descubrimiento de América. Desde entonces en el ámbito de la política de cooperación se ha ido asumiendo y reconociendo poco a poco pero cada vez con mayor firmeza la necesidad de prestar una atención específica a los pueblos indígenas. No fue hasta 1997 que no se elaboró la 1ª estrategia específica, EECPI estrategia española de cooperación con los pueblos indígenas y la creación en 1998 del Programa Indígena de la AECID. En el 2007 se elaboró la actual estrategia ECEPI, estrategia de cooperación española con los pueblos indígenas.

El programa comenzó con un presupuesto propio de 300.000 euros, cantidad que se mantuvo hasta el 2006, que se multiplicó por 10, ascendió a 3.000.000 euros. La inversión en cooperación con pueblos indígenas osciló desde 1997 entre 5,9 y 11,7 millones de euros, lo que supone el 2% -5% del presupuesto anual de la AECID<sup>29</sup>.

## 3º CONSTRUCCIÓN IDENTIDAD INDÍGENA

El intento de definir el concepto de pueblos

indígenas es recogido en la estrategia tras tres premisas: la adopción formal de una definición universal no es imprescindible, que los pueblos indígenas reclama para sí el derecho a autodefinirse o a no hacerlo y que el uso de este término no niega la validez de otras denominaciones. Posteriormente se recogen algunas de las definiciones más consensuadas como la de Martínez Cobo o la del Convenio 169. Y se advierte de que en el proceso de elaboración y aplicación de acciones de cooperación con los pueblos indígenas se deben respetar los derechos a la propia definición y a la conciencia de la propia identidad de los pueblos indígenas.

A pesar del epígrafe del apartado 3.3.2 de la ECEPI Definición de pueblos indígenas, la estrategia se limita a recoger algunas definiciones pero no se posiciona ni aporta su propia definición. Por el contrario si que define lo que comprende por autodesarrollo, desarrollo humano sostenible, consentimiento libre, previo e informado, diversidad cultural, territorio y tierra.

El derecho al autodesarrollo en la estrategia conlleva el reconocimiento de sus sistemas particulares de organización, incluyendo aspectos tales como la educación, la medicina, los sistemas de justicia o de resolución de conflictos. Sólo a través de su reconocimiento y respeto es posible contribuir a su autodesarrollo.

## 4º ESTRATEGIA PASO A PASO

**Objetivo:** “contribuir al reconocimiento y al ejercicio efectivo del derecho de los pueblos indígenas a articular sus propios procesos de desarrollo social, económico, político y cultu-

29. Datos obtenidos de Díaz Ojeada A, en Sevilla 2008:98-99

ral. Con ello, no solamente se beneficiará a los pueblos indígenas sino a toda la sociedad en su conjunto”.

**Principios:** (ECEPI 2007:18)

1. La auto-identificación es el criterio principal para la identificación de los pueblos indígenas.

2. Existe una estrecha vinculación entre la identidad, la cultura y la cosmovisión de los pueblos indígenas y el control efectivo de sus tierras y territorios que constituyen la base material y simbólica de su existencia continuada como entidades sociales, políticas y culturalmente diferenciadas.

3. Los pueblos indígenas tienen derechos al autodesarrollo, entendiéndolo como la elaboración, aplicación y proyección de sus propios modelos y concepciones de desarrollo, definidos desde sus respectivas identidades diferenciadas en orden a satisfacer adecuadamente sus necesidades individuales y colectivas. En consecuencia, las acciones de la Cooperación Española respetarán y apoyarán la estrategias de desarrollo que emanan de los propios pueblos indígenas. Del mismo modo, dará apoyo a la participación indígena en los procesos de desarrollo nacionales y en la definición de políticas que les afecten y procurará que tales procesos sean no excluyentes y respetuosos de sus identidades respectivas.

4. Asimismo, los pueblos indígenas

tienen derecho al consentimiento libre, previo e informado, incluido el derecho a rechazar propuestas de proyectos y de actividades de cooperación para el desarrollo o de otra índole, particularmente cuando afecten a sus tierras y territorios. En tal sentido, la Cooperación Española respetará este derecho en cualquier actuación que afecte directa o indirectamente a los pueblos indígenas.

5. La Cooperación Española aplicará un enfoque basado en procesos y en el reconocimiento de derechos según el cual los proyectos o las acciones concretas son partes y/o herramientas de tales procesos. Sólo con este enfoque se podrán llevar a cabo intervenciones que puedan incidir positivamente en el autodesarrollo, así como en el reconocimiento y ejercicio efectivo de los derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos indígenas.

Este marco general se relaciona estrechamente con lo que se considera la prioridad de la ECEPI, la eliminación de la pobreza, con especial atención al fenómeno de feminización de la pobreza que sufren los pueblos indígenas en sus lugares de origen o cuando emigran a zonas urbanas (De la Fuente 2010:40)

**Enfoque:** la tardía elaboración de la primera estrategia implicó que desde el principio se sumase a las corrientes presentes en ese momento, con el enfoque de derechos humanos<sup>30</sup>. Pero, si

se analizan los documentos de las Comisiones Mixtas celebradas con cada uno de los países se puede observar como los pueblos indígenas se definen, en la mayoría de las ocasiones, como población vulnerable y apenas salen referencias al enfoque basado en derechos más allá del reconocimiento de derechos culturales. En la mayoría de los casos las referencias más claras a los pueblos indígenas se hacen en el apartado de Cultura y Desarrollo. Un ejemplo de esto es la Comisión Mixta – México, celebrada en Madrid, octubre del 2007.

**Líneas estratégicas:** (ECEPI 2007:23)

1. Apoyo a la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en los procesos e instituciones de decisión locales, nacionales, regionales e internacionales relevantes para la consolidación del reconocimiento jurídico de sus derechos, y para el ejercicio efectivo de éstos.

2. El empoderamiento y apoyo al desarrollo de capacidades de los hombres y mujeres indígenas y de sus movimientos, organizaciones e instituciones, incluyendo el apoyo a las propuestas educativas y de formación, según los modelos desarrollados por ellas y ellos mismos, y a través de metodologías participativas que incorporen el enfoque de género en el desarrollo.

3. El apoyo a las organizaciones, instituciones y autoridades tradicionales de los pueblos indígenas, en los procesos internos de definición de estrategias y de modelos de desarrollo propios, con la participación plena y efectiva tanto de los hombres como de las mujeres.

4. El respaldo a los pueblos indígenas y a sus organizaciones en la protección de sus territorios, medio ambiente, sistemas culturales y patrimonio cultural, mediante acciones que incidan en su defensa.

**Prioridades Horizontales:**

- Lucha contra la pobreza. (Indicando: “debe evitarse la identificación preconcebida entre pueblos indígenas y pobreza” “... el empobrecimiento de los pueblos indígenas se debe a la marginación y exclusión histórica”... “a acentuación de la pobreza en zonas rurales conlleva desplazamientos a áreas urbano-marginales” “la degradación medioambiental... la violación de sus derechos agrava los procesos de empobrecimiento” “las mujeres indígenas.. sufren en mayor medida ... la pobreza”)

- Defensa de los Derechos Humanos, reconocimiento jurídico y respeto real de sus derechos humanos

- Igualdad de género (“participación integral y equitativa de hombres y mujeres”)

- Sostenibilidad medioambiental (“la degradación y pérdida del medio ambiente afecta a ... los medios de vida, la salud y la vulnerabilidad)

- Respeto a la diversidad cultural (entendiendo la “cultura como algo dinámico que puede incorporar prácticas y elementos nuevos –sean propios o importados- y abandonan otros, en un proceso constante de adaptación al entorno que, cuando se produce en condiciones de libertad y respeto, las fortalece y revitaliza).

30. También se indica la necesidad de contar con un enfoque de género para garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos (ECEPI 2007:25-27)

Positivamente la estrategia aporta no sólo la prioridad sino unas breves pautas para la transversalización de dichas prioridades horizontales.

**Instrumentos:** cooperación multilateral (FPCI, Cumbres Iberoamericanas, Fondo Indígena, UE, CONDH, OACNUDH, OIT, IASG, PNUD, UNICEF...), programas, proyectos, asistencia técnica, nuevos instrumentos, ayuda humanitaria y ayuda alimentaria.

## 5º PARTICIPACIÓN / BUENAS PRÁCTICAS / RIESGOS

### Participación

En referencia a la participación en la ECEPI se especifica que se debe contar con la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en todas las fases del ciclo de proyecto y aparecen más de 80 referencias al concepto en todo el documento.

Siguiendo los indicadores del esquema de MRG, la AECID y en concreto la ECEPI presentan niveles de participación medio- altos (4) sin llegar a los niveles de poder delegado. Sino que se sitúa más bien en las ideas de consulta con algunos matices hacia la participación en sociedad. En referencia al punto 1º participación y fortalecimiento de capacidades se establece que la ECEPI busca la participación indígena se especifica la necesidad de capacitación y se advierte de la situación de desigualdad de las mujeres que puede influir en su participación. En referencia al punto 2º evasión del impacto adverso se enfatiza varias veces la necesidad de realizar estudios de impacto pero apenas se han realizado evaluaciones. En referencia al punto 3º mejora del bien-

estar la apuesta de la AECID es clara y en todos los documentos lo especifica. En referencia a los últimos punto del estudio de MRG la estrategia española se identifica con el respeto de la diversidad cultural estableciendo incluso pautas para su transversalización como prioridad horizontal.

### Buenas prácticas:

- La ECEPI se elaboró a partir de un trabajo colectivo en el que participaron representantes indígenas, ONG especializadas, profesionales de la AECID y del MAEC, y personas especializadas del mundo académico. Una buena práctica añadida fue la Reunión de trabajo de discusión de la estrategia celebrada en Cartagena de Indias (Colombia) en el 2001.

- La concepción del término indígena hace incidencia en la importancia de apostar por la auto-identificación. Es muy positivo el cambio de orientación que ha dado la ECEPI en comparación con la EECPI en la concepción de los pueblos indígenas, porque no podemos olvidar que la estrategia de 1997 lo definía como de una forma eminentemente cultural y ligada con la idea del “indio bueno”.

- La estrategia define el término autodesarrollo y se dan esfuerzos por construir y hacer operativas perspectivas indígenas sobre el desarrollo. Un ejemplo de ello es la elaboración de un Plan de Desarrollo por parte del pueblo Cofán en Colombia (Fundación Zio-A'I, 2000), que cuenta con proyectos actualmente financiados por la AECID.

- La especificación de pautas para la transversalización de la prioridad hori-

zontal igualdad de género.

- A lo largo de la estrategia, se incide en la importancia del derecho al consentimiento libre, previo e informado. Y aunque consideramos que no se detallan los mecanismos ni hay una aplicación efectiva en todos los proyectos si que hemos encontrado una buena práctica al respecto que fue financiada por la AECID: el proyecto de la Universidad Complutense de Madrid junto a la Comunidad indígena Mayagba de Awas Tingni (Nicaragua), en el que dicha comunidad realizó el autodiagnóstico de sus necesidades, como paso previo para la definición de su propio plan de vida, estableciendo sus prioridades de desarrollo. (informe ECOSOC 2008:7<sup>31</sup>)

### Puntos negativos o riesgos:

- En la estrategia aparece la idea de que las mujeres soportan una parte desproporcionada y creciente de la carga de la pobreza “feminización de la pobreza”. Respecto a este concepto han surgido voces críticas debido a parte a que no hay resultados cuantitativos precisos que lo justifiquen (Marcoux 1997, Moghadom 1997). Y aunque somos muy conscientes de que este

concepto ha sido una herramienta muy útil para luchar por la equidad de género, también consideramos que el concepto puede traer riesgos que se enfatizan en el caso de los pueblos indígenas. Riesgo porque como muy bien expresa Sylvia Chant (2003:31) “la feminización de la pobreza es una fórmula para encubrir el cambio generacional, y otras diferencias, vincular la pobreza con las mujeres y no con relaciones de género, dar prioridad al ingreso por encima de otros aspectos de la privación y provocar una orientación hacia la “víctima” del desarrollo desigual como catalizador de la transformación”.

- Aunque lo hemos destacado como buena práctica el énfasis que la estrategia hace al concepto de autodesarrollo, consideramos que todavía no se propusieron mecanismos para que los modelos de desarrollo indígenas puedan ser aplicados, no hay ni siquiera presuposición de cuales iban a ser estos<sup>32</sup>.

- Uno de los aspectos negativos de la puesta en marcha de la ECEPI es que muchos de los proyectos y programas tienen una duración temporal corta que influye en su eficacia. •

**Documentación.** Portal web de la agencia: [www.aecid.es](http://www.aecid.es)

- Plan Director de Cooperación Española 2009-2012
- Estrategia de la Cooperación Española con los Pueblos Indígenas ECEPI MAEC, 2007
- Plan Director de Cooperación Española 2005-2008
- Estrategia Española de la Cooperación con los Pueblos Indígenas ECEPI MAE, 1997

31. ECOSOC 1 febrero 2008 E/C.19/2008/5/Add.1

32. Tesis que mantiene el antropólogo David Martín (2006) quien colaboro en la elaboración de la ECEPI.

## DANISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT AGENCY, DANIDA

### 1º INTRODUCCIÓN

**Contexto Nacional, legislación e historia**<sup>33</sup>: Dinamarca tiene una larga tradición de cooperación al desarrollo y sus inicios se remontan a finales de la 2ª Guerra Mundial. En la década de los 50, la ayuda al desarrollo danesa fue canalizada casi en exclusividad a través de la ONU. En 1962 se estableció el primer programa de desarrollo propio de manera bilateral. Y en 1963, nació el nombre de DANIDA. En los años 70, y con una orientación hacia la lucha contra la pobreza se aprobó la Ley de Cooperación Internacional Danesa para el desarrollo, que fue revisada con tres leyes posteriores en 1998, 2002 y 2006<sup>34</sup>. En la década de los 80, el Medio Ambiente, la igualdad de género y los Derechos Humanos fueron establecidos como prioridades. En los años



90 DANIDA pasó a depender exclusivamente del Ministerio de Relaciones Exteriores Danés y aumentó su campo de acción a zonas en conflicto como Oriente Próximo o los Balcanes. En el 2010 se acordó que el enfoque bilateral se concretase en sólo unos determinados países socios y sectores, manteniendo el apoyo multilateral.

**Concentración Geográfica:** a primeros del 2000 la cooperación danesa se concentraba en 15 países de cooperación programática, en dos de los cuales se retiró en el periodo de 2004-2009.

Tan sólo dos países latinoamericanos forman parte de este grupo: Bolivia<sup>35</sup> y Nicaragua<sup>36</sup>. Y en ambos países ha decidido poner fin con su intervención.

33. Información obtenida de web. <http://um.dk/en/danida-en/> Fecha de consulta 31 de agosto 2012

34. Ley nº 541 del 10/07/1998 Ley sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo. Ley nº410 de 6/6/2002 Ley de enmienda de la Ley de Servicio Exterior y Ley sobre Cooperación Internacional al Desarrollo. Ley nº85 de 14/2/2006 Ley para enmendar la Ley sobre Cooperación Internacional al desarrollo.

35. En 2010, el gobierno de Dinamarca decidió poner fin a la cooperación entre Dinamarca y Bolivia durante los próximos tres años. La base de esta decisión, es entre otras, que el desarrollo económico en Bolivia ha progresado mucho durante los últimos años así que Bolivia ahora es un país de ingreso medio, aunque la pobreza aún es grande. Todas las actividades y programas de desarrollo serán concluidos a más tardar el año 2013. <http://bolivia.um.dk/es/danida-es/> consultada 10 de septiembre 2012.

36. En 2010, el gobierno danés decidió retirar la cooperación bilateral a Nicaragua. La decisión se tomó como parte de una focalización de la cooperación danesa, reduciendo la cantidad de países que reciban cooperación y enfocando la cooperación de los países más pobres del mundo en el continente africano. En febrero 2011 se decidió acelerar el proceso de cierre de la cooperación, dado que el gobierno de Nicaragua se opuso a un programa que iba a apoyar, entre otras cosas, a la sociedad civil y a la prensa libre. Durante la primavera de 2012 se concluyen las últimas actividades de los programas y proyectos. <http://nicaragua.um.dk/es/danida-es/> consultada 10 septiembre 2012.

### 2º ESTUDIO LONGITUDINAL

La primera “*estrategia para el apoyo Danés a los Pueblos Indígenas*” se elaboró en 1994 a petición del Parlamento danés. Posteriormente entre el 2001- 2002 se revisó dicha estrategia por un equipo de expertos en asuntos indígenas. A partir de esas conclusiones y de un proceso de consulta con representantes daneses e internacionales de los pueblos indígenas se adoptó en el 2004 una estrategia para el apoyo danés a los pueblos indígenas revisada. En el 2011 el Ministerio de Asuntos Exteriores Danés publicó una revisión de la estrategia desde el 2001 al 2011.

La estrategia danesa se convirtió en una de las pioneras pero también en una de las más “progresistas”... y fue una iniciativa que permitió desarrollar la idea partnership con organizaciones indígenas... Vinding D. (en Sevilla 2008:110)

### 3º CONSTRUCCIÓN IDENTIDAD INDÍGENA

La estrategia danesa hace referencia a la importancia de definir a los pueblos indígenas puesto que repercute directamente en el reconocimiento o no reconocimiento de derechos, pero, a su vez se posiciona cuestionando la creación de una definición formal argumentando que la gran diversidad de pueblos indígenas en el mundo hace poco viable establecer una sola definición que capte la amplitud de sus experiencias y existencias.

Recoge en su estrategia la definición contenida en el Convenio 169 de la OIT y la de José Martínez Cobo. Y puntualiza que su experiencia propia ha mostrado que la ausencia de una definición única no constituye un obstáculo. Para la estrategia danesa la piedra angular reside entonces en el principio de la conciencia de identidad, estableciendo los siguientes rasgos definitorio (no excluyentes):

- Conciencia de su identidad como indígena
- Continuidad histórica con sociedades pre-coloniales.
- Fuertes lazos con territorios.
- Sistemas sociales, económicos y políticos particulares.
- Lengua, cultura y creencias distintas.
- Constituyen sectores no dominantes de la sociedad.
- Determinados a mantener sus comunidades distintas (añadido en el 2004 en el doc. Kit de herramientas)

En el documento elaborado por DANIDA, en busca de las mejores prácticas para incluir a los pueblos indígenas en el apoyo programático sectorial, se incluye una definición de lo que entienden por pueblos indígenas y que recoge algunos de estos rasgos definitorios señalados: *El término Pueblos indígenas es un común denominador de los distintos pueblos a los que, por procesos históricos, se les ha negado el derecho a controlar su propio desarrollo. Los pueblos indígenas tienen idiomas únicos, sistemas de conocimiento y creencias, y poseen conocimientos y prácticas inestimables para el manejo sostenible de recursos naturales. Los pueblos indígenas tienen diversos conceptos propios de desarrollo, que se basan en sus diversos valores, visiones, necesidades y prioridades propias.*

### 4º ESTRATEGIA PASO A PASO

**Objetivo:** “*fortalecer el derecho de los pueblos indígenas a controlar sus propios caminos al desarrollo y a determinar asuntos relacionados con su propia situación económica, social, política y cultural*” “*esta estrategia pretende establecer una plataforma para*



un diálogo permanente en promoción de los derechos indígenas”.

La estrategia opera en cinco ámbitos claves, para los que se aportan orientaciones estratégicas.

**I. Fortalecimiento de los derechos de los pueblos indígenas mediante procesos internacionales.** Aboga por la participación de pueblos indígenas en los foros internacionales por lo que apoya la generación de capacidad internacional entre los pueblos indígenas. Aportes al Fondo voluntario ONU para pueblos indígenas. Apoyo al Foro Permanente de la ONU para Asuntos Indígenas, y al Relator Especial de la Comisión de la ONU. Dinamarca continúa exhortando a los países a ratificar el convenio 169 de la OIT y apoyan la labor de la OIT, a la vez que continúa planteando las inquietudes de los pueblos indígenas en los foros internacionales (ejemplo: pueblos indígenas del Ártico en el contexto del Consejo del Ártico y la OSCE). Apoya el trabajo en redes, la capacitación de los pueblos indígenas a fin de consolidar su participación y fortalecer vínculos entre los procesos internacionales y las bases del movimiento indígena. Y apoya la exploración de vías innovadoras para la promoción del trabajo internacional a favor de los pueblos indígenas (participación activa).

**II. Inclusión de las inquietudes de los pueblos indígenas en la cooperación multilateral.** Dinamarca trabaja para asegurar que los pueblos indígenas se beneficien de la labor de las organizaciones internacionales, además de trabajar porque muestren respeto por los derechos de los pueblos indígenas en determinar el control sobre su propio futuro.

Como donante del BM y del PNUD busca estimular el desarrollo de políticas y fortalecer la capacidad para incorporar la dimensión de género. Continúa trabajando con la Comisión Europea para mejorar la ejecución de políticas en apoyo a pueblos indígenas, por la inclusión de más pueblos indígenas en las políticas generales y por transversalizar los asuntos indígenas.

**III. Inclusión de las inquietudes de los pueblos indígenas en la cooperación bilateral.** Plantea la problemática de las condiciones y derechos de los pueblos indígenas en consultas de alto nivel. Trabaja con los gobiernos de países socios, con pueblos indígenas y otros actores para lograr medidas proactivas que mejoren situación pueblos indígenas. Diálogo y comprensión común. Participación de los pueblos indígenas en el diseño de los Apoyos a Programas Sectoriales. Búsqueda de un compromiso explícito de los países socios de respetar los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas. Fortalecer mecanismos de consulta y el diálogo directo.

**IV. Colaboración con organizaciones de pueblos indígenas (OPI) y ONG** La asistencia danesa puede ser canalizada por ONG y OPI (incluido el trabajo en países que no sean de cooperación programática). Mención especial recibe el apoyo a las organizaciones de los propios pueblos indígenas.

**V. Consideración de los pueblos indígenas en temas económicos y relativos al comercio.** Apoya actividades encaminadas a preservar y desarrollar métodos sostenibles de recolección, captación, caza, pesca, caza

de ballenas, agricultura de tala y quema, y cría de animales. Continúa apoyando los programas de titulación de tierras y otros procesos jurídicos, y el desarrollo de regímenes de propiedad intelectual. Crea alianzas con otros gobiernos dirigidas a plantear temas específicos y crear espacios en la OMC para abordar asuntos indígenas. Apoya el comercio preferencial de bienes de producción indígena sostenible, y los esfuerzos de los pueblos indígenas para fortalecer sus destrezas organizacionales en lo relativo al comercio. Argumenta a favor de códigos de conducta voluntarios para empresas nacionales y transnacionales y promueve la comprensión de la cultura, sistemas económicos y derechos de los pueblos indígenas para conseguir cambios de actitud favorables.

**Enfoque:** La estrategia de Dinamarca se basa en un enfoque de derechos, sosteniendo que el apoyo al derecho a la autodeterminación es el principio cardinal para definir los derechos indígenas en el contexto tanto nacional como internacional. Este derecho colectivo constituye un marco necesario para proteger también los derechos humanos individuales de las personas indígena. ...sea cual sea la estrategia que decidan los pueblos indígenas. El tema esencial es su derecho a escogerla ellos mismos.

La estrategia advierte que la cooperación danesa siempre respetará el derecho a la plena y libre participación y el derecho al consentimiento previo de forma libre e informada.

Temas transversales, advirtiendo que a veces pueden ser incluso contradictorios con el trabajo con los pueblos indígenas.

**1. Democratización y Derechos Humanos,** indicando que las perspectivas indígenas respeto a la democracia y representación política pueden discrepar de los conceptos establecidos, porque puede haber muchos caminos a la democracia (gobierno abierto, transparente, basado en reglas y que rinda cuentas a sus bases). En el caso de los Derechos Humanos incluye directamente una serie de asuntos indígenas: inclusión de los derechos indígenas en el diálogo político, apoyo al sector justicia, apoyo a las instituciones nacionales y monitoreo, creación de vínculos con los instrumentos de Derechos Humanos internacionales, concientización pública sobre los derechos y culturas indígenas, apoyo a organizaciones indígenas especializadas, apoyo al trabajo en redes indígenas y la participación internacional.

**2. El Medio Ambiente.** A menudo la supervivencia, identidad y cultura de los pueblos indígenas dependen de un medio ambiente específico con sus recursos naturales.

**3. Género.** Hombre y mujer indígena no tienen los mismos derechos y oportunidades, ni dentro a veces de su propio grupo étnico ni en la sociedad y el Estado nacional. Lo que plantea dos tipos de derechos enfrentados para la cooperación danesa, por un lado la expresión evidente de conceptos culturales y por otro la desigualdad de oportunidades para las mujeres.

**Instrumentos.** La cooperación danesa se diseña en gran medida con el enfoque a nivel sectorial dirigido a insertarse en los marcos nacionales para el desarrollo. Si bien, y siendo consciente la coopera-

ción danesa de las limitaciones de este instrumento en el caso del trabajo con los pueblos indígenas, puesto que se puede dar el caso de que los intereses de los pueblos indígenas no sean necesariamente considerados en los planes gubernamentales, establece como necesario un intervención directa con los pueblos indígena. Especial papel juega aquí el apoyo a organizaciones y estructuras indígenas. La cooperación danesa para los pueblos indígenas podrá ser canalizada por ONG danesas, internacionales o locales, incluidas las OPI.

### 5º PARTICIPACIÓN / BUENAS PRÁCTICAS / RIESGOS

Participación, se establece como deseado la participación plena de los pueblos indígenas en la formulación, implementación y monitoreo del Documento de estrategia de Lucha contra la Pobreza (PRSP) de cada país.

Siguiendo los indicadores del esquema de MRG<sup>37</sup> DANIDA posee unos niveles de participación indígena muy positivos, situándose en un nivel 5-6 de la tabla número 13. En referencia al punto 1º *participación y fortalecimiento de capacidades*, se establece en la estrategia la búsqueda de la participación indígena y se favorecen condiciones como el compromiso a largo tiempo, su participación en todo el ciclo del proyecto, se especifica la necesidad de fortalecimiento y capacitación y se advierte de situaciones de desigualdad posibles en las poblaciones indígenas que influyan sobre la participación plena de todos.

En referencia al punto 2º *evasión del impacto adverso*, DANIDA se caracteriza por ser una agencia comprometida con la evaluación y cons-

cienta de evaluar indicadores que permitan prever ese impacto. Pero a la vez DANIDA apuesta por trabajar con apoyo programático sectorial, lo que implica correr el riesgo de que la puesta en marcha de programas de desarrollo nacionales repercutan negativamente en los pueblos indígenas.

En referencia al punto 3º *mejora del bienestar*, la apuesta de DANIDA es clara en todas sus referencias hacia la promoción de los derechos y la mejora de la calidad de vida de los indígenas. En referencia a los dos últimos puntos, de nuevo DANIDA apuesta en su estrategia por la no-discriminación y por valorar, respetar y proteger la diversidad cultural, ampliando a otros programas su sensibilidad con las cuestiones indígenas.

#### Buenas prácticas:

- La estrategia critica a los gobiernos que usan indicadores y mediciones de pobreza que reflejan un desprecio discriminatorio por los valores indígenas, de manera que las expresiones de identidad indígena en sí mismas son convertidas en indicadores de pobreza. Por ello, DANIDA considera que los pueblos indígenas poseen su forma de percibir la pobreza, que a veces sobrepasa las interpretaciones simplistas de falta de ingresos. Y propone establecer para cada país un Documento sobre la Estrategia de Reducción de Pobreza (PRSP), incluyendo mecanismo de consulta, generación de capacidad, apoyo institucional a favor de organizaciones indígenas... que permitan a los indígenas ofrecer datos empíricos y que monitoreen sus circunstancias de pobreza.

37. Expuesto en el Capítulo V. Introducción al análisis.

- Concepto identidad indígena desde el respeto a la diversidad. Son frecuentes las apreciaciones en la estrategia que advierten de las diferencias existentes entre los pueblos indígenas deconstruyendo los conceptos para indicar por ejemplo que la idea de democracia varía ampliamente de un pueblo indígena a otro, o la relación con la tierra y los recursos naturales.

- DANIDA ha jugado un papel fundamental con los pueblos indígenas en relación a su posición activa para promover su participación en el ámbito internacional. Ejemplo de ello es la creación del Foro Permanente, gracias a la colaboración danesa – groenlandesa, o sus iniciativas para lograr un enfoque de derechos a nivel de la UE.

- DANIDA parte de la premisa de que incluso en los países que no están entre los

más pobre del mundo, los pueblos indígenas muchas veces viven en bolsones de pobreza. Por ello realizan una excepción que permite un apoyo para proyectos a ONG a favor de pueblos indígenas en países con un PIB por encima de 2,500 dólares USA per cápita.

- La estrategia hace mención a abarcar enfoques innovadores para superar problemas económicos y relativos al comercio de los pueblos indígenas.

- Apoyo claro en su estrategia a la lucha por el autodeterminación de los pueblos indígenas.

- Riguroso rigor por evaluar siendo una de las agencias con mayor número de evaluaciones realizadas, tratando de incluir la perspectiva indígena, por ejemplo en la evaluación del 2001 se creó un grupo de expertos indígenas.

#### Un ejemplo el programa de apoyo a sectores danés en Bolivia

Programa de apoyo a sectores para pueblos indígenas en Bolivia, cuyo objetivo es promover los derechos, las condiciones de vida y la participación en el desarrollo político, económico y social de los pueblos indígenas. 22,3 millones de euros 1998-2002, apoya la descentralización en Potosí y Chuquisaca, reforma agraria, educación bilingüe en tierra caliente y emisión de títulos para Tierras Comunitarias de Origen de los pueblos indígenas.

#### Puntos negativos o riesgos:

- El trabajar mayoritariamente con el instrumento de Apoyo Programático Sectorial implica que se corre el riesgo de no tratar las

causas fundamentales de la situación de los pueblos indígenas.

- El apoyo a unos pocos sectores nacionales prioritarios puede no coincidir con las

38. Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores DANIDA Appraisal Report, 1998 Sector Programme Support for Indigenous Peoples – Bolivia, Denmark's Development Assistance 2000 [www.um.dk/publikationer/fremmedsprog/english/dda2000/02\\_chapt/2\\_04.asp](http://www.um.dk/publikationer/fremmedsprog/english/dda2000/02_chapt/2_04.asp)

prioridades de los pueblos indígenas.

- Dilema de mantener una posición neutral en las relaciones entre el gobierno y las organizaciones indígenas, y a la vez seguir los principios de su estrategia.
- La contradicción entre la visión holística del desarrollo de los pueblos indígenas y su apuesta por el enfoque temático sectorial. •

**Documentación.** Portal web de la agencia: <http://um.dk/en/danida-en/>

- 2011 Review Report : Strategy for Danish Support to Indigenous Peoples 2001-2011, Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca DANIDA
- 2006 Monitoring and Indicators: Indigenous peoples in bilateral assistance, Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca. Technical Note.
- 2004 Estrategia para el Apoyo Danés a los Pueblos Indígenas, Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca DANIDA.
- 2004 Kit de Herramientas. Mejores prácticas para incluir a los pueblos indígenas en el apoyo programático sectorial, Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca DANIDA.
- 2003 Partnership on Indigenous Peoples Rights and Sustainable Development: Workshop Report” DANIDA

## DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT, GIZ



### 1º Introducción

**Contexto Nacional, legislación e historia:** El sistema de cooperación alemán está configurado por varios organismos según las funciones que se le asigne. Así la cooperación técnica se implementa a través de la Agencia Alemana para la Cooperación Internacional para el Desarrollo, GIZ, mientras que la cooperación financiera es implementada por la Banca para el Desarrollo, Entwicklungsbank, del Instituto de Crédito para la Reconstrucción, KfW, y la Sociedad Alemana de Inversión y Desarrollo, DEG.

El Gobierno Federal Alemán fundó la empresa Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Cooperación Técnica Alemana) GTZ en 1975 como una empresa de propiedad del Estado, organizada según las normas de una empresa privada. Durante los años 70 la GTZ basó su enfoque en fomentar las capacidades técnicas de individuos, mientras que en los 80 la prioridad se centró en el desarrollo de organizaciones/instituciones en los países socios. A principios de los 90, pasó a concentrarse en la importancia de los contextos políticos e institucionales. En un proceso de remodelación de la cooperación alemana, se creó en enero del 2011 la GIZ con la fusión de tres organizaciones históricas de la cooperación alemana: la GTZ, la Agencia Alemana de Desarrollo Internacional, DED y la Sociedad para la Formación y el

Desarrollo, INWENT.

La GIZ es una empresa federal que asiste al Gobierno de la República Federal de Alemania en alcanzar sus objetivos en el ámbito de la cooperación internacional. El principal comitente de la GIZ es el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, BMZ. Aunque también puede actuar por encargo de otros ministerios federales, así como de otros comitentes públicos y privados. La GIZ cumple una importante función de enlace entre el nivel de conducción política, a cargo del BMZ, y el nivel de ejecución de los proyectos y programas en los países contraparte.

Concentración geográfica. La cooperación alemán opera en múltiples países del mundo. Esta presente en 9 países del Norte y Centro América y en 7 del Sur de América<sup>39</sup>.

La estrategia sobre pueblos indígenas de 2006 da prioridad en este tema a Bolivia<sup>40</sup>, Ecuador, Guatemala, Perú y la selva tropical de la Amazonia.

### 2º ESTUDIO LONGITUDINAL

Desde los años sesenta, el BMZ ha venido apoyando a los pueblos indígenas en América Latina, especialmente mediante subvenciones a las ONG, canalizada a través de las agencias de cooperación de la iglesia. Pero, hasta la década de los noventa la cooperación alemana no cuenta con proyectos bilaterales planificados y ejecutados directamente

39. Norte y Centro América: Haití, República Dominicana, México, Nicaragua, Costa Rica, Salvador, Guatemala y Honduras; Sur América: Bolivia, Brasil, Chile, Perú, Ecuador, Colombia y Paraguay.

40. Bolivia es uno de los socios más importantes de la cooperación alemana desde hace más de tres décadas.

con organizaciones indígenas nacionales y regionales. Proyectos como la gestión de recursos naturales o el uso de la tierra en la Amazonía o la educación bilingüe intercultural en la región andina y en Guatemala.

En 1996 se publicó “concepto relativo a la cooperación para el desarrollo con poblaciones indígenas en América Latina”. Y en el año 2001 se realizó una evaluación, que incluía tres estudios país (Guatemala, Ecuador y Bolivia). En el año 2006 se redactó la actual estrategia alemana de cooperación con los pueblos indígenas.

### 3º CONSTRUCCIÓN IDENTIDAD INDÍGENA

La estrategia advierte de la ausencia de una definición universal e indica que se va a basar por lo tanto en una descripción utilizada por el Grupo de Trabajo Permanente sobre Pueblos Indígenas de la ONU, según la cual los pueblos indígenas se caracterizan por al menos una de las siguientes características:

- Son descendientes directos de sociedades históricas y pre-coloniales.
- Componen sectores no dominantes de su sociedad nacional.
- Tienen un vínculo especial con sus territorios ancestrales y su identidad étnica.
- Están determinados a conservar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras su especificidad cultural, así como, sus instituciones sociales y sus sistemas jurídicos propios.

La cooperación alemana considera relevante el trabajo con los pueblos indígenas por varios motivos, por un lado como requisito de éxito de la lucha contra la pobreza, por otro lado porque la exclusión de estos pue-

blos implica falta de acceso a oportunidades de desarrollo y por tanto a potenciales conflictos susceptibles de afectar a la estabilidad política. Aporta como ejemplos el caso del levantamiento de Chipas (México) o el conflicto interno de Guatemala, añadiendo que es un requisito para el desarrollo de sociedades pacíficas, democráticas, multiculturales y multiétnicas... la participación activa de todos los sectores de la población. Otros de los motivos que aporta es que el no usar el potencial de los pueblos indígenas afectará al desarrollo económico del país, o a su aporte inapreciable a la conservación de la biodiversidad, así como, el papel del patrimonio cultural de la humanidad que aportan las culturas indígenas.

Esta lista de motivos permite hacernos una idea de su concepción de indígenas más allá de la definición aportada.

### 4º ESTRATEGIA PASO A PASO

**Objetivo:** “dar una mayor atención a los derechos, intereses, necesidades y procesos organizativos de los pueblos indígenas dentro de su cooperación para el desarrollo con América Latina” (GTZ 2006:15)

**Ámbitos** (GTZ 2006:13):

- Lucha contra la pobreza mediante la autoayuda
- Desarrollo rural
- Mejora de la educación básica (introducción de la educación bilingüe intercultural)
- Servicios Básicos de salud y educación para la paz (salud psicosocial, reconciliación)
- Protección de la Selva Tropical.

**Principios** (GTZ 2006:15)

- Contribuir a la aplicación de los derechos humanos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales, incluida la equidad de género.

- Garantizar la igualdad de oportunidades y la no discriminación.

- Asegurar la participación y el empoderamiento en el marco de políticas multiétnicas y multiculturales del Estado, así como procesos pacíficos y democráticos.

- Evitar efectos nocivos sobre pueblos indígenas (principio de no hacer daño <sup>41</sup>)

- Respetar el principio del consenso previo, libre e informado, de los pueblos indígenas y sus organizaciones en la planificación y ejecución de proyectos que afecten a sus intereses.

- Mejorar concretamente las condiciones de vida de los pueblos indígenas acorde a especificidad cultural.

Enfoque Sin duda, el enfoque es muy diferente al de otras agencias, de alguna manera parece que el trabajo con los pueblos indígenas es utilitarista con el fin del desarrollo, y los pueblos indígenas son concebidos no tanto como actores políticos sino más bien como sujetos vulnerables y en el mejor de los casos como sujetos de derechos. La propia agencia alemana indicó que la orientación de su cooperación había cambiado en estos años, pasando de un enfoque inicial paternalista a enfoques cada vez más participativos, que permitan a las organizaciones contrapartes indígenas participar desde la planificación de los proyectos.

41. Concepto elaborado por Mary B. Anderson. Acorde a este principio deben identificar, evitar y mitigarse los efectos no intencionados de la ayuda humanitaria y la cooperación para el desarrollo... (GTZ 2006:15)

La estrategia defiende su enfoque basado en derechos, pero incide especialmente en lo referente a las tierras y al principio consenso previo, libre e Informado. Destacamos que Alemania no ha ratificado todavía el Convenio 169.

### Las áreas temáticas:

1. Promoción de la Democracia, sociedad civil y la administración pública. (fomento de la descentralización, reforma jurídica y asesoría jurídica)
2. Gestión de los Recursos Naturales, desarrollo agrícola y rural sostenible. (reconocer los derechos colectivos de propiedad y uso; evitación, limitación o solución de conflictos sobre el uso de la tierra; protección de la selva tropical; protección de los conocimientos y saberes tradicionales)
3. Consolidación de la Paz y prevención de crisis.
4. Desarrollo Social (educación, suministro agua y saneamiento y salud).

**Instrumentos:** cooperación multilateral, incluidos programas europeos; apoyo directo a ONG, fundaciones políticas, organizaciones de las Iglesias y organizaciones indígenas; cooperación técnica, cooperación financiera.

El programa "Fortalecimiento institucional de organizaciones indígenas en América Latina" (PN 2006.2037.7) ocupa una posición clave en la Cooperación Alemana. Objetivo general: Organizaciones de pueblos indígenas defienden eficazmente sus derechos y posiciones en sus estados y en la cooperación internacional.

Por un lado, coopera directamente con pueblos indígenas y sus organizaciones y, por otro lado, trata de anclar más fuertemente a los pueblos indígenas con sus intereses y necesidades como tema transectorial de la cooperación alemana al desarrollo.

## 5º PARTICIPACIÓN / BUENAS PRÁCTICAS / RIESGOS

**Participación:** En referencia a la participación activa de los pueblos indígenas la GTZ considera que es indispensable para el ejercicio de sus Derechos Humanos y el fortalecimiento de la coherencia social dentro de las sociedades, además, su incorporación es imprescindible para la solución pacífica de los crecientes conflictos sobre los recursos naturales y su distribución, así como el fomento de su desarrollo sostenible. Si bien, en la estrategia consideramos que la mayoría de las referencias hacia la participación plena de los indígenas van más bien orientadas hacia una consulta y a que la temática indígena forme parte integral de todo el ciclo del programa.

Para lograr esta participación la GTZ da varias recomendaciones:

1. Análisis de actores. En un inicio se apuesta por que se realice en la fase de preparación pero también se indica que se puede dar en la fase de ejecución con otro enfoque metodológico. Además añade que no hace falta realizar un análisis de actores de relevancia especial para los indígenas.

Únicamente indica que hay que tener en consideración a los pueblos indígenas, sus representantes y organizaciones. (2007 Manual: 12)

2. Preparación de programas y proyectos y evaluación. Donde se hace referencia a una evaluación previa y al principio de aprobación libre, oportuna y bien informada de los pueblos indígenas

3. Proceso de oferta.

4. Se consideraron los intereses de los pueblos indígenas con respecto al proyecto planificado? ¿existe una garantía de que los programas o proyectos no tengan efectos negativos para los pueblos indígenas? ¿Y positivos?

Ante esta concepción de la participación podemos indicar y siguiendo el esquema de MRG<sup>42</sup> que la GTZ mantiene unos niveles de participación medios (3-4). En referencia al punto 1º, Participación y fortalecimiento de capacidades, la GTZ no detalla que entienda concretamente por participación dando visiones distintas del concepto (entre la consulta y el empoderamiento) pero si reclama su fomento. En referencia al punto 2º, evasión del impacto adverso, la GTZ hace una apuesta muy fuerte por el enfoque de Do No Harm. La mejo-

42. Expuesto en el Capítulo V. Introducción al análisis.

ra del bienestar, punto 3º, es una apuesta clara de la agencia que queda reflejado en sus objetivos, principios... al igual que el punto 4º y 5º valorar, respetar y proteger la diversidad cultural y el conocimiento indígenas, y la no discriminación.

### Buenas prácticas:

- La estrategia incide en varias ocasiones en favorecer la igualdad entre hombres y mujeres. Considerando el género en todos los niveles de planificación y ejecución. Esta buena práctica puede convertirse en un riesgo, porque en la estrategia no se plantea en ningún momento que hacer cuando hay situaciones donde los roles están definidos con parámetros distintos a los de la cooperación alemana.

- Intensificar el intercambio regional de experiencias sobre la formación y capacitación y el uso de medios apropiado.

- En el campo de la Salud, presenta un idea innovadora siguiendo la propuesta de la UNESCO, de los guardianes de conceptos y métodos tradicionales de salud. Por ejemplo con las parteras.

- En el campo de la Educación apuesta por la formación de personal indígena.

### Puntos negativos o riesgos :

- No haber ratificado el Convenio 169 es un aspecto negativo, y más cuando la política alemana de cooperación con pueblos indígenas está repleta de alusiones al convenio.

- Las diferentes concepciones expuestas por la cooperación alemana implican ciertos riesgos como expusimos en el marco teórico de esta investigación, al relacionar exclusión – pueblos indígenas- conflictos.

- Aunque a primera vista consideramos que la propuesta de la cooperación alemana de reclutar personal técnico indígena e integrarlo en los proyectos era una buena práctica. Creemos que en la práctica puede ser un riesgo en función de cómo se realice, puesto que si son incluidos en los proyectos se esta partiendo y continuando con la premisa de que el proyecto de desarrollo es algo ajeno a los pueblos, en el que ellos se los integra pero no deciden que tipo de proyecto quieren. •

**Documentación.** Portal web de la agencia: [www.giz.de](http://www.giz.de)

- 2007 Manual para el anclaje de la temática indígena en la cooperación técnica alemana. América Latina y el Caribe. División Países Andinos y Paraguay OE 2120. GTZ
- 2006 Estrategia para la cooperación de Alemania con los Países de América Latina
- 2004 Evaluación de las experiencias obtenidas en la cooperación con poblaciones y organizaciones indígenas en Bolivia, Ecuador y Guatemala. BMZ/GTZ/ONGD
- 2000/2001 Evaluación por el BMZ del concepto de 1996

## NORWEGIAN AGENCY FOR DEVELOPMENT COOPERATION, NORAD



### 1º INTRODUCCIÓN

**Contexto Nacional, legislación e historia:** La cooperación noruega se remonta a 1952 con la creación del Fondo para la asistencia a los países subdesarrollados, mismo año en el que firmó su primer acuerdo bilateral con la India. En los años 60 la cooperación noruega comenzó a expandirse por más países de Asia y África. En 1962 se decidió

crear una institución estatal independiente que dependiera directamente del Ministerio de Asuntos Exteriores Noruego, esa institución fue NORAD. Pero la historia de la cooperación noruega con los pueblos indígenas no podemos entenderla sin conocer como ha sido el proceso de reconocimiento de derechos del pueblo Sami recogido en la tabla nº 13.

Tabla nº 13-. Los Sami (Noruega).

### LOS SAMI DE NORUEGA. Una historia de reconocimiento como indígenas

El territorio tradicional sami se extiende por cuatro países: Finlandia, Noruega, Rusia y Suecia. El pueblo sami habitaba estas áreas mucho antes del establecimiento de las fronteras entre estados. No hay cifras exactas sobre la población sami en Noruega, pero se estima entre 60.000 y 100.000. Cerca de 11.000 personas se registraron en el padrón electoral sami, que comprende una lista de todo el pueblo sami mayor de 18 años que se hayan registrado para votar y tomar parte en las elecciones para el Sámediggi (Parlamento sami). Los recursos tradicionales para el sustento del pueblo sami incluyen la agricultura, la caza y la pesca, la ganadería y el duodji, o la artesanía sami.

**Historia:** En 1977 se inauguró oficialmente el Parlamento Sami, Sámediggi: "El estado de Noruega se fundó en el territorio de dos pueblos, el sami y el noruego. La historia sami está íntimamente ligada a la historia noruega. Actualmente, expresamos nuestro pesar en nombre del Estado por la injusticia cometida contra el pueblo sami por la dura política llevada a cabo para la "norueganización".

A finales del siglo XIX, las autoridades noruegas impusieron una estricta política de norueganización del pueblo sami. Hacia el final de los años treinta, comenzó a emerger una perspectiva política más positiva. En 1956, el Ministerio de Asuntos Religiosos y Educación nombró

43. Información obtenida de la web oficial <http://www.norad.no/no/forside>

44. Información obtenida de la web oficial de noruega <http://www.noruega.es>

un comité para examinar este asunto, el informe del comité, propuso una nueva política que representó un completo cambio respecto a la asimilación. Las medidas que se aplicaron a partir de entonces para preservar y desarrollar el acuerdo y la actividad económica en las áreas sami incluyeron la creación del Fondo de Desarrollo Sami en 1974, y la firma del Acuerdo de Reindeer Husbrandy en 1976. Durante la década de los años ochenta se crearon el Comité de Derechos Sami y el Comité Cultural Sami. Las primeras elecciones para el Sámediggi se hicieron junto a las del Parlamento noruego en septiembre de 1989. En el año 2000, el Storting creó un fondo del pueblo sami de 75 millones de coronas noruegas. Los ingresos del fondo deben usarse para el fortalecimiento del idioma y de la cultura sami, y servir de compensación colectiva por el daño y la injusticia infringida por la política anterior. El objetivo del gobierno de crear un espacio dentro del cual el pueblo sami pueda mantener y desarrollar su lengua, cultura y forma de vida está arraigado en el artículo 110a de la Constitución noruega y en el Decreto Sami. En 2004, el gobierno asignó 542 millones de NOK para medidas especiales relacionadas con el pueblo sami. De ellos, 227 millones de NOK los administra el Sámediggi.

**Concentración Geográfica,** el grueso de la labor noruega desde sus inicios a favor de los pueblos indígenas se ha centrado en América Latina, mientras que el apoyo destinado a los pueblos indígenas de África y Asia ha sido más reducido. Así cuando empezó en 1983 su trabajo se centró en proyectos de cooperación con organizaciones indígenas de Guatemala, Perú, Chile, Paraguay y Brasil. Si bien, en los últimos años los porcentajes han ido aumentando en las sumas dedicadas a África y Asia. Por ello, y a groso modo, la cooperación noruega con los pueblos indígenas ha estado más centrada en países de ingreso bajo o medio. De echo la propia agencia indica que en este área se puede hacer una excepción del requisito general noruego de sólo cooperar con los países clasificados como menos desarrollados.

### 2º ESTUDIO LONGITUDINAL

El programa noruego para los pueblos indígenas fue establecido por el Ministerio de Relaciones

Exteriores en 1983, siendo uno de los pioneros. Durante los primeros años fue administrado directamente por NORAD, posteriormente la administración y seguimiento del programa fueron asignados a FAFO (Centro de investigaciones, información y documentación adscrito al movimiento sindical de Noruega). En 1998 se realizó una evaluación del programa, y concluyó que había operado de manera demasiado aislada por lo que 1999 el Ministerio de Relaciones Exteriores reasignó el programa a NORAD.

Las directrices noruegas tuvieron su origen en el Plan de Seguimiento del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre el Trabajo con los Pueblos Indígenas, aprobado el 12 de septiembre de 1999. Y el marco de los principios se elaboró en torno a diversos informes Nº 21 del Gobierno al Parlamento (1999-2000) La dignidad humana en el centro de atención. Plan de Acción por los derechos humanos, o las directrices del Ministerio de Relaciones exteriores y NORAD de noviembre de 2001 para el

apoyo a la sociedad civil, los sistemas de apoyo económico para el trabajo humanitario y de desarrollo realizado por ONG noruegas e internacionales, así como, el informe nº35 del gobierno al Parlamento (2003-2004) La lucha conjunta contra la pobreza. Una política integral de desarrollo.

El Parlamento Sami, con un gran bagaje de experiencias como consultor de organismos internacionales, ha asesorado al gobierno noruego en la elaboración de su estrategia de cooperación.

### 3º CONSTRUCCIÓN IDENTIDAD INDÍGENA

La estrategia noruega incide en la falta de una definición general consensuada, pero aporta varias características que han de cumplir los pueblos indígenas como “que no son un grupo dominante en la gran sociedad de la que forman parte, aún cuando sean el pueblo que inicialmente poblaba la región” “una idiosincrasia basada en los recursos naturales, sumada a una cultura que social, cultural y/o lingüísticamente se distingue del pueblos dominante”

Y parte de la premisa de que los indígenas están en gran medida expuestos a las violaciones de los derechos humanos, a la vez que representan a los más pobres entre los pobres de sus respectivos países.

### 4º ESTRATEGIA PASO A PASO

**Objetivo:** El trabajo noruego contribuirá al reconocimiento de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, como así mismo al fortalecimiento de sus posibilidades y capacidad de argumentar por sus propios intereses y administrar los mismos.

La cooperación noruega con los pueblos indí-

genas aspira a:

1. Dar continuidad y fortalecer la perspectiva de los derechos en el trabajo con los pueblos indígenas.
2. Asegurar que haya coherencia entre el trabajo normativo relacionado con los pueblos indígenas y las actividades realizadas en el marco de la cooperación al desarrollo.
3. Asegurar que haya una administración integral y coordinada del trabajo para los pueblos indígenas.
4. Incrementar los esfuerzos a favor de los pueblos indígenas, especialmente en África y Asia.
5. Asegurar que el trabajo con los pueblos indígenas se haga visible en mayor medida.
6. Incorporar representantes de los pueblos indígenas noruegos en partes relevantes del trabajo para los pueblos indígenas.
7. Asegurar que los asuntos indígenas ocupen un lugar central en el trabajo sobre la biodiversidad en las regiones de bosques tropicales, en concordancia con los compromisos con la Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible.

**Niveles:** se establecen dos niveles de trabajo: un nivel supremo, fomentando la consideración por los pueblos indígenas en procesos estratégicos relevantes (nacional – internacional), el dialogo con las autoridades y en el trabajo sectorial. Y un nivel operativo, aporte específico a los pueblos indígenas y el apoyo a áreas relevantes.

**Ámbitos,** la cooperación noruega divide en dos ámbitos el apoyo a los pueblos indígenas, un apoyo específico y un apoyo integrado. El apoyo

específico implica tener en el diseño del proyecto, objetivos claros e identificables sobre el mejoramiento de la situación del grupo objetivo en áreas definidas e involucrar al grupo o grupos indígenas en la elaboración de los objetivos y métodos de la actividad. Y el apoyo integrado los trabajos en los que ni en el diseño del proyecto ni en su aplicación se parte explícitamente de la base del Convenio 169 o por la cultura tradicional y forma de vida de los indígenas.

Para ello establece una serie de orientaciones temáticas:

- Procurar que las orientaciones de las actividades, coincidan con las necesidades y prioridades de los propios pueblos indígenas.
- Contribuir a fortalecer la organización interna de los pueblos indígenas.
- Realzar el desarrollo de capacidades como área de acción interdisciplinar.
- Asegurar que los asuntos indígenas ocupen un lugar central en el trabajo relacionado con la biodiversidad en bosques tropicales.
- Asegurar que la problemática de los géneros y la situación de la mujer figuren en la agenda.
- Incrementar los trabajos sobre derechos.
- Fortalecer la gestión informativa sobre el trabajo con los pueblos indígenas (Grupo temático para el Trabajo con Asuntos Indígenas )
- Fortalecer el diálogo técnico – profesional y facilitar el encuentro entre especialistas.
- Dar continuidad al apoyo al Foro de los pueblos indígenas en la cooperación al desarrollo.
- Fortalecer el dialogo en el ámbito de la

información y documentación mediante el Centro de Competencia sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Enfoque, el enfoque por el que apuesta la cooperación noruega es el enfoque basado en derechos, entendiendo que el desarrollo y los derechos humanos están vinculados de manera inseparable. El principio orientador es el Convenio 169 de la OIT, no hay que olvidar que Noruega fue el primer país que ratificó dicho convenio.

### Instrumentos/ canales

- Con el apoyo para los pueblos indígenas canalizado mediante las ONG noruegas (como Rainforest Noruega, Redd Barna, Ayuda Popular Noruega, Ayuda de la Iglesia Noruega... todas con un enfoque en derechos).
- Con el apoyo directo para las organizaciones indígenas de América del Sur y Central.
- Con el enfoque incrementado en los derechos de los pueblos indígenas en la cooperación Estado a Estado, (embajadas, estrategias orientadas a países específicos, estrategias nacionales de reducción de la pobreza)
- Con la cooperación pueblo indígena a pueblo indígena comenzada en el 2004 entre el Consejo Sami y algunos pueblos indígenas de África y Asia.
- Apoyando al Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas IWGIA.
- Contribuyendo a que los bancos de desarrollo tengan presente los pueblos indígenas.
- Contribuyendo a que las distintas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas desarrollen buenas prácticas y políticas relacionadas con los pueblos indígenas.
- Contribuyendo a asegurar a los pueblos indígenas una representación permanente en foros

internacionales relacionados.

### 5º PARTICIPACIÓN / BUENAS PRÁCTICAS / RIESGOS

**Participación:** La estrategia Noruega no hace excesivas referencias al concepto de participación, no lo define ni tampoco expone como va a conseguirlo, pero igual pasa con otros conceptos. Consideramos que este hecho no implica que la participación de los indígenas sea un tema secundario para la cooperación noruega, a la vista de las iniciativas, proyectos y actuaciones que realiza para que los indígenas estén presentes en todas las esferas de poder. Sus programas a favor de su participación activa en los organismos internacionales, la propia participación del pueblo Sami en la redacción de su estrategia o el amplio apoyo a organismo indígenas son algunos ejemplos de estas actuaciones.

NORAD presenta una estrategia escueta donde aporta sus principios y objetivos pero donde no profundiza en determinados temas claves como la participación. Pero no por ello consideramos ante los hechos que no sea su prioridad, pero si debido a esta falta de información, no podemos analizar a NORAD con el detalle que exige el esquema MRG como en el resto de los casos.

#### Buenas prácticas:

- El Programa Noruego para los Pueblos Indígenas, PNPI, ha sido un agente notable en la mayoría de los países donde ha actuado, habiendo desempeñado un papel mucho mayor de lo que sugeriría el valor en dólares de los proyectos apoyados, gracias, a la calidad y continuidad de su presencia. (Informe Norte y Sur 1998:13)
- El PNPI juega un papel complementario

con el trabajo con pueblos indígenas de os organismos multilaterales, Bancos de desarrollo... Presentando una especificidad en sí misma y huyendo de la duplicidad del trabajo.

- Incluye el trabajo hacia los procesos regionales, especialmente con la OEA y la ACHPR con miras a una resolución más global de los derechos de los pueblos indígenas.

- Desde le 2001 NORAD apoya el programa pueblo indígena a pueblo indígena organizado por el Consejo Sami, inicialmente fueron cursos sobre derechos humanos para indígenas de África y Asia, pero a partir del 2002 se comenzaron a realizar proyectos de desarrollo organizacional con los pueblo San de Botswana y los Masaii de Tanzania

- NORAD apuesta por un nivel de burocratización muy bajo con las organizaciones, buscando la relación personal entre funcionarios y líderes indígenas. (Informe Norte Sur 1998)

- En la elaboración de la estrategia estuvieron presentes las organizaciones SAMI, y demás entidades noruegas.

- En la propia estrategia se puntualiza la necesidad de evaluar en el contexto total de cada país las distintas herramientas de apoyo a los pueblos indígenas.

- NORAD presenta una amplia escala de proyectos y diversidad de organizaciones, desde pequeñas iniciativas indígenas ad-hoc hasta la consolidación de grandes organizaciones políticas y la financiación de actividades de envergadura de organizaciones de apoyo profesionales. (Informe Norte Sur 1998:13)

- Las donaciones son generalmente pequeñas según los criterios noruegos e internacio-

nales, un promedio aproximado de 40.000 dólares USA. Estas donaciones pequeñas están permitiendo la puesta en marcha de proyectos pilotos y experimentos organizacionales.

- NORAD apuesta por trabajar con contrapartes pequeñas y nuevas. Para muchas según el informe Norte y Sur (1998) la experiencia de trabajo con NORAD es la primera en sus trayectorias.

#### Puntos negativos o riesgos:

- Un riesgo al que se enfrenta NORAD con su cooperación directa, es que su

apuesta por el enfoque de no intervención de la gestión de proyectos con organizaciones indígenas, puede conllevar riesgos en los casos en que las organizaciones no cuenten con un estructura estable y con experiencia.

- En la cooperación noruega con pueblos indígenas un porcentaje muy alto son fondos destinados a iniciativas de ONG y otras organizaciones, y aunque este hecho favorece la impulsión de buenas practicas también corre el riesgo de ofrecer poca garantía de continuidad en la actuación. •

**Documentación.** Portal web de la agencia: [www.norad.no/en](http://www.norad.no/en)

- 2004 La Labor noruega para fortalecer el trabajo con los pueblos indígenas en la cooperación al desarrollo, un enfoque basado en los derechos. Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.
- 2002 La labor de NORAD para fortalecer el trabajo con los pueblos indígenas en el ámbito de la cooperación al desarrollo. NORAD.
- 1999 Nota sobre el fundamento en los derechos de la cooperación al desarrollo. NORAD 30.7.99
- 1999 Plan de seguimiento del trabajo con los Pueblos Indígenas. Ministerio de Relaciones Exteriores.
- 1998 Evaluation of the Norwegian Program for Indigenous Peoples. Ministerior de Relaciones Exteriores / Evaluation Report 8/98



## CAPITULO VII. ESPECIFICIDAD Y RELEVANCIA DE CADA CASO ANALIZADO

Con esta segunda parte de la investigación perseguimos dos objetivos analíticos fundamentales. El primero lo hemos realizado en el capítulo anterior al analizar a través de un esquema común cuatro casos. El segundo lo vamos a realizar a continuación con la búsqueda de la especificidad y la relevancia de cada caso.

### Las agencias de cooperación no son iguales.... ni tampoco tan distintas

Es evidente a la vista del análisis anterior que existe una gran heterogeneidad entre las agencias bilaterales de cooperación europeas tanto en sus estrategias de trabajo como en su proceso histórico, pero también es evidente, que existen múltiples similitudes entre ellas.

Del análisis y recopilación de información de cada caso, se percibe una evolución histórica paralela, y aunque la agencia española se creó con más de 25 años de diferencia con las otras tres analizadas, la elaboración de las primeras estrategias de cooperación apenas se lleva unos años de diferencia, a excepción de la Noruega, que fue pionera en la materia.

Este paralelismo, aunque con matices en el caso de cada agencia, tiene su razón de ser en referencia a la evolución de la legislación por el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y por el proceso teórico y los cambios de paradigma que actúan orientando a todo el

sistema de Cooperación Internacional. La toma de conciencia a nivel político y la decisión de optar por un tipo de políticas u otras está interrelacionado con el avance legislativo impulsado por el pensamiento dominante y por el reclamo a través de movilizaciones sociales de un entorno más justo.

En el Anexo 2 de esta investigación hemos elaborado un esquema de tiempo de la cooperación con los pueblos indígenas que permite a un solo golpe de vista obtener una imagen del paralelismo que existe entre los procesos teóricos y legislativos, y la evolución que se ha vivido en el seno de cada agencia estudiada.

El caso de Noruega, es el más paradigmático, por que en este proceso siempre ha ido por delante del resto de las agencias. Es pionera no sólo en ser la primera agencia en tener una estrategia sino en apostar por la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en el diseño de las políticas, y lo demuestra con el ejemplo en el interior de sus país en referencia al pueblo Sami.

Paradigmático es también el caso de Dinamarca, que aunque no ha sido pionera como la agencia Noruega la lectura de todos sus documentos transmite una nivel de reflexión teórico muy elevado que permite continuar avanzando el conocimiento en busca de la estrategia más adecuada a la realidad de los pueblos indígenas. De hecho podemos considerar a la vista de las

cuatro estrategias analizadas como la política danesa presenta una propuesta de cooperación con pueblos indígena global muy bien definida a través de su apuesta por el apoyo sectorial, a la vez que continúa prestando un apoyo financiero importante a proyectos y programas más específicos.

La AECID fue la última agencia en desarrollar un programa propio en su política de cooperación con los pueblos indígenas. Si bien, este hecho se ha visto compensado debido a su inmensa experiencia de trabajo de cooperación en América Latina. Lo que le ha permitido convertirse en una agencia que ocupa un lugar destacable en el desarrollo de la cooperación con los pueblos indígenas, siendo citada como ejemplo por parte de algunos organismos internacionales.

Y por último la agencia alemana de cooperación, que aunque presenta una estrategia más pobre en tanto a la redacción y a la reflexión teórica de sus planteamientos distantes a los planteamientos más “progresistas” de las cooperaciones noruega y danesa, podemos afirmar que su trabajo con pueblos indígenas está siendo relevante y positivamente continuado en algunos países latinoamericanos, como es el caso de Bolivia.

Llegados a este punto destacar que no hemos encontrado en ninguno de los cuatro casos analizados una apuesta por la coordinación en su cooperación más haya de un listado de intenciones al respecto. No hay detalles de como hacer políticas de coordinación o cofinanciación con otras agencias, a pesar de las orientaciones de la UE hacia una política global y coherente (coordinación, intercambio, cooperación delegada).

A continuación, y para continuar profundizando en el análisis, aportamos la especificidades y relevancias a modo de conclusiones de los cuatro casos analizados en función de los cuatro últimos ítems del esquema que se han desarrollado anteriormente para cada caso en concreto, lo que nos permite mostrar con mayor relevancia las diferencias o similitudes en el trabajo con pueblos indígenas para poder concluir finalmente en la tercera parte de esta investigación.

### Estudio Longitudinal

En referencia al estudio evolutivo de cada agencia, podemos concluir que a principios de la década de los 90, a excepción de la agencia noruega, los programas de apoyo a pueblos indígenas eran más bien de manera indirecta a través de otros programas. Las evaluaciones sobre los efectos negativos de los programas sobre los pueblos indígenas fue una de los aceleradores para que cada agencia comenzase a elaborar programas de apoyo directo a mediados de los 90. Las cuatro agencias analizadas realizaron este tiempo evaluaciones, de manera interna en su mayoría, que les permitió redactar nuevas estrategias más acordes con los pensamientos actuales de cada agencia.

### Construcción de una identidad Indígena

Todas las agencias analizadas presentan referencias de definiciones sobre quién es indígena y quién no, en base a la legislación y los documentos elaborados por organizaciones internacionales. Definiciones que expusimos en el marco teórico de esta investigación. Uno de los instrumentos al que más recurren las cuatro agencias analizadas para encontrar una definición oficial

es el convenio 169 de la OIT. Paradójicamente nos encontramos con que Alemania no ha ratificado el convenio a pesar de ser uno de los principales pilares teóricos de su estrategia.

A grandes rasgos las cuatro agencias comparten el mismo diagnóstico de la situación de los pueblos indígenas. Pero, cuando analizamos la información obtenida de cada agencia observamos matices que revelan distintas percepciones. Por ello, podemos establecer aunque de manera tentativa por la falta de un análisis más completo, que las agencias noruega y danesa se acercan a una perspectiva de los indígenas como actores políticos, por ejemplo cuando hacen referencia a la importancia de que estén presente en organismos internacionales, en Cumbres, en el redacción de las políticas, en la toma de decisiones... Y las agencias alemana y española las podríamos situar más cercana a la perspectiva de los pueblos indígenas como sujetos de derechos.

Una de las deficiencias que hemos encontrado en todas las agencias es la inexistencia de una reflexión sobre el concepto de desarrollo. Las cuatro agencias hablan del derecho al desarrollo de los pueblos indígenas y a que ellos decidan sobre su propio desarrollo, pero no se plantean que consecuencias políticas acarrea en su seno este derecho. Lo que puede conllevar a que se convierta en nuestra opinión en un listado de deseos o su aplicación en situaciones muy concretas.

Es importante que el discurso se haga realidad en la práctica. Positivamente la agencia danesa en un párrafo de su estrategia hace una apreciación acerca de las dificultades y la posibilidad del choque entre el deseo del desarrollo de un pueblo indígenas y los principios de la agen-

cia, y aunque no profundiza nos hace pensar que sí que está reflexionado en la aplicación práctica del discurso.

### **Estrategias paso a paso**

Las cuatro agencias coinciden en presentar un enfoque basado en Derechos Humanos, pero cada una pone el énfasis en un aspecto u otro del enfoque. Un enfoque que introdujeron en sus políticas a partir de finales de los años 90, abandonando directrices anteriores más paternalistas. El caso español debido a sus inicios más tardíos fue el último en introducir este enfoque en el 2007 cuando aprobó su segunda estrategia de cooperación con pueblos indígenas.

En uno de los puntos que hay más variedad en las cuatro agencias es en el de instrumentos. Todas presentan un número muy elevados de instrumentos en su ejecución. En líneas generales observamos como las cuatro agencias analizadas trabajan en su mayoría a través de intermediarios, ya sean ONG, organizaciones multilaterales, o Bancos de desarrollo. Las cuatro apuestan por el apoyo a organizaciones indígenas. Destacar la apuesta de NORAD por la búsqueda de organizaciones indígenas locales y pequeñas.

### **Participación**

Uno de los ítems más complejos de evaluar ha sido el grado de participación de los pueblos indígenas. En líneas generales, se parte de la existencia de destacar una preocupación compartida por parte de las agencias europeas por asegurar la participación de los pueblos indígenas en todas las fases del ciclo del proyecto y la adecuación de las prácticas de cooperación a las

particularidades socioculturales de los pueblos indígenas.

El esquema ofrecido por MRG, nos ha permitido comparar a las cuatro agencias, y observar como NORAD<sup>45</sup> y DANIDA son las mejor puntuadas en el sentido que buscan una participación plena y efectiva que conlleva un diálogo igualitario entre las partes y no tanto la búsqueda de una vía de comunicación e información como es el caso de la AECID y GIZ.

Pero pocas son las buenas prácticas encontradas en las agencias bilaterales que se encaminan hacia una participación plena, porque en la medida en que los propios pueblos indígenas participan activamente en los espacios de consulta y decisión sobre aquellos asuntos que les afectan, el rol de todos aquellos agentes no indígenas debe cambiar, y limitarse en palabras de Barié a despertar o afinar la sensibilidad sobre algunos temas, compartir preocupaciones o aportar con reflexiones críticas, pero no hablar más en representación de los indígenas. (Sevilla 2008:32)

En el Anexo 3, se recogen una serie de cuadros con la información destacable de cada una de las agencias analizada. En cada cuadro hemos puesto a las cuatro agencias a la vez lo que nos permite con tan sólo una mirada observar las especificidades de cada agencia en contraste con el resto. •

45. Evaluado no tanto por el contenido de su estrategia sino por el resto de documentos que realiza la agencia Noruega, y las evaluaciones que otros organismos internacionales realizan de su trabajo, así como la opinión de las propias organizaciones indígenas.

---

# TERCERA PARTE: CONCLUSIONES, Y UNA PROPUESTA ALTERNATIVA

---

En las conclusiones generales de este trabajo de investigación respondemos al cumplimiento de los objetivos planteados al inicio del mismo y en qué medida con el estudio de casos hemos conseguido aportar evidencias para la corroboración de la hipótesis principal, y de la secuencia de sub-hipótesis planteadas, con el fin de elaborar las conclusiones teóricas sobre la base de los hallazgos de la producción de datos.

A partir del estudio de las cuatro agencias bilaterales europeas seleccionadas, AECID, DANIDA, NORAD y GIZ extraemos algunos aprendizajes que nos ayudan a comprender mejor como ha sido el proceso de cooperación internacional con los pueblos indígenas, lo que en un futuro puede incluso llegar a favorecer el diseño de políticas de cooperación.

Este tercer apartado cierra el trabajo de investigación. Por ello tras las conclusiones teóricas aportamos las dificultades con las que nos hemos encontrado y cerrando del todo aportamos nuestra propuesta alternativa: *Redes de pueblos indígenas a pueblos indígenas*.

## Del análisis a las conclusiones teóricas

Tanto en la parte teórica como en la analítica, la información aportada nos ha permitido una reflexión sobre el poder de las palabras. Las estrategias de cooperación de las agencias están repletas de palabras que nos acercan a sus posicionamientos ideológicos y políticos. Con las palabras construimos los conceptos y dichos conceptos orientan nuestras intervenciones. El porque elegimos un término u otro no es una opción objetiva o aleatoria, sino que está repleta de una carga emocional de valores y principios.

Con este juego de palabras la construcción del marco teórico nos mostró como las definiciones sobre indígenas han sido a lo largo de la historia un conjunto de estereotipos globales, desde los cuales se define al *otro* desde el *nosotros*, y viceversa. De ahí que muchas de las visiones del indígena como pueblos “atrasados” “subdesarrollados” o “débil” estén todavía presentes en el subconsciente o en el consciente de los que redactan las políticas de cooperación.

Quizá por ello, lo primero que debemos plantearnos es si la mejor manera de obtener unos buenos resultados es redactando estrategias de cooperación alrededor de una mesa, y donde los primeros implicados no tienen ni voz ni asiento. Vivir y conocer una realidad, que aunque a veces es presente de manera teórica siempre queda lejos en la práctica.

Otra conclusión sobre los conceptos, es que consideramos a la vista de los hallazgos, que es importante romper con el estereotipo de cultura indígena y asumir la pluralidad que conlleva el término pueblos indígenas como comunidades de individuos que por su desarrollo histórico y condicionantes internos y externos comparten toda una serie de similitudes, pero que por esas mismas causas también divergen en muchos aspectos en lo referente a sus formas autónomas de desarrollo y visión del mundo (Mugarik Gabe 1995:10).

Acercarse a los pueblos indígenas desde su diversidad implica un paso por el reconocimiento de sus derechos. Pero una diversidad que no debe ser vista baja los ojos del diferencialismo, porque como afirma Mario Roberto Morales (citado por López y Gutiérrez 2009:245) fueron antropólogos y lingüistas

políticamente correctos de Estados Unidos y agencias de cooperación de ese país de donde llegó el diferencialismo cultural, que consiste en magnificar las diferencias proponiéndolas como “esenciales” e irreconocibles, para lo cual se recurre a la construcción de identidades (construccionismo identitario) idealizadas que se plantean como inmutables a través del tiempo y el espacio. Todo, con el objeto de oponer binariamente a una construcción identitaria otra cosa.

Otro punto sobre el que concluir es que las culturas no son algo abstracto, lejano o inmaterial, que se puede convertir en objetos de estudio, sino que cada cultura la configuran personas con sus valores, inquietudes, deseos... La cultura no es estática sino dinámica y está en constante movimiento. Pero la sensación cuando trabajamos los documentos de las agencias ha sido que caracterizan el grupo de indígenas beneficiarios de las acciones de desarrollo como un todo homogéneo del que se espera su participación como mano de obra, al no incluirlos desde el principio en las estrategias.

Y las culturas las configuran personas. Por ello el desarrollo, sólo puede ser eficiente y sustentable si viene de la gente, si incorpora la participación local, si tiene en cuenta la complejidad social y cultural de las poblaciones locales, que puede ser revelada mediante el conocimiento social que incorporaría a los proyectos de desarrollo la participación de antropólogos y otros científicos sociales (Giménez C. 1994)

A nivel legislativo detallamos en el segundo capítulo el inmenso abanico de instrumentos legislativos internacionales, regionales, como en el ámbito de la UE, o nacionales que exis-

ten en torno al reconocimiento de derechos a los indígenas. Pero en ese mismo capítulo también analizamos como a pesar de un gran paraguas de reconocimiento de derechos en la práctica los indígenas se encuentran en una situación de inequidad y desigualdad de oportunidades.

Nuestra tesis es que los problemas y retos que enfrentan los pueblos indígenas son producto de largos procesos históricos y de causas estructurales, y no se resuelven solamente con la adopción de una ley o la creación de una institución pública. Requieren de un enfoque multidimensional, de voluntad política y de la activa participación de los propios pueblos indígenas con base en el respeto a la diferencia y con sensibilidad intercultural. Esta perspectiva exige el concurso de múltiples actores, comenzando por los propios pueblos indígenas, los gobiernos, la sociedad nacional en todas sus esferas y las organizaciones internacionales.

Un perspectiva que aunque demandada en el plano teórico es todavía una utopía en el campo práctico. Una utopía que a lo largo de esta investigación hemos explicado por muchos factores. Uno de ellos es que existe una brecha de implementación entre la legislación, las instituciones públicas y las prácticas concretas a nivel local, que conducen a que los indicadores de bienestar social y económico de la gran mayoría de la población indígena, sigan estando muy por debajo de los promedios nacionales (Stavenhagen 2008: 154)

Otro factor, es que aunque la sensación con los avances (legislativos, teóricos..) es positiva, estos avances se topan con numerosos escollos, y retrocesos, por ejemplo en diversas esferas

hay aún incompreensión con respecto a los derechos indígenas, ligada a la persistencia de prejuicios y actitudes discriminatorias.

Otro de los factores que nos hacen pensar que todavía es una utopía es que existen intereses económicos privados, nacionales e internacionales que a veces se contradicen con los derechos de los pueblos indígenas como expusimos en el capítulo II al analizar el estado de la cuestión. Estos intereses se centran en la propiedad de la tierra y la explotación de los recursos naturales, sobre todo los bosques, el agua y los recursos del subsuelo.

#### **Corroboración de la hipótesis principal**

*“El reconocimiento por parte de las Agencias Bilaterales de los indígenas como sujetos de derechos, como grupos vulnerables o como actores políticos influye directamente en sus estrategias de cooperación, y varía de una agencia a otra, con resultados muy diferentes”.*

Ante este panorama las agencias bilaterales europeas han ido estableciendo sus programas de cooperación con los pueblos indígenas. Influenciadas y siendo participes con sus acciones de los cambios de paradigma y enfoque de cooperación, y de la aprobación de declaraciones, cumbres, convenios... favorables al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

Cada agencia ha jugado un papel diferente, y se ha caracterizado como indicamos en los capítulos anteriores por una serie de orientaciones e intervenciones específicas propias que hacen que cada agencia sea relevante en la cooperación con los pueblos indígenas en

un área específica. Más concretamente cada agencia ha vivido un proceso interno más o menos paralelo al resto de actores sociales, como vimos en el esquema de tiempo recogido en el anexo 2, un proceso que ha implicado el diseño de políticas de cooperación en las que han pasado de concebir a los pueblos indígenas como grupos vulnerables a sujetos sociales de derechos. Y algunas agencias como NORAD y DANIDA además dando los primeros pasos hacia la concepción de los indígenas como sujetos políticos.

No hay duda ante los datos expuestos y la información recogida en este trabajo de investigación, cada concepción de los pueblos indígenas ha traído consigo actuaciones de cooperación muy distintas con una serie de impactos muy diferentes.

#### **De la subsecuencia de hipótesis a una realidad más compleja**

En la metodología de esta investigación establecimos una secuencia de cinco subhipótesis que nos permitieron obtener una reflexión encaminada a corroborar la hipótesis principal.

La primera de ellas hace referencia a como “los avances en el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas conllevarían hacia procesos de ajuste y adecuación de las realidades y necesidades del sistema de cooperación...” Este hecho ha quedado corroborado a lo largo de la investigación cuando observamos que el apartado legislativo internacional expuesto en el capítulo II.2 y los procesos teóricos expuestos en el apartado III.1 van a la par en fechas que los ajustes internos que han ido realizando las agencias de cooperación adecuando sus políti-

cas a las Declaraciones o los Convenios y a los pensamientos teóricos vigentes.

La segunda subhipótesis considera que “el respeto a la diversidad es clave en el trabajo de cooperación con los pueblos indígenas”. Respecto a esta premisa durante la investigación hemos corroborado como el ejercicio de la libertad cultural depende de la diversidad.

La tercer sub hipótesis tiene dos matices el primero hace referencia a que cuanto mayor es el reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas a nivel nacional mayor es la eficacia del enfoque basado en derechos. El segundo matiz, hacer referencia a que la manera de implementación del enfoque en derechos en las acciones de cooperación varía de un país a otro. Este segundo aspecto es fácil corroborarlo, tan sólo hay que observar como las cuatro agencias comparten el mismo enfoque basado en derechos humanos y la diversidad de sus intervenciones en la practica.

Respecto a la cuarta subhipótesis que hace referencia concretamente al caso de Noruega expuesto en el punto VI.4, los estados que cuentan con pueblos indígenas en el interior de sus fronteras promueven estrategias de cooperación con mayor énfasis en la participación y el respeto por sus derechos, nos parece relevante enlazarla con la última subhipótesis que hace referencia a que la cooperación de los pueblos indígenas del norte con los pueblos indígenas del sur se acerca más a los principios de la cooperación sur- sur, y por tanto a sus ventajas y desventajas. Así consideramos que países que están concienciados con las demandas de los pueblos indígenas por contar con pueblos indígenas en el interior de sus fronteras, como es el

caso de Noruega, deben de establecer redes de cooperación internacional que favorezcan un intercambio real, en condiciones más equitativas, de acciones y estrategias que favorezcan el respeto cultural y se ajusten mejor a sus necesidades y demandas.

#### **Dificultades en la Investigación.**

A lo largo de estos meses de investigación han surgido diversas dificultades. Algunas las hemos podido solventar, otras han quedado reflejadas en la investigación por su propia relevancia en sí mismas y otras han implicado reestructuraciones.

- Para la construcción del marco teórico nos hemos encontrado con una falta de definiciones oficiales o altamente consensuadas de conceptos claves para la investigación.
- Falta de disposiciones legales o aceptación política de la desagregación de datos entre población indígena y no indígena, que se une con una débil capacidad nacional o/y bajo interés para la recolección, análisis y desagregación de los datos.
- En referencia a la parte teórica la dificultad la hemos encontrado en que no hay apenas documentación elaborada en relación con el cambio de concepción de indígenas como sujetos vulnerables a actores políticos, y sus repercusiones en las políticas de cooperación.
- La mayoría de los documentos analizados de las agencias bilaterales responden más a propuestas políticas y listado de intenciones que a presentar su cooperación concreta.

- Falta de transparencia por parte de las agencias bilaterales.
- A excepción de la agencia danesa apenas se realizan autoevaluaciones de los programas, proyectos... accesibles al público.
- No hay casi evaluaciones externas del trabajo que realizan las agencias de cooperación
- En el análisis de documentos nos hemos encontrado con una dificultad compartida en las cuatro agencias no hay sistematización de los montos de dinero invertidos sino tendencias.

#### Una propuesta alternativa:

##### Redes pueblo indígena a pueblo indígena

Las subhipótesis cuatro y cinco abren una línea de cooperación que desde este trabajo de investigación queremos apostar a la luz de los resultados, sin querer pecar de pretenciosos y siendo muy conscientes de que sería necesario que realizásemos una investigación mucho más profunda en este sentido, pero nos parecía importante dejar señalada esta propuesta como una puerta abierta a una cooperación innovadora basada en una buena práctica detectada en el estudio de casos.

Hasta ahora hemos observado como la cooperación llega a las comunidades indígenas con su discurso propio. Un discurso que a menudo y especialmente en el pasado ha impuesto una visión del desarrollo propia que a veces no ha correspondido con los intereses locales de las comunidades. Por ello creemos que la situación puede ser distinta si la cooperación se inicia desde el respeto y el reconocimiento

mutuo, en este sentido proponemos que la experiencia del Parlamento Sami se extrapole a otras realidades.

El Parlamento Sami, con gran experiencia como organismo consultor e impulsor de organismos internacionales, y tras asesorar al gobierno noruego en con su estrategia, establecieron junto a NORAD una línea de cooperación pueblo indígena a pueblo indígena, que viene siendo financiada desde el año 2001. •

## BIBLIOGRAFÍA

- AECI *Visiones Indígenas sobre desarrollo y cooperación. Jornadas de trabajo: perspectivas indígenas sobre desarrollo y cooperación, en el contexto de los acuerdos e instrumentos internacionales, 18 y 19 de Octubre 2004.* Madrid, AECI, 2005.
- ÁLVAREZ, N. 'Pueblos Indígenas, comunidad internacional y derechos humanos en la era de la globalización' en MARIÑO MENÉNDEZ F M. Y OLIVA MARTÍNEZ. *Avances en la protección de los derechos de los pueblos indígenas.* Madrid, Dykinson S.L. 2004. Pág. 89-99.
- ÁLVAREZ, N. OLIVA J.D. y ZUÑIGA N. '*Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. Hacia un mundo intercultural y sostenible' en El Derecho al desarrollo de los pueblos indígenas: la evolución conceptual y su inclusión en la Declaración de Naciones Unidas.* Madrid, La Catarata, 2009. Pág. 233-265.
- APARICIO, M. *Los Pueblos Indígenas y el Estado. El reconocimiento constitucional de los derechos indígenas en América Latina.* Barcelona, Cedecs, Estudios Constitucionales y Políticos, 2002.
- BARIÉ, CLETUS *Pueblos Indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama. La Paz, Instituto Indigenista Interamericano, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (México).* Abya-Yala, Banco Mundial, 2003.
- BATALLA, B. 'El concepto del indio en América: Una categoría de la situación colonial' en *Anales de Antropología.* México, 1972, vol. IX.
- BERRAONDO M, CHUJI M y TURNER D. *Reflexiones a partir de realidades concretas en Ecuador y Colombia.* Almaciga y el Gobierno de Navarra. España, ENCO, 2012.
- BRACKELAIRE, V. (consultor) *Ideas para establecer un balance y perspectivas de la cooperación con los Pueblos Indígenas.* Documento preliminar elaborado para la IV Reunión Inter-Agencial, Santa Cruz – 30 de mayo 2002. 2002 (a)
- \_\_\_\_\_ *Memoria IV Reunión Inter-Agencial de Cooperación Internacional para el desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina.* Bolivia, Fondo Indígena, 2002. (b)
- BRETÓN SOLO DE ZALDIVAR, V. *Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos. Ensayos sobre indigenismo, desarrollo rural y neoindigenismo.* FLACSO Ecuador, Universidad de Lérida, 2001.

- \_\_\_\_\_ 'Cooperación al desarrollo, capital social y neo indigenismo en los Andes ecuatorianos' en *Revista Europea de estudios latinoamericanos y del Caribe* n° 73 octubre 2002.
- BOFF L. Buen Vivir (s/f) <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=83624> (Consultada 27 agosto 2012)
- BEDJAOU, M *Hacia un nuevo orden económico internacional*. Salamanca, Ediciones Sígueme, Colección UNESCO, 1979.
- CARRILLO SALCEDO 'El derecho al desarrollo como derecho de la persona humana' en *Revista española de Derecho Internacional (REDI)*. Madrid 1972. Pág. 119-125.
- CEPAL - CELADE División de poblaciones. <http://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/SISPPI/> (consultada: 23 de agosto 2012).
- CEPAL y OPS *Salud de la población indígena en América Latina: un panorama general*. Santiago de Chile, Publicación ONU, 2011.
- CHANT S. 'Nuevas contribuciones al análisis de la pobreza: desafíos metodológicos y conceptuales para entender la pobreza desde un perspectiva de género' en *Revista Mujeres y Desarrollo* n° 47. Santiago de Chile. CEPAL – ONU. 2003
- CUSURICHI J. 'Diálogo y análisis generales sobre las políticas y aplicación de la cooperación internacional sobre los pueblos indígenas'. En SÁINZ, E. (coord.) *Diálogos para la Cooperación con los Pueblos Indígenas*. Madrid, ENCO, 2008. <http://www.mugarikgabe.org/dialogos08.pdf> (última consulta 3 septiembre de 2012)
- DAES, ERICA –IRENE A. Standard-Setting Activities: Evolution of Standards Concerning the Rights of Indigenous People. Comisión de los Derechos Humanos. ONU. E/CN.4/Sub.2/AS.4/1996/2. 1996
- DE LA FUENTE R. Documento de Trabajo n° 17 Los Pueblos indígenas y la Cooperación para el Desarrollo. IUDC – UCM. Madrid, 2010.
- DÍAZ POLANCO H. *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*. México, Siglo XXI. 1991.

- \_\_\_\_\_ *Autonomía, territorialidad y comunidad indígena. Perspectivas del estado Multiétnico en México*. México, Siglo XXI, 1997.
- EKEM STENER '¿Destruyendo los derechos humanos el equilibrio natural de las cosas?' en PITARCH y LÓPEZ (editores) *Los Derechos Humanos en Tierras Mayas. Políticas, representaciones y moralidad*. Madrid, Sociedad Española de Estudios Mayas, 2001. Pág.161-180.
- ESCOBAR A 'El desarrollo y la antropología de la modernidad' en PÉREZ GALÁN (editores) *Antropología y desarrollo*. Madrid, La Catarata, 2012.
- GARCÍA LINERA A. *Autonomías indígenas y Estado multicultural. Una lectura de la descentralización regional a partir de las identidades culturales*. La Paz, Fundación Frierich Ebert, 2004.
- GARZÓN VALDÉS, E. *Derecho, ética y política*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- GIMENO, J.C. y MONREAL, P. (editores) *La Controversia del desarrollo, críticas desde la antropología*. Madrid, La Catarata, 1999.
- \_\_\_\_\_ '¿Etnicidad contra globalización?: una mirada antropológica' en PÉREZ, B. y DIETZ, G. (editores) *Globalización, resistencia y negociación en América Latina*. Madrid, La Catarata, 2003.
- GUIMÉNEZ C. y PÉREZ DEL OLMO F. 'Sociología y antropología del desarrollo local' en *Cuaderno de Aguilar*, n°3. Fundación General, Universidad Autónoma de Madrid, 1999.
- GONZÁLEZ M. BURGUETE A. y ORTIZ P. *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*. Ecuador. FLACSO GTZ IWGIA CIESAS. 2010 [http://www.iwgia.org/iwgia\\_files\\_publications\\_files/0468\\_Libro\\_autonomia\\_a\\_debate\\_eb.pdf](http://www.iwgia.org/iwgia_files_publications_files/0468_Libro_autonomia_a_debate_eb.pdf) (última consulta 23 agosto 2012 )
- GONZÁLEZ, J. y VIADERO M. 'Equidad de género y pueblos indígenas desde la perspectiva de la educación para el desarrollo' en *Género en la educación para el desarrollo abriendo la mirada a la interculturalidad pueblos indígenas soberanía alimentaria educación para la paz*. Hegoa, Euskal Herriko Unibertsitatea /Universidad del País Vasco y ACSUR – Las Segovias. octubre 2010. pág. 33 – 67.
- HARRIS, M *Introducción a la antropología general*. Madrid, Alianza Universidad Textos, 1994.

- IWGIA *El Mundo Indígena*. Copenhague. 2012 [http://www.iwgia.org/iwgia\\_files\\_publications\\_files/0574\\_EL\\_MUNDO\\_INDIGENA\\_2012\\_eb.pdf](http://www.iwgia.org/iwgia_files_publications_files/0574_EL_MUNDO_INDIGENA_2012_eb.pdf) (última consulta 5 septiembre 2012)
- JIMÉNEZ BARTLETT, L. *Diversidad cultural y pueblos indígenas*. Bilbao, Universidad de DEUSTO, 2009.
- KEMPF, I *Pobreza y pueblos indígenas: más allá de las necesidades*. Madrid, CIP, 2003.
- \_\_\_\_\_ *Desarrollo Humano versus empoderamiento: ¿puede el enfoque de desarrollo humano explicar adecuadamente la pobreza de los pueblos indígenas? el caso de los Maasai en Kajiado, Kenia*. Madrid, Memoria presentada UCM para optar al grado de doctor, 2004.
- LÓPEZ GARCÍA, J. y GUTIÉRREZ ESTÉVEZ, M. coord.) *América Indígena ante el siglo XXI*. Madrid, Fundación Carolina Siglo XXI, 2009.
- LUX DE COTÍ O. *Gobernabilidad y Pueblos Indígenas*. FLACSO- Secretaria General- AECID, 2010.
- MARIÑO F y FERNÁNDEZ C. *La protección internacional de las minorías*. Madrid. Ministerio de Asuntos Sociales, 2001.
- MARTÍN D. 'El papel del antropólogo en la protección de Derechos Humanos de los pueblos indígenas' en *Revista de Antropología Iberoamericana*. Ed. Electrónica Marzo – Julio 2006. Vol. 1 nº2. Pág. 209-222. <http://www.aibr.org/antropologia/01v02/criticos/010201.pdf> (última consulta 13 de septiembre 2012)
- MARTÍNEZ – COBO J. *Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y de Protección a las Minoría: Estudio de Discriminación contra Pueblos Indígenas*. UN Doc. No. E/CN.4/Sub.2/1986/87
- MEENTZEN A. *Estrategias de desarrollo culturalmente adecuadas para mujeres indígenas*. Washington, BID, 2001.
- MELO M. *Buen vivir, naturaleza y nacionalidades en la nueva Constitución: una lectura esperanzada*. S/f. [www.alainet.org](http://www.alainet.org) (consultada 15 de septiembre 2012)

- MRG, Minority Rights Group International. *Desarrollo, Minorías y Pueblos Indígenas: estudio de caso y evaluación de buenas prácticas* por Stéphanie C. Janet. MRG, 2003 (a).
- \_\_\_\_\_ *Pueblos Indígenas y Pobreza: Los Casos de Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua* Por Birgitte Feiring y contrapartes de MRG. 2003 (b).
- MORALES, M R. 'Bases para una política interculturalista contra la discriminación y el racismo' en *Diagnóstico del racismo en Guatemala. Investigación interdisciplinaria y participativa para una política integral por la convivencia y la eliminación del racismo*. Vicepresidencia de la República de Guatemala. 2007
- MORALES, H y BÁ TIUL M, *Pueblos Indígenas, Cooperación Internacional al desarrollo en Guatemala*. Guatemala, Movimiento Tzuk Kim-Pop, 2009.
- MUGARIK GABE *Pueblos Indígenas. Nuestra Visión del desarrollo*. Barcelona, Icaria, 1995.
- OEHMICHEN, C La multiculturalidad de la ciudad de México y los derechos indígenas. Seminario sobre migraciones y Pueblos Originarios 2003.
- OHCHR portal web documental. <http://www.ohchr.org> (consulta 10 septiembre 2012).
- \_\_\_\_\_ Human Rights in Development: What, Why and How. Geneva: Right to Development Team, Office of the High Commissioner for Human Rights. 2000.
- OLIVA MARTÍNEZ J.DANIEL, El Derecho al desarrollo y la cooperación internacional. Especial atención a la práctica Española. Madrid, Editorial CIDEAL, 2011.
- \_\_\_\_\_ 'Cooperación Euro-Latinoamericana-Caribeña para la protección de los Pueblos Indígenas' en FERNÁNDEZ C. y ZAPATERO P. *Perspectivas sobre las relaciones entre la unión Europea y América Latina*, edición a cargo de DÍAZ C. Madrid, Colección 56 monográficos Universidad Carlos III, 2008 pág. 509-527.
- \_\_\_\_\_ *La Cooperación internacional con los pueblos indígenas. Desarrollo y derechos humanos*. Madrid, CIDEAL, 2005.
- \_\_\_\_\_ 'Autodesarrollo, derechos indígenas y ciudadanía cultural fundamentos para la convivencia en la diversidad' en *Papeles de Cuestiones Internacionales*. Madrid nº 84 2003 pág. 141-150.

- ONU *La situación de los Pueblos Indígenas en el mundo*. DPI/2551/ L 09-64061. Enero 2010.
- OXFAM portal web documental [www.oxfam.org/es/campaigns/foro-sobre-la-eficacia-de-la-ayuda-en-busan-2011](http://www.oxfam.org/es/campaigns/foro-sobre-la-eficacia-de-la-ayuda-en-busan-2011). (Consultada 23 septiembre 2012)
- PLANT R. *Pobreza y desarrollo indígena: algunas reflexiones*. Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario. Washington, BID, 1998.
- PSACHROPOULOS G y PATRINOS H.A (eds.) *Indigenous People and Poverty in Latin America. An Empirical Analysis*. The World Bank. Washington DC. 1994 (Traducción al castellano de las conclusiones de este análisis en VV.AA. (1994) *Estudios sociográficos de pueblos indígenas*. Centro Latinoamericano de Demografía. Santiago de Chile.
- PNUD *Pueblos Indígenas y Desarrollo* 2004.
- \_\_\_\_\_ *La situación de los pueblos indígenas del mundo* 2010.
- RED ENDERECOS *El enfoque basado en Derechos Humanos y las políticas de Cooperación Internacional Análisis comparado con especial atención al caso español*. Madrid, RED EnDerechos, 2011.
- RIST G. *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid, La Catarata, 2002.
- SEN, AMARTYA K. *Desarrollo y Libertad*. Madrid, Planeta, 2000.
- SEVILLA R. y STRÖBELE-GREGOR J. (eds.) *Pueblos indígenas. Derechos, estrategias económicas y desarrollo con identidad*. Foro de diálogo Europa – Pueblos indígenas de América Latina y El Caribe. Ediciones Foro de Diálogo Horlemann. Postfach. 2008
- STAVENHAGEN R. 'Los Derechos de los Pueblos Indígenas en el ordenamiento internacional' en MARINO y OLIVA *Avances en la protección de los derechos de los pueblos indígenas*. Madrid, Dykinson, 2004. págs. 1-24
- \_\_\_\_\_ *Los pueblos indígenas y sus derechos. Informes temáticos del relator especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la organización de las Naciones Unidas*. México, UNESCO, 2008.

- SOTILLO J.A. *El sistema de cooperación para el desarrollo*. Madrid, La Catarata, 2011.
- TORRECUADRADA, Mª S *Los pueblos indígenas en el orden internacional*. Madrid, Dykinson, 2001.
- SANTOS, Boaventura de Sousa 'Pluralismo jurídico y jurisdicción especial indígena', en VV.AA., *Del olvido surgimos para traer nuevas esperanzas - La jurisdicción especial indígena*. Bogotá, Ministerio de Justicia y Derecho, Consejo Regional Indígena del Cauca y Ministerio del Interior, Dirección General de Asuntos Indígenas 1997.
- UNESCO *Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo*. 1998.
- VILLALBA E. *¿Buen Vivir y/o desarrollo? Implicaciones para la cooperación al desarrollo con Ecuador*. Bilbao UPV/EHU. 2012 (<http://xivrem.ujaen.es/wp-content/uploads/2011/11/23-R-094M531.pdf> consultada 15 septiembre 2012).
- VILLORO *Estado plural, pluralidad de culturas*. México, Paidós / UNAM, 1998.
- Warren 'Identidad Indígena en Guatemala. Una crítica de modelos norteamericanos' en *Revista Mesoamérica. Número especial: Aspectos étnicos y religiosos*. Año 18, N°. 33. Antigua Guatemala, Publicación del Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica y Plumsock Mesoamerican Studies. CIRMA, 1997.
- ZAPATA MENDOZA *Pueblos indígenas y concepción de la pobreza. Costa Rica en Acceso a la justicia de los pueblos indígenas: los peritajes culturales y la visión de la pobreza desde su cosmovisión*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IIDH, 2010.

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA DE LAS AGENCIAS BILATERALES

AECID: [www.aecid.es](http://www.aecid.es)

- 2009-2012 Plan Director de Cooperación Española.
- 2007 Estrategia de la Cooperación Española con los Pueblos Indígenas ECEPI MAEC.
- 2005-2008 Plan Director de Cooperación Española.
- 1997 Estrategia Española de la Cooperación con los Pueblos Indígenas ECEPI MAE.



---

**DANIDA:** <http://um.dk/en/danida-en/>

- 2011 Review Report : Strategy for Danish Support to Indigenous Peoples 2001-2011. Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca DANIDA.
- 2006. Monitoring and Indicators: Indigenous peoples in bilateral assistance. Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca. Technical Note.
- 2004 Estrategia para el Apoyo Danés a los Pueblos Indígenas. Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca. DANIDA.
- 2004 Kit de Herramientas. Mejores prácticas para incluir a los pueblos indígenas en el apoyo programático sectorial, Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca DANIDA.
- 2003 Partnership on Indigenous Peoples Rights and Sustainable Development: Workshop Report” DANIDA.

**GIZ:** [www.giz.de](http://www.giz.de)

- 2007 Manual para el anclaje de la temática indígena en la cooperación técnica alemana. América Latina y el Caribe. División Países Andinos y Paraguay OE 2120. GTZ.
- 2006 Estrategia para la cooperación de Alemania con los Países de América Latina.
- 2004 Evaluación de las experiencias obtenidas en la cooperación con poblaciones y organizaciones indígenas en Bolivia, Ecuador y Guatemala. BMZ/GTZ/ONGD.
- 2000/2001 Evaluación por el BMZ del concepto de 1996.
- 1996 ‘Concepto relativo a la cooperación para el desarrollo con poblaciones indígenas de América Latina.’

**NORAD:** [www.norad.no/en](http://www.norad.no/en)

- 2004 Labor noruega para fortalecer el trabajo con los pueblos indígenas en la cooperación al desarrollo, un enfoque basado en los derechos. Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.
- 2002 La labor de NORAD para fortalecer el trabajo con los pueblos indígenas en el ámbito de la cooperación al desarrollo. NORAD.
- 1999 Nota sobre el fundamento en los derechos de la cooperación al desarrollo. NORAD 30.7.99.
- 1999 Plan de seguimiento del trabajo con los Pueblos Indígenas. Ministerio de Relaciones Exteriores.
- 1998 Evaluation of the Norwegian Program for Indigenous Peoples. Ministerior de Relaciones Exteriores / Evaluation Report 8/98. •

---

# ANEXOS

---

## ANEXO 1 ESQUEMA Y METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

### OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

- Examinar las modalidades de cooperación con pueblos indígenas de las agencias bilaterales europeas.
- Destacar los datos y las especificidades más relevantes de cada agencia/caso.
- Analizar los resultados y cambios observados a lo largo de las últimas décadas, y las tendencias actuales observadas.
- Poner de relieve algunas lecciones /innovaciones/ buenas practicas de la cooperación bilateral con los pueblos indígenas.
- Proponer posibles ejes de trabajo futuro.

### SUBHIPOTESIS:

"Los avances producidos en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas constituye un enfoque renovado que puede conllevar proceso de ajuste, cuestionamiento y adecuación a las nuevas realidades y necesidades del sistema internacional de cooperación, hacia un orden internacional mas justo, democrático y preservador de la diversidad cultural"

"El respeto a la diversidad cultural es clave en el trabajo de cooperación con pueblos indígenas"

"A mayor reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas por parte de la Legislación Nacional mayor es la eficacia del enfoque de derechos en la práctica"

"La manera de implementación del enfoque en derechos en las acciones de cooperación varia de un país a otro"

"Los Estados que cuentan con pueblos indígenas en el interior de sus fronteras promueven estrategias de cooperación con un mayor énfasis en la participación y el respeto por sus derechos"

"La cooperación de los Pueblos Indígenas del Norte (Inuit, Sami) con los Pueblos Indígenas del Sur, se acerca más a los principios de la cooperación Sur -Sur, y por tanto a sus ventajas y desventajas".

**Metodología:** Enfoque cualitativo de producción y análisis de datos, construcción de un marco teórico y estudio de cuatro casos con análisis y sistematización de la información.

**Casos:**  
AECID, DANIDA, NORAD y GTZ

**Área geográfica de las agencias:**  
La Unión Europea.

**Área geográfica de intervención de la cooperación:**  
América Latina y el Caribe.

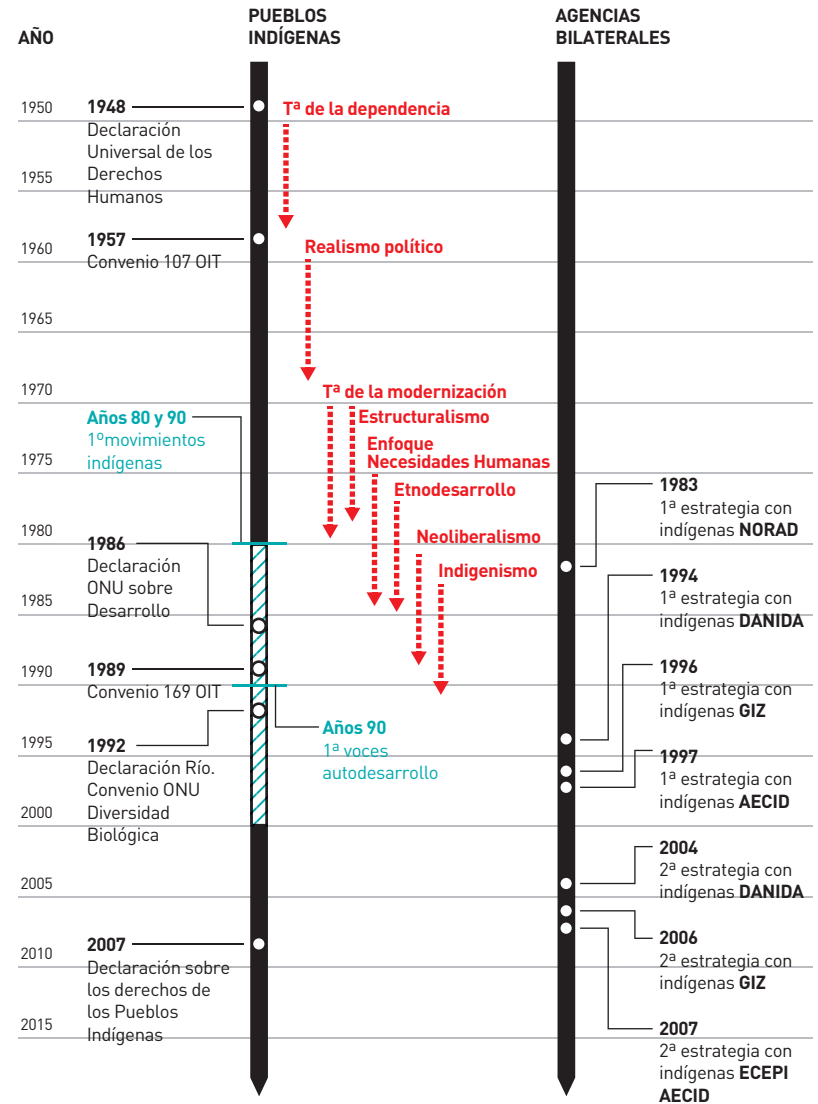
**Periodo cubierto por el estudio:**  
1960-actualidad.

**Fuentes de Información:** análisis de portales documentales y textos originales, fuentes secundarias, especialmente, artículos académicos e informes de agencias de cooperación y otros organismos internacionales.

### HIPOTESIS:

"El reconocimiento por parte de las Agencias Bilaterales de los indígenas como sujetos de derechos, como grupos vulnerables o como actores políticos influye directamente en sus estrategias de cooperación, y varía de una agencia a otra, con resultados muy diferentes"

## ANEXO 2



CONCEPTOS	AECID	DANIDA	GIZ	NORAD
Fecha de inicio de la Agencia	1988	1962	2011 (GTZ se fundó en 1975)	1962
Fecha de incorporación al CAD	1991	1963	1961 (año de creación del CAD)	1962
Año firma del convenio OIT	Ratificado en el 2007	Ratificado en 1996	No ratificado.	Ratificado en 1990
Fecha de la 1º Estrategia específica con Pueblos Indígenas	1997	1994	1996	1983
Tiempo entre la creación de la agencia y la 1º estrategia indígena	6 años	34 años	21 años	21 años
Etapas Evolución de la cooperación.	Los orígenes de la cooperación con pueblos indígenas están en los años 80. Pero no fue hasta 1997 que no se elabora la 1º estrategia EECPI, renovada en el 2006 ECEPI	Una de las agencias pioneras que venía trabajando varias décadas con los pueblos indígenas y que en 1994 elaboro su primera estrategia. Una evaluación posterior en el 2011, daría lugar en el 2004 a la actual estrategia de cooperación con pueblos indígenas.	Desde mediados de los noventa cuenta con programas bilaterales con organizaciones indígenas. En 1996 público su primera estrategia y en el 2001 realizo una evaluación. En el 2006 se redactó la actual estrategia de cooperación con los pueblos indígenas	Noruega comenzó su trabajo con pueblos indígenas aparándose en algunos Convenios internacionales, fue el primer Estado en ratificar el convenio 169 y ya en 1983 tenía su primera estrategia específica. En la década de los noventa se elaboraron directrices de trabajo y evaluaciones.
Personal	El programa indígena ha reducido su personal en los últimos años. Pero no se han encontrado datos concretos al respecto.	230 empleados en NORAD, no se han encontrado datos exactos de el personal en concreto que trabaja en el programa indígena.	17.000 empleados (aprox. 70% personal nacional en los países socios). 1.110 trabajadores de desarrollo y ayudantes al servicio, y 820 voluntarios. (No encontrados datos área cooperación pueblos indígenas)	El Programa de Pueblos Indígenas cuenta con un persona muy reducido. El enfoque es reducir la burocracia en busca de las relaciones personales, 2 funcionarios en Oslo más personal en cada sede-país.

CONCEPTOS	AECID	DANIDA	GIZ	NORAD
Posición que ocupa dentro del Gobierno	Es una Entidad de Derecho Público adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI)	Dependiente directamente del Ministerio de Asuntos Exteriores Hay ministro y Consejo de Cooperación.	Empresa nacional de propiedad del Gobierno Federal Alemán.	Bajo dirección directa del Ministerio de Asuntos Exteriores.
Objetivos / Prioridades	“Contribuir al reconocimiento y al ejercicio efectivo del derecho de los pueblos indígenas a articular sus propios procesos de desarrollo social, económico, político y cultural. Con ello, no solamente se beneficiará a los pueblos indígenas sino a toda la sociedad en su conjunto”.	“Fortalecer el derecho de los pueblos indígenas a controlar sus propios caminos al desarrollo y a determinar asuntos relacionados con su propia situación económica, social, política y cultural” “Esta estrategia pretende establecer una plataforma para un diálogo permanente en promoción de los derechos indígenas”	“Dar una mayor atención a los derechos, intereses, necesidades y procesos organizativos de los pueblos indígenas dentro de su cooperación para el desarrollo con América Latina”	“El trabajo noruego contribuirá al reconocimiento de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, como asimismo al fortalecimiento de sus posibilidades y capacidad de argumentar por sus propios intereses y administrar los mismos.
Competencias	Las competencias políticas en materia de cooperación le corresponden al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Las competencias de la AECID son el fomento, la gestión y la ejecución de las políticas públicas de cooperación internacional, así como la cooperación con las ONG	La política de desarrollo es labor del Servicio Exterior de Dinamarca (Ministerio de Asuntos Exteriores). DANIDA tiene las competencias a nivel de planificación, ejecución, gestión...	Las competencias Políticas son responsabilidad del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ). Y las competencias a nivel de ejecución de la GIZ, junto con la CIM (Centro para la Migración y el Desarrollo Internacionales; es la agencia de colocación del personal de la cooperación).	Las competencias políticas, la responsabilidad de planificación suprema y el apoyo a los pueblos indígenas a nivel nacional son responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores y las embajadas. NORAD tiene la responsabilidad del trabajo con pueblos indígenas y la cooperación con ONG

CONCEPTOS	AECID	DANIDA	GIZ	NORAD
Enfoque Teórico	Enfoque basado en derechos (establece como necesario también un enfoque de género)	Enfoque basado en derechos (enfoque explícito sobre los derechos indígenas, considerando el derecho a la autodeterminación como clave)	Enfoque basado en derechos (en especial lo que afecta a las tierras y territorio y al principio de consenso previo libre e informado)	Enfoque basado en derechos (como principio orientado el Convenio OIT n° 169)
Áreas Preferentes de Trabajo	<ol style="list-style-type: none"> <li>1-. Gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional.</li> <li>2-. Cobertura de las Necesidades Sociales.</li> <li>3-. Promoción del tejido económico y empresarial.</li> <li>4-. Medio Ambiente.</li> <li>5-. Cultura y desarrollo.</li> <li>6-. Género y desarrollo.</li> <li>7-. Prevención de los conflictos y construcción de la paz</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1-. Fortalecimiento de los derechos de los pueblos indígenas mediante procesos internacionales</li> <li>2-. Inclusión de las inquietudes de los pueblos indígenas en la cooperación multilateral.</li> <li>3-. Inclusión de las inquietudes de los pueblos indígenas en la cooperación bilateral</li> <li>4-. Colaboración con organizaciones de pueblos indígenas (OPI) y ONG</li> <li>5-. Consideración de los pueblos indígenas en temas económicos y relativos al comercio</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promoción de la Democracia, sociedad civil y la administración pública.</li> <li>2. Gestión de los Recursos Naturales, desarrollo agrícola y rural sostenible.</li> <li>3. Consolidación de la Paz y prevención de crisis.</li> <li>4. Desarrollo Social (educación, suministro agua y saneamiento y salud)</li> </ol>	No se detallan las áreas preferentes de su trabajo.
Temas Transversales	<ol style="list-style-type: none"> <li>1-. Inclusión social y lucha contra la pobreza</li> <li>2-. Promoción de los Derechos Humanos y gobernabilidad democrática</li> <li>3-. Género en Desarrollo</li> <li>4-. Sostenibilidad Medioambiental</li> <li>5-. Respeto a la Diversidad Cultural</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1-. Democratización y Derechos Humanos.</li> <li>2-. Medio Ambiente</li> <li>3-. Género</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1-. Manejo Recursos Naturales</li> <li>2-. Gobernabilidad</li> <li>3-. Manejo de Conflictos</li> <li>4-. Educación y Servicios Sociales</li> <li>5-. Reducción de la Pobreza</li> <li>6-. Género</li> <li>7 Derechos Humanos</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1-. La democracia y la gobernabilidad.</li> <li>2-. Derechos Humanos</li> <li>3-. El desarrollo económico y la administración pública</li> <li>4-. Clima, Medio Ambiente y Recursos Naturales</li> <li>5-. Energía</li> <li>6-. Salud</li> <li>7-. Educación</li> </ol>

CONCEPTOS	AECID	DANIDA	GIZ	NORAD
Mecanismo /Instrumentos de la Cooperación	Cooperación Multilateral. Cooperación Técnica Nuevos Instrumentos Subvenciones a ONG	El instrumento preferente de la Cooperación danesa es la Ayuda Programática Sectorial También incluye el apoyo directo a ONG y OPI. Cooperación multilateral.	Cooperación financiera Cooperación Técnica Cooperación con ONG	Cooperación multilateral. Cooperación técnica. Cooperación directa con organizaciones indígenas de América Latina y Caribe, noruegas e internacionales
¿Quién participa en la elaboración de las Estrategias?	Trabajo Conjunto: representantes indígenas, ONG especializadas, profesionales de la AECID y del MAEC, organizaciones indígenas de América Latina (Reunión de trabajo en Cartagena de Indias, Colombia 2001) y académicos especializados.	La estrategia es fruto de un proceso de participación de organizaciones, gobierno, académicos....	Los autores de la estrategia son tres miembros de la GIZ más un responsable.	Las organizaciones SAMI y entidades noruegas e internacionales.
Presupuesto	En 1999 el presupuesto propio para el programa indígena fue de 300.00 euros. Este se mantuvo hasta 2006, que se multiplico por 10, ascendiendo a 3.000.000 euros.	Dato no encontrado.	1.057 millones de Euros. (datos 2007)	2002 fue de un 4,8% del total de la cooperación bilateral noruega. En el 2003 del 5,4% (aprox. NOK 250 millones) PNPI: 2,6 millones de dólares USA de media anual (no incluye subvenciones a ONG)
Países Preferentes en América Latina y el Caribe.	América Latina (especialmente Guatemala, Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia)	Nicaragua y Bolivia.	Los países y regiones con una alta población comparte indígenas (Bolivia, Ecuador, Perú y Guatemala). Regiones ambientales de importancia global (bosques tropicales, región amazónica).	Guatemala, Brasil, Perú, Paraguay y Chile



El IUDC-UCM convoca este premio con el nombre de Luis Miguel Puerto, quien fue profesor de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid y director del IUDC-UCM y un analista crítico de la economía del desarrollo, como reconocimiento a la mejor investigación sobre Desarrollo y Cooperación, realizada durante el curso académico 2011-2012, entre aquellos trabajos presentados por los/as estudiantes matriculados/as durante ese año en los cursos de post-grado sobre cooperación y desarrollo que organizan los siguientes centros:

