

# **Pueblos indígenas, recursos naturales y desarrollo con identidad: riesgos y oportunidades en tiempos de globalización**

Anne Deruyttere<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Anne Deruyttere es Jefa de la Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo. Las opiniones expresadas en este documento no representan necesariamente la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

## Contenido

Introducción	1
Los pueblos indígenas de América Latina	1
Cultura, identidad y cosmovisión indígena	6
Desarrollo con identidad	7
Estrategias interculturales de conservación y desarrollo sostenible	9
Avances institucionales en el BID	11
Desafíos	12

## Introducción

Los pueblos indígenas de América Latina son los herederos y los guardianes de un rico patrimonio cultural y natural, a pesar de haber sufrido desde la época de la colonia y hasta hoy el despojo de sus tierras y territorios ancestrales y la negación de su identidad étnica, lingüística y cultural. Ante estos procesos destructivos, se demuestra la vitalidad de los pueblos indígenas, no sólo en haber sobrevivido como etnias y pueblos sino también en vigilar y cuidar este patrimonio, y especialmente en las últimas décadas, de demandar su reconocimiento y protección por parte de la sociedad dominante. En la medida que los procesos de integración y globalización mundial presentan desafíos cada vez más grandes para los pueblos indígenas, se está reconociendo cada vez más que este patrimonio natural, cultural, social y moral presenta no sólo la clave para recuperar y mejorar los estándares de vida de los pueblos indígenas sino también como una oportunidad para enriquecer, mediante procesos interculturales, la articulación de las sociedades y economías locales con la sociedad cada vez más democrática y con la economía cada vez más globalizada en América Latina y en el mundo.

En este contexto los pueblos indígenas no sólo enfrentan grandes riesgos de una pérdida acelerada de su sociedad y cultura, sino también grandes potencialidades de articulación con identidad de su sociedad y cultura a la economía global. Los pueblos indígenas con su herencia cultural y su fortaleza social y ética, que se basa en una relación armónica del hombre con la naturaleza y del individuo con la sociedad, ofrecen elementos de solución a las contradicciones fundamentales que enfrenta el mundo al principio del siglo XXI: como se puede garantizar un nivel de vida adecuado en términos sociales y económicos a la gran mayoría de la población que hoy vive en situaciones inaceptables de pobreza material y falta de oportunidades para superarla, tomando en cuenta las tasas de crecimiento demográfico y las presiones cada vez más fuertes sobre los recursos naturales y el equilibrio ecológico. El movimiento indígena de América Latina reclama que el modelo de desarrollo occidental ha sido depredador de los recursos humanos y culturales del mundo, y ofrece un mensaje poderoso en términos de cosmovisión, espiritualidad, organización social, y destrezas en la aplicación de estrategias de sobrevivencia ante condiciones de extrema adversidad y presión. Esta elasticidad y capacidad de adaptación en condiciones adversas presenta para nuestra sociedad lecciones importantes que requieren de un respeto y de una voluntad de diálogo y aprendizaje de manejo.

Reconociendo el alto grado de correlación entre la ubicación geográfica de áreas de alta ocupación indígena con las áreas de alta vulnerabilidad ecológica, resulta clara la necesidad de combinar estrategias de desarrollo socioeconómico con identidad con estrategias de conservación biológica. En este contexto es importante y urgente reconocer, rescatar, preservar y fortalecer el patrimonio cultural y natural de los pueblos indígenas como un elemento clave en sus propias estrategias de desarrollo con identidad y como un aporte en el proceso de búsqueda de soluciones a los grandes desafíos que enfrenta el mundo. Por lo tanto, es urgente establecer los espacios de diálogo y concertación entre los indígenas y los gobiernos para superar los antagonismos a veces muy fuertes, romper la exclusión económica y social, y facilitar el aporte de los indígenas a los procesos de definición de políticas y estrategias de desarrollo.

## Los pueblos indígenas de América Latina

En cuanto a **demografía**, el número total de indígenas en América Latina y el Caribe se estima es más de 40 millones de habitantes, lo que equivale a más del 10% del total de la población de la región. Las estimaciones varían, puesto que los datos censales no suelen ser confiables y deben complementarse con información de otras fuentes. Existen alrededor de 400 grupos étnicos diferentes en la región, cada uno de los cuales habla un idioma distinto, tiene cosmovisión y organización social distinta así como distintas formas de organización económica y modos de producción adaptados a los ecosistemas que habitan.

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

**Cuadro 1. Pueblos indígenas de América del Sur y América Central**  
(porcentajes del total de habitantes por países)

Población		Población Nacional	Población Indígena	%
Sobre el 40%	1. Bolivia	7.960	5.652	71
	2. Guatemala	10.801	7.129	66
	3. Perú	24.797	11.655	47
	4. Ecuador	12.175	5.235	43
	Subtotal	55.733	29.671	53
Del 5 al 20%	5. Belice	230	44	19
	6. Honduras	6.147	922	15
	7. México	95.831	13.416	14
	8. Chile	14.824	1.186	8
	9. El Salvador	6.032	422	7
	10. Guyana	850	51	6
	11. Panamá	2.200	132	6
	12. Suriname	414	25	6
	13. Nicaragua	4.807	240	5
Subtotal	131.335	16.438	13	
	14. Guyana Francesa	100	4	4
	15. Paraguay	5.222	157	3
	16. Colombia	40.803	816	2
	17. Venezuela	23.242	465	2
	18. Costa Rica	3.841	38	1
	19. Islas del Caribe	8.406	162	2
	20. Argentina	36.123	361	1
Subtotal	117.737	2.003	2	
Menos del 1%	21. Brasil	165.851	332	0
	22. Uruguay	3.289	1	0
Subtotal	169.140	333	0	
<b>Total</b>		<b>473.945</b>	<b>48.445</b>	<b>10</b>

Varias fuentes, tales como: IPES, 1999; Jordán Pando, 1990: III-FAO; e Instituto Indigenista Interamericano, América Indígena, vol. LIII, No.4, octubre - diciembre, 1993.

Los indígenas viven en todos los países de América Latina, a excepción de Uruguay (aunque en este país el tema es sujeto de debate). En el Cuadro 1 se presenta una estimación conservadora del número total de indígenas que viven en cada país. Según las estimaciones en las islas del Caribe hay entre 30.000 y 50.000 descendientes directos de indígenas. Los pueblos indígenas constituyen entre el 30% y más del 50% de la población total de Bolivia, Guatemala, Perú y Ecuador. Según las estimaciones, en Bolivia dicha proporción se encuentra entre el 50% y el 70% del total de la población. Aunque en México vive la cuarta parte de los pueblos indígenas de América, esa proporción representa un poco menos del 10% de la población total de ese país. En cinco países (Perú, México, Guatemala, Bolivia y Ecuador) vive casi el 90% de los indígenas de la región y la mayor proporción de dicho porcentaje se encuentra en México y Perú.

La **definición** de quién es y quién no es indígena, ha sido objeto de intenso debate. Sin embargo, instrumentos legales internacionales —como el "Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes" de la OIT aprobado en 1989; el proyecto de Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y el proyecto de la Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en preparación en las Naciones Unidas— han adoptado definiciones similares. En estos convenios internacionales se define como indígenas a los descendientes de los habitantes originales de una región geográfica antes de la colonización y que han mantenido total o parcialmente sus características lingüísticas, culturales y de organización social. Además, la autoidentificación es un criterio fundamental para determinar a quién se considera indígena. Para la recopilación de datos censales, los países de la región aplican distintos criterios: en algunos, los censos tratan específicamente el tema de la identidad indígena mediante una pregunta sobre el idioma hablado, la lengua madre, la ubicación geográfica o la autopercepción. Sin embargo, en muchos países, el censo no aborda esta cuestión y las estimaciones se basan en otras fuentes de información.

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

Se estima que más del 90% de los indígenas son agricultores sedentarios de subsistencia, descendientes de las grandes civilizaciones precolombinas incas, mayas, aztecas y otras sociedades más pequeñas de la meseta árida interandina y la región montañosa de Mesoamérica. Estos pueblos indígenas, que suelen agruparse con agricultores no indígenas bajo la denominación de *campesinos*, cultivan pequeñas parcelas (*minifundios*) y complementan sus escasos recursos con los ingresos que ganan como trabajadores asalariados de temporada, en actividades mineras, de cría de ganado y de producción de artesanías.

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

El aproximadamente 10% restante de los indígenas vive en zonas de bosques húmedos o secos. Por lo general, de ellos tiene la mayoría tradición de cazadores y recolectores con un modo de vida trashumante o seminómada y con una organización tribal basada en pequeños grupos independientes y poco cohesionados. Aunque viven en algunas de las regiones más remotas y vírgenes, se han vuelto cada vez más vulnerables como resultado de las presiones sobre sus tierras y recursos naturales por la exploración petrolera, las empresas mineras y de explotación forestal, la ampliación de la frontera agropecuaria o las líneas de fuego como resultado de conflictos fronterizos de guerrilla y del narcotráfico.

Sin embargo, esta tipología vigente durante muchos años de ‘comunidades indígenas campesinas’ versus ‘grupos indígenas tribales’, necesita ser ampliada para incluir a la creciente población indígena en las ciudades y reconocer la articulación cada vez más grande de las economías y sociedades indígenas con la economía de mercado y la sociedad dominante<sup>2</sup>.

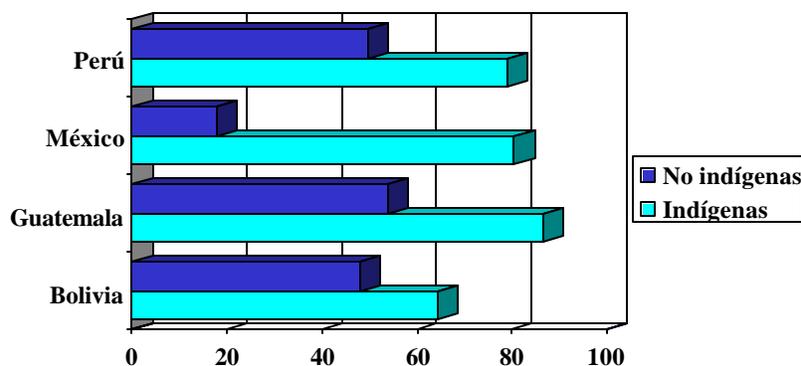
---

<sup>2</sup> Anne Deruyttere, 1997. Pueblos Indígenas y Desarrollo Sostenible: El papel del Banco Interamericano de Desarrollo. Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

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

Por lo tanto, es importante reconocer la **relación estrecha que existe entre las zonas de alta biodiversidad y la ubicación geográfica de las comunidades indígenas**, como lo demuestran los mapas recientemente elaborados en varias zonas de América Latina, entre ellos la zona del Corredor Biológico Mesoamericano y la Amazonía.

**Figura 1. Población bajo el nivel de pobreza**



Fuente: Psacharopoulos G. y Patrinos H. Los Pueblos Indígenas y la Pobreza en América Latina, Banco Mundial, 1994.

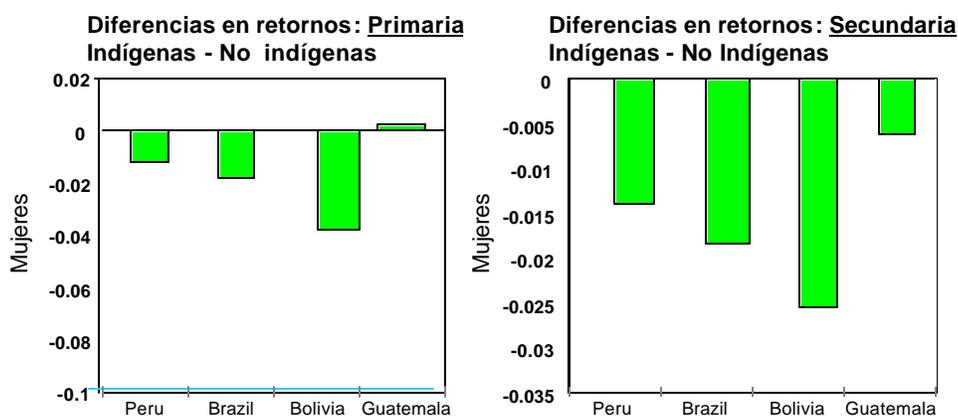
De igual forma, estudios empíricos del Banco Mundial, del BID y otros organismos revelan que existe un alto grado de **correlación entre la pobreza y el origen étnico**.<sup>3</sup> Partiendo del supuesto de que la gran mayoría de los pueblos indígenas están entre los más pobres, un cálculo aproximado indica que la cuarta parte de los habitantes de América Latina que viven en la pobreza extrema son indígenas. Sin embargo, esta proporción es mucho mayor en países que tienen poblaciones autóctonas relativamente grandes, como Bolivia, Guatemala, Perú o Ecuador. Recientemente el BID calculó que en los países para los cuales existen encuestas de hogares desagregados por grupo étnico, hasta una cuarta parte de la diferencia en los niveles de ingreso se puede atribuir al sólo hecho de pertenecer a un grupo étnico indígena o ser afrolatino.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Psacharopoulos G. y Patrinos H. (compiladores) Los Pueblos Indígenas y la Pobreza en América Latina: un estudio empírico, Banco Mundial, 1994. En este estudio se correlacionan los indicadores de la pobreza - niveles de ingresos y de educación - con los datos sobre la pertenencia étnica basado en información censal de cuatro países: Guatemala, México, Perú y la zona urbana de Bolivia.

<sup>4</sup> S. Dureya. Measuring Social Exclusion. Research Department. IDB, 2001.

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

**Figura 2. Ingresos más bajos pese el mismo nivel de educación**



Fuente: S. Dureya. Measuring Social Exclusion. Research Department. IDB, 2001.

Dadas las presiones sobre las tierras, los recursos y el modo de vida indígenas, las poblaciones autóctonas son importantes aliadas del movimiento ecológico para la conservación de la diversidad biológica y la gestión sostenible de los ecosistemas frágiles. El mensaje de los pueblos indígenas ha sido puesto de relieve en importantes reuniones internacionales, como la Cumbre para la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992. El creciente reconocimiento internacional de los **derechos indígenas** coincidió con el proceso de democratización en muchos países de la región y contribuyó significativamente al reconocimiento jurídico y constitucional de los derechos indígenas en sociedades pluriétnicas y multiculturales.

A la fecha 12 de las nuevas constituciones nacionales recientemente adoptadas en los países de América Latina reconocen explícitamente los derechos de los pueblos indígenas en materia de identidad y cultura, territorio y recursos naturales, autogestión y participación política.<sup>5</sup> Diez países de América Latina han ratificado el Convenio 169 de la OIT sobre derechos de los pueblos indígenas y tribales, adoptado en 1989. Por otro lado, específicamente relacionado con los derechos de los pueblos indígenas sobre su entorno natural, se adoptó el Artículo 22 de la Declaración de Río (1992) y la Agenda 21 que contiene un

<sup>5</sup> Ver 'Banco de Datos sobre Legislación Indígena' en la página web de la Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario del Banco Interamericano de Desarrollo, que permite una comparación entre los marcos jurídicos, organizados en 22 variables, de la mayoría de los países de la región. <http://www.iadb.org/sds/ind>

capítulo entero sobre los pueblos indígenas. Otra fuente normativa importante sobre la relación entre los pueblos indígenas y la biodiversidad, lo contiene la Convención sobre la Diversidad Biológica. Es decir, hay avances muy importantes, inclusive a nivel de la OEA en las deliberaciones sobre la propuesta 'Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas' que demuestran que las demandas indígenas están siendo cada vez más reconocidos en los marcos jurídicos internacionales y nacionales.

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

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

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

El derecho a un alto nivel de autonomía de gestión de sus propios asuntos se refiere al derecho de tener sus propias organizaciones, estructura de gestión y proceso decisorio respecto del desarrollo económico y social y al reconocimiento del sistema jurídico indígena y del derecho consuetudinario, entre otros temas.

Esto no significa que, como algunas veces se afirma equivocadamente, los pueblos indígenas aspiren a ser independientes del Estado. Más bien significa dar a los pueblos indígenas la autoridad para dirigir sus propios asuntos dentro del sistema político y jurídico nacional. En los últimos años, Bolivia, Colombia y Guatemala han adoptado medidas para integrar a los órganos descentralizados del gobierno local con las estructuras tradicionales de poder y autoridad de las comunidades indígenas. El marco jurídico de la *comarca*, establecido en 1953 para el pueblo Kuna de Panamá, otorgó a éste uno de los niveles más altos de autonomía otorgado a un pueblo indígena en América Latina.

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

### **Cultura, identidad y cosmovisión indígena**

A pesar de la gran heterogeneidad entre los más de 400 pueblos indígenas en términos lingüísticos, de organización social y de formas de relación con el medio natural, existe una gran homogeneidad en los principios básicos que rigen las expresiones específicas de cada uno de los pueblos. Entre estos principios fundamentales se encuentra una visión del hombre no como dueño sino como parte integrante del entorno natural, la preponderancia de la comunidad sobre el individuo, los principios de la reciprocidad y la redistribución que primen sobre la acumulación de bienes y recursos, así como fuertes valores éticos y espirituales en la relación con el entorno natural y con la comunidad.

La cosmovisión de los pueblos indígenas se basa en la relación armónica y holística en todos los elementos de la Madre Tierra al cual el ser humano pertenece pero no la domina. De esta forma el concepto de la acumulación es muchas veces ajeno a la cultura indígena, y de hecho la mayoría de los idiomas indígenas carecen de conceptos como 'desarrollo', 'riqueza' o 'pobreza'. En la cosmovisión indígena no existe la lógica de un proceso lineal progresivo, sino más bien conceptos como la circularidad, el futuro que al mismo tiempo es pasado, el tiempo que se rige por los ciclos naturales del

movimiento de los planetas y de los ciclos estacionales y agrícolas. Su racionalidad económica no es de acumulación sino de relación armónica con el entorno y uso respetuoso de los recursos naturales para el bienestar de toda la comunidad. Por lo tanto en la economía indígena rigen los principios de reciprocidad y redistribución para que todos los miembros de la comunidad tengan acceso a los mismos niveles de bienestar.

Muchas veces en el diálogo entre indígenas y no indígenas, los indígenas cuestionan el uso del término 'pobreza' como calificador de su situación frente a otros sectores de la sociedad. Más bien, suelen enfatizar la 'riqueza' que constituyen sus territorios y recursos naturales, su patrimonio cultural, su organización social armónica y la ausencia de vicios que resulten de la cultura de consumo y desperdicio que despliegue la sociedad dominante. Esto no significa que los pueblos indígenas no quisieran mejorar su condición socio-económica, al contrario demandan acceso a mejores servicios de educación y salud, a oportunidades para mejorar su producción e ingreso, a una participación equitativa en los procesos de definición de políticas y programas a nivel nacional. Sin embargo, insisten en que esta articulación con la sociedad que los rodea debe darse con el pleno respeto a sus propios principios y no a pesar de ellos.

La organización social indígena y el ejercicio de autoridad y poder reflejan estos mismos principios de armonía, equilibrio y consenso. La democracia indígena es participativa (no representativa) y enfatiza la necesidad de diálogo y consenso, priorizándose el papel de los ancianos como las autoridades cuya sabiduría y mayor cercanía al mundo de los ancestros pueden mejor vigilar sobre el equilibrio y el bienestar de la comunidad.

Los conocimientos y prácticas milenarios del manejo del medio ambiente y de los recursos naturales también se reflejan en los sistemas de atención a la salud, que pone énfasis en el mantenimiento del equilibrio del individuo con la comunidad, con el medio natural y con el mundo de los ancestros y de los espíritus. En esta forma holística de atención a problemas de salud no es la curación de síntomas sino la restauración del equilibrio que predomina. En este contexto el uso de plantas medicinales, el rol de las parteras, curanderos, herbólogos y sacerdotes y las prácticas shamanísticas son partes integrales de la medicina indígena.

## **Desarrollo con identidad**

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

En el pasado, los esfuerzos por mejorar la situación de los pueblos indígenas solían basarse en la idea de que, para beneficiarse con el desarrollo, dichos pueblos debían sacrificar su cultura e identidad y asimilarse o integrarse en la economía y la sociedad nacional. Además, el enfoque aplicado para lograr este objetivo solía ser paternalista y creaba dependencias de los gobiernos, las instituciones religiosas o las ONG.

Los esfuerzos desplegados en los últimos tiempos por atender las necesidades y demandas específicas de los pueblos indígenas en el contexto de las estrategias de reducción de la pobreza reflejan un cambio importante de concepción sobre la función que cumple la cultura en el desarrollo. La experiencia recogida en el BID con algunos proyectos de desarrollo de pequeña escala en ejecución desde hace varios años, y una nueva generación de proyectos de desarrollo comunitario integral y participativo aprobados en los últimos años han demostrado que el fortalecimiento de la identidad cultural y la promoción del desarrollo socioeconómico sostenible son objetivos que se refuerzan mutuamente en lugar de ser mutuamente excluyentes. Cuando los esfuerzos de desarrollo se basan en los valores locales, en las aspiraciones y en la organización social, la cultura se convierte en un activo en vez de en un impedimento para el desarrollo. Por lo tanto, la población adopta más fácilmente los cambios que los sacará de la pobreza material.<sup>6</sup>

Como lo expresa Víctor Hugo Cárdenas, ex vicepresidente de Bolivia, para los pueblos indígenas el desarrollo es “desarrollo con identidad”. La cultura no es un obstáculo para el desarrollo, como lo afirmaba la opinión prevaleciente durante muchos años, sino más bien el capital inicial para el progreso social y económico sostenible, porque se asienta en los valores, las aspiraciones y el potencial de los pueblos. Ello contrasta con la imposición de un modelo de desarrollo de arriba hacia abajo y desde afuera hacia adentro. Por lo tanto, el desarrollo y la identidad cultural no se excluyen mutuamente, sino que son parte del mismo círculo virtuoso de desarrollo sostenible y adecuado desde el punto de vista sociocultural.<sup>7</sup>

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

En este sentido, es imprescindible iniciar cuanto antes un diagnóstico sociocultural adecuado en proyectos con fuerte contenido ambiental y social que se ejecuten a nivel de las comunidades. En consecuencia, el análisis sociocultural o, como suele denominarse, el análisis de los interesados (*stakeholder analysis*), se convierte en una condición necesaria para la participación eficaz de la comunidad, para la identificación y comprensión de los subgrupos de la población y de las relaciones de poder entre ellos, así como de la medida en que las organizaciones de la comunidad representan a los grupos de interesados y pueden participar en el proceso de diseño y ejecución de los proyectos.<sup>8</sup>

---

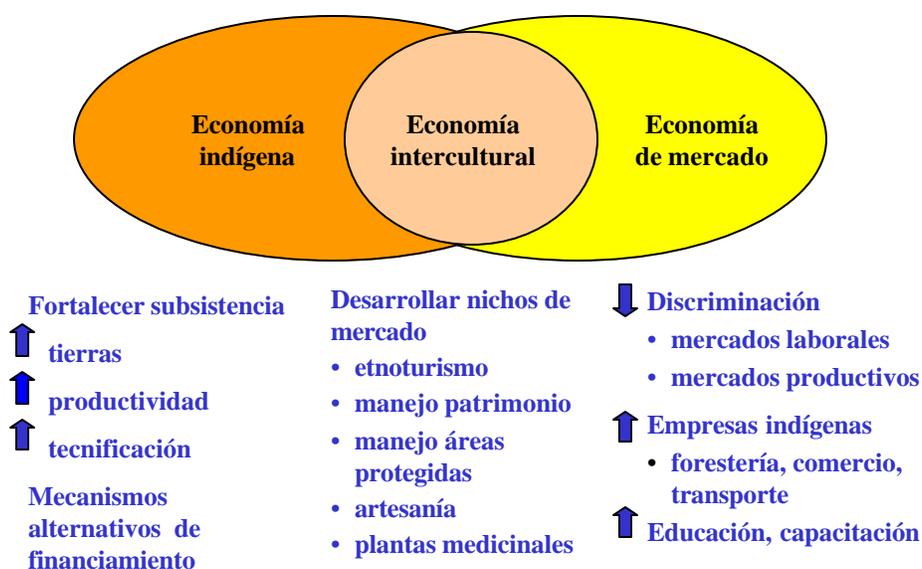
<sup>6</sup> Ver, por ejemplo, la experiencia de la Fundación Interamericana y la propia experiencia del BID con su Programa de ‘Pequeños Proyectos’ de apoyo al desarrollo de la comunidad que incluye varios proyectos exitosos con comunidades indígenas, en los cuales se integra el desarrollo socioeconómico y la identidad cultural.

<sup>7</sup> Víctor Hugo Cárdenas, *Los Pueblos Indígenas, el Desarrollo y la Democracia en América Latina*, Conferencia dictada el 4 de febrero 1997 en el BID, Washington D.C.

<sup>8</sup> Ver Norman Schwartz y Anne Deruyttere, *Consulta Comunitaria, Desarrollo Sostenible y el Banco Interamericano de Desarrollo: un Marco Conceptual*, SDS/IND, 1996; Banco Interamericano de Desarrollo: *Marco Estratégico para la Consulta y la Participación*, borrador para consulta; 2001, ver página web del BID; Carlos Perafán y Helí Nessim, *Consulta Comunitaria: el caso de Darién*, Panamá, BID, SDS/IND, 2001.

Especialmente para proyectos de desarrollo que tienen un componente de manejo de recursos naturales, recuperación de áreas degradadas o protección, es necesario, dado su estrecha relación económica, cultural e espiritual con los territorios que ocupan, que los diagnósticos previos incluyen un análisis del uso cultural de la tierra. Estos análisis que permiten conocer las categorías de uso que los diferentes ecosistemas representan para los indígenas son necesarios para poder llegar a un consenso entre las comunidades indígenas y los promotores del proyecto, a fin de llegar a un acuerdo mutuo sobre los derechos y responsabilidades de las partes. Esto frecuentemente implica respetar áreas sagradas de uso exclusivo de los indígenas.

**Figura 3. Estrategia de desarrollo económico**



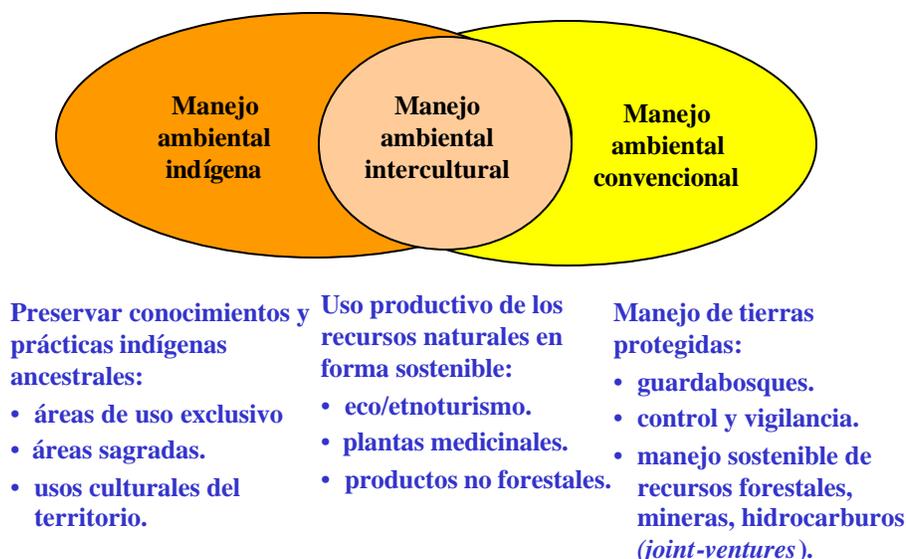
### **Estrategias interculturales de conservación y desarrollo sostenible**

Tal como para el ámbito económico se está vislumbrando una estrategia que articula la economía indígena a la economía de mercado, definiéndose un traslape entre las dos esferas en la cual se pueden desarrollar iniciativas de desarrollo que potencian las ventajas comparativas de la cultura indígena respondiendo a demandas del mercado con una lógica de eficiencia y viabilidad económica, este mismo modelo intercultural podría concebirse para el ámbito de conservación y manejo sostenible de recursos naturales.

Consistente con el modelo de articulación intercultural de la esfera económica, se puede reconocer tres espacios distintos en lo que se refiere a la conservación de recursos naturales. En la esfera netamente indígena hay ciertas áreas geográficas así como conocimientos y tecnologías de manejo que son propios de los pueblos indígenas, y que deben de ser respetados por la sociedad dominante. Se trata de áreas sagradas, ceremoniales o rituales, así como de conocimientos y prácticas que los mismos pueblos indígenas, por cualquiera razón, consideran de su uso exclusivo. Tal como lo afirman varios instrumentos internacionales, entre ellos la Agenda 21 y la Convención Mundial sobre la Biodiversidad, estos usos y

conocimientos deben ser respetados en forma absoluta. En este sentido, el propio trabajo del BID con respecto a la elaboración de un mecanismo de crédito para la precalificación de bloques para exploración o explotación de hidrocarburos, reconoce explícitamente este principio.

**Figura 4. Estrategia de manejo sostenible intercultural**



En la esfera que pertenece a la sociedad nacional y su interés, tanto de protección ambiental como de desarrollo sostenible, hay un espacio muy importante para un diálogo con las organizaciones y comunidades indígenas en lo cual se puede negociar y lograr acuerdos en torno a los códigos de uso y ocupación de áreas de extrema fragilidad ecológica. Esto supone la creación de confianza entre las autoridades ambientales y las organizaciones indígenas y la elaboración de acuerdos que establecen los derechos y responsabilidades de ambas partes. Ante la historia reciente del movimiento conservacionista, excluyente de la participación de la población local, que dominó la agenda de las autoridades ambientales recién establecidas en los años ochenta, está creciendo la noción de que estrategias ambientalmente sostenibles tienen que trabajar con la población que habitan las áreas de interés conservacionista. Ante la debilidad de los procesos de vigilancia del Estado, y tomando en cuenta, especialmente en áreas de ocupación indígena, de los intereses, conocimientos y compromisos de la población local con la conservación de su entorno como única vía para su desarrollo con identidad, la participación de la población residente en las áreas de alta biodiversidad es la única forma de lograr los objetivos de protección. Al mismo tiempo, un diálogo constructivo y respetuoso que permite establecer alianzas estratégicas entre los intereses conservacionistas y los pueblos indígenas, es fundamental para imponer limitaciones a la usurpación de estas áreas por intereses empresariales privados de extracción para fines de lucro a corto plazo. En esta misma esfera se encuentran las oportunidades para la conformación de empresas indígenas de extracción sostenible de recursos naturales renovables y no renovables con claros objetivos de rendimiento económico al mismo tiempo de protección ambiental y de repartición equitativa

y preferencial hacia los ‘dueños originarios’ de los territorios y sus recursos y ‘los grupos más vulnerables y aislados’ de los beneficios de la globalización.

Finalmente, el tercer ámbito que se refiere a las oportunidades de una articulación entre los sistemas de manejo sostenible de los pueblos indígenas y los intereses nacionales de conservación ambiental, hay un desafío muy grande para encontrar cada vez más espacios que permitan que los pueblos indígenas, sin perjuicio de sus derechos ancestrales, participen en iniciativas de comanejo de áreas protegidas de uso y ocupación indígena. Estos ámbitos se refieren a la elaboración de planes de manejo territorial, zonificación, monitoreo y vigilancia, y desarrollo de iniciativas económicas ambientalmente sostenibles, tal como la contratación de profesionales y técnicos indígenas en el manejo de áreas protegidas (guardabosques, guías ecoturísticos, planificadores del ordenamiento territorial, mapeadores, etc).

### **Avances institucionales en el BID**

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

El BID ha venido participando desde hace mucho tiempo en algunos proyectos más proactivos para los pueblos indígenas. Por ejemplo, en varios proyectos se ha respaldado la enseñanza bilingüe, a nivel primario y de adultos, así como programas de salud y nutrición con componentes específicamente destinados a los pueblos indígenas. Además, los indígenas han sido los principales beneficiarios de muchos programas de desarrollo rural, ya sea de infraestructura o de apoyo a las actividades productivas, destinados a beneficiar a la población campesina (aunque con frecuencia a la población indígena no se la ha identificado como tal). En los últimos años, un número creciente de programas de protección del medio ambiente, como los proyectos de manejo de las cuencas hidrográficas o de silvicultura sostenible, se han destinado específicamente a poblaciones indígenas. Con recursos de varios fondos de inversión social financiados por el Banco se han respaldado proyectos de infraestructura en comunidades indígenas. Con el Programa de Pequeños Proyectos del Banco se ha beneficiado en forma directa a unas 40 organizaciones indígenas u ONG que se ocupan del desarrollo indígena.

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

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

*“Los grupos indígenas, que comprenden un sector específico e importante de la población de la región, están dotados de un rico patrimonio cultural y lingüístico y han desarrollado prácticas*

*económicas y sociales bien adaptadas a los frágiles ecosistemas en los que habitan. Los grupos indígenas pertenecen típicamente a los estratos económicos más pobres. Por lo tanto, los mecanismos de diseño y ejecución de proyectos deben tratar de fortalecer la capacidad de los grupos indígenas para emprender y ejecutar proyectos de desarrollo. El Banco, reconociendo el importante papel que pueden desempeñar los grupos indígenas como contribuyentes y beneficiarios de los futuros esfuerzos de desarrollo que se realicen en la región ... El Banco intensificará sus esfuerzos a fin de obtener financiamiento adicional para los programas que beneficien a los mencionados grupos con el objeto de atender adecuadamente sus necesidades.<sup>9</sup>”*

En lugar de sólo evitar o mitigar los impactos negativos que puedan producir los proyectos financiados parcialmente por el Banco en los pueblos indígenas (el enfoque reactivo), el BID ahora está aplicando un enfoque mucho más proactivo destinado a buscar oportunidades para promover el progreso social y económico de los pueblos indígenas. De hecho, a partir del año 1990 y especialmente a partir del año 1994 se ha visto un aumento significativo en el número de proyectos que focalizan a los pueblos indígenas como beneficiarios hasta llegar en el año 2000 a aproximadamente el 10 por ciento del número de proyectos apoyados por el BID. Alrededor de la mitad de estos proyectos, o sea el 5 por ciento de la totalidad de la cartera han sido proyectos con una dimensión etnoespecífica, es decir con componentes o diseños que explícitamente toman en cuenta la especificidad de las necesidades, aspiraciones y características socio-económicas y culturales de los pueblos indígenas.

En este sentido se han venido incorporando componentes de educación intercultural bilingüe en los programas de educación básica que financia el Banco, y, de manera más incipiente, se viene ajustando los modelos de salud primaria no sólo para adecuar los servicios de salud en forma socio-culturalmente más apropiada, sino también para abrir nuevos espacios interculturales de articulación de los servicios de salud del estado a los sistemas tradicionales de salud indígena.

En el área de ordenamiento territorial, manejo de recursos naturales, catastro y titulación de tierras, y fortalecimiento de áreas protegidas, el BID está haciendo avances importantes en aplicar la normatividad internacional y nacional para avanzar en el reconocimiento de los regímenes colectivos de tenencia y titulación de reservas, resguardos y comarcas indígenas, cada vez más con procesos sistemáticos de consulta y participación de los beneficiarios indígenas no sólo en la ejecución de planes y proyectos, sino en la toma de decisiones, mecanismos de monitoreo y vigilancia, y procesos de evaluación de impactos.

Por otro lado, donde pensamos que realmente se está logrando progreso en la implementación de modelos interculturales es en la generación de una nueva generación de proyectos de desarrollo comunitario integral, que parten de un proceso de diagnóstico y planificación participativa, que conllevan procesos importantes de capacitación y fortalecimiento institucional de las comunidades y organizaciones indígenas así como procesos de sensibilización de organismos públicos, que integran componentes productivos, de etnoingeniería, de educación intercultural bilingüe y de salud intercultural, y que se apoyan en mecanismos de concertación y resolución de conflictos.

## **Desafíos**

A pesar de los avances importantes, para que el BID pueda actuar como agente catalizador para reducir el nivel de extrema pobreza en la región y promover el desarrollo ambientalmente sostenible, es necesario sistematizar aún más la inclusión de las demandas, aspiraciones, necesidades y prácticas de los pueblos

---

<sup>9</sup> Asamblea de Gobernadores, Banco Interamericano de Desarrollo, Informe sobre el Octavo Aumento General De los Recursos del Banco Interamericano de desarrollo, AB-1704, 8/94, p. 22.

indígenas comprendidos y abordados de manera más transversal, holística y participativa en los programas que financia la institución, así como en el diálogo sobre políticas que ésta mantiene con los gobiernos de la región.

Por otro lado, el campo de las estrategias interculturales de desarrollo con identidad presenta necesidades muy claras de una mayor investigación, reflexión y puesta a prueba de nuevos enfoques. En este sentido la Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario está llevando a cabo una serie de estudios y está promoviendo proyectos pilotos para ayudar a orientar la institución hacia el desarrollo de nuevos campos de acción y de nuevas metodologías más pertinentes y participativas.

Algunas de estas iniciativas se refieren a la necesidad de buscar alternativas al desarrollo indígena, dado el limitado alcance y los resultados poco exitosos del crédito bancario comercial. Ante la limitación de utilizar tierras de tenencia colectiva como garantía del crédito, se necesitan desarrollar otros mecanismos de garantía bancaria. Por un lado existen posibilidades de alianzas económicas (*joint ventures*) entre empresas indígenas locales y empresas indígenas de Canadá y de otros países o con sectores no indígenas siempre que hay confianza y equidad en los términos de la transacción. Otra área que se está explorando es el potencial de los mecanismos tradicionales de prestación de recursos financieros y no financieros basados en los sistemas de reciprocidad y redistribución en las economías indígenas, tal como el intercambio de usufructo de parcelas de tierra, el trueque en especie de productos de varios pisos ecológicos usando sistemas de contabilización y matemática muy antiguos pero aún vigentes en algunos pueblos, el intercambio de servicios de trabajo y las ‘mingas’ comunitarias o el fortalecimiento de los antiguos centros de acopio propios de varias economías indígenas.

Otra área en el cual los pueblos indígenas están demandando apoyo es en la creación o el fortalecimiento de centros de educación secundaria y superior de corte intercultural. Aunque se está sistematizando el establecimiento la educación intercultural bilingüe a nivel primario, incluyendo la formación de maestros y pedagogos indígenas, con pocas excepciones, no existe mucha experiencia con las otras áreas del desarrollo económico, social y productivo. Aún menos avanzado es el tema de la salud intercultural para el cual las experiencias son muy incipientes y a nivel de proyectos piloto o de pequeña escala.

Finalmente, y aunque hay otros temas importantes de profundizar, existe una necesidad muy sentida por parte de las comunidades indígenas de contar con herramientas y metodologías que permiten incorporar la dimensión de género, con un enfoque de articulación intercultural que permite el respeto a las contribuciones fundamentales de las mujeres y los hombres en sus sociedades y culturas, al mismo tiempo de abrir los espacios necesarios para recuperar o establecer el pleno reconocimiento y potencial en igualdad de condiciones, tanto de las mujeres como de los hombres indígenas.