

BALANCE Y PERSPECTIVAS DE LA COOPERACIÓN CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA



Vicente Brackelaire, consultor



Memoria de la IV Reunión de Agencias de Cooperación Internacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina



Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 30 y 31 de mayo del 2002

PRAIA
FIDA/CAF



**FONDO
INDÍGENA**



AECI
Agencia Española
de Cooperación Internacional



**Balance y perspectivas de la Cooperación
con los Pueblos Indígenas de América Latina**

**Memoria de la IV Reunión de Agencias de Cooperación
Internacional para Pueblos Indígenas**

Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 30 y 31 de mayo del 2002

© 2002 para los Editores (Fondo Indígena, PRAIA)

© 2002, Vicente Brackelaire

Edición Digital, Agosto de 2002

Queda autorizada la reproducción y de la distribución de la
presente obra bajo cualquier medio

Edición Digital y Diseño Gráfico:
Gabriel Mariaca Iturri

Area de Comunicación
Fondo Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
de América Latina y El Caribe
FONDO INDIGENA

La Paz, Bolivia, Agosto, 2002

PRESENTACIÓN

La década del 90 se inicia con la visibilización de un nuevo y viejo actor social que busca salir del silencio y la exclusión con el reconocimiento de un estatuto de ciudadanía perteneciente a un país, a una nación y a una región caracterizada por la diversidad natural y cultural en cuyo contexto los Estados asumen como un imperativo ético el reconocimiento de un acumulado déficit histórico en el que se encontraban los pueblos indígenas. Acontecimientos como el Premio Nobel de la Paz otorgado a Rigoberta Menchú (1992), la creación del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (1992), y la Declaración del Año Internacional de los Pueblos Indígenas (1993), son hechos que buscaban dirigir la mirada hacia estos pueblos orientando capacidades y recursos para superar el déficit indicado.

El Grupo Interagencial se constituye en ese contexto, a partir del interés de algunas agencias financieras y de cooperación orientadas a atender iniciativas de pueblos indígenas (Banco Mundial, BID, FIDA, Fondo Indígena y el impulso de la OIT –Jorge Dandler-), para compartir y buscar espacios de complementariedad en el trabajo que desarrolla cada una.

La primera reunión se realizó en Washington en septiembre de 1993. Desde esa fecha se han realizado reuniones periódicas¹.

Las reuniones previas se orientaron al intercambio de información y experiencias, así como a conocer las inquietudes e ideas de dirigentes indígenas² y responsables de instituciones gubernamentales, explorando las posibilidades de realizar acciones conjuntas. También se propuso fomentar la continuidad de estas reuniones para analizar sistemáticamente los avances y las limitaciones referidos al desarrollo de este sector, así como para compartir información sobre recursos técnicos y financieros, legislación, experiencias exitosas, planes y programas en curso y, en general, con la conveniencia de establecer y mantener una amplia red de relaciones inter- institucionales³.

Transcurridos prácticamente 10 años de la primera reunión, se consideró oportuno hacer un balance de los logros obtenidos a la fecha, revisar la pertinencia de las modalidades de cooperación con los pueblos indígenas y acerca de los recursos que se les asignan; asimismo, se vio la necesidad de compartir las agendas a futuro e imaginar su rol en un horizonte de 10 años.

¹ La segunda Reunión Interagencial fue convocada por el BID y fue realizada en Washinton D.C. el 18 y 19 de marzo de 1999. Y la tercera se realizó en San José Costa Rica del 24 al 26 de mayo del año 2000.

² Algunos líderes indígenas expresaron sus criterios sobre cuales serían los temas y las metodologías prioritarias para las acciones de las agencias, destacando la participación directa de las comunidades y organizaciones de los beneficiarios en todo el ciclo de los proyectos y en la gestión de los mismos.

³ Memoria de la tercer reunión interagencial sobre pueblos indígenas, San José, Costa Rica, mayo 24-26/2000, p-3-4.

Es importante destacar que además de las entidades que conforman este espacio desde su origen, participaron otros organismos que en el transcurso de la década han hecho aportes sustanciales al financiamiento de iniciativas de Pueblos Indígenas en la región y al desarrollo del conocimiento de éstos desde una perspectiva que valoriza sus capacidades y evidencia su especificidad como una contribución al resto de las sociedades nacionales y a la humanidad.

El Fondo Indígena y el Programa Regional de Apoyo a los Pueblos Indígenas de la Cuenca Amazónica (PRAIA), como organizadores de la IV Reunión, contrataron una consultoría con el objeto de contar con un documento base de análisis y reflexión global sobre las políticas, prioridades y acciones que se han venido impulsando a lo largo de la última década con relación a los Pueblos Indígenas de América Latina.

El estudio contiene un análisis del contexto en evolución sobre el derecho internacional de los pueblos indígenas en una década a partir de una visión retrospectiva sobre la cooperación internacional con éstos. Se visualizan los cambios y las principales tendencias actuales entre los pueblos indígenas a partir de una inferencia que propone indicadores de desarrollo indígena, sobre demandas actuales; recuperando las enseñanzas y lecciones aprendidas sobre el apoyo a los pueblos indígenas, las metodologías y estrategias institucionales de apoyo y el papel de la intermediación. A partir de estas reflexiones, como conclusiones de la IV Reunión Inter-Agencial, se plantean las perspectivas, propuestas y desafíos supuestos, así como una serie de aspectos específicos para la cooperación de las agencias con los pueblos indígenas, que deben servir como líneas de orientación para las futuras acciones.

Mateo Martínez
Secretario Técnico
Fondo Indígena

Juan Carlos Schulze
Director Regional
PRAIA



CONTENIDO

PRESENTACIÓN _____	3
Observaciones preliminares _____	7
I. INTRODUCCIÓN:	
UN BALANCE INÉDITO DE LA COOPERACIÓN CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS	
1.1. Cambios y preguntas _____	9
1.2. Necesidad de un balance _____	10
1.3. Alcances de la IV Reunión Interagencial sobre cooperación con los Pueblos Indígenas _____	10
1.4. Falta de datos exactos y de sistematización sobre la cooperación de las agencias _____	11
1.5. Las agencias no son iguales _____	12
1.6. Ir más allá de las definiciones _____	12
1.7. Proyectos denominados de “desarrollo indígena” deben tener una dimensión «cultural» explícita _____	13
1.8. Falta de indicadores para analizar los cambios _____	13
1.9. Niveles de análisis _____	13
II. EVOLUCIÓN DEL CONTEXTO:	
DERECHO INTERNACIONAL PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS _____	15
III. UNA DÉCADA DE AVANCES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS	
3.1. Visión retrospectiva sobre la cooperación internacional con los pueblos indígenas _____	19
3.2. Avances de la cooperación de las agencias con los pueblos indígenas _____	22
IV. UNA DÉCADA DE AVANCES ENTRE LOS PUEBLOS INDÍGENAS INDICADORES, CAMBIOS, DEMANDAS Y TENDENCIAS ACTUALES	
4.1. Un marco para definir indicadores de desarrollo indígena _____	31
4.2. Cambios y tendencias actuales entre los pueblos indígenas, con énfasis en la situación de la Cuenca Amazónica _____	33
V. LECCIONES DE UNA DÉCADA DE COOPERACIÓN	
5.1. Sobre la estrategia general del apoyo a pueblos indígenas _____	47
5.2. Sobre la metodología del apoyo _____	49
5.3. Sobre la estrategia institucional del apoyo y el papel de la intermediación _____	50
5.4. Sobre la planificación del territorio indígena y el ordenamiento territorial _____	51
5.5. Sobre las iniciativas productivas _____	52
5.6. Sobre la adopción de modelos tecnológicos de uso sostenible _____	53
5.7. Sobre el refuerzo de las capacidades en las comunidades _____	54
5.8. Sobre el impacto en la situación de la mujer _____	54
5.9. Sobre el fortalecimiento institucional de las organizaciones indígenas _____	55
VI. PERSPECTIVAS, PROPUESTAS Y DESAFÍOS	
6.1. Supuestos a manera de conclusiones de la Reunión Inter-Agencial _____	57
6.2. Propuestas específicas de las agencias para la cooperación inter-agencial _____	61

ABREVIATURAS

AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AIDSESP	Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana
ANAP	Organización Ashaninka de la Selva Central en el Perú (en castellano)
ASDI	Agencia Sueca de Desarrollo Internacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Corporación Andina de Fomento
CE	Comisión Europea
CEPAL	Comisión Económica para América latina y el Caribe (Naciones Unidas)
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIDOB	Confederación de los Pueblos Indígenas de Bolivia
COIAB	Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Amazonia de Brasil
COICA	Coordinadora de la Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica
COAMA	Consolidación de la Amazonia Colombiana (Programa de la Fundación Gaia)
DANIDA	Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional
DFID	Cooperación de Gran Bretaña
FI	Fondo Indígena
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FUNAI	Fundação Nacional do Índio - Brasil
GEF	Global Environmental Facility
GTZ	Cooperación Técnica Alemana
IBGE	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
ISA	Instituto Socioambiental (Brasil)
LIL	Learning and Innovation Loan (tipo de crédito del BM)
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
NORAD	Agencia Noruega de Cooperación Internacional
OGPTB	Organización General de los Profesores Tikuna Bilingües (Brasil)
ONG	Organización No Gubernamental
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OPIP	Organización de los Pueblos Indígenas de Pastaza (Ecuador)
OTCA	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRAIA	Programa Regional de Apoyo a los Pueblos Indígenas de la Cuenca Amazónica
PRODESIB	Proyecto de Desarrollo Sostenible por los Pueblos Indígenas del Beni
UE	Unión Europea
USAID	Agencia de Cooperación Internacional de Estados Unidos
WWF	World Wildlife Fund

OBSERVACIONES PRELIMINARES

La Reunión Inter-Agencial sobre Cooperación con los Pueblos Indígenas de América latina constituye un evento informal entre agencias multi y bilaterales que apoyan programas y proyectos en beneficio de los pueblos indígenas con el fin de informar de sus actividades y coordinarlas en busca de un apoyo más coherente.

La cuarta edición de la Reunión Inter-Agencial, organizada en Santa Cruz (Bolivia) sobre el tema del balance de la cooperación con los pueblos indígenas durante la última década, tuvo una numerosa concurrencia de agencias, lo que permitió avanzar en la presentación de un diagnóstico sobre la cooperación, y en la sistematización de algunas lecciones. La reunión se convocó con el fin de llegar a establecer las tendencias de la cooperación, antes que para elaborar listados de proyectos y de montos financiados, para lo cual la mayoría de las agencias no cuentan con datos sistematizados.

De esta manera, se presenta aquí un esbozo general analizando tendencias comunes y los avances en la cooperación, basado en un trabajo preliminar que fue discutido en la IV Reunión al que se incorporaron los aportes de las agencias.

La principal ausente en la IV Reunión fue la Comisión Europea (CE), que estaba preparando por su lado una conferencia con los pueblos indígenas del mundo "Hablando claro", en Bruselas. La posterior participación del consultor en el evento de la CE, permitió tomar en cuenta para este informe esa experiencia específica de cooperación.

El presente estudio tiene todavía un carácter preliminar y quiere estimular un trabajo más completo de sistematización, en particular en las grandes agencias multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM).

Es necesario destacar que este trabajo tiene como punto de partida la experiencia regional amazónica y los ejemplos de cooperación con los pueblos indígenas relacionados con esta región, pensando que puede constituir un camino significativo para abordar la realidad indígena de manera más extensa.



Los participantes de la IV Reunión de Agencias de Cooperación, de izquierda a derecha:
Primera fila: Vicente Brackelaire, consultor; Luz Beatriz Gaviria, PRAIA; María Elisa Bernal y Silvia Rosa Calcagno, CEPAL; Alberto Virella, AECI; Erick Javier Zeballos, DFID-Bolivia; David Tuchschenider, Banco Mundial-Bolivia.

Segunda Fila: Gabriel Mariaca y Juan Tarifa, Fondo Indígena; Anne Deryuttere, BID;
Mercedes Nostas, SNV-Holanda; Christian Jette, PNUD-Bolivia; Alcides Vadillo, DANIDA-Bolivia;
Hans Hoffmeyer, DANIDA.

Tercera Fila: Roberto Haudry de Soucy, FIDA; Georg Grünberg, OEZA-Austria; Jorge Uquillas, Banco Mundial,
Jean Jacques Waelput, Coop. Belga; Juan Carlos Schulze, PRAIA;

Ultima fila: Jorge Dandler, consultor; María del Carmen Rocabado, GTZ; Carlos Brañez, Coop. Holandesa;
José Luis Laguna, GTZ-FI.

► I. Introducción

Un balance inédito de la cooperación con los pueblos indígenas

1.1. Cambios y preguntas

Todos los que trabajan con pueblos indígenas observan que en pocos años han ocurrido grandes cambios en su situación. El contexto de conciencia planetaria que aparece a finales de los años 80 ayudó a que Río 92 fuera un éxito (ver Capítulo II), y también a que los pueblos indígenas fueran reconocidos como actores importantes para la sostenibilidad del desarrollo mundial y como interlocutores en los foros internacionales. ¿Cómo se abrió el camino que lleva de la comunidad indígena al foro internacional y al gran mercado de proyectos actual? Todos los que han apoyado proyectos indígenas han ayudado a *abrir la brecha*, haciendo camino al andar, en un proceso tan rápido que, diez años después, uno se pregunta ¿qué aconteció (o qué está aconteciendo) exactamente?. Nunca se había considerado tanto a los pueblos indígenas, ni se habían producido tantas prácticas, reflexiones y conceptualizaciones sobre el tema, ni provocado tantos cambios institucionales. Por ejemplo, desde mediados de los 90 hasta hoy, el BID construyó una unidad especial en el tema, el Banco Mundial, a través de su departamento de operaciones, logró mon-

tar un equipo de diez profesionales dedicados principalmente al tema indígena, el FIDA incorporó a los pueblos indígenas y el conocimiento local como ejes de su estrategia en la región, y la Comisión Europea y sus países miembros desarrollan inéditos mecanismos de consulta en la implementación de su política indígena.

Sin embargo, en este contexto muy dinámico, todavía falta entender lo que realmente fue realizado hasta hoy, es decir cuánto se avanzó y, sobre todo, qué se debe priorizar en los próximos 10 años para que los indígenas tengan la seguridad necesaria para ocupar el lugar que les corresponde en el planeta. La seguridad es importante, especialmente porque muchos representantes de las agencias (que, por excelencia, son observadores internacionales) demuestran preocupación con un posible deterioro de las condiciones internacionales y de la situación global. Es difícil prever la continuidad del favorable contexto de la década de los 1992-2002; la prioridad que se da hoy a la lucha contra el terrorismo, los pocos recursos asignados a la cooperación internacional y el resurgimiento de nacionalismos y movimientos de intolerancia racial y cultural, no auguran un

buen contexto para el futuro cercano.

1.2. Necesidad de un balance

Cabe recordar que el Grupo Inter-Agencial se conformó a partir del interés de algunas agencias de cooperación con pueblos indígenas en América Latina para compartir y buscar espacios de complementariedad en el trabajo que desarrolla cada una. Transcurridos prácticamente 10 años de la primera reunión en Washington en 1993, se busca en el ámbito de la IV Reunión realizada en mayo del 2002 en Santa Cruz (Bolivia), realizar un balance de los avances de la cooperación con los pueblos indígenas, de las modalidades y de los recursos utilizados, tanto por las entidades multilaterales (que conforman este espacio desde su origen), como por las instancias bilaterales (en su mayoría gobiernos europeos) que, en el transcurso de la década han hecho aportes sustanciales con relación a las iniciativas de pueblos indígenas. Este balance debe permitir a cada uno ubicarse mejor en el conjunto de la cooperación financiera, técnica y política con los pueblos indígenas, examinar su coherencia con relación al conjunto, definir las especificidades de la cooperación en el futuro, así como eventuales mecanismos de intercambio entre todos. Es decir que apunta hacia el futuro.

1.3. Alcances de la IV Reunión Interagencial sobre cooperación con los Pueblos Indígenas

La agenda y la metodología pro-

puestas para la reunión permitieron compartir ideas, intercambiar experiencias e información sobre los diversos organismos de cooperación técnica y financiera y sus modalidades de intervención y financiamiento con relación a los pueblos indígenas de América Latina:

- Conforme a la programación de la Reunión, durante el primer día, el consultor presentó un balance preliminar como base para el debate, poniendo en relieve la falta de información sistematizada y la poca disponibilidad de datos de cada agencia; empujando a llenar el vacío a través del evento y de los intercambios previstos.
- Cada uno de los representantes de los organismos expuso luego una reflexión conceptual sobre las experiencias de intervención y financiamiento con pueblos indígenas, las lecciones aprendidas en la última década y las perspectivas futuras. De esta manera, se avanzó en la construcción de una visión analítica de carácter retrospectivo y prospectivo sobre las modalidades que han desarrollado las agencias durante la última década, cuáles han probado más eficacia, cuáles son las modalidades actuales que se están aplicando y que perspectivas futuras se vislumbran.
- La segunda jornada fue destinada a discutir las perspectivas de trabajo con pueblos indígenas y las acciones necesarias

para mantener el interés en estas poblaciones una vez terminada la década de los pueblos indígenas, consolidar los logros, especialmente en los avances territoriales, focalizar las prioridades en temas en los cuales se ha avanzado poco y afrontar los nuevos retos que parecen perfilarse. Para concluir el evento, cada agencia presentó tres prioridades con relación a supuestos para la cooperación en el futuro y tres acciones prioritarias para el Grupo Inter-Agencial.

- Se logró un valioso intercambio horizontal en un ambiente de alta profesionalidad, dirigido a evaluar las razones de algunos importantes resultados alcanzados en esta década en especial en demografía, territorialidad e institucionalidad y a prever las orientaciones estratégicas que deberían seguirse en el próximo futuro.
- Entre las agencias bilaterales con menor experiencia con pueblos indígenas primó un enfoque global de lucha contra la pobreza basado en el cumplimiento de los objetivos universales del milenio, las acciones macro y poca especificidad con respecto a lo indígena.
- Cabe destacar finalmente que el grupo inter-agencial presenta desde su constitución un importante grado de informalidad,

con características de “mesa redonda” de financiadores y donantes, lo que facilita la eliminación de discursos políticos y permite “ir al grano” más rápidamente. Los participantes convinieron en que el carácter «semi formal» del encuentro es una fortaleza a cuidar.

1.4. Falta de datos exactos y de sistematización sobre la cooperación de las agencias

A pesar de los grandes avances de la cooperación, no existe todavía un cuadro general para entender lo que se ha hecho, aparte de documentos de políticas y estrategias o “estudios” internos que no son suficientes para elaborar un diagnóstico. Sólo la Comisión Europea y algunas agencias bilaterales de cooperación, como las de España, Dinamarca, Noruega, presentan oficialmente lecciones aprendidas para sustentar sus estrategias de cooperación. De esta manera, la IV Reunión Inter-Agencial ayudó a disponer de más análisis y reflexiones, así como a establecer un panorama más claro de la cooperación internacional con los pueblos indígenas y a identificar las necesidades de datos y de información específicas. Se ha lanzado de esta manera un verdadero proceso de sistematización de la cooperación, tanto cuantitativa como cualitativamente, al cual contribuirá el presente estudio en sus diferentes fases, destacando ejemplos concretos y relevantes de cooperación con los pueblos indígenas así como aprendizajes y lecciones de ambas partes.

LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE AMÉRICA LATINA

En la actualidad no existen datos demográficos precisos sobre la población indígena de América Latina, salvo por país (por ejemplo, en Brasil en el sitio del Instituto Socioambiental existe una estimación actualizada de la población indígena en ese país). El Fondo Indígena está preparando una información más actualizada que estará disponible a finales de 2002. Por estas razones, reproducimos a continuación el estado de la situación de los pueblos indígenas presentado por Anne Deruyttere (BID) en 2001 en el documento "Pueblos indígenas, globalización y desarrollo con identidad: algunas reflexiones de estrategia":

En cuanto a demografía, el número total de indígenas en América Latina y el Caribe se estima en 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 diversas 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.

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.

1.5. Las agencias no son iguales

Es evidente que existe una gran heterogeneidad entre las agencias multi y bilaterales tanto en el volumen de los montos invertidos como en las estrategias de trabajo y en los impactos en el desarrollo indígena.

Cabe relevar que en el caso de la Comisión Europea y de los gobiernos europeos, existe una real preocupación de garantizar el respaldo de la ciudadanía para la política de cooperación internacional y en particular para los pueblos indígenas, reconocidos de esta manera públicamente como actores importantes de la conservación y del desarrollo sostenible.

Como las agencias no son iguales, una sistematización general sin caracterizar a las más importantes podría crear confusiones; será necesario por ejemplo presentar de manera más específica y profunda, en otra fase del trabajo, la cooperación del BM, del BID y de la CE, por los alcances muy diferentes que tienen con relación a agencias bilaterales, mucho más pequeñas.

1.6. Ir más allá de las definiciones

Para aprovechar de la mejor manera una oportunidad como la Reunión Inter-Agencial, fue importante ir más allá de los temas discutidos en el pasado. Es verdad que es necesario disponer de definiciones ante las cuales existen consensos entre todos (como el ser indígena, por ejemplo); sin embargo, en reuniones pasadas ya se habían establecido bases concep-

tuales para una discusión constructiva. Acerca del tema de la definición legal sobre los pueblos indígenas, recordemos que el Convenio 169 dice que la autodefinición es crucial para estos pueblos, además el Relator Especial de Naciones Unidas fue enfático a finales de 2001 al asegurar que no le corresponde ni a los estados, ni a los juristas, ni a los antropólogos, salvo a los propios pueblos indígenas, nombrarse como tales: dado que no hay una definición sobre quien es indígena y quien no, prevalece el principio y criterio de la autodefinición.

También observamos que la gran mayoría de las agencias presenta un referencial de definiciones suficientemente elaborado con base en innumerables trabajos de consultoría y de consulta a los propios pueblos indígenas. Está claro que todas las agencias tienen un diagnóstico y una visión en gran parte compartida sobre la cultura indígena, sustentados en estudios y experiencia de trabajo. Todos estos elementos ayudan al salto hacia un nivel superior de análisis de resultados y lecciones.

1.7. Proyectos denominados de “desarrollo indígena” deben tener una dimensión «cultural» explícita

Es importante poder definir exactamente y de la manera más simple posible, lo que significa beneficiarios y proyectos considerados “indígenas”, sin lo cual sería imposible sistematizar la cooperación de la última década. La referencia que se propone es la dimensión «cultural» indígena de los proyectos (y públicos). Por ejemplo, un proyecto rural haría par-

te de la “cooperación con los pueblos indígenas” siempre y cuando sus objetivos se refieran explícitamente a la dimensión cultural y a “lo indígena”. A la luz de la nueva concepción que aparece en los documentos de las agencias con relación a la función que cumple la cultura en el desarrollo, esta posición sería coherente.

1.8. Falta de indicadores para analizar los cambios

Otro problema que se presenta para poder sistematizar los resultados de la cooperación internacional con los pueblos indígenas y para entender las tendencias de su desarrollo, es la falta de propuestas de indicadores de “desarrollo indígena” con relación a los principales aspectos de la vida indígena, lo que merecería un trabajo conjunto y específico para llegar a consensos sobre el tema.

1.9. Niveles de análisis

La reflexión sobre las experiencias de intervención y financiamiento con pueblos indígenas que se presenta aquí tiene varios niveles de análisis:

- Examen global de las modalidades que han desarrollado las agencias de cooperación internacional con los pueblos indígenas;
- Análisis de los resultados y cambios observados a lo largo de la década con relación a los diferentes temas de la vida de los pueblos indígenas y las tendencias actuales observadas en su desarrollo y demandas.

- Principales enseñanzas y lecciones de una década de cooperación –en particular con relación a la metodología de trabajo y de cooperación con los pueblos indígenas-.
 - Propuestas de ejes de trabajo futuro, con base en los problemas, preocupaciones y preguntas identificados en cada agencia.
-

► II. Evolución del contexto Derecho Internacional para los pueblos indígenas

Está claro que las estrategias de desarrollo de los Estados apoyados por los sistemas financieros internacionales chocan en muchos niveles con los intereses de los pueblos y con los derechos humanos. Frente a esta realidad, todas las agencias de cooperación plantean claramente que cualquier intervención que no sea respetuosa de los derechos humanos debe ser rechazada porque no significa desarrollo. El proceso que busca mejorar la condición de vida de los pueblos indígenas se aceleró durante la última década debido a la conjunción de dos fuerzas: la movilización de los propios pueblos indígenas y el apoyo internacional, tanto en nivel político como técnico. Los elementos presentados a continuación demuestran que la cuestión indígena tiene hoy un claro espacio en la agenda internacional; estos instrumentos constituyen en gran parte el marco en que se desarrolla la cooperación de las agencias.

- La Conferencia Mundial de Derechos Humanos adoptó en 1993 la Declaración y el Programa de Acción de Viena, declaración política importante que menciona el compromiso de la comunidad internacional con los pueblos indígenas para asegurar su

bienestar económico, social y cultural.

- Actualmente existe en el ámbito de las Naciones Unidas, un borrador de Declaración Universal de los Pueblos Indígenas que los gobiernos están revisando sobre la base de una propuesta presentada hace varios años por el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas. En igual situación está la Declaración Interamericana de los Derechos de los Pueblos Indígenas en el seno de la Organización de los Estados Americanos. También es necesario mencionar el establecimiento, en marzo 2001, del cargo de Relator Especial sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas (3 años) por parte de la Comisión de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

- Adicionalmente se cuenta con el Convenio 169 de la OIT, firmado en 1989 y que hasta la fecha ha sido ratificado por 15 países, 11 de América latina (México, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Argentina, Paraguay y Brasil -que lo ratificó en junio de 2002-), además de Noruega, Dinamarca, Holanda y Fiji. Fue el primer instrumento internacional en tratar

temas básicos como el derecho de los pueblos indígenas de vivir y desarrollarse como pueblos diferentes y de acuerdo con sus propias referencias. Esto ha dado pie para el desarrollo de las Constituciones que reconocen los derechos colectivos de los pueblos indígenas y avances fundamentales como el derecho a la consulta previa, por ejemplo (cabe destacar, sin embargo, que los avances constitucionales no se acompañan tan rápido de los necesarios avances legislativos). No hay duda de que el Convenio 169 estimuló el reconocimiento de la integridad cultural indígena, de los derechos a la tierra/territorio y a los recursos naturales, así como al bienestar social; también enfatiza en los mecanismos y procedimientos de consulta. Cabe relevar que la Comisión Europea invita a los Estados Miembros a ratificar el Convenio.

- También se cuenta con la Agenda 21 que salió de la Conferencia ECO-92 de Río de Janeiro, donde estuvieron lado a lado representantes de pueblos indígenas, ambientalistas, ONGs, y 118 jefes de Estado, en uno de los más importantes encuentros registrados por el Derecho Internacional. De este evento, salieron también documentos como el Convenio sobre Diversidad Biológica (que en su artículo 8j se ocupa de la cuestión de los pueblos indígenas y de los derechos de propiedad intelectual); el Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (que dio lugar a la Alianza por el Clima como asociación entre municipios europeos y pueblos indígenas para la protección del clima terrestre); la Declaración de Río y los

Principios sobre Bosques, con relación a los cuales los derechos indígenas tuvieron importancia. Los juristas reconocen que la firma de la Agenda 21 constituye uno de los más importantes reconocimientos formales de estos derechos registrados por el derecho internacional. La Agenda 21 constituye un Plan de Acción que se refiere a todas las áreas de relación entre el ambiente y el desarrollo, así como a los grupos de interés, (denominados “grupos principales”) dedicando toda su tercera sección al fortalecimiento del papel de estos agentes, entre los cuales los pueblos indígenas y sus comunidades tuvieron un capítulo exclusivo, detallando sus derechos y responsabilidades relativos al ambiente y al desarrollo.

- Con relación a la emergencia del apoyo internacional específico a los indígenas cabe relevar la creación en 1992, del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y del Caribe (Fondo Indígena), cuya estructura considera, por primera vez en las instancias de administración de una institución internacional, la presencia de delegados indígenas en forma paritaria junto a los representantes de los estados miembros.

- Es importante destacar que la aprobación por la Asamblea general de la ONU de la Resolución sobre la «Década Internacional de los Pueblos Indígenas» (1994–2004), que tuvo en 1993 (el «Año Internacional de los Pueblos Indígenas») su antecedente inmediato, refleja una decisión de los Estados que acuerdan la Década y asumen la responsabilidad,

solicitando al Sistema de las Naciones Unidas y sus agencias colaborar en ese sentido. El objetivo de esta Resolución fue fortalecer la cooperación internacional para la solución de problemas indígenas, en especial en áreas como derechos humanos, medio ambiente, desarrollo, educación y salud. Cabe señalar que, si bien estos procedimientos demuestran límites, antes de la década de los 90 no se los podía imaginar, y que en la esfera internacional, el Año Internacional dio lugar a oportunidades inéditas para que representantes indígenas dialogasen directamente con los gobiernos, abriendo espacios importantes de negociación dentro de los organismos internacionales y llamando la atención a través de la prensa internacional. Sin embargo, no se puede dejar de señalar que, a pesar de que se planteó la Década de los Pueblos Indígenas en el sentido de que cada país lo asumiera a través de un plan maestro (sobre territorios, salud, educación, etc), no se conoce un solo gobierno que lo haya hecho.

- Existen muchas otras iniciativas, como el Forum Permanente para los Pueblos Indígenas que se inauguró recientemente, el Régimen Común de la Comunidad Andina sobre acceso a recursos genéticos con una disposición transitoria en la cual existe un mandato específico relacionado con los derechos de las poblaciones indígenas y comunidades locales, o el mismo Art. 8”j” del Convenio de Diversidad Biológica referido a los derechos de estos pueblos sobre sus conocimientos, la nueva Mesa de Trabajo (de “concertación vinculante”) en el ámbito de la Comisión Andina

de Naciones; etc.

No podemos ser exhaustivos aquí, pero tenemos que tomar en cuenta que lo anterior refleja enormes avances del derecho internacional en el tratamiento de la cuestión indígena. Las nuevas normas internacionales representan fundamentos jurídicos sobre los cuales ahora los pueblos indígenas pueden edificar sus demandas ante los foros internacionales, y existen mecanismos relevantes en el ámbito internacional, que pueden ser accionados directamente por los indígenas en la defensa de sus derechos colectivos.

Pese a ello, son todavía enormes las dificultades para alcanzar el pleno ejercicio de sus derechos en el escenario internacional. También está siempre más claro que el tema de la seguridad jurídica se encuentra íntimamente ligado a la sustentabilidad de cualquier acción indígena, sea en el campo cultural, social o económico.

Para acercarse a un diagnóstico de la cooperación internacional con los pueblos indígenas, es importante destacar primero estos hechos y avances del derecho internacional porque provocan la evolución de los conceptos y posiciones de los gobiernos y autoridades nacionales y porque moldean el contexto en el cual actúan y definen sus políticas las agencias internacionales. También, porque es a través de algunos de estos mecanismos internacionales que se canalizarán fondos para los pueblos indígenas en el futuro.

► III. Una década de avances de la cooperación internacional con los pueblos indígenas

3.1. Visión retrospectiva sobre la cooperación internacional con los pueblos indígenas

Para analizar y entender los cambios ocurridos durante los diez últimos años en la situación de los pueblos indígenas es importante tener una visión retrospectiva de la cooperación internacional que los viene apoyando. En términos generales, se puede decir que hace diez años el panorama del apoyo a los indígenas tenía las siguientes características principales (que han ido matizándose y transformándose):

3.1.1. APOYO INDIRECTO A TRAVÉS DE OTROS TEMAS:

A inicios de la década de los 90, la cooperación internacional relacionaba el apoyo a los pueblos indígenas con la agenda ambiental, considerándolos esencialmente desde la perspectiva de los habitantes y guardianes de ecosistemas en peligro. Uno de los ejemplos más claros de esta situación es la cooperación de la Comisión Europea que ha estado apoyando muchos proyectos indígenas en el marco de

su línea de cooperación para los bosques tropicales.

3.1.2. DE UN ENFOQUE DE MITIGACIÓN HACIA UN APOYO VERDADERO

Las principales agencias multilaterales comienzan a considerar más directamente a los pueblos indígenas a partir de la consideración de los efectos negativos que tienen en ellos los proyectos que financian. A inicios de los años 90, se adoptan procedimientos internos para evitar o mitigar los efectos negativos, lo que sirve para promover cambios importantes en el diseño de los proyectos. Poco a poco se llega a un enfoque más “proactivo”, según la terminología del BID, para promover más directamente el desarrollo indígena.

3.1.3. APOYO A TRAVÉS DE INTERMEDIARIOS

A inicios de la década era casi imposible encontrar un proyecto financiado directamente por un donante a un grupo indígena. La evolución más evidente se

observa en la progresiva eliminación de los intermediarios (sean ONGs o instancias gubernamentales) con relación a la formulación, financiación y ejecución de los proyectos.

3.1.4. INICIOS DE LA INTERLOCUCIÓN DIRECTA ENTRE DONANTES Y POBLACIONES INDÍGENAS

Antes de los 90 eran muy raras las visitas de representantes indígenas a las sedes de los organismos internacionales. Tuviémos la oportunidad en 1991 de presenciar una de las primeras visitas de un grupo de indígenas (de la OPIP del Ecuador) a la Comisión Europea en Bruselas para pedir apoyo técnico. Los servicios de la CE no sabían como había que recibirlos y los representantes indígenas en que términos presentar su proyecto a los funcionarios de la CE. Hoy los encuentros son corrientes y las organizaciones indígenas conocen mejor las modalidades de presentación de un proyecto, así como la cultura institucional diferente según el tipo de donante internacional.

3.1.5. DE LA ORGANIZACIÓN BENEFICIARIA A LA COMUNIDAD

Esta evolución también toca al tipo de interlocutor indígena que consigue beneficiarse directamente de la cooperación. Los primeros proyectos directamente financiados con indí-

genas eran ejecutados a través de sus organizaciones locales o regionales; una de las principales razones era la falta de preparación, de infraestructura y de mecanismos por parte de los organismos internacionales para apoyar proyectos comunitarios o de asociaciones de productores, siendo casi siempre de pequeña envergadura.

3.1.6. POCA CONFIANZA Y VERTICALISMO:

Por otra parte, la mayoría de los proyectos financiados durante los años 90 son verticales, porque los donantes no confían en las capacidades (administrativas y técnicas) de los indígenas. A pesar de la pertinencia en muchos casos de la preocupación, esta actitud "a priori" implica un círculo vicioso porque conlleva una falta de posibilidad de aprendizaje para los indígenas. Los cambios aquí fueron más lentos porque era necesario aceptar el tomar riesgos en el tiempo de unos proyectos que realmente fueron tema de aprendizaje para ambas partes. En este contexto, ciertos proyectos pudieron ser evaluados negativamente con relación a su eficacia (resultados /objetivos) pero tuvieron un impacto importante a largo plazo en las relaciones donantes/indígenas y constituyeron una gran fuente de aprendizaje. Se está saliendo hoy de esta situación con la multiplicación de las iniciativas de capacitación ofrecidas

a los indígenas, lo que permite combinar los conocimientos especializados con los de los pueblos indígenas para que los proyectos sean planificados e implementados en conjunto.

3.1.7. CONOCIMIENTO MUY LIMITADO:

Uno de los mayores problemas que identificaba el Instituto Socioambiental (ISA) de Brasil en su crónica indigenista de 1991-1995, es la falta de datos completos y exhaustivos sobre los pueblos indígenas existentes y sobre sus territorios, lo que está siendo superado estos últimos años gracias a los estudios que se incluyen cada vez más, como un nivel/rubro de los proyectos.

3.1.8. CONCEPTUALIZACIÓN Y METODOLOGÍA INCIPIENTES:

A inicios de los 90, ningún donante se encontraba en condiciones de publicar y presentar una metodología coherente de trabajo con comunidades indígenas debido a la falta obvia de experiencias y de conocimiento. Hoy en día muchos donantes, además de documentos de políticas y estrategias con los pueblos indígenas, tienen trabajos de conceptualización de la vida indígena y estudios metodológicos que sustentan sus relaciones con los indígenas y los proyectos que apoyan.

3.1.9. PLAZOS CORTOS DE LOS PROYECTOS:

Los primeros proyectos eran de corto plazo (dos o tres años), lo que resultaba incoherente frente a las necesidades de apoyo a largo plazo de poblaciones más vulnerables frente a los ataques de los sectores depredadores de la sociedad. El concepto de proceso va apareciendo poco a poco, y algunos donantes aceptan extender ciertos proyectos a lo largo de la década, permitiendo la realización de importantes procesos (por ejemplo COAMA en Colombia, OGPTB en Brasil a través de PRAIA, ambos ganadores de premios después de varias extensiones del apoyo externo).

3.1.10. INVERSIONES EN CRECIMIENTO:

Las inversiones de los donantes para los pueblos indígenas eran muy limitadas e indirectas hasta 1992, y tuvieron después un constante crecimiento a lo largo de toda la década, primero bajo modalidades de financiación indirecta, a través de organizaciones facilitadoras, y en los últimos años, también mediante acciones directas de apoyo.

3.2. Avances de la cooperación de las agencias con los pueblos indígenas

3.2.1. CONCEPCIONES ACTUALES DE LA COOPERACIÓN:

El desarrollo indígena es considerado por la cooperación internacional como un tema de prioridad creciente y, transitando a través de los años 90, vemos cómo los principales donantes multi y bilaterales formulan 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.

Entre las agencias se notan dos concepciones o maneras de abordar el tema indígena: 1) aquellas que privilegian la especificidad de lo indígena y la necesidad de contar con conceptos e instrumentos adecuados para favorecer iniciativas particulares en un marco de potenciar la pluriculturalidad (por ejemplo, AECI, FIDA, BID) y, 2) aquellas para quienes, aun reconociendo ciertas particularidades de lo indígena, actúan dentro de la estrategia general de la lucha contra la pobreza (por ejemplo, DFID de Gran Bretaña, GTZ de Alemania, Holanda, Bélgica, Austria, CEPAL).

EL BANCO MUNDIAL

El **Banco Mundial** fue una de las primeras instituciones financieras multilaterales que estableció una política (1991) para los pueblos indígenas. Esta política se funda en la Directriz Operativa DO 4.20 sobre pueblos indígenas cuyo objetivo es organizar que el proceso de desarrollo fomente el pleno respeto hacia la dignidad, los derechos humanos y el carácter cultural único de los pueblos indígenas. Con arreglo a la Directriz, los grupos indígenas tienen una identidad cultural y social distinta de la de las sociedades nacionales, tienen vínculos estrechos con sus territorios ancestrales y se pueden encontrar en desventaja en el proceso de desarrollo.

En el ámbito de los préstamos que el Banco realiza con los Estados, los proyectos que pueden afectar a los pueblos indígenas tienen que someterse a evaluaciones de impacto medioambiental y social y tienen que contener planes de desarrollo de los pueblos indígenas para asegurar que participen y se beneficien de dichos proyectos.

También el Banco ayuda a consolidar en los países el marco legal y de políticas adecuadas sin los cuales no habría tantos avances en el nivel nacional.

A partir de 1992, el Banco Mundial implementa un programa "Pueblos Indígenas y Desarrollo Sostenible" que busca promover la participación e inclusión de los 40 millones de indígenas de tierras bajas y altas en América Latina en un proceso de desarrollo sostenible. Las actividades conciernen:

1) el apoyo a operaciones de pre-inversión (capacitación y estudios), 2) el financiamiento de proyectos nuevos e innovadores en regularización/tenencia de tierras indígenas, manejo de recursos naturales, conservación en el ámbito del GEF y desarrollo comunitario, 3) el apoyo a redes existentes y a la formación de nuevas alianzas de aprendizaje.

El Banco Mundial ha comenzado a evaluar y a sistematizar su experiencia con los pueblos indígenas presentando conclusiones, lecciones aprendidas que son utilizadas para el presente estudio y propuestas para el futuro. En particular, se ha lanzado en 2001 una amplia consulta para la revisión de la Directriz Operativa (denominada ahora DO 4.10) ampliando las disposiciones de protección de los pueblos indígenas frente a acciones que les afecten y su participación en la implementación de acciones más ligadas a su desarrollo.

En la actualidad tiene, en su sede de Washington, un equipo de diez personas relacionadas con los asuntos indígenas.

3.2.2. POLÍTICAS DE LAS AGENCIAS:

Establecimiento de políticas específicas.

Vemos durante los años 90 que, uno atrás de otro, los principales organismos de desarrollo definen y oficializan una estrategia de cooperación con los pueblos indígenas (Banco Mundial en 1991, Países Bajos en 1993, BID, Alemania y Dinamarca en 1994, España en 1997, CE en 1998, etc) para considerar sus necesidades de desarrollo de manera específica; el mismo PNUD presenta una “Nota sobre Política” específica.

Formulación de directrices generales para el apoyo a los pueblos indígenas.

En la mayoría de las agencias existen hoy directrices que apuntan generalmente a realzar el derecho y la capacidad de los pueblos indígenas de controlar su propio desarrollo social, económico y cultural, y a afianzar los derechos territoriales de los pueblos indígenas y su capacidad de gestión sostenible de los recursos naturales.

Integración de la problemática indígena en las políticas de las agencias y sus programas.

En el seno de las agencias existe una tensión entre dos tendencias institucionales: la transversalización y el desarrollo de unidades especializadas para considerar los asuntos indígenas. Las grandes agencias, como el

BID o la CE están desarrollando unidades específicas o equipos especializados y la Comisión Europea invita a sus Estados Miembros a trabajar en este sentido.

Pero al mismo tiempo, España (entre otros) recomienda que los principios orientadores del trabajo con indígenas deben informar, de modo transversal, todos los proyectos, programas e instrumentos que, aunque no se realicen específicamente con pueblos indígenas, si pueden afectarles aunque sea de forma indirecta.

Para ayudar a alcanzar este nivel de integración, conjuntamente se propone (sin tener todavía casos concretos) que en todas las agencias europeas la formación del personal técnico, no solo de las unidades o puntos focales, sino del resto de cada sede y de las oficinas en el exterior.

Diálogo político para políticas públicas adecuadas.

Por una parte, se ha construido un notable diálogo político en el establecimiento de convenios, normativas, acuerdos internacionales y creando institucionalidad nacional y supranacional de organizaciones indígenas y otras. Hoy los derechos indígenas son conocidos y están mejor vigilados y protegidos, y existe una mayor voluntad colectiva para respetarlos. Por otra parte, la gobernabilidad y la consolidación de la democracia, requieren en los países con población indígena su participación en los espacios públicos nacionales, mediante el fomento del dialogo intercultural y de

LA COMISIÓN EUROPEA

Varios Estados miembros de la Unión Europea establecieron estrategias y directrices específicas en relación con los pueblos indígenas, entre ellos los Países Bajos, Dinamarca, Alemania y España; otros países están estudiando la cuestión o tienen solo programas puntuales en curso (como el apoyo al Fondo Indígena por parte de Francia y Bélgica, y otros programas).

Alemania y los Países Bajos utilizan la definición "Cobo" para identificar a los pueblos indígenas, mientras que Dinamarca y España utilizan la definición del Convenio 169 de la OIT, que subraya explícitamente la importancia de la autoidentificación. En todas estas políticas europeas, se subraya la importancia de la Agenda 21, el Convenio sobre Diversidad Biológica, el Convenio 169 de la OIT, el Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas como elementos importantes en la construcción conceptual. Los principios de reducción de la pobreza, derechos humanos, democratización, protección del medio ambiente y desarrollo sostenible, y la plena participación, la consulta a los pueblos indígenas y su consentimiento con respecto a cualquier actividad de desarrollo que les afecte, constituye la base común de las políticas europeas.

El compromiso de la Unión Europea con la ayuda a los pueblos indígenas se afirmó de manera más clara y explícita en 1998 en la Resolución del Consejo de Desarrollo que, conjuntamente con el Documento de trabajo de la **Comisión Europea** (del mismo año), proponen directrices concretas para el apoyo a los pueblos indígenas: integración de la problemática de estos pueblos en las políticas programas y proyectos, consultas con ellos acerca de las políticas y las acciones que les afecten, y el suministro de apoyo en sectores clave.

Entre 1998 y 2000, la Comisión Europea asignó 22 millones de euros a proyectos que beneficiaban directamente a pueblos indígenas a partir de los distintos instrumentos aplicables. A nivel de consulta, además del establecimiento de metodologías y procedimientos destinados a garantizar su plena participación en el proceso de desarrollo y de un sistema de enlace, se organizaron en Bruselas dos ejercicios de consulta, el primero en 1998 y otro en junio de 2002, este último de gran envergadura e impacto político, para evaluar con los pueblos indígenas los primeros resultados de la Resolución. En esta ocasión, fueron contratados a través de un proyecto de la Comisión una serie de consultores indígenas que evaluaron los resultados de siete proyectos en beneficio de los pueblos indígenas, como estudios de casos representativos de la cooperación de la CE.

la concertación política y social. marcos legales y de políticas.

Agencias de financiamiento y cooperación como el Banco Mundial, DANIDA o AECI incluyen en su diálogo político con esos gobiernos la atención a los pueblos indígenas, respetando su identidad diferenciada, y empujan la consolidación de un marco institucional que acompañe los avances respecto al reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de la población indígena. Es creciente el propósito de ayudar a los Gobiernos a mejorar sus

Cooperación con los Estados.

De la misma forma que las agencias de cooperación buscan consolidarse con relación a los pueblos indígenas, algunas de ellas se proponen ayudar a las instituciones gubernamentales de América Latina a garantizar su propia institucionalidad con dos ejes que buscan equilibrio: 1) fortalecer las direcciones encargadas de los asuntos indígenas que tienen la

responsabilidad de formular normas, políticas y estrategias, y ejecutar y coordinar acciones aunque su institucionalidad es débil en su estructura organizativa y en su asignación presupuestaria y, 2) “transversalizar” también en el nivel de los gobiernos para que no se llegue a “encapsular” los asuntos indígenas. De esta manera, el esquema que proponen estas agencias para su propia consolidación (equilibrio entre especialización y transversalidad) vale también para los gobiernos locales.

3.2.3. MECANISMOS Y PROCEDIMIENTOS:

Consulta a los pueblos indígenas.

El BID trabaja cada vez más con procesos sistemáticos de consulta y participación de los 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 su lado, la CE estableció un importante proceso de consulta directa relacionada a la ejecución de su política desde 1998. De esta manera, se observa que la consulta es una preocupación general y que el problema es la definición de mecanismos. Se buscan actualmente mecanismos que consideren los diferentes niveles de representación de los pueblos indígenas así como espacios comunes entre las agencias con el objetivo de racionalizar los procesos de consulta (con tanta diversidad de agencias resulta difícil para los pueblos indígenas desplazarse continuamente a las diferentes agencias).

Apoyar procesos, más allá de los proyectos.

Existe hoy conciencia general de que un proyecto sirve poco si no es parte de un proceso. Sin embargo, la lógica del proyecto (ligada al marco lógico) es parte intrínseca de la cooperación internacional y habrá que seguir componiendo con ella. Lo interesante es que en el ámbito de esta lógica se observan ensayos para adaptar los mecanismos y procedimientos a la lógica de procesos, y para enmarcarse más claramente en los planes de vida de las organizaciones y comunidades indígenas o planes de manejo de los territorios indígenas.

Metodologías.

Vista la lógica imperante del “proyecto”, uno de los aspectos cruciales para la implementación de políticas relativas a pueblos indígenas es la creación de métodos apropiados para ocuparse de esta cuestión durante todo el ciclo del proyecto. La gran limitación actual es la falta de trabajo compartido entre las agencias para intercambiar experiencias y, con base en ello, definir metodologías comunes, lo que sería de real beneficio para los actores indígenas.

Género.

La perspectiva de género tiene una atención mucho mayor dentro de las acciones de los últimos años. Esto se evidencia no sólo en la formulación y ejecución de proyectos dirigidos de manera directa a grupos de mujeres, sino en el enfoque general de operación de los proyectos indígenas y en

la apertura de espacios que estimulan una mayor participación de la mujer en todo sentido.

Desarrollar el apoyo a través de la constitución de fondos.

El contexto es siempre más propicio para que los donantes promuevan la creación de “fondos” indígenas para la financiación e implementación de proyectos de manera más ágil y directa y sin intermediarios. El Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América latina y el Caribe (Fondo Indígena) quiere ser un ejemplo y una referencia, a pesar de todavía mostrar pocos resultados. Aparte del Fondo Indígena, existen casos de programas de fondos que han funcionado bien, como el PRAIA con el FIDA y la CAF dirigido a la Cuenca Amazónica, o el Programa Proyectos Demostrativos Indígenas (PDI) en el ámbito del PPG7 en Brasil, o el Programa de Pequeñas Donaciones (PPD) en la región a través del PNUD, o el LIL en Bolivia con el Banco Mundial

Fondos como mecanismos para el desarrollo de los pueblos indígenas

El **Fondo Indígena**, establecido en 1992 con el respaldo de la mayoría de las agencias bi- y multilaterales constituye un organismo público internacional con sede en La Paz que funciona con contribuciones de sus estados adherentes y con fondos de la cooperación internacional. Abarca casi la totalidad de los países de América latina. Como organización de derecho público internacional con participación indígena, constituye un instrumento de apoyo a los pueblos indígenas que siempre fue promisorio

EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

A mediados de los años 80, como parte de sus procedimientos de control de calidad ambiental, el **Banco Interamericano de Desarrollo** comenzó a abordar los posibles impactos negativos que tienen los proyectos que financiaba en los pueblos indígenas. En 1990 se adoptaron procedimientos internos para evitar o mitigar los efectos negativos. Estos sirvieron para promover importantes cambios en el diseño de los proyectos a fin de evitar impactos desfavorables y para incorporar componentes destinados a abordar los riesgos ocasionados a los pueblos indígenas por los proyectos financiados por el Banco.

También el BID venía participando en algunos proyectos más proactivos para los pueblos indígenas; por ejemplo, en enseñanza bilingüe y en programas de salud y nutrición, con componentes específicamente destinados a los pueblos indígenas, así como de infraestructura o de apoyo a las actividades productivas, etc. Sin embargo, estos esfuerzos se llevaban a cabo con carácter excepcional, al margen de las actividades habituales del Banco, hasta el establecimiento, en 1994, del Acuerdo sobre el Octavo Aumento de los Recursos del Banco, donde los gobiernos encomiendan a la institución renovar su énfasis en la reducción de la pobreza y los problemas de equidad social, identificando específicamente a los pueblos indígenas como uno de los grupos meta de la asistencia del Banco.

De esta manera, 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. En la actualidad, aproximadamente el 10% de los proyectos apoyados por el BID tienen como beneficiarios a pueblos indígenas, especialmente en los campos de la educación bilingüe, de la salud y de la tenencia de la tierra.

Por otro lado, existe una nueva generación de proyectos de desarrollo comunitario integral que parten de un proceso de diagnóstico y planificación participativa. Estas acciones 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.

El BID ha evaluado y comenzado a sistematizar su experiencia con los pueblos indígenas presentando conclusiones, lecciones aprendidas que son utilizadas en el presente estudio y propuestas para el futuro.

por sus ventajas comparativas inherentes a su carácter paritario (participación igualitaria de representantes indígenas y de los gobiernos de los países de América Latina). Sin embargo, la alta complejidad histórica del relacionamiento entre los pueblos indígenas y los Gobiernos que inciden en la conducción y orientación del Fondo, junto a la alta demanda de atención indígena que contrasta con el limitado aporte de los Estados, han sido factores que incidieron para que este organismo no logre consolidarse en su rol referencial, promotor de procesos de concertación y capacitación.

El Fondo ha tenido esencialmente un papel político, aunque su función específica concierne a las pre-inversiones. Explora estrategias que permitan colocar las iniciativas indígenas en la ruta de los mecanismos nacionales, procurando alcanzar el apoyo y la participación de las oficinas gubernamentales y de las agencias de cooperación, preservando el carácter autogestionario de las propuestas, y con el entendido de que los recursos más importantes para financiar las inversiones urgentes en el desarrollo indígena están en las fuentes multilaterales y bilaterales de asistencia técnica y financiera y en los mecanismos nacionales de colocación de tales recursos.

Para desarrollar mejor el apoyo técnico a iniciativas indígenas locales, el apoyo de la GTZ ha permitido identificar como actividad de pre-inversión una serie de áreas para intervenciones prioritarias y, en cada área, una lista de proyectos a apoyar. Otros donantes como Bélgica y Francia comprometieron fondos para comen-

zar a financiar estos proyectos, y permitir que el Fondo despegue en su dimensión de fondo financiero para iniciativas indígenas.

El Fondo Indígena pasa en 2002 por una importante re-estructuración, buscando adecuarse al actual contexto internacional de los pueblos indígenas, así como la readecuación de los mecanismos de gestión institucional de manera que pueda constituirse efectivamente en un instrumento útil para los pueblos indígenas y los Estados. Se espera que este proceso, iniciado bajo la conducción de nuevas autoridades, permitan al Fondo Indígena cumplir el rol ambicionado y responder a la confianza otorgada por las agencias para coordinar la Reunión Inter-Agencial, proporcionando, de este modo, un nuevo impulso en América Latina para el diálogo, la concertación y la intermediación.

El Programa Regional de Apoyo a los Pueblos Indígenas de la Cuenca Amazónica (PRAIA) fue diseñado e implementado con apoyo del FIDA y la CAF, también a partir de 1992, con la idea de facilitar la ejecución de proyectos indígenas de fortalecimiento cultural, iniciativas económicas y comerciales y necesidades de capacitación/asesoría, apoyándolos sin intermediarios y promoviendo acciones transversales de intercambio entre ellos. Su evaluación demuestra que se volvió también, a su manera, un fondo indígena con actuación específicamente en la región amazónica. Participan en su Junta Regional de Coordinación representantes de la COICA y del mismo Fondo Indígena.

En lugar de desarrollar una estructura para el seguimiento de proyectos, el PRAIA funciona a través de alianzas operativas con las ONGs y agencias que han desarrollado esa experiencia. Por otra parte, los proyectos son acompañados por asesorías de ONGs o de técnicos, dejando autonomía a los ejecutores indígenas. Otra característica del PRAIA es buscar sistemáticamente co-financiación entre donantes para los proyectos que identifica.

El proceso de cooperación del PRAIA y su experiencia regional fueron evaluados, sistematizando lecciones para los programas de cooperación con los pueblos indígenas amazónicos, que son utilizadas en el presente estudio, y demostrando que tiene su lugar en la región y que necesita una verdadera institucionalidad para asegurar un futuro a los servicios que ofrece a los pueblos indígenas. El PRAIA presenta semejanzas con el Fondo Indígena y objetivos compatibles. Sus más grandes diferencias lo vuelven complementario: 1) su autonomía e independencia frente a los gobiernos y cancillerías, que le permite una gran agilidad en la implementación de acciones; 2) su papel técnico-financiero, y no político, 3) su carácter geográfico amazónico.

El reto es encontrar una institucionalidad apropiada y complementaria para los dos fondos. El Fondo Indígena para facilitar la coordinación de la cooperación internacional a los pueblos indígenas con una base de datos sobre los procesos de desarrollo indígena de América latina, y el PRAIA para registrar, micro-financiar y acompañar conocien-

tos locales y avances de los pueblos indígenas amazónicos.

3.2.4. PROGRAMAS E INVERSIONES:

La ejecución de la cooperación de las agencias pasa por una inmensa variedad de instrumentos.

Los bancos y organismos internacionales como el FIDA, aparte de los préstamos que otorgan a los gobiernos, tienen pequeños programas con posibilidades de donación directa a organizaciones, gracias a los cuales se consigue abrir nuevos caminos e influenciar a veces el rumbo de los grandes proyectos o las mismas políticas de las agencias.

La CE, a pesar de tener una política de cooperación específica para los pueblos indígenas, no tiene un instrumento específico y apoya a los pueblos indígenas a través de una gran variedad de líneas presupuestarias (entre las cuales las más importantes son Bosques Tropicales, Derechos Humanos y Co-financiación con ONGs).

No existe sistematización de los montos invertidos y sólo es posible tener una idea general de las tendencias.

Algunos ejemplos:

- 1) entre 1998 y 2000, la CE financió 22 millones de euros para proyectos en beneficio de los pueblos indígenas, cuando a inicios de los 90 no pasaba de 1 millón por año,

- 2) desde 1997, AECI financia una cartera de proyectos en beneficio de los indígenas de un promedio de 6 millones de euros anuales,
- 3) durante la última década, el Gobierno de Austria ha contribuido con un promedio de 3 millones de euros anuales, complementado con un promedio de 2 millones de euros anuales por parte de las ONG austriacas, totalizando 50 millones para el período en cuestión,
- 4) para el Gobierno de Dinamarca la temática indígena es un eje fundamental de su ayuda bilateral (en Bolivia, esta ayuda representa globalmente 20 millones de dólares anuales en los cuales se enmarca un programa sectorial de apoyo a los pueblos indígenas).

3.2.5. COORDINACIÓN Y COHERENCIA:

- Pocas agencias implementaron una política de coordinación o co-financiación con otras. El FIDA promueve la co-financiación de proyectos indígenas a través del Programa PRAIA. BID y BM trabajan en ciertos casos conjuntamente y con otras agencias, pero no de manera sistemática.
- La Comisión Europea expresa la necesidad de una política global y coherente, y estimula a los países miembros a coordinar e intercambiar experiencias con

relación a la cooperación con los pueblos indígenas. España estimula la coherencia entre todos y especialmente entre las políticas con los pueblos indígenas y las posiciones defendidas en los foros internacionales como el Convenio sobre la Diversidad Biológica. En el ámbito de la CE, se sugiere también el establecimiento de una red entre las unidades especializadas en las agencias nacionales, centralizada en un punto focal de la CE.

- El Fondo Indígena recibió la tarea de coordinar las actividades de cooperación y de servir como punto de enlace entre las agencias.

3.2.6. CONCLUSIONES SOBRE EL ESTADO DE LA SITUACIÓN:

- Frente a la cooperación con los pueblos indígenas y a lo que representan, todas las agencias se encuentran en medio de un proceso que las llevó, en los últimos diez años, desde la toma de conciencia política a las definiciones y, finalmente, al establecimiento de nuevas políticas, incluyendo adecuaciones institucionales internas.
- Paralelamente a la existencia de este proceso que poco a poco representa un marco más claro para la cooperación, las agencias financiaron de manera puntual muchas acciones en beneficio de los pueblos indígenas, a través de las cuales

aprendieron tanto los indígenas como las agencias.

- Es alentador ver que la cooperación internacional, a pesar de su poca coordinación, avanza en los mismos temas y comparte lecciones aprendidas muy similares, demostrando así una creciente necesidad de coordinación y la posibilidad concreta de llegar a una política global y más coherente de cooperación con los pueblos indígenas.
- Nos encontramos hoy en un momento de sistematización de aquellas experiencias de cooperación que al inicio eran puntuales, que fueron alimentando el proceso de establecimiento de políticas y que hoy representan “lo aprendido” y constituyen lecciones y referencias. Falta, a la luz de esta sistematización, 1) implementar las nuevas políticas de manera más completa y profunda, 2) homogeneizar las políticas para llegar poco a poco a una política global y coherente, 3) coordinar los programas de cada agencia y ver donde se puede co-financiar acciones.

► IV. Una década de avances entre los pueblos indígenas

Indicadores, cambios, demandas y tendencias actuales

4.1. Un marco para definir indicadores de desarrollo indígena

El propósito de las siguientes líneas es abrir un camino sobre los indicadores, ya que son necesarios para evaluar cambios.

4.1.1. EJERCICIO POLÉMICO E INÉDITO

Para observar cambios y tendencias actuales en el desarrollo de los pueblos indígenas y en sus demandas, necesitamos “indicadores de desarrollo indígena” o “indicadores de impacto entre los pueblos indígenas”, es decir puntos de referencia para la evaluación de proyectos con poblaciones indígenas. Se trata de un ejercicio polémico y que merece una dinámica de discusión con los actores envueltos en la temática (donantes, asesores, científicos y, claro, los propios indígenas). Existen algunas referencias bibliográficas inéditas y de alto nivel, pero que se refieren siempre de manera específica o a una región, o a un nivel (territorialidad, educación, salud, mercado) de la temática indígena, y no existen ejercicios sistematizados de carácter más metodológico en las agencias.

4.1.2. BASES EXISTENTES

Existen ONGs asesores con largos años de acompañamiento de los procesos y proyectos indígenas que van produciendo poco a poco materiales sobre sus experiencias, con un grado de sistematización incipiente, pero con lecciones importantes. La característica del conjunto (ver bibliografía) es la alta calidad del material, y al mismo tiempo la falta de comunicación entre las instituciones que lo producen, cada una encerrada en su propia dimensión y realidad, con pocos intercambios. Cabe relevar el enfoque del BID de comprender mejor el problema de la pobreza en las comunidades indígenas mediante la formulación de “indicadores de pobreza con sensibilidad cultural” que puedan definir la pobreza en términos de necesidades básicas insatisfechas, teniendo en cuenta la naturaleza de las economías tradicionales de subsistencia. El Banco Mundial utiliza “performance indicators” en la formulación de los proyectos indígenas que financia, y establece actualmente un Sistema de Monitoreo y Evaluación específico para los proyectos relacionados con pueblos indígenas.

4.1.3. CULTURA INDÍGENA MEJOR ENTENDIDA:

Nuestro supuesto es que las características culturales y sociales de los pueblos indígenas son hoy bien entendidas para la financiación de proyectos cuyos objetivos son precisamente de revalorizarlas. La conceptualización encontrada en los documentos de las agencias es generalmente buena e interesante sobre Cultura indígena, Territorio, Asentamientos indígenas, Gobierno indígena, Educación indígena, Salud indígena, Medio ambiente y naturaleza, Economía indígena.

4.1.4. PROCESOS INDÍGENAS Y PROYECTOS

Generalmente, el apoyo externo a los pueblos indígenas viene bajo la forma de “proyectos” siguiendo la lógica de la cooperación, lo que provoca malentendidos y frustraciones tanto entre los indígenas como entre los donantes. El concepto de proceso puede implicar varias ideas y matices: evolución, progreso, desarrollo, ritmo, cambios. El estado de un proceso y sus resultados necesitan criterios adecuados para su evaluación a la luz del contexto en el país y en un período significativo de tiempo. Obviamente, no se acaba el proceso con un proyecto; cada proyecto es una fase de consolidación del proceso y es necesario evaluar bien los logros de cada fase y el estado de la situación en la actualidad, con el fin de proponer el apoyo más adecuado para fortalecerlo. La idea de proceso indígena se refiere al carácter integral de la problemática que presenta

cada pueblo indígena en relación con su desarrollo basado en todos los aspectos de la consolidación de sus territorios y en relación con los retos frente a su marginalización social y a su precariedad jurídica.

4.1.5. PROYECTOS Y EVALUACIONES

Por definición, los proyectos conllevan siempre un momento de evaluación (externa y/o participativa) que busca medir los resultados alcanzados a la fecha, analizar los efectos e impactos de las actividades desarrolladas, extraer lecciones para mejorar el proyecto y reorientarlo, si fuera necesario. Sin embargo, un proyecto indígena debe tener bases y referencias específicas con relación a la cultura indígena a la cual se dirige. Por lo general, para realizar su seguimiento, faltan a los donantes referencias compartidas y aceptadas por los propios indígenas. Las referencias existentes son por lo general: 1) indicadores definidos de manera ad hoc según las actividades de los proyectos, es decir indicadores muy técnicos que figuran en los marcos lógicos de los documentos de proyecto de los donantes (por ejemplo en los documentos de proyectos de la Comisión Europea), 2) indicadores institucionales presentados en los informes de actividad de instituciones de apoyo (como lo hace el ISA en Brasil), 3) indicadores de ejecución (performance indicators), por ejemplo en los documentos de proyectos del BM, 4) indicadores implícitos en los Términos de Referencia de la mayoría de misiones de evaluación.

4.1.6. INDICADORES: ELEMENTOS DE DEFINICIÓN:

Existen innumerables definiciones de indicador. En las definiciones de WWF, USAID, BIRD, CE que hemos examinado, se destaca la medición de los aspectos cuantitativos y cualitativos analizados en una perspectiva dinámica y con relación a objetivos de cambio. Los indicadores tienen diferentes características y funciones, de acuerdo con los objetivos para los cuales son formulados y definidos. Hay que diferenciar los indicadores que ayudan a dar forma al proyecto, que son definidos con la gente y que siguen adaptándose durante el proyecto y contribuyen a su éxito en el terreno, y los indicadores de uso burocrático definidos en los documentos y marcos lógicos que sustentan los proyectos y utilizados como referencia por los donantes y expertos. El Marco lósideados como los rubros generales de indicadores de impacto de los proyectos, es decir categorías o referencias marco que permitan después definir indicadores de impacto específicos para cada acción. En estas páginas no iremos más allá de los indicadores de proceso que pueden servir de macro-indicadores o de rubros principales de indicadores, los que nos ayudarán a analizar las tendencias del desarrollo de las comunidades indígenas. La definición de estos macro-indicadores de procesos indígenas implica obviamente **un posicionamiento político**, el cual es hoy generalmente compartido entre los donantes a través de sus políticas de cooperación.

4.2. Cambios y tendencias actuales entre los pueblos indígenas, con énfasis en la situación de la Cuenca Amazónica

¿Cómo evaluar procesos indígenas y qué significan “cambios” en el marco de estos procesos? El ejemplo que utilizamos como base de esta reflexión es la relación que existe entre la conservación de la diversidad biológica en las diferentes partes de la Amazonia y la mejora de la calidad de vida de los habitantes indígenas de esas zonas. Para los pueblos indígenas, la conservación del bosque tropical está ligada al refuerzo del modelo tradicional indígena de uso y manejo de sus territorios (con la adopción/adaptación de elementos de modernidad), lo que en la Amazonia y para las comunidades significa “desarrollo”.

Aunque ninguna situación pueda considerarse todavía como consolidada para los pueblos indígenas amazónicos, y a pesar de los límites de los Estados, cuyas políticas siguen muy pobres con relación a las presiones internacionales, existen hoy a nivel de toda la región amazónica tendencias positivas que demuestran que los indígenas no solamente están saliendo poco a poco de su marginalidad total y del peligro de la extinción de sus culturas, y que el apoyo en este sentido debe consolidarse, sino que además dieron un salto enorme y veloz, consiguiendo organizarse cuando era necesario y conquistar espacios en todos los grandes foros internacionales de discusión sobre derechos humanos. Con la ayuda de la Década Internacional esta-

blecida por la ONU y con el ambiente internacional favorable, los pueblos indígenas han estado creando un nuevo paisaje con tendencias inéditas en su desarrollo, en particular la búsqueda de la cooperación internacional por las propias organizaciones y comunidades indígenas como un medio de mejorar sus condiciones de vida (B. Albert).

La situación es, sin embargo contradictoria, porque a pesar de los enormes avances en su reconocimiento al nivel de los países y al nivel internacional como actores importantes del desarrollo sostenible, su situación sigue siendo, por lo general, de gran pobreza.

4.2.1. DEMOGRAFÍA INDÍGENA

Ejemplos de indicadores:

- Niveles de población y de densidad: edad, sexo y composición étnica.
- Crecimiento demográfico por comunidad, por grupo étnico, por región.
- Morbilidad.

Tendencias actuales:

- Por lo general, los censos y estudios demográficos muestran que hubo en la última década un aumento fuerte de la población indígena en América latina, sea por crecimiento vegetativo, o por un mayor auto-reconocimiento como indígenas.
- El Instituto Socioambiental (ISA) de Brasil, en su última crónica quinquenal indígena/indigenista brasileña al 2000,

destacava como primer elemento positivo la continuidad del crecimiento global de la población indígena, pero al mismo tiempo entre los elementos negativos la casi extinción demográfica de por lo menos 12 pueblos indígenas, debido a los graves problemas de salud que todavía pueden acabar con pueblos enteros, en particular aquellos grupos contactados recientemente (como esta ocurriendo con los Araweté y los Korubo en Brasil, o los Nukak Maku en Colombia).

La sorprendente duplicación de la población indígena en Brasil

Fue divulgado en mayo de 2002 que en el Censo del año 2000, aparece de repente en Brasil un aumento de la población indígena en proporciones inesperadas y la necesidad de explicaciones apropiadas: 701.462 brasileños se auto-identificaron como «indios», es decir el doble del total que aparecía en el Censo de 1991. Como las estimativas más optimistas, nunca pasaron de 550 mil, el número de 700 mil divulgado por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) es una novedad sorprendente.

En su búsqueda de explicaciones, los investigadores del ISA (Marta Azevedo y Fany Ricardo, 10/05/2002) **relevan que desde 1991** en Brasil, los censos incluyen la categoría “indio” pero no contemplan la cuestión de la etnia, lo que impide saber si los que se auto-clasificaron como “indios” en el Censo 2000 re-

conocen una vinculación específica a una etnia o son solo «indios genéricos». Por otra parte, existen varios factores para explicar la duplicación estos diez últimos años de la población que se considera indígena en este país: (a) el crecimiento demográfico real de la mayoría de las 218 etnias sobre las cuales existe información confiable; (b) el hecho de que poblaciones indígenas urbanas que normalmente escapan a los censos tradicionalmente hechos para pueblos indígenas específicos se declararan como tales al IBGE; (c) la aparición de un contingente de personas que se clasificaron genéricamente como “indios”.

Una parte de los “indios” censados en las ciudades puede estar inflando los cálculos finales del IBGE, por el hecho de que hoy en día se puede observar el fenómeno de multilocalidad de algunos pueblos indígenas, los **cuales mantienen un domicilio en la ciudad y otro en la comunidad** situada dentro de una tierra indígena, por ejemplo; lo que puede haber causado doble cálculo.

Diferentes elementos en la evolución del contexto brasileño puede haber animado mucha gente a declararse indio: por ejemplo, el hecho de que en Brasil fueron implantados Distritos Sanitarios Especiales Indígenas facilitando para los indígenas el acceso a la salud, o los resultados ampliamente divulgados por la prensa nacional de una encuesta mostrando la consideración positiva que tiene hoy la sociedad brasileña hacia las poblaciones indígenas, etc.

A pesar de estos elementos, falta una explicación completa de esta situación. El caso brasileño muestra

que para considerar como “indígena” quien se auto-define como indígena, es necesario conocer las causas de esa declaración de identidad.

4.2.2. ASENTAMIENTOS

INDÍGENAS:

Ejemplos de indicadores:

- Patrón de asentamiento (tipo de comunidades).
- Movilidad de la población (nómadas, comunidades no asentadas o estables, desplazados).
- Mezclas étnicas.
- Población auto-identificada “indígena” en los censos urbanos

Tendencias actuales:

- Las comunidades indígenas son hoy grupos humanos que crecen en tamaño, con infraestructura como escuelas, postas médicas, pistas de aterrizaje, etc, lo que las vuelve también más estables.
- Existe una vitalidad siempre mas fuerte de los indígenas urbanos. Un fenómeno de multilocalidad se desarrolla con algunos pueblos indígenas que pueden tener residencia en la ciudad y al mismo tiempo en su comunidad en la tierra indígena.

4.2.3. CULTURA INDÍGENA.

Ejemplos de indicadores:

- 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).

Tendencias actuales:

- A pesar de las agresiones de la sociedad de consumo que provocan una desestructuración de las sociedades indígenas, existe hoy una tendencia general en buscar recuperar y fortalecer la cultura indígena, no solo como base del desarrollo individual y comunitario, o como forma de proteger los recursos naturales y mejorar la calidad de vida, sino también porque existe una revalorización de lo indígena a nivel global, demostrado por la búsqueda de productos naturales, artesanías originales y con marca étnica, etc., que dan al indígena un lugar preciso y más seguro en el mundo globalizado. Consecuentemente, se busca hoy el desarrollo de los sistemas tradicionales de educación y de salud, fundamentales para la reafirmación de la identidad y la consolidación de la cultura.
- Es siempre difícil decir en que medida el apoyo externo y los proyectos consolidarán o afectarán la cultura indígena. Mu-

cho depende del proceso global seguido por las comunidades. En ciertos casos, el fortalecimiento cultural pasa paradójicamente por la mejora de la producción: no habrá comercialización ni buenos precios si los productos artesanales ofrecidos **al mercado no recuperan** la calidad tradicional, lo que depende entre otros elementos de la conciencia cultural y capacitación técnica. La revalorización cultural, por ejemplo a través de la recuperación de las técnicas artesanales tradicionales para los shipibo-conibo del Perú, o para los chimán-mosetén de Bolivia a través de la presentación de su cultura con base en una iniciativa de ecoturismo, son iniciativas (apoyadas por el PRAIA - FIDA) que significan la realización de negocios para los indígenas.

- Es interesante observar que la “ladinización” o “campesinización” prevista por ciertos científicos sociales no se ha materializado y que, al contrario, ocurre un proceso de reafirmación de la identidad indígena.

4.2.4. TERRITORIOS/TIERRAS INDÍGENAS.

Ejemplos de indicadores:

- 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 (de ordenamiento territorial en Colombia, etc).

Tendencias actuales:

- Se puede decir que la lucha por el territorio fue la principal reivindicación del movimiento indígena durante la última década y que existen hoy avances muy significativos del reconocimiento oficial y de la demarcación de las tierras indígenas: sólo en la región amazónica, decenas de millones de hectáreas fueron tituladas y en gran parte demarcadas.
- Aunque el problema de titulación/demarcación no esté todavía bajo control en ciertos países, esta en vías de ser resuelto en países como Brasil, Colombia y Bolivia, donde el contexto se vuelve de “post-territorialidad”. La tendencia es de cuidar del contexto en cada país y en el nivel internacional, de tal manera que no se pueda retroceder o perder lo adquirido frente a algunos peligros reales como el crecimiento de la población en torno de las tierras indígenas poniendo en peligro su sustentabilidad (como en Xingu, Brasil), las presiones políticas locales que consiguen interferir en **los planes de demarcación, o los conflictos** entre ambientalistas e indigenistas a propósito de áreas de superposición.
- En este sentido uno de los principales objetivos actuales es promover los planes de manejo de estos territorios, o planes de vida, empujando la participación de las comunidades en la elaboración de diagnósticos, propuestas y planes comunales y regionales en educación, salud, medio ambiente, alternativas productivas, con lo cual se está adelantando concretamente el ordenamiento territorial a través de toda la cuenca.
- Existen hoy bases más sólidas para que la organización de los territorios sea una garantía de conservación y de desarrollo sostenible.

4.2.5. ORGANIZACIÓN COMUNITARIA (PRIMER GRADO):

Ejemplos de indicadores:

- 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, planes de vida de comunidades o asociaciones de comunidades.
 - Orden moral comunitario.
- 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.

Tendencias actuales:

- La principal tendencia es la formulación participativa de planes de vida, los que se vuelven una tarjeta de identidad de la comunidad con su realidad y las potencialidades que puede y espera desarrollar, con los medios e instrumentos definidos de tal manera que ese desarrollo sea sostenible.
- Cuando los planes/proyectos de las comunidades son de buena calidad es porque fueron formulados a través de un diagnóstico participativo mediante el cual la población indígena identificó sus problemas y evaluó sus propias alternativas de solución.

4.2.6. GOBIERNO PROPIO Y AUTÓNOMO.

Ejemplos de indicadores:

- Grado de autodeterminación.
- Grado de participación en el Estado.
- Existencia de un proceso de descentralización del Estado.
- Posibilidad de conducción autónoma de los procesos de desarrollo.

Tendencias actuales:

- La propuesta de los indígenas al Estado es que los procesos de descentralización sean implementados, es decir que las autoridades indígenas sean consideradas en la práctica como Estado y “autogobierno” dentro de sus territorios, de manera que se logre una administración de los asuntos públicos en manos de las autoridades indígenas, y acorde con la realidad regional y con los derechos indígenas (el país más avanzado en la implementación de esta propuesta es Colombia y después Bolivia; el más atrasado es Brasil).
- Las organizaciones indígenas de primer y segundo grado son percibidas como la semilla de las futuras instancias indígenas que cumplirán las funciones de administración pública y gestión ambiental en estos territorios y buscan apoyos institucionales para comenzar a gestionar sus propios recursos financieros.
- Con el aumento de los proyectos de apoyo, se necesita más que nunca en las organizacio-

nes y comunidades definir, reglamentar y socializar mecanismos de participación, control interno y fiscalización.

- El papel jugado por los líderes de las comunidades o asociaciones apoyadas es esencial para el funcionamiento de proyectos, tanto al nivel de movilización y capacitación de la población como al nivel de gestión de los proyectos. Son ellos que consiguen estimular y movilizar a la gente. Pero al mismo tiempo son ellos que, frente al apoyo externo, conocen o provocan los mas grandes problemas, y necesitan de acompañamiento externo cercano, capacitación especializada e intercambios con otros proyectos indígenas para comparar, aprender y ser conectados a procesos mas amplios.

4.2.7. ORGANIZACIÓN INDÍGENA (SEGUNDO GRADO)

Ejemplos de indicadores:

- Existencia de estatutos y legalización
- Planes institucionales
- Tipo de elecciones de los dirigentes
- Existencia de departamentos político y/o técnico
- Infraestructura
- Presupuesto propio, cuenta bancaria, control financiero
- Manejo propio de proyectos (con apoyo local o internacional)
- Existencia de técnicos indígenas

Tendencias actuales:

- Se observa durante los años 90 la consolidación de las organizaciones indígenas “históricas” de segundo grado de tipo étnico (por ejemplo OPIP en Pastaza/Ecuador, ANAP en la Selva Central/Perú, etc.) y de tercer grado de tipo regional (AIDSESEP en Perú, COIAB en Brasil, OAS en Suriname, etc.).
- Existe un proceso extremadamente dinámico de creación y legalización de nuevas organizaciones y asociaciones indígenas bajo la forma de asociaciones de la sociedad civil (por ejemplo, en Brasil existían 10 a inicios de los 90 y 250 en el año 2000). Estas asociaciones tienen características diversas, pero la mayoría son locales (grupo de comunidades, cuenca de un río, etc.) y representan un pueblo, o son regionales, a veces constituidas con referencia a actividades sectoriales (profesores, agentes de salud, productores, cooperativas).
- Si pocas tienen infraestructura todavía, la mayoría están legalizadas y actúan con funciones políticas de articulación interna y de representación interétnica. Muchas de estas asociaciones tienen hoy cuenta bancaria con base en su estatuto jurídico y pueden negociar apoyo y recursos externos (destinados a diversos fines como gestión territorial, consolidación institucional, organización

de encuentros, salud y educación, iniciativas relacionadas a la autosubsistencia o a la comercialización, etc.).

- Una de las condiciones fundamentales de posibilidad de este boom de las asociaciones indígenas es el mercado de proyectos abierto por la cooperación bi y multilateral. Sin embargo, todas se enfrentan al problema de satisfacer las exigencias de los donantes en los aspectos administrativos y técnicos. Bruce Albert del Instituto Socioambiental en Brasil, destaca una importante mutación en la organización indígena hoy, demostrando el salto de una etnicidad esencialmente política hacia una etnicidad de resultados, donde la afirmación de la identidad se vuelve una tela de fondo para el acceso al mercado, y en particular al mercado de proyectos abierto por las políticas descentralizadas de desarrollo y por las agencias.
- Efectos perversos aparecen obviamente en el ámbito del gran mercado de proyectos para los pueblos indígenas, especialmente cuando las organizaciones y sus dirigentes se acostumbran a rendir cuentas más a los donantes que a sus bases, o cuando la sobre carga y la mezcla de asuntos técnicos y políticos desestructuran a las organizaciones indígenas.

4.2.8. SALUD INDÍGENA.

Ejemplos de indicadores:

- 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 (“shamanes”, promotores de salud comunitaria).

Tendencias actuales:

- La demanda de los indígenas es un sistema de salud intercultural que logre articular la medicina indígena y occidental, para dar respuesta a las necesidades y condiciones específicas de los distintos territorios indígenas. Generalmente, las autoridades indígenas buscan asesoría para la realización de diagnósticos de salud para cada territorio y se desarrollan planes locales y regionales de salud en concertación con las instituciones estatales. Cuando funciona esta concertación, representa una experiencia de diálogo intercultural, que facilita bases para el proceso de descentralización político-administrativa en los territorios indígenas.
- La situación es contradictoria: por una parte se destaca siempre más la diferenciación y descentralización de los servicios de atención a la salud indíge-

na, pero por otra parte, es por falta de atención apropiada que grupos enteros están en peligro de desaparición.

4.2.9. EDUCACIÓN INDÍGENA Y CAPACITACIÓN.

Ejemplos de indicadores:

- 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 mecanismos para la educación superior y universitaria.

Tendencias actuales:

- Poco a poco las estrategias de educación se adaptan al reconocimiento de la necesidad de procesos sostenidos de educación indígena (no solo educación básica sino también de nivel superior) y de que sean los indígenas que dirijan sus proyectos y destinos; de esta ma-

nera aparecen nuevos programas de becas y facultades universitarias especializadas para estudiantes indígenas.

- El problema se encuentra todavía en la comunidad: a diferencia de los proyectos que poseen una base cultural sólida (como territorios, lengua propia, etc.), la educación se ubica dentro de una interfase con el mundo occidental y, más que una propuesta tradicional sobre este tema, se presentan acciones para encaminar la educación del Estado o misionera hacia la búsqueda de formas y mecanismos más adecuados para los niños indígenas, tratando de configurar una escuela distinta que respete y valore la cultura.
- En los planes de manejo o planes de vida de cada territorio o comunidad, se busca hoy el desarrollo de los sistemas tradicionales de educación, fundamentales para la reafirmación de la identidad y la consolidación de la cultura. Las escuelas comunitarias son la alternativa a los internados y escuelas filiales de las misiones católicas y permiten que los niños sigan educándose dentro de su contexto familiar y comunitario, y que los maestros sean indígenas miembros de las comunidades, conozcan sus necesidades y procesos, se identifiquen con sus alumnos y respondan a sus autoridades.
- Al mismo tiempo, existe en la po-

blación indígena una ansiedad de capacitación y de acceder al saber moderno: 1) a nivel de los líderes, dirigentes y maestros se busca una capacitación para la gestión administrativa y el manejo de los instrumentos modernos de cooperación (formulación de proyectos, redacción de informes, aspectos legales y tributarios, uso de formatos para control interno, control y registro de fondos y de suministros, comunicación electrónica, etc.) y para poder representar a las comunidades ante las instituciones gubernamentales; 2) a nivel de los productores en las comunidades en temas de mejora de los productos y de su comercialización.

4.2.10. MUJER INDÍGENA:

Ejemplos de indicadores:

- Actividades de las mujeres.
- Grado de participación de las mujeres en las reuniones de la comunidad, de las organizaciones, en reuniones y foros internacionales.
- 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.

Tendencias actuales:

- Más allá de la discusión sobre los niveles de pobreza indíge-

na y las formas específicas de atacarla, la experiencia muestra el enorme potencial de las mujeres indígenas como transmisoras y creadoras de cultura e iniciativas económicas.

- Sin embargo, se trata siempre de un tema de mucha susceptibilidad en las sociedades indígenas y que necesita mucha metodología.
- Puede ser que a veces los proyectos femeninos no logran alcanzar los objetivos económicos buscados, pero siempre inciden de alguna manera en las formas organizativas y de participación y representación de la mujer. El hecho de crear comités de mujeres las convierte en una fuerza visible y muestra todo un potencial de acción sociocultural no explorado.
- La honestidad y transparencia de las mujeres para manejar las cuentas y los proyectos constituye un ejemplo para los hombres y amplía el espacio de reconocimiento general al nivel sociocultural. Los nuevos espacios en la educación y la capacitación de maestras ofrecen nuevas posibilidades para ampliar la participación femenina, dado que, de hecho, las maestras se convierten también en líderes y voceras de las comunidades.

4.2.11. CONSERVACIÓN AMBIENTAL:

Ejemplos de indicadores:

- Figura de área protegida y de protección ambiental superpuesta sobre la de tierra indígena.
- Deterioro ambiental.
- 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.

Tendencias actuales:

- La tendencia hoy es de valorar los saberes y prácticas tradicionales para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural de los territorios indígenas, y ayudar a las autoridades indígenas a consolidarse como autoridades ambientales en sus territorios, ejerciendo la vigilancia y control de la explotación comercial de los recursos naturales en coordinación con los funcionarios de las entidades ambientales.
- Para lograr la conservación y el manejo sostenible de la Amazonia se cuenta muchas veces con una superposición/complementación entre las figuras indígenas de Territorio/Tierra/Resguardo Indígena y las figuras ambientales de

Áreas Protegidas (Parques Naturales Nacionales, Reservas de Biosfera, etc.). Existen casos donde la superposición funciona bien (por ejemplo, en la Reserva de Biosfera y Tierra Comunitaria de Origen Pilón Lajas en Bolivia); otros casos llegan a ser muy conflictivos.

- Es posible constatar que la conciencia indígena sobre el medio ambiente va paralelo con su proceso de fortalecimiento o desestructuración cultural. La relación entre los indígenas y la conservación del medio ambiente no es obvia, especialmente en comunidades en contextos culturales problemáticos.

4.2.12. RECURSOS NATURALES:

Ejemplos de indicadores:

- 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

Tendencias actuales:

- No se pierde la conciencia del valor de los recursos y de la garantía que representan para la supervivencia de los grupos y su desarrollo, pero al mismo tiempo el concepto de sostenibilidad no deja de ser intuitivo y necesita ser siempre mejor explicado frente a las presiones que provoca el mercado.

4.2.13. ACTIVIDADES PRODUCTIVAS.

Ejemplos de indicadores:

- Uso de recursos (de extensivo a 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.

Tendencias actuales:

- En general, las actividades de subsistencia son todavía la base de la “economía mixta” y un colchón de seguridad. Los indígenas saben que la dependencia total del mercado es muy arriesgada; sin base de subsistencia, se convertirían en otro sector rural pobre y vulnerable a las variaciones del mercado.

- Por otra parte, el interés individual de las unidades domésticas de acumular riquezas materiales compite siempre más con el interés social de la comunidad local; la implementación de empresas comunales es una manera de recuperar el interés social frente al mercado.

4.2.14. PROPIEDAD INTELECTUAL.

Ejemplos de indicadores:

- 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.
- Existencia de un marco institucional y mecanismos que tutele esta propiedad.
- Sentimiento colectivo de poseer derecho de propiedad sobre el conocimiento particular.

Tendencias actuales:

- Frente a los múltiples abusos de registro de productos/“marcas” indígenas (plantas de uso indígena y otros productos del bosque, símbolos, arte, nombres), existe hoy un movimiento internacional de protección de la propiedad intelectual lo que facilita la defensa de los derechos indígenas (consentimiento fundamentado previo, acceso a la distribución equitativa de beneficios, etc) aunque con-

tinúa siendo un tema complicado (viendo por ejemplo que cualquier habitante de Pucallpa en el Perú reproduce los símbolos de los shipibo-conivo de la región en sus modelos de confección, etc).

4.2.15. MERCADO.

Ejemplos de indicadores:

- Tipo de producto ofrecido al mercado e implicancias de su producción sobre el medio ambiente y sobre la comunidad.
- 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.

Tendencias actuales:

- Es siempre más fuerte la conciencia en los medios indigenistas que existen necesidades que sólo pueden ser resueltas a través de relaciones con el mercado y con la sociedad occidental, lo que va a la par con la búsqueda de alternativas productivas que no agoten los recursos naturales ni tengan impactos negativos en el medio ambiente (peces ornamentales, maderas, pesca, minería, etc.).
- Además de las actividades de autosubsistencia que siguen siendo básicas (caza, pesca,

siembra y recolección, construcción y fabricación), se promueven más y más los intercambios comerciales con productos indígenas. De esta manera, los indígenas en la Amazonía han adelantado procesos de búsqueda de alternativas de producción y comercialización acordes con la realidad de cada territorio y etnia, y de acuerdo con sus planes de vida y de territorio. Existen dificultades y obstáculos, especialmente en las fases de transporte y mercadeo, pero se ha ganado experiencias valiosas en este proceso.

- Las condiciones de comercialización constituyen generalmente el principal obstáculo para el progreso económico por falta de sistema adecuado y justo.

4.2.16. AUTODESARROLLO Y MANEJO FINANCIERO.

Ejemplos de indicadores:

- 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

Tendencias actuales:

- Una constante actual de las ini-

ciativas indígenas es su carácter autogestionario, entendido como administración y ejecución de los recursos por parte de los mismos beneficiarios, con fondos que les son provistos directamente, sin la intermediación de mecanismos nacionales o de ONGs no-indígenas. La base y la referencia es la demostración que la comunidad local ha definido un plan de vida, y sabe hacia donde apunta el desarrollo que se propone. De esta manera, las comunidades y asociaciones indígenas desarrollan hoy mecanismos de autogestión para organizar sus propias iniciativas locales y regionales, y para aprender a administrar con autonomía los recursos externos de apoyo (por ejemplo transferencias de la nación en Colombia, cooperación internacional, etc.).

- Es siempre más común establecer términos de cofinanciación con los donantes, valorando los aportes indígenas. En este contexto de rápida evolución, la capacitación es una dimensión central para las relaciones sin intermediación entre los indígenas, la cooperación internacional y los mercados nacionales/internacionales. Se entiende y acepta hoy que los pueblos indígenas no saldrán de su marginalidad y no conseguirán ser actores del desarrollo sostenible de la región amazónica si no se apoya directamente sus necesidades modernas ligadas al fortalecimiento y difusión de su cultura, a su capacitación y apoyo para intervenir en los mercados.

► V. Lecciones de una década de cooperación

Establecer lecciones de aquello que ya ha demostrado validez permite actuar con mayor precisión sin estar repitiendo procesos en forma reiterada. Las ideas presentadas a continuación no constituyen “recetas” para el apoyo a los pueblos indígenas, sino que representan “lecciones” o “enseñanzas”, es decir algo aprendido con base en errores/éxitos y que sirve como referencia firme y como una especie de seguridad en el camino que falta recorrer en la cooperación con los pueblos indígenas. Es posible extraer estas lecciones de una primera revisión de esta última década de cooperación con los pueblos indígenas, basándose en la lectura de documentos generales de todas las agencias y en la visita a decenas de proyectos indígenas.

5.1. Sobre la estrategia general del apoyo a pueblos indígenas

5.1.1 NECESIDAD DE FLEXIBILIDAD FRENTE A LA LÓGICA DE “PROYECTO”.

Un proyecto entre indígenas y la cooperación internacional exige a ambas partes un esfuerzo de entendimiento ante otra lógica y exige a los donantes en particular, una flexibili-

dad mayor en sus condiciones de ejecución. La situación mejora generalmente cuando el apoyo externo comienza a definirse como sustento de procesos. Por esta razón, es un error financiar proyectos demasiado detallados, porque más que en otros medios sociales, se necesita aquí capacidad de adaptación de los detalles.

5.1.2. PELIGRO DEL APOYO AISLADO Y PUNTUAL.

- Una de las dificultades en la ejecución de proyectos con comunidades u organizaciones indígenas es la cuestión de la continuidad en el trabajo. Para alcanzar los objetivos previstos, es necesario estar en condiciones de enfrentarse a presiones externas que muchas veces vienen a desarticular y desmovilizar las iniciativas locales. Sin un apoyo seguro, los proyectos pueden fragmentarse y nunca llegar a los resultados esperados.

- Hoy se entiende mejor que el acompañamiento de un proyecto debe hacerse a la medida del ritmo del cambio local. Por ejemplo, en la evaluación de la tercera fase de COAMA en Colombia el año 2000, después de 10 años de apoyo de la

CE, se observan en las comunidades indígenas avances y resultados que no era posible ver antes; lo mismo se constata en la OGPTB “acompañada” por PRAIA en Brasil hace casi una década y cuyo proceso de desarrollo se consolidó de tal manera que se volvió una referencia, ganando varios premios.

- Es necesario abogar por los “programas” de apoyo a los procesos indígenas, en el sentido de secuencia de acciones que implica más continuidad en el apoyo, en lugar de “proyectos” puntuales. Un proyecto aislado y puntual no tiene mucho sentido en relación a un pueblo indígena. El concepto de programa es más amplio y conlleva la idea de acompañamiento de procesos.

5.1.3. CONOCIMIENTO.

El apoyo a pueblos indígenas amazónicos se da, como ejemplo, en el marco de procesos que deben ser claros y bien entendidos para los donantes. Si el proceso en el cual se enmarca un proyecto no está claro ni bien identificado/diagnosticado, el proyecto puede ser mal concebido, provocar efectos perversos y resultar en un fracaso y en un drama. El fracaso de un proyecto de pueblos indígenas puede tener más consecuencias negativas y de desestructuración que en uno de poblaciones menos vulnerables.

5.1.4. UN PROYECTO INDÍGENA TIENE SIEMPRE UN ASPECTO INTEGRADO.

- Resulta difícil apoyar proyectos

indígenas muy especializados porque obligatoriamente integran los diferentes niveles de la vida de los pueblos: aspectos de consolidación de sus territorios y de sus organizaciones, de fortalecimiento cultural, de salud y educación, de iniciativas económicas y comerciales, así como necesidades de capacitación y de asesoría externa (jurídica, técnica, etc).

5.1.5. IMPORTANCIA DE UNA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN Y DE SISTEMATIZACIÓN.

- La comunicación dentro de los proyectos indígenas es estratégica, tanto hacia dentro, porque clarifica constantemente entre la población lo que se busca y lo que se realiza, como hacia fuera, para ganar el respaldo externo y ser tomado en cuenta constantemente. - El acceso democrático a la información cuantitativa y cualitativa generada por los programas de desarrollo es un requisito para lograr la participación de los distintos grupos involucrados. Cualquier grupo, aún presentando altos índices de analfabetismo o bajos niveles de escolaridad, puede ser ampliamente capaz de asimilar la información sobre sus vidas si la estrategia contempla desde sus inicios este hecho, y si ha diseñado instrumentos pedagógicos para que todos los actores del proceso puedan acceder a los resultados parciales y globales.

- La sistematización debe resultar en un producto pedagógico y atractivo para conseguir y consolidar tanto la confianza de las bases como de los donantes, y para grabar la memoria del proceso.

5.1.6. UN PROYECTO INDÍGENA ES TAMBIÉN UN ESPACIO DE REFLEXIÓN.

- Como el desarrollo de los pueblos indígenas amazónicos es un tema donde **todavía no existen certezas, no podemos seguir un camino claro** y definido. Existe un conjunto de ideas y propuestas generales, pero su concreción debe ser considerada como un proceso que requiere mas que nada de la reflexión de las propias organizaciones indígenas para definir su proyecto de vida.

5.2. Sobre la metodología del apoyo

5.2.1. LA BASE PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE ES LA VISIÓN Y CONCIENCIA DE LA POBLACIÓN INDÍGENA.

- No es posible actuar con poblaciones y comunidades indígenas si no tienen primero la capacidad de ubicarse con relación al entorno de su territorio, y al uso en el tiempo de este territorio, es decir una visión para su manejo.

- Parece haber un consenso en que la planificación participativa es la metodología apropiada a las condiciones en general de titulación de los territorios donde no existen ni planes ni preparación técnica de su población. Esta planificación que debe realizarse en todos los niveles (comunidades, asociaciones, organizaciones) permite a la población tomar conciencia de la situación de su territorio y definir planes para participar en su gestión.

- Por otra parte, la planificación participativa es esencial tanto para la organización como para el desarrollo del territorio, pero requiere de asesores con importante capacidad metodológica.

- Las propuestas técnicas deben ser definidas con base en un autodiagnóstico, donde la gente ha identificado los problemas y priorizado las acciones necesarias para solucionarlos, y no según la visión externa de una organización cooperante, lo que era generalizado en el pasado.

5.2.2. IMPORTANCIA DEL ACOMPAÑAMIENTO EXTERNO PERO CERCANO.

- Un apoyo sin intermediarios debe conllevar un acompañamiento y seguimiento más estructurado, del mismo donante o por parte de asesores (ONGs o personas) incluidos en el apoyo, y escogidos con los indígenas beneficiarios. El acompañamiento como método de trabajo con los indígenas es en general evaluado de manera muy positiva y parece ser el único método posible (y válido) de trabajo con los pueblos indígenas: asesoría discreta y continua a lo largo de los procesos indígenas.

- El acompañamiento/seguimiento es un proceso continuo de verificación que permite saber cómo está desarrollándose un proyecto (la evaluación es solo una revisión periódica/puntual que permite ver de que manera ha funcionado una propuesta, una vez que ésta ha concluido su termino o, mejor, una fase). COAMA

en Colombia, es un ejemplo atípico de “programa” basado en el acompañamiento de los procesos indígenas en el marco de la implementación de la política indigenista de este país; este acompañamiento cercano y continuo de las comunidades permite adaptar continuamente las actividades de apoyo y los proyectos que integran el “programa” general ejecutado entre varias ONGs con cofinanciación de varios donantes.

5.2.3. LA PARTICIPACIÓN PARTE DEL PRINCIPIO DE HORIZONTALIDAD.

- Para que este principio sea efectivo en las relaciones entre los diferentes actores de una estrategia, es necesario que todos los participantes tengan el mismo nivel de preparación y comprensión de los procesos que se están asumiendo, de las temáticas que se tratan y de los objetivos y metas buscadas. Cuando se presentan situaciones de desigualdad en estos aspectos es necesario preparar a los participantes, aunque sea utilizando inicialmente una transferencia vertical de conocimientos siempre y cuando, a medida que avanza el proceso, éste se vaya democratizando.

5.2.4. EQUILIBRIO ENTRE REALIDADES DE LAS PARTES.

- Parte del éxito de un programa con participación intersectorial y comunitaria, está en poder equilibrar los diferentes tiempos y ritmos para la producción de resultados asimilables por todos los participantes.

5.2.5. EN UN TERRITORIO EXTENSO, EL MEJOR MÉTODO ES PROMOVER RÉPLICAS.

- Un técnico local indígena es una persona recurso a largo plazo para extender lo que aprende en su programa de capacitación. Una familia “innovadora” es un tipo de soporte para conseguir resultados productivos y puede promover réplicas en otras familias.

5.2.6. RIQUEZA DE LOS INTERCAMBIOS Y ACTIVIDADES TRANSVERSALES ENTRE BENEFICIARIOS.

- Promover intercambios entre indígenas representa una de las mayores fuerzas de un apoyo, entre otras razones por la importante dimensión de capacitación que constituye la confrontación con otras experiencias y realidades, y porque el indígena no se siente aislado. La gente vuelve a su comunidad/asociación con “otros ojos” y con otro sentido de la realidad.

5.3. Sobre la estrategia institucional del apoyo y el papel de la intermediación

5.3.1. LAS ORGANIZACIONES INDÍGENAS SON DUEÑAS DE LOS PROYECTOS.

- Las experiencias de proyectos con pueblos indígenas muestran la importancia de apuntar no solamente a su autonomía en el manejo de todos los elementos que estructuran la vida del pueblo, sino también al manejo propio de los proyectos de

apoyo que deben, en la medida de lo posible, ser contratados sin intermediarios, no solamente porque existe una reivindicación política de las organizaciones indígenas en general de poder administrar directamente fondos de la cooperación internacional, sino porque en estos últimos años los proyectos han ayudado a constituir capacidades técnicas propias de gestión y de manejo de presupuestos.

- Sin embargo no hay que confundir el hecho de ser dueño de un proyecto con su manejo administrativo, especialmente cuando se trata de proyectos complejos de administrar, y para los cuales indígenas y donantes pueden acordar colocar su gestión dentro de ONGs u otros facilitadores. No es necesario para proyectos pequeños (por ejemplo de menos de 50.000 dólares) que constituyen excelentes ejercicios de administración para una organización indígena de primer o segundo nivel.

- Será cada vez más incoherente financiar una ONG que presenta un proyecto en nombre y “para el beneficio de los indígenas” (salvo casos particulares como indígenas con poca historia de contacto, etc) porque los proyectos pueden hoy ser diseñados y presentados por los indígenas mismos (aunque sea con asesoría externa).

5.3.2. ES INDISPENSABLE TENER CAPACIDAD DE RESISTIR A LAS PRESIONES «CLÁNICAS» Y POLÍTICAS.

Ser dueños de los proyectos, no impide el interés para los indígenas

beneficiarios de tener una organización externa como canalizador de recursos y facilitador de relaciones; no es más una cuestión de falta de capacidad de administración por los indígenas, sino que se trata, a menudo, de la necesidad de poder resistir a cualquier tipo de presión, lo que resulta común en el mundo indígena debido a las relaciones fuertes de parentesco y de clanes.

5.4. Sobre la planificación del territorio indígena y el ordenamiento territorial

5.4.1. EL PLAN DE VIDA DE UNA ORGANIZACIÓN INDÍGENA ES UNA TARJETA DE IDENTIDAD PARA SU POBLACIÓN.

- El Plan de Vida, los Planes de Desarrollo Local, los Planes de Manejo, etc., constituyen verdaderos documentos de identidad de las comunidades, con la definición de vías para su desarrollo y para el manejo de sus recursos naturales, y facilita su cohesión en las negociaciones con los agentes externos (Estado, empresas extractivas, etc.). También se trata de un instrumento de revalorización y afirmación cultural.

5.4.2. LOS PLANES SON APORTES CONCRETOS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE.

- Su visión de futuro, plasmada en lo que llaman Plan de Vida (u otros), incorpora tanto los conocimientos tradicionales, como de los que se han apropiado en su relación con los no-indígenas. Las propuestas de los indígenas son un aporte a la búsqueda

de nuevos modelos y alternativas de desarrollo que permitan la conservación del medio ambiente. Para los indígenas, es imposible hablar de Planes de Ordenamiento Territorial para el manejo ambiental sin pensar integralmente en educación, salud, y en organización social, política y económica. En el mundo indígena todo está conectado, toda actividad está relacionada con el manejo territorial.

5.5. Sobre las iniciativas productivas

5.5.1. LÍMITES DE LO COMUNITARIO.

- Es importante relevar que el concepto de “comunitario” tiene límites y que por lo tanto los proyectos productivos, a veces en lugar de contribuir a una mayor y mejor organización como se suele pensar, pueden generar malentendidos, intensificar conflictos internos existentes o fortalecer divisiones entre familias. Es necesario calcular con la población hasta donde la actividad puede o debe ser comunitaria. La formulación y desarrollo de los proyectos implica reunirse, dialogar y llegar a ciertos acuerdos sobre la manera de funcionar.

5.5.2. LA FAMILIA ES UNO DE LOS PRINCIPALES ACTORES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE.

- De la evaluación de los resultados de muchos proyectos, se puede sacar como lección que la forma de organización a nivel familiar resulta a menudo más eficaz y menos conflictiva que las formas a nivel de gru-

pos o de comunidades.

5.5.3. LAS DONACIONES NO SON SOSTENIBLES.

- Es considerado positivo que los apoyos sean devueltos parcialmente, ya sea mediante el pago en dinero, en caso de crédito, o a través de la devolución en especie, bajo la forma de “deuda” como el sistema que se instaure en muchos proyectos. Los préstamos constituyen ejercicios de sustentabilidad: el apoyo en crédito de los proyectos representa un buen ejercicio económico, porque la devolución del préstamo constituye la demostración de la sustentabilidad de las iniciativas.

- La COICA destaca en su estudio sobre economía indígena de 1996 que los fracasos más frecuentes entre las empresas colectivas empujadas por proyectos se deben: 1) a la relación contradictoria entre la dimensión colectiva y los intereses privados en el contexto de la comunidad, y 2) a la contradicción entre iniciativas que son orientadas empresarialmente y al mismo tiempo son dependientes de beneficencia y cooperación internacional: los proyectos donde los beneficiarios invierten sus propios recursos (como negocios) funcionan mucho mejor que aquellos cuyos costos son subsidiados desde el exterior con beneficencia.

5.5.4. SON IMPRESCINDIBLES LOS ESTUDIOS DE MERCADO.

- Un proyecto no puede apoyar actividades dirigidas al mercado, sin considerar previamente las condicio-

nes relacionadas con la comercialización. Resulta contraproducente lanzar proyectos con componente empresarial sin las informaciones suficientes acerca de la viabilidad de las propuestas. Es indispensable al menos tomar en cuenta algunos criterios que permitan definir la factibilidad, durante el proceso de planificación (se puede tomar como guía el libro de COICA, en el capítulo relacionado con la viabilidad de los proyectos).

5.5.5. ES NECESARIO “CONCERTAR” CON LAS CONTRADICCIONES DE LA CULTURA INDÍGENA.

- La vinculación de las poblaciones indígenas con el mercado, las confronta a varias contradicciones. Por un lado, la necesidad de ingresos monetarios para poder atender las nuevas y crecientes necesidades de productos y servicios que sólo pueden encontrarse en el mercado y, por otro lado, la necesidad de manejar y mantener sus ecosistemas para las presentes y futuras generaciones, sus formas de organización social y cultural, las formas de acceso a la tierra y demás recursos. Por ello, un apoyo que busca el desarrollo integral de las comunidades indígenas, tiene que acompañarse de un proceso de reflexión con ellas sobre el tipo de desarrollo que desean las comunidades y el tipo de desarrollo efectivamente posible.

5.6. Sobre la adopción de modelos tecnológicos de uso sostenible

5.6.1. SIMPLICIDAD Y ADECUACIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS PROPUESTAS A LAS CONDICIONES DEL MEDIO.

Un proyecto no tendrá impacto positivo ni viabilidad si sigue iniciativas externas e implica la transferencia de todo un cuerpo de **conocimientos organizativos y técnicos externos**, en lugar de partir de propuestas internas basadas en conocimiento propio y estructuras organizativas propias. El tipo de tecnología que se propone a las familias debería estar siempre basado sobre lo que ya es usado localmente, valorizando y mejorando los conocimientos y las tecnologías tradicionales. Y cuando parece necesaria la incorporación de nuevas tecnologías, es bueno tomar en cuenta los siguientes factores:

- La introducción de tecnologías que anulen o entren en competencia con tecnologías tradicionales solo deben incorporarse para llenar vacíos, cuando no hay respuestas propias, y no para reemplazarlas.
- Su manejo no puede ser complejo y su escala debe responder a las características de las familias.
- Su establecimiento debe ser apropiado a las condiciones ambientales y debe en lo posible utilizar materiales del medio.

- Las condiciones de operación y de mantenimiento (materia prima, repuestos, combustible, mano de obra) deben poder encontrarse con facilidad cuando se las necesite, y sus costos deben poder ser cubiertos por los ingresos generados por la propia actividad económica.

5.7. Sobre el refuerzo de las capacidades en las comunidades

5.7.1. LA CAPACITACIÓN ES LA BASE DEL DESARROLLO SOSTENIBLE DE UN TERRITORIO O DE UNA COMUNIDAD.

La base de la sustentabilidad de las acciones apoyadas se encuentra en la dinámica de capacitación en las comunidades/asociaciones. El dinamismo de la comunidad y de sus líderes bien capacitados es lo que provoca el impacto más importante en una región indígena.

5.7.2. EL APOYO EXTERNO DEBE CONSIDERAR ANTES QUE NADA A LA CAPACITACIÓN.

La capacitación es necesaria en todos los temas que se refieren al manejo de un territorio, es decir que abarca muchas áreas específicas (administración, planificación, educación, salud, producción,..) y dependen generalmente del apoyo exterior, nacional e internacional.

5.8. Sobre el impacto en la situación de la mujer

5.8.1. LA CAPACITACIÓN A LA PAREJA/FAMILIA DEMUESTRA RESULTADOS PARA FAVORECER A LAS MUJERES.

Se debe tomar en cuenta las condiciones para que las mujeres participen en las actividades de capacitación en igualdad de oportunidades, y en este sentido la capacitación a la pareja tiene un impacto más importante.

5.8.2. IMPORTANCIA DE TENER UN ENFOQUE DE GÉNERO EXPLÍCITO EN UN PROYECTO INDÍGENA.

- En un medio predominantemente masculino, actividades diseñadas específicamente para impulsar la participación femenina, en especial en lo que se refiere al campo de la generación de ingresos a través de proyectos productivos, hace reflexionar a los hombres. - Puede ser que a veces los proyectos femeninos no logren alcanzar los objetivos económicos buscados, pero siempre inciden de alguna manera en las formas organizativas y de participación y representación de la mujer.

- Un proyecto debe preocuparse que las actividades productivas marchen bien, pero también debe apoyar el fortalecimiento de los procesos organizativos de las mujeres. El hecho, por ejemplo, de crear comités de mujeres las convierte en una fuerza visible y muestra todo un potencial de acción sociocultural poco explorado.

- Si son las mujeres las que participan de manera mayoritaria en una actividad, como es el caso de la artesanía, no tiene sentido que quien la dirige o promueva sea un hombre.

- La honestidad y transparencia de las mujeres para manejar las cuentas y los proyectos constituye, por lo general, un ejemplo para los hombres y amplía el espacio de reconocimiento a nivel sociocultural.

5.8.3. PRESENCIA TÉCNICA FEMENINA.

La presencia técnica femenina en los trabajos de acompañamiento de campo anima a las mujeres indígenas a hacerse presentes de manera más activa, aún cuando el marco sociocultural tradicional les asigna un papel público poco preponderante.

5.9. Sobre el fortalecimiento institucional de las organizaciones indígenas

5.9.1. LA ORGANIZACIÓN Y SU FORTALECIMIENTO SON UNA GARANTÍA BÁSICA DE LA PERPETUACIÓN DEL PROCESO.

Las organizaciones de segundo grado son actores esenciales para el desarrollo y la defensa de territorios indígenas, pero presentan generalmente debilidades institucionales que las vuelve demasiado vulnerables frente al peso de los conflictos entre miembros o frente a los cambios internos de autoridades. Es necesario prever siempre un apoyo específico para el fortalecimiento organi-

zacional indígena, paralelamente al apoyo para acciones técnicas, para evitar desvíos financieros de lo técnico hacia lo institucional y lo político.

5.9.2. LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEBE PODER RESISTIR A LAS CONSTANTES DIVISIONES INTERNAS.

La existencia de posiciones diversas al interior de cualquier organización y el cambio de dirigencia puede afectar gravemente acuerdos adquiridos por la organización con otros actores y la continuidad de las acciones. Con la existencia de planes, como un Plan de Vida o Planes de Desarrollo Local (PDLs), la continuidad de las acciones y los compromisos adquiridos son mejor protegidos. Es común en organizaciones indígenas que surjan problemas políticos ligados a divisiones internas y al surgimiento de fracciones o de nuevas organizaciones. Sin embargo debido a esta característica, se necesitan mecanismos institucionales que pueda garantizar la continuidad de los compromisos y de las acciones y programas en curso.

5.9.3. NECESIDAD DE SEPARAR CLARAMENTE LO POLÍTICO Y LO TÉCNICO.

Generalmente existen dificultades en la lógica de las organizaciones indígenas para **hacer la separación entre lo político y lo técnico durante la ejecución de un proyecto; esto se explica por el proceso de lucha política que los indígenas han tenido hasta hoy. Es necesario adaptar**

los proyectos a esta situación, definiendo con los Indígenas mecanismos de administración más autónomos en relación con la organización y separando claramente el apoyo a la organización y los fondos operativos de proyectos de desarrollo (ver 5.3).

5.9.4. NUEVOS RETOS PARA LAS ORGANIZACIONES INDÍGENAS.

- El buen manejo de un proyecto indígena apoyado a nivel internacional llama la atención y sirve de semilla: por ejemplo, nunca en su historia la organización indígena OPIP en la Amazonia del Ecuador había conseguido establecer tantos convenios de cooperación de todo tipo para la consolidación de su territorio, que durante la ejecución (positiva) de un proyecto apoyado por la CE.

- La lucidez política frente al mercado de proyectos y la capacidad de movilizar las redes de apoyo se vuelve una condición para que las organizaciones puedan conseguir y canalizar fondos en beneficio de sus comunidades.

- Será siempre más difícil para las comunidades controlar correctamente los espacios de intermediación que las organizaciones manejan entre sus poblaciones de referencia y el universo de “parcerías” disponibles.

- También es necesario adquirir eficiencia política para influir en las políticas públicas sobre asuntos indígenas locales y nacionales y hacer parte del Estado.

▶ VI. Perspectivas, propuestas y desafíos

Durante la Reunión de Santa Cruz se presentaron lecciones y supuestos que las agencias de cooperación podrían compartir durante la próxima década en beneficio de los indígenas. El contexto todavía es de aprendizaje porque el proceso fue muy corto; pero parece posible establecer rumbos más seguros y fortalecer el camino abierto por las políticas de las agencias. A continuación se presenta la definición de supuestos para la próxima década, lo que es importante para servir de referencia común entre las agencias, así como para consolidar las unidades especializadas dentro de cada agencia. En un segundo momento, se presentan acciones concretas propuestas por las agencias para el corto plazo.

6.1. Supuestos a manera de conclusiones de la Reunión Inter-Agencial

6.1.1. NECESIDAD DE SEGUIR SISTEMATIZANDO LA COOPERACIÓN CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS.

- El primer asunto que preocupa es que pocas son las agencias que han evaluado y sistematizado su apoyo a los indígenas como un todo. La IV

Reunión ha permitido establecer bases para que las principales agencias multilaterales evalúen y sistematicen la aplicación de sus políticas relativas a los pueblos indígenas.

- Es conveniente que cada agencia establezca su propio balance de la década y precise las fortalezas y debilidades de cada modalidad operacional (diálogo político, préstamos, donaciones, asistencia técnica, etc.) y lo comparta con las demás.

- Vale la pena que los avances logrados sean analizados de manera autocrítica a través de preguntas claves con el objetivo de: a) analizar sus antecedentes y reconocer cuando corresponden a los aprendizajes de acciones previas realizadas muchas veces en escala menor por ONGs, pequeños proyectos locales, etc. b) determinar hasta qué punto lo hecho no ha “moldeado/marcado” a las organizaciones indígenas con los propios lenguajes, valores y esquemas de la sociedad occidental, c) cuidarse de caer en las trampas del falso fortalecimiento institucional como es el de sostener organizaciones indígenas a las que si se les retira el financiamiento desaparecen (en los casos en que fueran “fortalecidas” por ser funcio-

nales a los mecanismos de intermediación interlocución requeridos por las agencias, los gobiernos, y los proyectos), d) establecer lecciones de aquello que ya ha demostrado validez, como se trató de hacer en este trabajo, y a partir de ello actuar con mayor precisión sin estar repitiendo procesos en forma reiterada, e) preguntarse si en las políticas de cooperación es adecuada la estrategia de poner énfasis en la diferencia entre lo indígena y lo no indígena.

6.1.2. EL BALANCE POSITIVO DEBERÍA CONSOLIDAR Y AMPLIAR LA COOPERACIÓN CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS.

- Si la última década dio lugar a la formulación de políticas positivas en general y en el seno de cada agencia, el desafío de la próxima década será la buena implementación de las políticas, superando los desfases que existen a menudo entre formulación de políticas y su implementación.

- El balance de la década puede caracterizarse como muy positivo. La población indígena ha aumentado significativamente, así como algunos de sus indicadores de calidad de vida han mejorado. Es en el aspecto de tierras y territorios donde se lograron los progresos más notables (se estima que los territorios bajo propiedad o gestión indígena en la región superan el millón de kilómetros cuadrados, la mayoría legalizados durante la década). Pero contrasta con los avances el hecho que se mantiene la vulnerabilidad jurídica de los pueblos indígenas, así como los graves problemas de inseguridad física, de po-

breza extrema, de marginalidad y racismo en la mayoría de los países de la región. También parecen necesarios cambios políticos y culturales para transformar el enfoque de “proyecto” dentro de las agencias y para establecer una concertación estrecha entre agencias, gobiernos, instituciones privadas e indígenas, volcada hacia la defensa de la pluriculturalidad, el respeto a la diferencia y las acciones transversales en diversas áreas.

- Las luchas por la tierra y por los derechos humanos y civiles no pueden darse por concluidas pese a los grandes avances: la situación actual de los indígenas presenta por lo general aún una gran fragilidad; basta considerar la sola expansión demográfica frente a los recursos que, si bien en muchos sitios son extensos, por sus características no generan lo suficiente para garantizar la seguridad alimentaria.

6.1.3. CONSOLIDAR LA COOPERACIÓN ENTRE AGENCIAS.

- La realidad de los proyectos empuja a la integración o coordinación, y el problema de la cooperación hasta hoy fue su dispersión, su falta de institucionalidad, lo que dificulta la coherencia. La coordinación inter-agencial sigue siendo muy baja a pesar de algunos proyectos conjuntos como PRODEPINE en el Ecuador (BM-FIDA), Corredor Mesoamericano y PRAIA (FIDA-CAF). Si en el pasado, las “personas bisagra” eran indispensables en el proceso de acercamiento entre agencias, hoy parece posible consolidar acciones

directas de concertación, coordinación y colaboración para garantizar que no habrá marcha atrás en la cooperación con los pueblos indígenas y para buscar una coherencia entre las acciones y no provocar efectos perversos, duplicación y anulación de esfuerzos.

- El Fondo Indígena debería también poder ofrecer un espacio para la acción conjunta. Futuros encuentros temáticos (en temas como buenas prácticas para el manejo del territorio, etc.) entre algunas agencias, podrán favorecer la adopción de planes de acción conjunta por países o regiones. Interesa particularmente concentrar esfuerzos en el corredor mesoamericano y en las regiones andina, amazónica y chaqueña.

6.1.4. CONSIDERAR LAS ORGANIZACIONES INDÍGENAS COMO INTERLOCUTORES POLÍTICOS.

Las organizaciones indígenas han adaptado rápidamente su discurso y actitud y manejan hoy con sutileza una dialéctica entre acción reivindicativa (ligada a la defensa de los derechos humanos) y búsqueda de participación, siendo siempre más reconocidas como actores de desarrollo y capaces de negociar directamente con un conjunto muy diversificado de financiamientos nacionales e internacionales (agencias, ONGs, empresas, etc). Los desafíos son inmensos para las organizaciones frente a esta nueva realidad “multipartnership” que las puede desestructurar rápidamente y las agencias tienen una parte de responsabilidad en las formas y

los mecanismos de cooperar, y pueden proponer nuevas vías.

6.1.5. APOYAR EL DESARROLLO ECONÓMICO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.

- Los avances no pueden ocultar que, en lo económico, los pueblos indígenas no han logrado resultados significativos. Se entiende por los aspectos económicos: a) mejoras sustanciales en las actividades de subsistencia familiar, b) reducción de riesgos y mejora en los accesos a nuevos servicios, c) mejoras significativas en la competitividad de los bienes y servicios indígenas que permitan valorizarlos en términos de precios y de aprecio social (si bien se pueden contar un gran número de empresas indígenas de turismo y de otros servicios, éstas todavía tienen una capacidad incipiente y generan ingresos para muy pocas familias).

- Es importante sistematizar las nuevas alternativas de mercado (sin dejar de apoyar nunca la economía de subsistencia, verdadero colchón de seguridad). Existe un conjunto de actividades generadoras de ingresos actuales y potenciales que las agencias pueden apoyar y en las cuales los pueblos indígenas tienen significativas ventajas comparativas (muy vinculadas a la cultura, estilos de vida y al conocimiento local único de estos pueblos). Pero también hay actividades novedosas de alto impacto como son los emprendimientos a riesgo con empresas especializadas (por ejemplo la propuesta del proyecto de uso de gas en Ecuador en “*joint venture*” con una empresa indígena del Canadá, etc.).

6.1.6. CONSOLIDAR EL ROL DEL ESTADO DE MANERA EQUILIBRADA.

Es necesario estimular el equilibrio entre la transversalidad de los asuntos indígenas y la consolidación de las instancias especializadas, de tal manera que el Estado sea capaz de implementar políticas de intervención directa y no, como ocurre en Brasil, limitar su intervención al asunto territorial, transfiriendo lo esencial de la responsabilidad de los servicios públicos dirigidos a los pueblos indígenas a la esfera de las instituciones locales por vía de la descentralización (educación y salud regionalizadas o municipalizadas, etc.) o a la esfera global por vía de la tercerización con la cooperación internacional, poniendo en peligro la coherencia de las políticas nacionales y la continuidad y consolidación de los procesos.

6.1.7. ESTIMULAR LA CREACIÓN DE FONDOS PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS.

Todo apunta a la creación de “fondos” indígenas para la financiación e implementación de proyectos de manera más ágil y directa. En este sentido, es prioritario conseguir re-estructurar el Fondo Indígena con el fin de dar a las agencias un instrumento de referencia para la cooperación con los pueblos indígenas y para definir las bases de una política global de cooperación. Por otra parte, es necesario salvaguardar y consolidar la experiencia y las enseñanzas del PRAIA, el cual funciona como un fondo indígena amazónico, de tal manera que pueda seguir siendo un

instrumento ágil en beneficio de los pueblos indígenas de la región amazónica y al servicio de la cooperación internacional.

6.1.8. EQUILIBRIO ENTRE LA LUCHA POR LA POBREZA Y LA VALORIZACIÓN DE LA RIQUEZA CULTURAL.

Existe una relación entre lucha contra la pobreza y apoyo a los pueblos indígenas, y muchas veces una coincidencia entre las regiones más pobres y las zonas indígenas, además que el “enfoque pobreza” es todavía estratégico para que los pueblos indígenas encuentren apoyo. Sabiendo aquello, es siempre necesario equilibrar los diagnósticos con los elementos y argumentos que muestran la riqueza de las culturas indígenas, en particular de los bosques tropicales como la Amazonia, donde son propietarios de gigantescos territorios y donde debería ser posible dejar de enfocar la situación de estos pueblos como “los mas pobres entre los pobres”, y al contrario apoyar la revalorización de su cultura y de sus potencialidades sociales y económicas.

6.1.9. CONSOLIDAR LA SEGURIDAD JURÍDICA.

Se ha demostrado suficientemente que la seguridad jurídica con relación a los diferentes aspectos de la vida indígena (territorio, derechos humanos, propiedad intelectual, etc.) es un elemento importante de la sustentabilidad de los procesos de desarrollo indígena, y que por ello la cooperación internacional debe apoyar el seguimiento y desarrollo de lo ju-

rídico (por ejemplo, trabajo con equipos de asesores legales en cada país que hablen un idioma común, acciones de consolidación de las instancias de gobierno responsables de los asuntos indígenas para facilitar la reglamentación de las leyes, etc.).

6.1.10. BUSCAR INNOVACIONES EN LOS SERVICIOS FINANCIEROS.

Con relación a los servicios financieros, cabe retomar una de las preguntas planteadas durante la pasada reunión del 2000: ¿Existen formas alternativas posibles de articulación de los servicios financieros a la realidad de las economías tradicionales, diferentes a los sistemas de crédito con interés y del sistema de garantías de hipoteca de la propiedad, que en lugar de afectar las economías tradicionales, las potencien? Es necesario ser creativo al nivel de las alternativas de financiación y, primero, sistematizar entre las agencias todas las experiencias que fueron lanzadas estos últimos años, con base en otros mecanismos financieros, alianzas económicas de todo tipo, etc.

6.1.11. CONSIDERAR LOS NUEVOS ACTORES.

Hay nuevos actores en las sociedades latinoamericanas que deben ser incorporados a la lucha contra la pobreza y al desarrollo de las iniciativas de los pueblos indígenas. Entre ellos destacan las empresas privadas y las organizaciones y familias de migrantes indígenas que viven en las grandes ciudades o en el exterior. Aceptar que una buena parte de la población que se reconoce como in-

dígena (en algunos países la mayoría de la población) es urbana, sugiere a las agencias la necesidad de definir estrategias más precisas e instrumentos de acción y vinculación de estos sectores indígenas y sus organizaciones.

6.2. Propuestas específicas de las agencias para la cooperación inter-agencial

Al finalizar la IV Reunión, las agencias presentaron propuestas concretas para acciones conjuntas entre ellas, las que fueron ordenadas de la siguiente manera:

6.2.1. EN LO INSTITUCIONAL.

- Afinar los conceptos y el enfoque teórico que manejan las agencias así como su cuerpo de especialistas e impregnar el staff de cada una con un enfoque de pluriculturalidad y apoyo a los pueblos indígenas.
- Favorecer el posicionamiento de los equipos y áreas especializadas al interior de las agencias mismas por el apoyo de socios institucionales externos, por la coordinación entre agencias y por el desarrollo de acciones conjuntas.
- Cuidar, al interior de cada agencia, la coherencia de sus posiciones (evitar contradecirse) en Foros Internacionales; en particular en aquellos sensibles o que afectan los temas indígenas: ambiente, propiedad intelectual del conocimiento, biodiversidad.
- Establecer espacios de revisión de propuestas, cartera y políticas

agenciales donde participen activamente especialistas y representantes indígenas

6.2.2. EN LO POLÍTICO Y EN PROCEDIMIENTOS.

- Aunque la propiedad de los recursos es una de las condiciones del “empowerment” de las organizaciones de base, se debe tener cuidado de no recargar las responsabilidades de las organizaciones indígenas con excesivas tareas, y favorecer la mejora de su capacidad de contratación de servicios (por ejemplo, transferir a las organizaciones los recursos que están en capacidad de gestionar adecuadamente y luego, gradualmente, conforme aumente su capacidad, aumentar los montos).

- Favorecer la realización de actividades de sensibilización en Norteamérica y Europa sobre los valores y potencialidades de los pueblos indígenas, llevadas a cabo por indígenas (p. ej. exposiciones de arte textil, coloquios sobre otras formas de concebir y aplicar las normas jurídicas, etc.).

- Aprovechar la creciente descentralización y municipalización del poder y de la inversión pública que abren un magnífico espacio para la participación y gestión indígena de los gobiernos locales y en la gestión de territorio, comunidades y barrios urbanos, dentro de una legalidad sostenible en el tiempo.

- Reforzar las acciones de cobertura subregional (Amazonia, Mesoamérica, etc), y privilegiar los espa-

cios regionales de integración y el apoyo a los pueblos indígenas de áreas fronterizas.

- Participar conjuntamente (varias agencias) en actividades de concursos que valoricen el saber indígena; por ejemplo, el concurso de video amazónico “Anaconda” o concursos de buenas prácticas y proyectos relevantes en la región (el BM, el BID y el FIDA manifestaron interés directo en auspiciar este tipo de iniciativas y aprovechar este espacio para encuentros interagenciales temáticos).

6.2.3. EN ACTIVIDADES TÉCNICAS.

- Considerar la posibilidad de emprender Programas Nacionales de apoyo a los pueblos indígenas entre varias agencias; aprendiendo del caso del PRODEPINE, en Ecuador.

- Apoyar decididamente a las Defensorías del Pueblo en los diferentes países de la región.

- Apoyar el diseño de “Planes de Vida” de pueblos indígenas.

- Apoyar las iniciativas de generación de empresas indígenas dotándolas de fortalezas para afrontar las restricciones que tienen las pequeñas empresas para operar en los mercados y buscando asociaciones con otras empresas (incluido empresas indígenas exitosas, caso Canadá).

- Redoblar los esfuerzos conjuntos para la formación, capacitación y posicionamiento en las agencias, las instituciones y los proyectos de pro-

fesionales indígenas

- Apoyar de manera estratégica iniciativas económicas. La consolidación de los logros territoriales y jurídicos alcanzados requiere, para que sean sostenibles, que sean acompañados de evidentes avances económicos.

Algunas bases:

a) los pueblos indígenas poseen ventajas culturales comparativas que deben aprovecharse en sus estrategias de desarrollo económico,

b) es posible considerar a los pueblos indígenas no sólo como beneficiarios y comenzar a tratarlos como socios,

c) como el adecuado manejo del territorio puede ser la base para el desarrollo económico sostenido, es necesario poder mostrar rápidamente evidencias en la capacidad de buena gestión de estos espacios territoriales conquistados con tantas dificultades,

d) es necesario incorporar a nuevos actores (que a menudo ya son socios, como es el caso de los migrantes indígenas que comercian productos de sus pueblos de origen en la ciudad y o que vuelven periódicamente a sus comunidades de origen donde mantienen importantes lazos e intereses económicos),

e) se requiere fortalecer a los go-

biernos nacionales y locales en su capacidad de hacer cumplir las leyes y de generar normativas adecuadas relevantes para los emprendimientos económicos indígenas,

f) incorporar a nuevos socios en emprendimientos de indígenas (migrantes, empresas, gobiernos locales y entes descentralizados, esto último facilita sensiblemente el desarrollo con identidad local y el manejo local de decisiones y recursos).

6.2.4. EN BASE DE DATOS Y ESTUDIOS.

- Hacer un esfuerzo particular en recuperar, escribir y divulgar la historia específica de cada pueblo indígena así como establecer una base de datos de pueblos indígenas accesibles a todos, por ejemplo a través del Fondo Indígena (el BID dispone de una base de datos jurídica y un conjunto de trabajos detallados, se recomienda consultar también al Instituto de Desarrollo Humano).

- Existen todavía discusiones sobre los indicadores y parece necesario un trabajo específico entre agencias para construir una herramienta; podría ser más productivo desarrollar este tema en el marco de un taller específico entre agencias.

- Iniciar estudios interagenciales en temas de interés y publicarlos (por ejemplo, sobre indígenas urbanos; derechos indígenas en las Constituciones de América Latina, etc.).

- Iniciar entre varias agencias un estudio de desarrollo humano para pueblos indígenas en al menos un país, que podría dar contenidos específicos a la noción de desarrollo con identidad así como de indicadores, dándole contenido al concepto de desarrollo humano desde una perspectiva indígena que incorpore elementos como cultura, espiritualidad, territorio.

6.2.5. CON RELACIÓN AL FONDO INDÍGENA.

Varias agencias recomiendan fortalecer al Fondo Indígena como un espacio organizativo fundamental para el desarrollo de la institucionalidad de los pueblos indígenas de la región:

- a) se recomienda que el FI sea el punto focal de la red inter-agencial para intercambios de experiencias y de consultas,
- b) se constituya en una plataforma común para la co-financiación de proyectos regionales sectoriales (por ejemplo, la propuesta piloto de un programa de formación y capacitación regional indígena),
- c) es importante aprovechar y fortalecer las instancias consultivas nacionales (ICN's) y regionales (ICR's) que han amparado y creado el FI.

6.2.6. PLAN DE ACCIÓN ENTRE AGENCIAS.

Finalmente, es posible establecer

un pequeño plan de acción inter-agencial para el futuro a corto y mediano plazo, a partir de las propuestas de las agencias y con base en un resumen para la acción propuesto por el BID, y con el objetivo de ir construyendo entre las agencias una visión estratégica consensuada y compartida:

1. Sistema de información: hacer funcionar y desarrollar entre agencias mecanismos eficientes de intercambio de información, basándose en mecanismos que ya existen (Portal del Desarrollo, Página indígena del Gateway).
2. Avances conceptuales: realizar consultas entre agencias (por ejemplo por Internet) y organizar talleres temáticos (indicadores, indígenas urbanos, etc).
3. Coordinación por país: organizar una reunión inter-agencial en cada país latino-americano y utilizar los comités consultivos, en los cuales todos deberían participar.
4. Co-financiación: identificar proyectos que necesiten una coordinación concreta y un apoyo en conjunto, y organizar mecanismos conjuntos de apoyo (seguimiento, evaluación, etc.); organizar actividades y eventos compartidos (estudios, concursos de proyectos, etc.).
5. Incorporación de profesionales indígenas: hacer participar y

contratar profesionales y consultores indígenas.

6. Cursos de formación: organizar de manera conjunta cursos y acciones de formación para los pueblos indígenas.
7. Informes de desarrollo indígena: organizar en conjunto equipos técnicos para realizar diagnósticos por país.
8. Agendas: compartir agendas entre agencias a través de mecanismos y de un espacio que hay que definir (por ejemplo, a través del Fondo Indígena a quien se encargó de coordinar actividades interagenciales).
9. Banco de datos: ayudar el Fondo Indígena a manejar un banco de datos sobre pueblos y desarrollo indígena.
10. Sistematización y balance de la cooperación con los pueblos indígenas: continuar y profundizar el trabajo de "Balance y Perspectivas de la Cooperación

con Pueblos Indígenas" con las siguientes actividades:

- Presentación más profunda y sistematizada de los alcances de la cooperación de las dos principales agencias multilaterales (BID y BM) con los pueblos indígenas (conceptos, políticas, instrumentos y procedimientos, metodología).
- Presentación más profunda y sistematizada de los alcances de un proyecto significativo del BID y otro del BM, y considerar la replicabilidad posible de los resultados.
- Destacar algunos casos más relevantes sobre las modalidades de cooperación con los pueblos indígenas, y analizar cuáles han demostrado mayor eficacia.
- Traducir las conclusiones del balance en un plan de trabajo preciso y concreto para el Grupo Inter-Agencial.
- Presentar propuestas para el futuro del Grupo Interagencial, considerando el papel del Fondo Indígena.



La IV Reunión Interagencial se desarrolló en el Centro de Investigación y Formación (CIF) de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, de la Agencia Española de Cooperación Internacional AECI
