

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1967/Rev.1
7 de agosto de 2000

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

ETNICIDAD, "RAZA" Y EQUIDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Este documento fue preparado por Alvaro Bello y Marta Rangel, ambos consultores de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

00-8-674

ÍNDICE

| | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| Resumen | vii |
| Introducción | 1 |
| Ciudadanía e identidad: claves para la superación de la discriminación étnico-racial..... | 3 |
| A. PLANTEAMIENTO Y DESARROLLO GENERAL DEL PROBLEMA | 4 |
| I. "RAZA" Y ETNICIDAD COMO CONSTRUCCIONES SOCIALES..... | 5 |
| II. ETNICIDAD, RAZA E IDENTIDAD | 7 |
| III. DISCRIMINACIÓN, SEGREGACIÓN Y PREJUICIO | 8 |
| IV. GÉNERO, RAZA Y MULTICULTURALISMO..... | 9 |
| B. PERSPECTIVA HISTÓRICA DE LA DISCRIMINACIÓN ÉTNICA Y RACIAL EN AMÉRICA LATINA | 10 |
| I. DE LA DOMINACIÓN COLONIAL A LA INTEGRACIÓN SIMBÓLICA EN LA NACIÓN | 10 |
| II. GÉNESIS DEL ESTADO-NACIONAL Y DISCRIMINACIÓN ÉTNICA Y RACIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE..... | 11 |
| C. PANORAMA GENERAL: LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y AFROLATINOS | 14 |
| I. LOS PUEBLOS INDÍGENAS | 14 |
| 1. Características de la población indígena en América Latina y el Caribe..... | 14 |
| 2. Pobreza y marginalidad | 17 |
| 3. La migración indígena | 18 |
| 4. Empleo y trabajo | 21 |
| 5. El problema educacional..... | 23 |
| 6. Salud y equidad..... | 25 |
| 7. Participación y representación política | 26 |
| 8. Medio ambiente, tierra y territorio indígenas..... | 28 |
| 9. Mujeres indígenas y medio ambiente | 30 |
| II. LOS AFROLATINOS | 32 |
| 1. La colonización europea y los padrones de relaciones raciales | 32 |
| 2. Presencia numérica de la población afro-latina | 36 |
| 3. Educación..... | 36 |
| 4. Empleo y trabajo | 38 |

| | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| 5. Distribución de los ingresos | 39 |
| 6. Tierra y territorio negro..... | 39 |
| D. LA LUCHA INTERNACIONAL CONTRA EL RACISMO Y LA DISCRIMINACIÓN..... | 41 |
| I. DERECHOS COLECTIVOS Y UNIVERSALES VERSUS DERECHOS INDIVIDUALES O PARTICULARES..... | 41 |
| 1. Derechos humanos y derechos culturales, el largo camino del reconocimiento de los pueblos indígenas y negros. | 43 |
| 2. Instrumentos regionales sobre discriminación racial y derechos de los pueblos indígenas en América Latina y El Caribe..... | 47 |
| II. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES PARA LA ACCIÓN CONTRA LA EXCLUSIÓN Y LA DISCRIMINACIÓN POR RAZONES DE RAZA Y ETNIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE..... | 50 |
| 1. La Organización de los Estados Americanos OEA | 51 |
| 2. El Banco Mundial | 53 |
| 3. El Banco Interamericano de Desarrollo BID | 54 |
| 4. El Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe | 54 |
| E. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES EN EL MARCO DE LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD DE CEPAL (TPE)..... | 55 |
| 1. Enfoques, principios y estrategias..... | 56 |
| 2. Acciones directas | 57 |
| 3. Areas específicas de acción..... | 60 |
| 4. Mecanismos de acción..... | 63 |
| PALABRAS FINALES: LA DIVERSIDAD CULTURAL COMO ESTRATEGIA FUTURA DE LA REGIÓN | 64 |
| BIBLIOGRAFÍA | 67 |

ÍNDICE DE LOS CUADROS Y RECUADROS

| | | |
|------------|-----------------------------|----|
| Recuadro 1 | Los pueblos indígenas | 16 |
|------------|-----------------------------|----|

| | | |
|------------|--|----|
| Cuadro 1 | América Latina: Población indígena censada y estimaciones por países, década de 1990 | 17 |
| Cuadro 2 | La pobreza indígena en América Latina (porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza) | 18 |
| Cuadro 3 | Estimación de población de la etnia inga en Colombia y en el exterior 1987-1988 (población mínima sin ajuste) | 19 |
| Recuadro 2 | La migración mapuche en Chile y el regreso a la comunidad | 20 |
| Cuadro 4 | Perfil de puesto de trabajo por identificación étnica y sexo en Ciudad de Guatemala (1989) | 22 |
| Recuadro 3 | Políticas lingüísticas en América Latina | 24 |
| Recuadro 4 | El sistema democrático y los pueblos indígenas en Ecuador | 27 |
| Recuadro 5 | La Agenda 21 y los pueblos indígenas | 29 |
| Recuadro 6 | Mujeres indígenas y medio ambiente: el punto k de la Plataforma de Acción de Beijing (extracto) | 31 |
| Cuadro 5 | América Latina y el Caribe: estimaciones de población negra y mestiza según el país, 1998 | 37 |
| Cuadro 6 | Países de América Latina y el Caribe que han firmado la convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial | 44 |
| Cuadro 7 | Países de América Latina y el Caribe que han ratificado el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, de la OIT | 48 |
| Cuadro 8 | Países de América Latina y el Caribe con normativa constitucional relativa a las poblaciones indígenas | 49 |

Resumen

El propósito del presente trabajo es destacar los vínculos existentes en la región entre etnicidad, raza y equidad. El planteamiento central del documento señala que la pobreza y marginalidad de los pueblos indígenas y afrolatinos tiene su origen en factores socioculturales y económicos de larga data histórica donde la discriminación étnico-racial juega un papel central como fuente de exclusión, pobreza y marginalidad para dichas poblaciones.

Como una manera de ilustrar esta problemática se presenta un panorama global de la situación actual de los pueblos indígenas y afrolatinos en términos demográficos, sociales, económico y culturales. Se describe el desarrollo internacional de los derechos humanos de tercera generación y la consolidación de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en los procesos de emergencia indígena y afro dentro de la región. Se realiza una revisión general de un conjunto instancias, mecanismos e instituciones regionales que operan en la actualidad y que pueden servir como punto de partida para la generación de nuevas estrategias gubernamentales y privadas para la superación de las iniquidades étnico-raciales.

Se concluye con un conjunto de propuesta y recomendaciones específicas sobre áreas prioritarias a abordar por los gobiernos tales como el reconocimiento constitucional, la participación y representación política, el acceso a la salud, a la educación y al conocimiento entre otras. Como reflexión final el documento señala que el paradigma de la pluralidad y la diversidad cultural es hoy en día clave para una integración regional exitosa y la inserción de América Latina y El Caribe en el mundo globalizado.

Introducción

En la actualidad la población indígena, representa aproximadamente un 10% de la población total de la región, mientras que la población de origen africana (incluidos negros y mestizos) llega a un 30%. Sin embargo más allá de las cifras grandes o pequeñas el problema para los pueblos indígenas y afrolatinos es que tras siglos de exclusión y negación siguen siendo tratados como minorías, aunque en muchos casos no lo sean¹, la mayoría vive en situación de pobreza y se les ha negado el derecho a una educación que considere sus especificidades culturales, lingüísticas y religiosas. En muchos casos han perdido sus principales recursos de subsistencia (como la tierra, el territorio y sus recursos naturales) y desde hace décadas se han visto forzados a emigrar a los grandes centros urbanos donde acceden a trabajos precarios, mal remunerados y de baja calidad.

La pobreza, la marginalidad y la exclusión se han convertido así en una característica estructural para las poblaciones indígenas y afrolatina. Las cifras y porcentajes muestran diferencias de varios puntos con respecto al resto de la población. En los casos más extremos la diferencia entre indígenas y no indígenas es de 20 a 30 puntos porcentuales (Psacharopoulos y Patrinos 1994).

La evolución económica reciente ha revelado graves insuficiencias con las cuales se ha incrementado el déficit social, producto de un crecimiento económico inferior al desempeño histórico de la región y de serias falencias en materia distributiva (CEPAL, 1997) que han profundizado la brecha para alcanzar una mayor equidad. La pobreza se ha acentuado durante la última década afectando con mayor fuerza a sectores específicos de la población como los pueblos indígenas y afrolatinos que presentan un déficit histórico respecto de sus posibilidades de integración social y acceso a los beneficios económicos.

La discriminación étnico-racial actual, heredera del colonialismo luso e hispano-criollos, es la expresión con que se manifiestan formas renovadas de exclusión y dominación constituyendo verdaderos “colonialismos internos” que contradicen el mito de una integración real. Al contrario, la integración de los pueblos indígenas y afrolatinos ha tenido, más bien, un carácter simbólico en el discurso y negados en la práctica.

En muchos sentidos la situación actual de los pueblos indígenas no es comparable a la de unas décadas atrás donde un porcentaje mayoritario residía en zonas rurales y eran vistos por el Estado como campesinos pobres. Durante los ochenta y los noventa la situación cambió drásticamente. Por una parte, subsisten amplias áreas y territorios indígenas, las denominadas tierras ancestrales, por otra parte, la migración hacia las ciudades ha creado nuevas áreas de residencia en las que habitan grandes conglomerados humanos indígenas de origen rural así como las descendencias sucesivas de las migraciones más antiguas.

¹ Existen por lo menos tres países de la región donde la población indígena supera el 50% total de población nacional (Perú, Bolivia y Guatemala).

Lo mismo ocurre con la población afrolatina tal vez con mayor fuerza que en el caso indígena puesto que, a diferencia de éstos, las poblaciones afrolatinas y afrocaribeñas, en general, no poseían derechos sobre grandes extensiones territoriales. De algún modo la vida y la cultura afrolatina está construida en relación estrecha con el espacio urbano donde, sin embargo, viven segregados y marginados y en no pocos países en la extrema pobreza.

De esta manera, el espacio urbano se ha transformado en el nuevo escenario para el despliegue de la diversidad cultural latinoamericana. Este fenómeno es complejo si se tiene en cuenta que la migración, en muchos casos, no es sinónimo de desarraigo cultural o de pérdida de identidad, más bien muestra lo dinámica que puede ser la noción de pertenencia a una comunidad y de adaptación a los cambios de la modernidad.

El problema de la migración y el empobrecimiento en tierras ancestrales, se produce porque la relación de los pueblos indígena con la tierra tiene un significado amplio que no está reducido a factores de carácter económico-productivo sino que a una visión holística que conjuga aspectos sociales, culturales, religiosos y económicos. La tala indiscriminada de bosque nativo, por ejemplo, la extracción petrolífera o la construcción de embalses y represas, tienen consecuencias devastadoras sobre los grupos indígenas y su entorno porque además de afectar la base productiva y de subsistencia afectan, así mismo, las formas de vida ancestrales, la cultura y cosmovisión. Este es uno de los motivos por los que a nivel internacional las demandas por derechos territoriales sean la cara más visible de la “emergencia indígena” a lo que ha contribuido la preocupación de organismos internacionales y multilateral como la UNESCO, la OEA, el Banco Mundial y el BID, así como un conjunto de instrumentos que han “operacionalizado” las demandas indígenas en distintos ámbitos².

La educación formal es otro núcleo de iniquidad, no tan sólo por los problemas de acceso y cobertura, sino porque los sistemas educativos de la región han pretendido que a través de la educación, y en un plano opuesto al reconocimiento de la diversidad, se logre bajo un afán homogenizador, la asimilación e integración de los distintos grupos étnico-raciales a la cultura e “identidad nacional”.

En contraste con las posturas asimilacionistas han surgido en los últimos años un conjunto nuevo de estrategias para abordar la educación en poblaciones indígenas. Se trata de experiencias basadas en los principios de la interculturalidad y el bilingüismo. La difusión de estos modelos educativos ha sido lenta en la mayor parte de la región aunque en países como Guatemala, Ecuador y Bolivia han adquirido importancia nacional. En todo caso los avances actuales se deben en gran medida a la promoción y apoyo a la interculturalidad que han hecho organismos como UNESCO y OEA, o agencias de cooperación internacional como la alemana GTZ.

Los avances en relación a la diversidad cultural son posibles de ver en el reconocimiento constitucional que algunos países han hecho de las culturas y lenguas indígenas presentes en sus fronteras nacionales. En todo caso, los conflictos recientes en países como México, Ecuador y Chile demuestran que aún queda mucho por hacer, parece necesario reflexionar fundamentalmente en torno a que la incorporación de la multiculturalidad debiera permear al conjunto del tejido social.

² Tales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convenio 169 de la OIT, la Agenda 21 de la Cumbre de la Tierra (Sección III: fortalecimiento del papel de los grupos sociales, Cap.26. Poblaciones indígenas y comunidades) y la Plataforma de Acción de Beijing en su párrafos correspondientes.

Precisamente es en el ámbito de la educación donde parece más clara la idea de que las políticas públicas deben ser integrales y abiertas en materia de diversidad, de lo contrario se corre el peligro de convertirlas en “agregados étnicos o raciales” que aislarán aún más a indígenas y afrolatinos reproduciendo así la lógica segregacionista que ha caracterizado la acción del Estado en la región.

La educación y los avances tecnológicos, la difusión de la Internet por ejemplo, pueden ser mecanismos eficaces de integración en la diversidad y democratización del acceso al conocimiento y a los bienes simbólicos de todos los grupos de la sociedad, sin que ello signifique nuevas formas de negación, asimilación y discriminación. Por otro lado, el acceso al conocimiento, a las nuevas tecnologías y los avances científicos son derechos universalmente reconocidos y no significan la supresión de una vida cultural propia o a la práctica y resguardo de una lengua propia, como lo declara el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976) en su Artículo 27.

Pero indígenas y afrolatinos han sido excluidos no sólo del acceso a los bienes materiales y simbólicos, a los cuales el conjunto de la sociedad debiera tener iguales oportunidades de acceso, sino que también de los procesos de adquisición o reconocimiento de sus derechos específicos. El derecho a una identidad propia, a una lengua y una cultura forman parte del repertorio de demandas que se agregan a las de tipo económico y social y que se enlazan con la adquisición de derechos políticos como marco regulatorio y legitimador. La emergencia de estas “otras demandas” ha creado escenarios políticos nuevos que al no ser acogidos por los Estados, al ser negados, ponen en duda las posibilidades reales de cohesión social, equidad y gobernabilidad de algunos países de la región.

Ciudadanía e identidad: claves para la superación de la discriminación étnico-racial

Durante la próxima década una de las claves de la región para la superación de la discriminación y exclusión por factores de raza y etnicidad puede consistir en proyectar un acceso de las personas a una ciudadanía sustentada en la diversidad y el multiculturalismo.

Sabemos bien que la discriminación y la exclusión por etnia y raza es parte de un proceso histórico de la región que, con variantes locales y regionales, tiene una alta influencia en los procesos socioculturales, económicos y políticos actuales de América Latina y El Caribe. En este sentido, la “dialéctica de la negación del otro” (Calderón, Hopenhayn y Ottone 1993; Hopenhayn 1998) forma parte de un proceso que ha sido largamente construido a través de la historia, la cultura y la sociedad. Es, por tanto, un proceso dinámico que puede ser reorientado por el Estado y las políticas públicas en un rumbo que permita alcanzar las condiciones básicas de equidad para las poblaciones involucradas. Por lo demás todo planteamiento de este tipo debiera estar inspirado en la dinámica propia de los pueblos indígenas y afrolatinos, en sus posibilidades y potenciales de autodesarrollo, en su lógica y en su conocimiento, visibles bajo el fenómeno social y cultural de la “emergencia de las identidades”.

La “emergencia” de la diversidad y la identidad ha ido acompañada del desarrollo y universalización de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Bajo estos parámetros es visible y legítima la necesidad de que los pueblos indígenas y afrolatinos accedan de manera equitativa a una **ciudadanía moderna** que, como ha planteado CEPAL, considere los rasgos y conductas propias que definen la identidad de la región. Identidad basada en múltiples y diversas

identidades específicas que más que un obstáculo, como hasta ahora se les ha tratado, muestra amplias posibilidades de crecimiento y desarrollo para la integración y la cohesión social en el continente. El punto es comprender las identidades étnicas de los pueblos indígenas y las diferencias culturales como algo que debe ser valorizado a la luz del reconocimiento del carácter **multiétnico** y **pluricultural** de las sociedades latinoamericanas, abandonando así el paradigma **negador** y **homogeneizador** que ha caracterizado a la región.

¿Cómo pensar la integración en el contexto indígena y afroamericano? En primer término, cuando hablamos de integración es preciso tener en cuenta que para los pueblos indígenas, por ejemplo, las políticas tradicionales de integración han significado el despojo de sus bienes simbólicos y materiales y el desconocimiento y/o supresión de sus derechos colectivos así como la negación de su cultura. De este modo, la integración para los pueblos indígenas ha sido sinónimo de asimilación y destrucción cultural. Sólo a partir de la incorporación de las nuevas perspectivas y formas de integración social se ha arribado a un concepto más amplio, al que se suman otras dimensiones y “formas renovadas de integración” (Hopenhayn 1998) sustentadas en la diversidad social y cultural que caracteriza a todos los grupos humanos.

De esta manera, parece necesario orientar la mirada hacia las diferencias visualizando las identidades no como un peligro de separatismos o “balcanización” de la región sino como una manera renovada de entender los derechos humanos, los procesos socioculturales y la superación de la pobreza y marginalidad. La identidad étnica y el “desafío de la diversidad”, pueden ser mirados como una forma singular de capital social y cultural, con amplias posibilidades no sólo para los pueblos indígenas y minorías afrolatinas, sino que para el conjunto social de la región desde el cual enfrentar, incluso, cuestiones como la competitividad y los objetivos de crecimiento económico.

Lo que en suma pretende lograr este documento es la demostración de que hoy en día la región se encuentra en un punto de inflexión que va más allá de un problema coyuntural, que tiene profundas raíces pero, que a su vez, cuenta hoy con los instrumentos, el conocimiento y las bases políticas, culturales y económicas para ser abordado con éxito a las sombras del próximo milenio.

A. PLANTEAMIENTO Y DESARROLLO GENERAL DEL PROBLEMA

La importancia de categorías como raza y etnicidad reside en que a través de la historia y hasta nuestros días, rasgos físicos y biológicos como el color de piel, el grupo de sangre o, por otra parte, la cultura de pertenencia desigualdad, discriminación y dominación de un grupo social sobre otro, en razón de una supuesta superioridad o con mejores y más legítimos derechos que aquellos a los que se desvaloriza y excluye (Oommen, 1994). Junto con género y clase, raza y etnicidad sustentan variados sistemas y mecanismos culturales, económicos y sociales de dominación a través de los cuales se impide el acceso equitativo de grandes grupos humanos al disfrute de bienes simbólicos y de consumo.

En síntesis, mientras **raza** está asociado a distinciones biológicas vinculadas a atribuciones relativas a genotipos y fenotipos, especialmente con relación al color de la piel, **etnicidad** se vincula a factores de orden cultural a la identidad étnica. Aunque en muchas ocasiones ambas categorías son difícilmente separables. Etnicidad es un concepto *pos racial* que está fuertemente influenciado

por el constructivismo y el relativismo cultural donde se concibe que tanto la raza como factores étnicos son construcciones sociales y culturales.

I. "RAZA" Y ETNICIDAD COMO CONSTRUCCIONES SOCIALES

Raza y etnicidad son dos conceptos que a través del tiempo han respondido a distintos significados y contextos y que no se pueden comprender sólo a la luz de sus usos actuales, puesto que detrás de ellos existe una historia, un proceso a través del cual se transforman en construcciones y categorías sociales que se desdoblán en diversos significados y atributos según las distintas épocas, culturas y sociedades (Wade, 1997). En este capítulo pretendemos entregar algunas de las claves para comprender los procesos de génesis de la discriminación y exclusión por raza y etnicidad.

Las explicaciones de los significados sociales y culturales de raza y etnia se encuentra en el largo desarrollo de la historia de las ideas y pueden ser interpretadas a partir de los diversos contextos sociales, culturales y políticos en que se desarrollan. Al respecto, Wade propone la existencia de tres momentos históricos y contextos sociales de construcción del significado de "raza". Un primer momento, que el autor denomina la etapa de "naturalización de las diferencias"; un segundo momento que denomina la "era del racismo científico", y por último, la etapa que el autor señala como de "construcción social de la raza" (Wade, 1997).

La construcción de una terminología y una estructura ideológica de la raza es de antigua data pero su mayor desarrollo se produce durante el período que va del siglo XVI al siglo XVIII en Europa. La naturalización de la raza, su puesta en "clave científica", tiene su origen en el auge y desarrollo de las ciencias naturales durante el período de la Iluminación. El naturalista Karl Linneus (1707-1778), por ejemplo, desarrolla un sistema clasificatorio por especies y género, una taxonomía del mundo natural, que ubica a las diferentes razas humanas como especies y subespecies. La clasificación se basa en características físicas y diferencias biológicas de las especies clasificadas, a las que se asociaban determinados atributos sociales y culturales.

De este modo, los rasgos y atributos físicos pasaban a formar un todo, donde cultura y sociedad parecían estar dominadas por una condicionante natural. El mecanismo para clasificar a los diferentes grupos y culturas humanas se realizaba bajo la misma lógica clasificatoria de plantas o animales (insectos, mamíferos, etc.), pero sin que en la práctica se diera cuenta de los fundamentos fisiológicos que sustentaban la operación, de tal modo que las diferencias fueron *naturalizadas* sin ser *biologizadas* (Wade, 1997: 7). Las medidas anatómicas, el tamaño de la cabeza y el color de piel comenzaron a ser clasificados como rasgos de tipologías raciales específicas, correlato de los supuestos niveles de inteligencia o estadios de civilización.

En la Europa de los siglos XVI al XVIII, el concepto de raza se construye también a partir de la exclusión gradual de aquellas culturas y sociedades que están fuera del ecúmene Cristiano –la "Cristiandad"– mediante la construcción de relaciones de alteridad (mecanismo de autodefinición en oposición al otro). Estas ideas fueron elaboradas durante el período de formación del capitalismo mercantil y se reafirma por los descubrimientos, conquista y posterior colonización de las "nuevas tierras". En efecto, el colonialismo va a ser una fuente primordial para el surgimiento de ideas sobre las diferencias raciales entre los europeos y los pueblos "descubiertos". La noción de la superioridad racial europea contrastada con la supuesta inferioridad y salvajismo de la periferia, serán parte de

los procesos históricos a través de los cuales se construirán imágenes culturales de conquistados y conquistadores (Said, 1996).

Durante el siglo XIX, el desarrollo del racismo en Europa atraviesa por varios puntos de inflexión sobre los cuales se edificará parte del futuro discurso político de la “raza predominante” hasta el final de la Segunda Guerra Mundial. Hacia mediados del siglo XIX, el “racismo científico” alcanza su máximo apogeo con la difusión de las teorías de la evolución de las especies de Darwin, lo contradictorio es que, paralelamente a este desarrollo teórico e intelectual que reafirma las ideas de razas inferiores y superiores o con distintos grados de evolución, comienza el declive de la esclavitud. Pero el abolicionismo surge por imperativos del capitalismo industrial, cada vez más dependiente de la mano de obra asalariada, y no por una evolución en las ideas sobre igualdad racial. Por el contrario, el fin de la esclavitud y el desarrollo paralelo del “darwinismo social” permitirá que la idea de inferioridad racial siga presente sin que ello signifique una dominación tan espuria como la que hasta ese momento se había dado.

En el contexto de la formación de los Estados modernos, la construcción del racismo europeo tendría para Anderson (1983), su origen y expresión en la ideología de clase más que en la conformación de naciones y nacionalismos. La demostración de esto está en que la mayor parte de las manifestaciones de racismo en los Estados modernos se han dado dentro de las fronteras nacionales. El racismo como acción política justifica, según el autor, más los procesos de dominación internos que las intensiones de dominación extranjera de tipo colonial. Si pensamos desde esta perspectiva la situación de los pueblos indígenas y minorías étnicas y nacionales en América Latina y el Caribe, se refuerza la idea de la existencia de colonialismos internos a que hacen alusión diversos autores contemporáneos.

El siglo XX, es contradictorio en lo relativo a la construcción de la raza. Por una parte, durante la primera mitad del siglo se produce la convergencia entre el racismo científico y la política social del Estado. En segundo término, el desarrollo de las llamadas ciencias de la cultura como la antropología y la etnología comienzan a cuestionar las teorías vigentes hasta entonces.

La institucionalización política de la exclusión y opresión de las personas negras se expresa claramente en la situación de regímenes segregacionistas como el de los Estados Unidos hasta los años sesenta y en aquellas sociedades que después del abolicionismo transitan de una esclavitud formal a un sistema de dominación o “esclavitud informal” aún más complejo que el anterior, tal es el caso de Brasil y algunos Estados afrocaribeños. Sin embargo, el episodio de mayor trascendencia en la historia contemporánea de las relaciones raciales e interétnicas es el de la instauración del régimen nazi en Alemania y su conocida política xenofóbica y de exterminio de judíos, gitanos y otros pueblos. Esta terrible experiencia, sin precedentes en la historia de la humanidad, señaló el punto de partida para la necesaria ampliación de los derechos humanos respecto del “origen racial”. En este proceso le cupo un papel fundamental a las Naciones Unidas que, desde la difusión de la Carta de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, orientó la discusión en torno a la idea de no discriminación racial y, en consecuencia, su rechazo a las desigualdades sociales o negación de derechos civiles, políticos y culturales para determinados grupos de personas, sociedades o culturas basado en tales criterios.

Sin embargo, el peso del argumento racial ha seguido vigente superando la “objetividad” biológica e insertándose en el campo de la construcción social. Al igual que el género, lo biológico es el fundamento para la construcción de imágenes y estereotipos que varían según épocas, culturas y

sociedades. Pero la raza, como señala Wade, existe no como puras ideas sino “como una categoría social de gran tenacidad y poder” (Wade, 1997: 14). De ahí su vigencia e importancia y el peso que aún tiene como mecanismo de dominación y exclusión social. De hecho la **Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial** (1963) emerge como una manera de detener el progresivo avance y recrudecimiento de nuevas formas de discriminación racial en numerosos Estados miembros del foro internacional.

II. ETNICIDAD, RAZA E IDENTIDAD

A diferencia de raza, etnicidad es un concepto de uso más reciente y de menor carga valórica. **Etnicidad** proviene del concepto griego *ethnos* que significa pueblo o nación; su uso generalizado ha emergido precisamente como reemplazo de la desprestigiada palabra **raza**. Pero, no es sólo un sinónimo, porque mientras raza se refiere a características fenotípicas, etnicidad se refiere a cultura y, específicamente, a diferencias culturales. La paradoja es que recientemente se ha retornado a una discusión que parecía superada ¿tales características culturales son adquiridas o forman parte de un conjunto predeterminado, incluso biológicamente? La pregunta parece retrotraer la discusión a la noción de raza.

Smith (1997) señala que existirían al menos tres corrientes de pensamiento sobre el significado de etnicidad. Por una parte, la opinión de que es una cualidad primordial, esto es “*que existe de forma natural, desde siempre, que es una de las cualidades dadas de la existencia humana*”. De manera opuesta a esta visión esencialista, se considera que la etnicidad es situacional, ya que según señala el autor “*la pertenencia a un grupo étnico es una cuestión de actitudes, percepciones y sentimientos en que se encuentre el sujeto: a medida que va cambiando la situación del individuo, también cambia la identificación del grupo, o, por lo menos, la importancia de las identidades y discursos a las que se adhiere el individuo irá variando conforme pase el tiempo y las situaciones cambien*” (Smith, 1997: 18).

Un tercer enfoque, es el que, según el autor, destaca los atributos históricos y simbólico-culturales de la **identidad étnica**. Según esta definición un grupo étnico es *un tipo de colectividad cultural que hace hincapié en el papel de los mitos de linaje y de los recuerdos históricos, y que es conocida por uno o varios rasgos culturales diferenciadores, como la religión, las costumbres, la lengua o las instituciones (ibid, pag.18).*

La opinión de Giddens (1991), reafirma el enfoque de Smith desarrollando una definición en que los rasgos y aspectos culturales son hitos definitorios de la etnicidad. No hay, por tanto, un vínculo explícito entre cultura y naturaleza cuando señala que etnicidad son “... *Etnicidad son las prácticas culturales y perspectivas que distinguen a una comunidad dada de personas. Los miembros de los grupos étnicos se ven a sí mismos como culturalmente diferentes de otros agrupamientos en una sociedad, y son percibidos por los demás de igual manera. Hay diversas características que pueden servir para distinguir unos grupos étnicos de otros, pero las más habituales son la lengua, la historia o la ascendencia (real o imaginada), la religión y las formas de vestirse y adornarse*”(Giddens, 1991).

El concepto de etnicidad tiene directa relación con el de identidad, ambos gozan de una gran movilidad en función de los contextos de uso, de las percepciones y atribuciones valóricas. No obstante, detrás de esta aparente inestabilidad conceptual, la etnicidad tiene la capacidad de reflejar los cambios culturales y movilidad geográfica de las personas en el mundo moderno (Wade, 1997: 19). De este modo raza y etnicidad se acercan y se alejan porque ambos conceptos son el reflejo de construcciones sociales (y culturales) que los sujetos elaboran y manipulan en función de diversos contextos. La diferencia, como ya se ha hecho mención, reside en que uno se construye –sobre todo- a partir de características fenotípicas mientras que el otro se vincula a la **identidad étnica**. Es preciso señalar que la idea de construcción social de las categorías y su movilidad no significa que las identidades sean inestables o precarias, éstas poseen un dinamismo y un cierto “nomadismo” sobre todo frente a las fugas, temporales y espaciales, que imponen los procesos modernidad y modernización. La permanencia de las identidades, su gran fuerza para explicar procesos de construcción de sentidos de pertenencia o de noción de un “nosotros” de una alteridad -como oposición o negación del “otro”-, demuestra claramente su eficacia simbólica y su poder de acción en el espacio social.

Asimismo, el concepto de identidad étnica tiene una mayor profundidad y estabilidad que la “identidad racial”, pues se sustenta no sólo en las características fenotípicas y sus significaciones sino que, además, se relaciona con un conjunto de “atributos” que una sociedad o comunidad étnica comparte de manera colectiva y de una generación a otra. Smith (1997) señala entre otros atributos: un gentilicio, un mito de origen común, uno o varios elementos de cultura colectiva de carácter diferenciador, una asociación con una “patria” específica y un sentido de solidaridad hacia sectores significativos de la población.

En todo caso, más allá de los factores de pertenencia o de los “atributos” a que se asocia la identidad étnica pareciera ser que el vínculo a una “comunidad imaginada” o el sentido de pertenencia y construcción de un nosotros y de una otredad es más fuerte que las marcas visibles y “objetivas” con que se intenta definir la identidad. Son en definitiva los propios sujetos y grupos humanos los que establecen las medidas, extensiones y, sobre todo, movilidad de su frontera indentitaria.

III. DISCRIMINACIÓN, SEGREGACIÓN Y PREJUICIO

Discriminación y segregación son dos formas concretas de expresar racismo y aluden a la idea de separar, distinguir o diferenciar una cosa de otra. Socioculturalmente, ambos conceptos se relacionan con el trato de inferioridad que se da a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos o políticos. Según Wieviorka (1992), ambos conceptos se distinguen en que, por un lado, la segregación *“mantiene al grupo racializado a distancia y le reserva espacios propios, que únicamente pueden abandonar en determinadas condiciones, más o menos restrictivas”*; en cambio la discriminación *“le impone un trato diferenciado en diversos ámbitos de la vida social, en la que el participa de una manera que puede llegar a humillarlo”*.

El racismo y la discriminación étnica, son por tanto, formas específicas y extremas de discriminación y segregación que se expresan de distintas maneras entre sujetos y grupos sociales, a través de mecanismos simbólicos y acciones concretas o como políticas sistemáticas y oficiales de

Estados o Gobierno, como en el caso de los regímenes segregacionistas en los que se han aplicado métodos de *apartheid*.

La discriminación racial y étnica opera a través de un conjunto de mecanismos sociales y culturales, uno de ellos es el prejuicio. Según Giddens (1991), el prejuicio “*se refiere a las opiniones o a las actitudes mantenidas por los miembros de un grupo respecto a los de otros, mientras que la discriminación alude a la conducta real hacia ellos. El prejuicio implica sostener puntos de vista preconcebidos sobre un individuo o un grupo, basados con frecuencia en habladurías más que sobre pruebas directas, perspectivas que son reacias al cambio incluso frente a nuevas informaciones*”.

La forma en que opera el prejuicio, es mediante lo que Giddens denomina “pensamiento estereotípico”, un sistema de categorías con las cuales las personas clasifican sus experiencias. El modo en que se ordenan dichas clasificaciones es mediante la estructuración de un conjunto de valoraciones y atribuciones que son transferidas socialmente a partir de ciertas características como inferioridad, negatividad o pasividad, en oposición a la superioridad (racial), positividad y actividad. Estas atribuciones tienen como referencia al grupo social que elabora los estereotipos a manera de un sistema de oposiciones binarias. Tal como las atribuciones de género y clase, el prejuicio y la discriminación étnica y racial, son móviles y manipulables, y dependen de las diversas circunstancias históricas y procesos sociales por los que atraviesan las sociedades.

IV. GÉNERO, RAZA Y MULTICULTURALISMO

La opresión vivida por la mujer negra en una sociedad racista y sexista no puede ser pensada como si fuera una sumatoria de cargas por tratarse de una carga distinta. En las mujeres negras, raza y género vienen inevitablemente juntos. Son experiencias distintas que se dan conjuntamente en un mismo cuerpo pero que, sin embargo, son irreductibles. Cada una de ellas tiene su lógica propia y vive en constante tensión y transformación (Pierucci, 1999).

La separación de género y raza fue una práctica común en los estudios de género. Por décadas el movimiento feminista estuvo compuesto de mujeres blancas de las elites y de las capas medias que veían en las negras solo la raza (*genderless*) mientras que cuando miraban a sí mismas solo veían el género (*raceless*). La ceguera de las blancas al género de las negras, acompañada de la ceguera a su propia condición racial de blancas, predominó hasta la década de los 80. A partir de esta época, intelectuales negras norteamericanas percibiendo el feminismo hegemónico como una política de blancas (sin lugar para las negras), marcadamente etnocéntrico y excluyente se harán la pregunta “¿Yo no soy una mujer?”. En resumen, a los ojos de las feministas negras el movimiento feminista aparecía como racista (Pierucci, 1999).

La trayectoria de la variable *raza* dentro de los estudios feministas —homologa en casi todo, excepto en la duración, al desarrollo del propio feminismo— está compuesta de tres fases.

En la primera (*uni-racial*), el movimiento feminista creía en la existencia de una experiencia femenina universal, definida por contraste al hombre, no prestando mucha atención al factor raza. Con el objetivo de evidenciar la diferencia entre el pasado masculino y femenino, el único pasado que la historia de las mujeres explotó fue el de las mujeres blancas de clase media.

Así, la primera fase de la historia de las mujeres fue dominada por un racismo de tipo asimilacionista, o sea, ciego para el color de la piel. Las mujeres blancas aparecían como si no tuvieran raza, eran retratadas desde el punto de vista de sus 'experiencias históricas' como si fueran determinadas únicamente por el género. En los años 80, escritoras negras van a denunciar estos sesgos y mostrarán que cuando se buscaba retratar la vida de las mujeres negras, sus 'experiencias históricas' eran acreditadas únicamente a la raza y no al género. Este modelo *uni-racial* no era capaz de incluir raza y género en uno solo enfoque. Los medios académicos, alertados por las mujeres negras, se dan cuenta de que el paradigma feminista *uni-racial* había cometido el mismo equívoco teórico del universalismo abstracto al cambiar el *hombre universal* por una *mujer blanca universal* (Pierucci, 1999).

La segunda fase (*bi-racial*), instituye la complejidad teórica como destino inescapable del feminismo. El nuevo enfoque —basado en experiencias de opresión y exclusión originadas en la diferencia por raza— divide artificialmente el mundo femenino en blancas y negras; termina con la visión centrada exclusivamente en el género; desplaza, de un modo hasta entonces inimaginable, la centralidad de la diferencia de género; pone en la mesa el tema de la inequidad racial; por último, derriba la idea de una "cultura femenina" unitaria, coherente y solidaria y reconoce la existencia de tensión y conflicto en el seno igualitario de aquel idílico imaginario de las mujeres del mundo. Se pasa de la consideración exclusiva del género al reconocimiento del binomio *género/raza*, ambos postulados como diferencias colectivas que exigen ser equitativamente consideradas y de modo articulado en los estudios y en las luchas (Pierucci, 1999).

Por último la fase *multicultural*, fruto del encuentro entre la política cultural de género y la política cultural negra. Como hemos visto anteriormente, el enfoque *bi-racial* echó por tierra la idea de una experiencia femenina universal, sin embargo, la polarización binaria simple, no hacía más que mantener la invisibilidad de siempre a la gran diversidad de experiencias de vida de mujeres no-blancas de diferentes etnias. En lugar de "multiracial", este nuevo modelo ha sido llamado de "multicultural" ya que se trata de enfocar la interacción y las interconexiones de muchas *etnicidades y culturas* (Pierucci, 1999).

B. PERSPECTIVA HISTÓRICA DE LA DISCRIMINACIÓN ÉTNICA Y RACIAL EN AMÉRICA LATINA

I. DE LA DOMINACIÓN COLONIAL A LA INTEGRACIÓN SIMBÓLICA EN LA NACIÓN

En América Latina y El Caribe, el origen más remoto de la exclusión y la segregación por motivos étnicos y raciales se encuentra en la instauración del régimen de conquista y colonización europeo desde el siglo XV. El sometimiento de las poblaciones indígenas y afrolatinas tuvo como objetivo central la incorporación masiva de mano obra para las faenas agrícolas y mineras que alimentaban a la metrópolis. Los mecanismos utilizados para obtener este contingente productivo se sustentaban en un principio en el denominado "servicio personal" o "encomienda" y en la esclavitud o trabajo forzado.

La colonización, estableció un orden social jerarquizado en el que indígenas y esclavos de origen africano, ocupaban los más bajos lugares de la pirámide social. La organización colonial se basaba en ideas y creencias sobre la inferioridad de indígenas y negros frente a los europeos, incluso se llegó a discutir si tenían alma o si eran seres humanos.

En el caso indígena, Bónfil Batalla (1991, 1992) señala que la **categoría indio**, es el reflejo extremo de la situación de dominación colonial a la que ha estado sometido un determinado grupo humano. Según el autor, la categoría indio conjuga simultáneamente, aspectos biológicos (raciales y racistas) y culturales. Ser indio reflejaría, una condición de subordinación y negación de un grupo humano frente a otro que se autoconstruye y erige como superior.

Bajo tales preceptos, las poblaciones indígenas durante el orden colonial se ven sometidas a una permanente intervención, desestructuración y destrucción de sus formas de vida, lengua y cultura. En muchos casos son desplazados, dispersados o expulsados de sus territorios originarios perdiendo con ello los vínculos societales y culturales que les aglutinaban. En este proceso, la pérdida y deterioro de los recursos naturales junto a otros factores (explotación laboral, enfermedades, etc.) serán la causa de una gran catástrofe demográfica que en pocos años hará bajar a menos de la mitad el número de población estimada del continente, situación que puede haber servido de incentivo para la incorporación de mano de obra esclava de origen africano.

De este modo, la colonización uniformó a escala continental, y más allá de sus diferencias y especificidades culturales y sociales; la situación y condición de la mayor parte de los pueblos indígenas. Al mismo tiempo, sometió a un *status* aún inferior que el de los indígenas, a las poblaciones negras de origen africano.

Durante el largo período de la colonia, el contacto y la relación entre indígenas, esclavos africanos y europeos habría de producir un profundo proceso de **mestizaje** biológico, cultural y social. El mestizaje permitió “invisibilizar” a un importante porcentaje de indígenas y negros bajo un manto ambiguo y contradictorio sobre el cual se han inscrito los sueños de “blanquedad” de la región.

Finalizado el período colonial, la situación de dominación y subordinación continuó siendo la característica principal de la relación entre indígenas y no-indígenas. Aunque en algunas regiones las poblaciones indígenas tuvieron una activa participación en las campañas de Independencia, al cabo de algunos años se les consideró un obstáculo para el cumplimiento de las metas políticas y económicas de las nuevas naciones. Comenzó entonces a generalizarse la idea del llamado “**problema indígena**”, que perdura hasta nuestros días y que es una muestra de una de las tantas formas de procesamiento de la diferencia y la diversidad.

De esta manera, la dialéctica que explica las relaciones entre indígenas y negros con la sociedad dominante, la **negación del otro**, se transmuta en exclusión (Calderón, et. al., 1993), con la cual se inaugura y, a su vez, se da un *continuum* a la nueva y difícil etapa de relaciones interculturales en el continente.

El lugar de los indígenas y de los negros en esta nueva etapa, iniciada a mediados del siglo XIX, se encuentra profundamente ligado al proyecto moderno de constitución y formación del Estado-nacional, al cual estos pueblos quedan simbólicamente integrados pero excluidos en la

práctica. La **integración simbólica** se consuma a partir de diversos mecanismos de institucionalización que operan en el nivel simbólico, tales como el mito del aporte racial a la nacionalidad. Mientras se escribe e inscribe este cuerpo discursivo e ideológico “en el corazón de la nacionalidad”, los indígenas y negros “reales” son negados, excluidos y, en muchos casos, exterminados físicamente. Las imágenes de indios y negros son traspasadas al imaginario colectivo a través del dispositivo de la “participación sanguínea y genética” en la construcción de la nación, a través de la fusión de sangres (europeas e indígenas), quedando sus imágenes inscritas en el proyecto nacional como el símil de un pálido retrato guardado –u ocultado– en el desván de la historia.

II. GÉNESIS DEL ESTADO-NACIONAL Y DISCRIMINACIÓN ÉTNICA Y RACIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Durante la etapa republicana, pleno siglo XIX, la mayor parte de los Estados formados como consecuencia de la independencia del poder peninsular, inician la larga y difícil tarea de integrar Estado y Nación como forma de integración local, y como etapa superior de la organización política, social, cultural y económica de un grupo humano. Para los pueblos indígenas y negros de América Latina y El Caribe, este fenómeno habría de tener profundas y duraderas consecuencias.

La construcción del Estado-nacional significó no sólo el sometimiento de los pueblos indígenas que hasta ese momento y por varios siglos habían quedado fuera del alcance de los poderes luso e hispano-criollos. También significó la construcción y legitimación de una nacionalidad homogénea, que excluía y negaba lo indígena y lo negro como forma de reconocimiento de la pluralidad cultural existente en el seno de los países americanos. En efecto, los nuevos Estados republicanos nacidos del orden colonial, se empeñarán en el proyecto moderno de constituir y dar forma a la nacionalidad acudiendo a un conjunto de argumentos prácticos y simbólicos, donde el objetivo principal era alcanzar, a través de la identificación entre esas dos entidades, una sola y homogénea “identidad nacional”.

El mecanismo bajo el cual operó la exclusión de indígenas y negros durante el proceso de construcción del Estado-nacional, fue a partir de una lógica clasificatoria afirmada en la dialéctica de la **civilización y barbarie**. Esta corriente de pensamiento derivada del “darwinismo social” y el positivismo, clasificaba a indígenas y negros como bárbaros o incivilizados carentes de Estado o de la capacidad de otorgarse a sí mismos una sociedad políticamente organizada, un sistema económico coherente e industrial, o un conjunto de normas de conducta moral.

Bajo esos parámetros, el Estado asumía un rol civilizador para con las poblaciones indígenas o afrolatinas, donde el objetivo principal estaba dirigido a la asimilación e incorporación a los patrones de la sociedad nacional. En tanto incivilizados, los indígenas, por ejemplo, carecían de derechos políticos y sociales propios, pudiendo adquirir sólo aquellos que les “ofrecía” el Estado al cual eran incorporados y que eran los comunes a todos los ciudadanos de la nación. De esta manera, toda diferencia y heterogeneidad era anulada o borrada a la luz de los principios aglutinadores de la nación y el Estado.

Como señala Bronstein (1998), el Estado de Derecho concebido por los países latinoamericanos durante el siglo XIX se basó en concepciones napoleónicas de la unidad del Estado

e igualdad de todos los habitantes ante la Ley, conforme a los principios *un solo Estado, una sola nación, un solo pueblo, una sola forma de organizar las relaciones sociales, una sola ley, una sola administración de justicia*. Aunque la negación no operaba como ley, no existían normas jurídicas que negaran explícitamente a indígenas o negros, pero en la práctica se anulaba toda posibilidad de que ejerciera sus derechos propios, desarrollara y protegiera su identidad, su lengua y su forma de vida.

En aquellos lugares donde se realizaron campañas de incorporación de los indígenas y negros a la civilización, se organizaron en la forma de campañas de “blanqueamiento” a los nuevos ciudadanos y por agregación al conjunto de la nación. El blanqueamiento, una de las formas más extremas de negación del otro, alcanzó un relativo éxito a través de la imposición del sistema educativo. Junto con ello, se cuenta la elaboración de una historiografía de la nación y la configuración de dispositivos simbólicos y acciones directas, muchas veces violentas, para “convencer” a las poblaciones de los beneficios de adherir a la nación y a la civilización, tales son los casos de Costa Rica, Chile y Argentina, entre otros países de la región.

La negación de la heterogeneidad y diversidad socio-cultural en la génesis de los Estados-nacionales latinoamericanos y caribeños, instaló la negación en la base de los sistemas de reproducción social y cultural. Los curriculum educativos, por ejemplo, comenzaron a recrear y traspasar de generación a generación contenidos y formas de conocimientos sobre indígenas y negros que no sólo los desvalorizaban. En el caso indígena, se creaban, la imagen de un ser del pasado, una figura arqueológica que parecía no tener existencia real en el presente. Por el contrario, cuando se intentaba abordar la situación de los pueblos indígenas reales se hablaba de sociedades atrasadas, refractarias a la modernización y a las ideas de cambio social. La misma idea moderna de **cultura tradicional**, -que frecuentemente se refiere a la cultura de los grupos excluidos de la sociedad- refleja la imagen de pueblos estáticos, ahistóricos que viven permanentemente afincados en un lugar simbólico opuesto y contrario a la modernidad.

En todo caso, los mecanismos de incorporación simbólica de indígenas y negros han variado según las circunstancias y las distintas realidades locales. Es indudable que no todas las repúblicas podían negar tan flagrantemente a grupos cuya presencia era demasiado evidente e influyente, de modo que se buscaron mecanismos menos violentos de inclusión, como la “folklorización” de sus culturas y tradiciones, por ejemplo, o simplemente se les negó aislándolos de los avances a los que sí accedía el resto de la población.

Aunque no se puede equiparar en términos exactos la situación de los pueblos indígenas y afrolatinos, bajo los Estados-nacionales pasaron a tener una gran similitud en términos de exclusión o no participación en el proyecto nacional, exclusión que derivó en pobreza y marginalidad para ambos grupos. No obstante, a diferencia de los pueblos afrolatinos, los indígenas fueron objeto (o víctimas) de una mayor preocupación por parte de los Estados y de algunos sectores específicos de la sociedad, que bajo el paradigma de la integración simbólica del indio percibían la necesidad de ayudar a quienes eran los legítimos depositarios de la “identidad latinoamericana”.

En esta línea, a mediados del siglo XX, surge un nuevo modo de percibir a los pueblos originarios, el **indigenismo**, política de Estado destinada a lograr la solución del “problema indígena”. Aunque con mejores intenciones que los movimientos anteriores, el indigenismo asumió como suya la tarea de integrar definitivamente al indio a la vida nacional, tarea que ejerció de un modo paternalista y con una clara inspiración asimilacionista.

La principal estrategia de este período, entre los años cuarenta al sesenta del siglo XX, consistió en el intento de acercar los principales símbolos y avances de la vida moderna a las poblaciones indígenas, lo que se pensaba podía lograrse a través de la educación y la “campesinización” de los que aún habitaban en zonas rurales. El nuevo proyecto civilizatorio se sustentó en la necesidad de igualar, homogeneizar e incorporar a los grupos étnico-raciales sin considerar sus particularidades e identidades propias.

En este proceso, la intervención del Estado fue clave porque a través del aparato público se ingresó en donde nunca antes lo había hecho otro poder. La educación, por ejemplo, comenzó a erigirse como mecanismo que habría de influir profundamente en el proceso de incorporación, porque se consideraba que los rasgos propios de las culturas indígenas, su lengua religión y forma de vida eran un obstáculo para el desarrollo armónico de la nación. La superación de estos “obstáculos” fue plenamente asumida por las políticas desarrollistas de los países de la región entre las décadas del cincuenta y el setenta, por lo mismo se consideró necesario contar con instrumentos para tales efectos (Ver Convenio 107 de la OIT, por ejemplo).

Aunque las realidades locales hablan de procesos diversos, como el indigenismo mexicano, boliviano y peruano, en términos generales el cambio de un paradigma asimilacionista a uno de mayor aceptación de la diversidad no comenzó su desarrollo sino hasta mediados de los años setenta impulsado sobre todo por los nuevos movimientos indígenas, sectores académicos y políticos y, especialmente, gracias a la influencia de las Naciones Unidas.

C. PANORAMA GENERAL: LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y AFROLATINOS

El panorama actual de los pueblos indígenas y afrolatinos muestra con claridad los efectos de la inequidad y exclusión de que han sido objeto durante la mayor parte de la historia colonial y nacional de la región. La pobreza, las desigualdades en el acceso a la educación y la salud, el deterioro de su hábitat, el desconocimiento y atropello de sus derechos colectivos y libertades fundamentales son la expresión del colonialismo interno en que vive la mayor parte de los pueblos indígenas, afrolatinos y afrocaribeños. Pese a todo, durante las últimas décadas se ha iniciado un proceso de mayor visibilización de sus demandas y la mayor parte de los países ha comenzado a reconocerse, al menos en el plano legal, como países multiétnicos y pluriculturales lo que representa un significativo avance para la implementación de políticas, programas y proyectos destinados a superar la situación y condición histórica de dichas poblaciones.

El panorama que a continuación presentamos, intenta mostrar, a grandes rasgos, algunos de los principales elementos de caracterización demográfica y socioeconómica de los pueblos indígenas y afrolatinos. A través de él se espera dar cuenta de los aspectos que, en nuestra opinión, requieren de un abordaje más urgente por parte de los países de la región en términos de equidad.

I. LOS PUEBLOS INDÍGENAS

1. Características de la población indígena en América Latina y el Caribe

Un acercamiento a la situación actual de los pueblos indígenas en América Latina y el Caribe, es la determinación de su cuantía y ubicación espacial.

La primera dificultad para establecer el tamaño y estructura de la población indígena de América Latina es que los censos hasta ahora aplicados son escasos e incompletos, además de estar basados en distintos tipos de variables y criterios³, lo que en algunos casos dificulta o imposibilita la comparabilidad de datos entre países. En la actualidad, sin embargo, existe un gran interés y demanda por investigar el origen étnico de las personas. El origen de esta demanda se encuentra, por una parte, entre los propios indígenas quienes ven en los censos un mecanismo efectivo de visibilización y presencia en el ámbito nacional e internacional lo que convierte a los censos en un instrumento político que refuerzan el discurso de la identidad, de ser reconocidos como sujetos reales. Por otro lado, los censos interesan a los Estados y gobiernos quienes a través de estos instrumentos pueden tomar decisiones y establecer medidas e implementar políticas focalizadas sobre la base de los datos de los registros censales.

Tanto el BID (Deruyttere, 1997) como CEPAL/CELADE (Peyser y Chackiel, 1999) coinciden en señalar que la población indígena alcanzaría aproximadamente a un 8% de la población regional lo que equivale a unos 33 o 35 millones de personas⁴. La población indígena se subdivide, asimismo, en unos 400 grupos lingüísticos diferentes. Estas cifras, sin embargo, no reflejan la real magnitud que alcanza la población indígena y aún menos sus características sociodemográficas dado que la información disponible se basa en censos parciales y estimaciones.

En cambio, del lado de los Estados y de los grupos de poder, la cuantía de la población indígena ha sido un argumento central para su trato como “minorías”, más allá de si lo son o no en términos cuantitativos. La acción histórica de algunos Estados de la región demuestra que no basta con que los indígenas o negros superen el 50% más uno de la población nacional para ser considerados como grupo social, política y culturalmente relevante de la sociedad. Por el contrario, la discriminación, o la implementación de políticas asimilacionistas bajo el argumento de la unidad y homogeneidad nacional han intentado “borrar” a quienes sustentan y defienden una identidad propia, sean o no mayoría en términos de población. La cuantía de la población indígena, por tanto, no es sinónimo de mayor o menor equidad, independiente de ellos, los pueblos indígenas son excluidos y marginados sin considerar el porcentaje que representan en los contextos nacionales.

En países como Brasil por ejemplo, donde la población indígena alcanza según las distintas estimaciones y censos a un rango que va de un 0,1% a un 1% del total de la población nacional, han

³ Las fichas censales están elaboradas en algunos casos a partir de preguntas sobre autoadcripción o autoidentificación (Chile), mientras que otras se basan en criterios lingüísticos (Bolivia, Guatemala).

⁴ En términos generales, se debe considerar que algunas de las estimaciones de población no son del todo confiables dado que contienen múltiples sesgos.

sido reconocidos constitucionalmente⁵. En cambio, en Chile donde el porcentaje de población llega al 10% (según el Censo de Población 1992) aún no existe reconocimiento constitucional y es uno de los pocos países con un número de población indígena significativa que no ha ratificado el Convenio 169 de la OIT. Otro caso es el de Guatemala, que está compuesta por más de un 50% de población indígena, y que durante la pasada década fue escenario de una larga guerra civil, en este evento los más afectados fueron los pueblos indígenas los que, paradójicamente, han estado al margen del bloque de poder y la toma de decisiones del país.

Como lo señala la propia Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, los pueblos originarios de ese país alcanzan el 45% de la población total del Ecuador, sin embargo no tienen representación parlamentaria ni ocupan altos cargos de gobierno, a pesar del reconocimiento formal que la Constitución Política del país hace de los pueblos indígenas. Además más del 80% de la población indígena rural vive en situación de pobreza.

En Chile, según el Censo de 1992, más de un 10% de la población se autoidentificó como perteneciente a los pueblos indígenas, sin embargo aún existen resistencias para reconocer los derechos de estas poblaciones, incluso en algunos sectores de la población aún se estima que su condición de minoría debiera significar su definitiva incorporación o asimilación a la sociedad nacional (Naciones Unidas, 1999).

Otro hecho relevante a la información estadística y sociodemográfica, es que las cifras globales no reflejan la profunda heterogeneidad de estas poblaciones. Como hemos señalado, la palabra indígena es por sí misma una forma general de definir la situación y condición de importantes sectores de la sociedad latinoamericana, por lo común poblaciones pobres y excluidas de los procesos de modernización y modernidad. Otra característica propia es la **demanda por el reconocimiento de su identidad étnica**, demanda que no parece encontrarse en otros grupos humanos con la fuerza y la emergencia que tiene hoy entre los diferentes grupos indígenas de América Latina y el Caribe.

Recuadro 1

LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Son "...entre 40 y 50 millones de personas (según los criterios que se utilicen para hacer el cálculo) con adscripción étnica; es decir, individuos autoidentificados como miembros de conjuntos socioculturales que son diferentes de otros sectores de aquella sociedad nacional en la que se encuentran insertos. Estas agrupaciones humanas no son meros agregados de individuos, sino que constituyen verdaderos entes colectivos o comunidades que poseen características propias en lo referente a ciertas relaciones económicas, organización social, hábitos culturales, así como en torno a la lengua y otros rasgos. Las relaciones políticas que estos grupos establecen, internamente y

⁵ En todo caso, la experiencia ha demostrado que el reconocimiento constitucional y legal de los pueblos indígenas no significa necesariamente un cambio en su situación histórica de marginación y exclusión.

respecto de otros segmentos de la sociedad nacional, son también particulares. En tanto que los miembros de los respectivos grupos asumen los indicados patrones socioculturales propios, norman su vida social de acuerdo con ellos y establecen así la frontera respecto a los otros, es como conocemos la denominada identidad étnica”

Fuente: Díaz-Polanco, Héctor (1995) *Etnia y nación en América Latina* . Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México. (p.13).

Pero más allá de los rasgos compartidos del ser indígena, al interior de los países de la región coexisten diversos colectivos o comunidades, como señala Díaz-Polanco (1991), desde los cazadores recolectores de los llanos y selvas venezolanas y brasileñas compuestas por unos cientos de miles de personas, hasta las grandes sociedades agrarias altoandinas de Bolivia, Perú y Ecuador que alcanzan a varios millones de personas. Muchas de estas comunidades o entidades indígenas representan así mismo, una diversidad de comunidades lingüísticas, algunas de ellas entroncadas entre si, otras separadas por ramas idiomáticas distintas que cohabitan o comparten espacios territoriales comunes.

En México, por ejemplo, existen más de 50 grupos indígenas distribuidos a lo largo de todo el país, entre los más numerosos están los de lengua nahuatl, que habitan la zona centro sur y cuya población está compuesta por 1 millón de personas aproximadamente. Hacia el sur se encuentran las poblaciones de lengua mayance, Chol, Chuj, Huastecos (en el Golfo de México), Kanjobal, Lacandones, Mayas, de Yucatán, Tecos, Tlapanecos, Tojolabal, Tzeltal y Tzotzil, en conjunto representan una población de al rededor de 1 millón 300 mil personas. Esta misma cifra refleja una realidad interna muy diferente, por ejemplo, mientras los Lacandones, habitantes de la selva Lacandona en el Estado de Chiapas, alcanzan a unas 200 personas, los maya yucatecos llegan casi a las 600 mil personas distribuidos en zonas rurales y en grandes ciudades como Mérida.

La diversidad de los pueblos indígenas se expresa también en los variados espacios geográficos que ocupan dentro de los países y del continente. Aunque a los pueblos indígenas se les sigue asociando al ámbito rural, la migración campo/ciudad y el crecimiento natural de una población de origen indígena en zonas urbanas, representan una realidad cada vez más evidente. En Chile por ejemplo, se calcula que de las 998.000 personas indígenas censadas el año 1992, un 80% reside en áreas urbanas, la mayor parte de ellas en la zona metropolitana de la capital. En las décadas recientes, se calcula que las grandes ciudades como Lima, La Paz o Ciudad de México han recibido un aporte mayor de población indígena que el que recibieron históricamente debido, sobre todo, al deterioro y estancamiento de las economías comunitario/campesinas, la pérdida de recursos productivos y la atracción y necesidad del trabajo asalariado urbano.

Cuadro 1

AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN INDÍGENA CENSADA Y ESTIMACIONES POR PAÍSES, DÉCADA DE 1990

| País | Censos y Estimaciones | Año | Población | % |
|---------|-----------------------|------|---------------|------|
| Bolivia | Censo | 1992 | 3 058 208 (a) | 59.0 |
| | Estim | 1992 | 5 600 000 | 81.2 |

| | | | | |
|-----------|--------|------|--------------|------|
| Brasil | Estim. | 1992 | 1 500 000 | 1.0 |
| Colombia | Censo | 1993 | 744 048 | 2.2 |
| Chile | Censo | 1992 | 998 385 (b) | 10.3 |
| Ecuador | Estim | 1992 | 3 800 000 | 35.3 |
| Guatemala | Censo | 1994 | 3 476 684 | 42.8 |
| | Estim. | 1992 | 4 600 000 | 49.9 |
| Honduras | Censo | 1988 | 48 789 (c) | 1.3 |
| México | Censo | 1990 | 5 282 347(c) | 7.4 |
| | Estim. | 1992 | 10 900 000 | 12.6 |
| Nicaragua | Censo | 1995 | 67 010(c) | 1.8 |
| Panamá | Censo | 1990 | 194 269 | 8.3 |
| Paraguay | Censo | 1992 | 29 482 | 0.7 |
| Perú | Estim. | 1992 | 9 000 000 | 40.2 |
| Venezuela | Censo | 1992 | 314 772(d) | 0.9 |

Fuente: Adaptado de Peyser y Chakiel (1999), Peyser, Alexia y Chackiel, Juan (1999), La identificación de poblaciones indígenas en los censos de , en: *aspectos conceptuales de los censos del 2000*, CEPAL/ CELADE, Santiago de Chile. p.361.

a) Población de 6 años y más. (b) Población de 14 años y más. (c) Población de 5 años y más. (d) Censo Indígena.

2 Pobreza y marginalidad

La mayor parte de los pueblos indígenas viven en condiciones de extrema pobreza (Psacharopoulos y Patrinos, 1994; Plant, 1998). La pregunta que cabe hacer entonces ¿porqué ser indígena o negro es sinónimo de pobreza? La respuesta a esta pregunta guarda consigo una serie de otras interrogantes y un complejo de factores como lo que ya hemos analizado en las paginas precedentes. Pero por sobre todo plantean desafío en la medida que se requiere desatar los nudos que atan la condición étnico-racial a la marginalidad y la pobreza estructural.

Las principales causas de la situación de pobreza de los pueblos indígenas, son atribuidas a las reformas liberales del siglo XIX que tuvieron como objetivo la introducción de la noción de propiedad privada de las tierras (Plant, 1998), a este proceso, de pérdida progresiva de tierras y del quiebre de las economías comunitarias se sumaron los procesos de migración campo ciudad, la estructura y dinámica de la inserción laboral, tanto dentro de los espacios rurales como particularmente al interior de las ciudades.

Cuadro 2

LA POBREZA INDÍGENA EN AMÉRICA LATINA (porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza)

| Países | Indígenas | No indígenas |
|---------|-----------|--------------|
| Bolivia | 64.3 | 48.1 |

| | | |
|-----------|------|------|
| Guatemala | 86.6 | 53.9 |
| México | 80.6 | 17.9 |
| Perú | 79.0 | 49.7 |

Fuente: G. Psacharopoulos y H.A. Patrinos (1994).

En Chile, a principios de los años noventa el diagnóstico acerca de las situación de las poblaciones indígenas mostraba claras diferencias con el resto de la población, de tal manera que con el retorno de la democracia fueron considerados como grupo prioritario dentro los programas y políticas sociales de gobierno. Un informe del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), señalaba en 1996 que los principales elementos diagnósticos que caracterizaban a este sector del país eran:

- Deterioro de sus condiciones de vida y creciente marginalidad.
- Conflicto de tierras y aguas en las comunidades indígenas, producto de procesos de división, usurpación, ventas fraudulentas, arriendos y otros.
- Fuerte proceso de emigración desde las comunidades a sectores urbanos.
- Bajo nivel de oportunidades y acceso al sistema escolar; baja calidad de la educación y no pertinencia de la misma al no tomar en cuenta la realidad cultural y lingüística de los pueblos indígenas.
- Falta de acceso a sistemas de capacitación técnico-profesional y la educación superior.
- Problemas referentes al acceso y administración de justicia.

En el caso de Bolivia, un estudio publicado en 1994, señalaba que: *“El estancamiento y creciente proceso de empobrecimiento del área rural origina un rápido proceso de urbanización del país, concentrando a la población fundamentalmente en las ciudades principales, lo cual tiene directa implicancias en el empleo, en los ingresos económicos y servicios de saneamiento urbano, etc.”* (Schutter, 1994). El mismo estudio indicaba que en Bolivia, 75 niños de cada mil nacidos vivos morirán antes de cumplir el primer año de vida, la mayor parte de esta nueva población es de origen indígena.

En México, más del 50% de las viviendas ubicadas en regiones indígenas no tiene electricidad, 68% carece de agua entubada, 90% no tiene drenaje y 76% tiene piso de tierra. El Censo de 1990 reveló que en las localidades con 30% y más de población indígena 26% de los habitantes entre 6 y 14 años no acudió a la escuela. Sólo el 59% de los mayores de 15 años sabía leer y escribir y el 37% no había asistido nunca a la escuela (Federico Enríquez, Revista *Epoca*, 23 de marzo de 1998, en <http://www.indigena.org/epoca.html>).

3. La migración indígena

La migración entre los pueblos indígenas constituye uno de los fenómenos más importantes en la actualidad. Aunque sus orígenes se remontan a la historia colonial sus mayores efectos aparecen durante el siglo XX. El deterioro de las economías campesinas, la pérdida y disminución de las tierras comunitarias, la carencia general de recursos productivos, el crecimiento de la población, la salarización, la pobreza y la “atracción cultural” de la ciudad son algunas de las causas de este tránsito que casi siempre ha tenido la misma dirección: campo-ciudad. Para las ciencias sociales, como para el sentido común, la migración de los indígenas hacia las ciudades ha tenido un significado claro, la migración a la ciudad es sinónimo de muerte cultural, de asimilación y discriminación. Este supuesto, plantea la idea de que el migrante rompe con su comunidad y se

integra al escenario no indígena de la urbe. Tal tesis aparente ser verdad porque las condiciones que ofrece la ciudad para el desarrollo de las identidades indígenas no son las más propicias. El sentido de comunidad, sobre todo, pierde su riqueza y complejidad. La imagen es la de un individuo y/o su familia tratando de asimilarse o mimetizarse con los tonos urbanos, en el mejor de los casos la síntesis podría ser una hibridación de rasgos culturales y modos de ser, y en el extremo la imagen de un indio despojado de todo “atributo” de tal.

En las últimas décadas la numerosa migración indígena a las ciudades ha cambiado los patrones con que antes se miraba el fenómeno, sobre todo si se tiene en cuenta que en algunos países el balance de la población urbano/rural se inclina progresivamente hacia las ciudades, como en el caso de Chile, donde más del 70% de la población indígena vive en ciudades formando, muchas veces, núcleo de migrantes que dan continuidad a los nexos con sus tierras de origen. Es lo que ocurre con la formación de barriadas, poblaciones o pueblos jóvenes de Ciudad de México, Bogotá, Santiago o Lima, donde se han formado verdaderos barrios indígenas que dan cabida a las sucesivas oleadas de nuevos migrantes y que constituyen redes formales e informales, organizaciones vecinales, culturales, políticas y productivas que poseen como núcleo aglutinador un sentido de pertenencia o identidad colectiva. Este fenómeno podría ser fundamental para entender los procesos de etnogénesis en el ámbito urbano porque la construcción de los vínculos de parentesco y comunitarios en la ciudad permitirían la reelaboración de la tradición (ceremonias y fiestas tradicionales, etc.) en un contexto diferente y muchas veces hostil.

Cuadro 3

ESTIMACIÓN DE POBLACIÓN DE LA ETNIA INGA EN COLOMBIA Y EN EL EXTERIOR 1987-1988 (población mínima sin ajuste)

| Regiones y ciudades | Familias | % | Población | % | Promedios personas por familia |
|--|--------------|--------------|---------------|--------------|--------------------------------------|
| Valle de Sibundoy, Putumayo | 623 | 17.8 | 6 262 | 28.9 | 10.0 |
| Ciudades en Colombia, Venezuela y Panamá(*) | 2 087 | 59.6 | 10 854 | 50.2 | 5.2 |
| Bajo Putumayo (incluido Cauca) | 464 | 13.3 | 2 988 | 13.8 | 6.4 |
| Caquetá | 55 | 1.6 | 288 | 1.3 | 5.2 |
| Nariño | 204 | 5.8 | 1 024 | 4.6 | 5.0 |
| Amazonas | 66 | 1.9 | 274 | 1.2 | 4.2 |
| Total | 3 499 | 100.0 | 21 690 | 100.0 | 6.2 |

Fuente: Urrea, Fernando (1994). (*) Incluye población descendiente.

El cuadro anterior muestra el grado de movilidad y relocalización que alcanza un grupo indígena de Colombia, la mayor parte residente en ciudades (50.2%). No sólo de Colombia, sino que

también de Venezuela y Panamá, el resto habita en sus territorios históricos y otras áreas interiores del país.

La instalación de grandes contingentes indígenas en zonas urbanas no significa necesariamente que los migrantes pierdan sus vínculos con la comunidad o pueblo de origen, como en general se ha creído hasta ahora. En numerosos casos tanto migrantes como residentes rurales mantienen vivos sus lazos de parentesco, sus vínculos sociales y emocionales con sus lugares de origen. Urrea (1994), señala que los desplazamientos de migrantes indígenas o negros a los centros urbanos más que la pérdida de la identidad muestra un adaptación continua, lo que está asociado “*a la lengua de origen, la conservación de uniones preferenciales entre miembros del mismo grupo de procedencia, la mantención del sistema de familia y de compadrazgo con algunas variaciones, los patrones de crianza y socialización comunes a las áreas de origen y la conservación de una buena parte de las tradiciones vernáculas, sobre todo, de una cosmovisión o inconsciente colectivo común*” (Faust 1990, citado por Urrea, 1994).

En el caso de los migrantes urbanos es común el retorno al pueblo de origen, como entre los aymarás del norte de Chile y de los Andes bolivianos, con el fin de celebrar las fiestas patronales, visitar a los muertos o establecer relaciones comerciales con miembros de la comunidad. En países como Bolivia, Colombia, Perú, Chile, Guatemala y México existen complejas redes comerciales indígenas que articulan espacios lejanos y diversos, incluso a través de fronteras transnacionales. En algunos casos, se ha comprobado que una parte importante de la población indígena que emigra a las ciudades retorna a su lugar de origen, es el caso de las mujeres mapuche de Chile (ver recuadro).

Recuadro 2

LA MIGRACIÓN MAPUCHE EN CHILE Y EL REGRESO A LA COMUNIDAD

“Las mujeres mapuches se van a trabajar a Santiago principalmente, pero también después de unos diez años de trabajo doméstico un sector vuelve a la comunidad. Las migraciones femeninas se producen entre los 18 y 28 años. A partir de allí, un porcentaje muy alto, equivalente al 50 por ciento de su generación, vuelve al campo, según los datos consignados por nuestra reelaboración del Censo de 1992. Entre 24 y 34 años hay 1 700 personas que han vuelto o reemigrado a las comunidades. De ellos, 761 han venido de Santiago, de los cuales 471 son mujeres y solo 290 hombres. En cambio los hombres aparecen regresando desde el exterior al país, principalmente, de la Argentina. La proporción de niños que regresan a las comunidades también es alta, lo que permitiría suponer que muchas madres vuelven con sus hijos a la casa paterna. Posiblemente coincide con el momento en que los padres están viejos y los hijos vuelven a cuidarlos. La vuelta de las mujeres, no pocas veces con sus hijos, sería una importante contratendencia, ya que estaría posibilitando mejores condiciones de reproducción de la sociedad mapuche rural”.

Fuente: Bengoa, José (1997), *Los mapuche: comunidades y localidades en Chile*. INE, SUR, Santiago de Chile.

Un fenómeno adicional al de las migraciones en las últimas décadas es el de las poblaciones desplazadas. Los desplazamientos se originan debido a un conjunto de factores, entre los cuales los más importantes son la acelerada depredación del medio ambiente y los recursos naturales en tierras indígenas, y por otro a causa de las guerras y acciones de violencia focalizada o generalizada.

En décadas pasadas, países como El Salvador y Nicaragua sufrieron desplazamientos de población indígena debido a las guerras civiles. Lo mismo ocurre hoy en día en zonas de conflictos como el Estado de Chiapas en el sur de México y sobre todo en Colombia donde la situación para los pueblos indígenas tiende a empeorar cada día. En este país, la acción de grupos armados, narcotraficantes, guerrillero y bandas paramilitares han creado un clima de violencia generalizada en ciertas áreas, afectando en forma directa a diversos grupos indígenas los que han sido desplazado o conminados a sumarse a las acciones. Los U'wa en la Guajira y los Cuibas en Arauca-Apure son los principales grupos indígenas afectados por las bandas armadas. La acciones de violencia afectan también los recursos patrimoniales de las comunidades, fuentes de agua, bosques y tierras que son contaminados o destruidos por las acciones militares. En muchos casos, la violencia ha sido dirigida directamente contra los indígenas. Recientemente, el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial con sede en Ginebra, ha denunciado que se está haciendo común el asesinato de dirigentes indígenas y de poblaciones indefensas.

4. Empleo y trabajo

El perfil ocupacional de la población indígena en el ámbito latinoamericano es difícil de determinar dada la escasez de información existente sobre el tema. No obstante, es posible suponer que las poblaciones migrantes ocupan nichos similares a la población no indígena que transita del campo a la ciudad. La diferencia entre unos y otros, reside en la mayor presencia del contingente indígena en ciertas áreas específicas de la estructura laboral, lo que denota una cierta segregación indígena en empleos y ramas específicas.

Algunos de los ejemplos que se repiten con mayor frecuencia son los del comercio (muchas veces informal), el trabajo por cuenta propia y el servicio doméstico, en el caso de las mujeres, situación que se repite al menos en los casos conocidos de México, Guatemala, Perú y Chile; en el caso de los hombres indígenas, el principal nicho ocupacional se encuentra en el trabajo asalariado.

El perfil ocupacional indígena tiene un componente genérico importante, mientras los hombres acceden a trabajos que les permiten una mayor movilidad laboral, las mujeres en varios países de la región acceden al trabajo doméstico en la ciudad. En Chile, la proporción de mujeres mapuche que se encuentran en el trabajo doméstico alcanzaba, en 1992, a un 28% de la Población Económicamente Activa Femenina.

El principal problema que enfrenta la población indígena migrante para su integración al mercado laboral urbano se encuentra en factores de tipo estructural, como la menor escolaridad relativa del conjunto de su población o la escasa o nula preparación para enfrentar las demandas de la estructura productiva. De esta manera, su ingreso a la salarización se produce en condiciones de precariedad e informalidad. La salarización formal, una característica propia del proceso

modernizador, queda fuera del alcance de los grupos que recién se instalan en la ciudad (Pérez-Sainz, 1994).

Debido a las difíciles condiciones en que se desenvuelve la trayectoria laboral campo-ciudad, los indígenas están obligados a establecer un conjunto de estrategias en la que deben combinar ocupaciones propias de la ciudad con la venta de productos agrícolas a pequeña escala o el empleo en trabajos estacionales en predios agroindustriales. En muchas ciudades intermedias e incluso en grandes ciudades, los indígenas combinan el trabajo asalariado urbano con el trabajo o la venta de productos prediales de las tierras comunitarias a las cuales pertenece su familia de origen.

Entre los Aymará de Chile y Bolivia, por ejemplo, las dobles residencias son comunes y responden a una estrategia de uso del espacio y los recursos. También, los flujos de población estacionales son algo común en aquellas comunidades donde se combinan estrategias de venta de fuerza de trabajo (estacional o de temporada) y generación de ingresos prediales agropecuarios como ventas de artesanía y otras mercancías. Entre el campo y la ciudad hay un flujo permanente de personas y productos que van en una u otra dirección. Esta economía informal parece ser un aspecto clave para entender no sólo la productividad y sobrevivencia indígena sino que también los procesos de cambio y reproducción sociocultural.

Cuadro 4

PERFIL DE PUESTO DE TRABAJO POR IDENTIFICACIÓN ÉTNICA Y SEXO EN CIUDAD DE GUATEMALA (1989)

| Características | Indígenas | | | No indígenas | | |
|-----------------------|----------------------------------|---|-----------------------------------|--------------------------------|---|-----------------------------------|
| | Hombres | Mujeres | Total | Hombres | Mujeres | Total |
| Categoría Ocupacional | Asalariado de empresa 36.8% | Trabajadoras por cuenta propia 28.4% | Asalariado(a) de empresa 28.8% | Asalariado de empresa 43.7% | Trabajadoras por cuenta propia 38.2% | Asalariado(a) de empresa 41.7% |
| Rama de actividad | Industria manufacturera 33.9% | Comercio 53.2% | Comercio 35.7% | Servicios 33.7% | Servicios 35.3% | Servicios 34.3% |

Fuente: Adaptado de: Pérez-Sainz, Juan Pablo (1994).

Lo anterior señala la necesidad de revisar las concepciones tradicionales de parentesco y familia, en tanto base de determinados vínculos sociales, frente a lo que se pensó como característica propia de la modernidad: la pérdida de los lazos sociales, el ascenso del individuo, lo comunitario y el parentesco relegados a la categoría de “rasgos de la tradición”. Sin embargo, entre los pueblos indígenas estos vínculos parecen no haber desaparecido del todo, más bien parecen recrearse y profundizarse, lo que para los pueblos indígenas tienen una importancia fundamental en los contextos de modernidad actuales. Esta verdadera **sinergia social indígena**, articulada por los

procesos de re/construcción y reelaboración de las identidades, se ha transformado en un **capital social indígena** desde el cual se proyecta su situación actual y futura.

5. El problema educacional

La educación es uno de los factores centrales en la situación de desigualdad y exclusión que viven los pueblos indígenas y las minorías étnicas y nacionales. La situación de pobreza de los grupos étnicos y raciales es la mejor demostración de que los modelos educativos aplicados hasta ahora no han tenido los efectos que en algún momento se esperaban: la integración a la sociedad nacional junto a la asimilación de valores culturales ajenos. La inequidad educativa entre los pueblos indígenas se expresa de dos formas, por una parte como exclusión o dificultad de acceso al sistema, por otra, por que en términos de contenidos, y estrategias pedagógicas generales no recoge la diversidad ni las especificidades convirtiéndose en un instrumento de dominación y asimilación.

La exclusión de los pueblos indígenas de los sistemas educativos se manifiesta claramente en los altos índices de analfabetismo, sobre todo entre los grupos de mayor edad, y el bajo número promedio de años de estudio alcanzado, sobre todo en los niveles de educación media y superior. En Ecuador, por ejemplo, sólo el 53% de la población indígena accede a la educación primaria, 15% a la secundaria y 1% a la universitaria o superior (OPS, 1998). En Panamá, la proporción de analfabetismo, según el Censo de 1990, era de un 15% en el sector rural, de un 3.3% urbano y 44.3% entre la población indígena. En México en las regiones con mayor número de población indígena el analfabetismo duplica y en muchos casos triplica al resto de la población.

A los problemas de acceso y cobertura educativa se agregan los de “pertinencia” pedagógica. Hasta principios de la década, la mayor parte de los países de la región, salvo algunas excepciones, no habían abordado el tema de la interculturalidad y el bilingüismo. Hasta ahora, la educación para los pueblos indígenas ha sido un mecanismo y un instrumento para intervenir las culturas específicas en un contexto de dominación ejercido por una “cultura nacional”. Sin embargo, diversos estudios han demostrado el fracaso de esta propuesta (Zúñiga *et al.*, 1987) y la necesidad de buscar rutas alternativas que permitan que las sociedades indígenas puedan incorporarse al manejo de los códigos de la modernidad sin que ello signifique una pérdida de su identidad étnica, su lengua y cultura. Al respecto Varese señala que “... *para los países que durante el último medio siglo intentaron asimilar a los pueblos indios, el reconocimiento del fracaso integracionista ha significado la necesidad de una revisión a fondo de los principios y prácticas de la llamada política indigenista en el campo del desarrollo económico y de las políticas educativas*” (Varese, 1987).

El contexto para este cambio se produce durante las décadas de los setenta y ochenta, período en el cual se hace cada vez más explícita la demanda de las organizaciones y movimientos indígenas por una educación pertinente que considere sus propias especificidades. Hitos importantes para la conformación y visibilización de las demandas étnicas fueron las dos Reuniones de Barbados durante los setenta y el proceso de autonomización en Nicaragua de los Pueblos y Etnias de la Costa Atlántica.

Durante el mismo período, alcanzan un gran desarrollo, dentro de las ciencias sociales, la psicología y la educación, los enfoques de la interculturalidad, el multiculturalismo, el bilingüismo y el respeto a la diversidad cultural.

Los planteamientos actuales señalan la necesidad de superar los antiguos enfoques bajo los cuales se ha intentado (y se sigue intentando) asimilar a quienes son culturalmente diferentes: la “educación para igualar” (García Castaño et al., 1998). Los nuevos enfoque pretenden establecer un puente entre culturas en contacto que sólo actúan en términos de dominación y subordinación, la estrategia, como señala Durston (1999) es pensar que la eficacia pedagógica se logra si se supera la incomunicación intercultural. Por lo tanto, a la negación de la diversidad, en el plano educativo, se opone un conjunto de enfoques renovadores, algunos de los cuales están siendo aplicados en programas de educación con poblaciones indígenas en países como Bolivia, Perú y Guatemala.

Un ejemplo de ellos es la aplicación de las políticas lingüísticas en la región, algunas de ellas con antecedentes en políticas indigenistas de las décadas pasadas. La mayor parte de estas políticas incorporan programas y proyectos de educación intercultural bilingüe y están fundamentadas en el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas de su lengua y cultura (ver recuadro).

En el campo de la educación para adultos indígenas se está implementando en varios países de la región una metodología de intervención a gran escala en Chuquisaca y Potosí (Bolivia). Esta estrategia consiste en la implementación del método de bi-alfabetización integral (alfabetización bilingüe simultánea) para adultos sobre temas de desarrollo productivo y microempresariales, protección del medio ambiente, equidad de género, derechos civiles y salud comunitaria con énfasis en salud reproductiva (Hernández, 1999). En el proyecto participan a nivel de consultas y diseño de estrategias la CEPAL, el FNUAP (UNFPA) y UNIFEM.

Recuadro 3

POLÍTICAS LINGÜÍSTICAS EN AMÉRICA LATINA

“... en todos los países latinoamericanos, el español o el castellano es la lengua oficial del país, formando parte de la cultura nacional el quichua y demás `lenguas aborígenes´ en Ecuador, y las `lenguas autóctonas´ en El Salvador. En Perú (1993) `También es oficial en las zonas donde predominen el quechua y el aymará y demás lenguas aborígenes según la ley´. Esta norma y las de la nuevas Constituciones colombiana (1991) -`la lengua y dialecto de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios´- y nicaragüense (1987) -`las lenguas de las Comunidades de la Costa Atlántica también tendrán uso oficial en los casos que establezca la ley´- muestran semejanza con las disposiciones constitucionales españolas para la autonomía lingüística diferenciada”. (p.3)

La institucionalización de la educación bilingüe ha solido ser posterior a la oficialización, y toma cuerpo mediante la creación de un órgano específico en el seno de los ministerios de educación con responsabilidades varias según los casos. Ha estado frecuentemente acompañado de cierto debate a propósito de su ubicación y rango en los correspondientes ministerios de educación y, por tanto, acerca de su autonomía técnica y financiera. En efecto, ya existen Direcciones Nacionales Generales para esta disciplina en México desde 1978, haciendo gala de su temprana dedicación al sector, y en Ecuador (DINEIB) y Perú (DIEB) a partir de 1988, si bien ésta última desapareció poco después, y Chile (CONADI) en 1995; Departamento en Nicaragua (1989); y Sección de Área Indígena en Panamá. Para algunos, más importante que la creación de órganos nuevos es la clarificación de las responsabilidades ministeriales en el sector que nos ocupa. Así, Bolivia (proyecto Nacional de Educación Bilingüe, PNEB, 1990) y Guatemala (Programa Nacional de Educación Bilingüe, PRONEBI, 1985) mantenían todavía la actividad en los niveles de Proyecto y Programa, respectivamente, aunque la permanencia en ellos es, a veces, necesaria, hasta que no se logren los apoyos económicos y sociales imprescindibles. (p.9)

Fuente: Barnach-Calbó, Ernesto (1998) La nueva educación indígena en Iberoamérica, en Revista Iberoamericana de Educación Bilingüe Intercultural, en <http://www.oei.org.co>

Los enfoques teórico-metodológicos tienen directa relación con el grado de profundidad que se desea alcanzar en el cambio de las relaciones entre dos o más culturas diferentes, por ello vale la pena repasar algunas de las principales tendencias actuales sobre la materia. En primer lugar, se encuentra el ya mencionado enfoque de la educación para la asimilación cultural, en segundo enfoque apunta a **una educación donde la multiculturalidad es un contenido**, por que se trata de enseñar a valorar las diferencias culturales existentes tanto en el seno de una sociedad como en el mundo en general (García Castaño *et. al.*, 1998). Este tipo política educativa es la que existe hoy en día en países como Chile en que el proceso de reforma educativa, han incorporado temas como el respeto a la diversidad cultural, el re/conocimiento de las culturas indígenas y la tolerancia hacia los diferentes.

Un tercer enfoque corresponde a lo que se denomina pluralismo cultural y que tiene como sentido y objetivo la preservación de las culturas existentes y la extensión del pluralismo dentro del ámbito nacional o regional, el pluriculturalismo rechaza tanto la asimilación como el separatismo.

La educación bicultural es el cuarto enfoque. Su propósito es producir sujetos competentes en dos culturas diferentes. Se trata de ofrecer equidad en la educación y en los entrenamientos sociales y laborales para que los sujetos tanto de las minorías como de las mayorías tengan iguales oportunidades de desarrollo económico y social, sin que esto signifique la pérdida de la cultura, la lengua o la identidad para ninguno de los dos grupos (García Castaño *et. al.*, 1998).

Un quinto enfoque mencionado por García Castaño, es el de la educación multicultural y reconstrucción social donde *“se concibe la educación multicultural como un proceso encaminado a lograr un desarrollo de los niveles de conciencia de los estudiantes de minorías de sus padres y de la comunidad en general acerca de sus condiciones socioeconómicas, con objeto de capacitarles para la ejecución de acciones sociales basadas en una comprensión crítica de la realidad”*. Este enfoque se enmarca también dentro del modelo del *social empowerment*, las teorías del conflicto y la resistencia cultural, desde la psicología, las teorías del desarrollo cognitivo y el carácter constructivista del aprendizaje.

6. Salud y equidad

Aunque no se cuenta con información precisa la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la OIT han señalado que *“las minorías étnicas muestran un deterioro en sus condiciones de salud superior a la media de la población general”* (OIT/OPS, 1999). Según este informe, las etnias están excluidas en diferentes grados y formas de la protección social en salud en casi todos los países de la región. Un documento de OPS/CEPAL (1997) señala que la discriminación étnica es una de las principales causas de inequidad en salud dado que viven en condiciones de extrema pobreza en materia de salud, subalimentadas, con una extrema precariedad sanitaria. Los organismos señalan que la discriminación de la medicina tradicional, en favor de la medicina occidental, durante décadas ha descuidado o negado la posibilidad de contar con la rica tradición médica que poseen las poblaciones indígenas. En el futuro la gestión comunitaria-participativa en salud, los programas de aprendizaje compartido, la validación y rescate de la medicina tradicional, pueden ser estrategias viables para el mejoramiento de los indicadores de salud entre las poblaciones indígenas.

Como ejemplos de la situación desventajosa en salud que viven los pueblos indígenas, presentamos los casos de Bolivia, Venezuela y Panamá.

En Bolivia, las provincias con mayor número de población indígena, especialmente aymará (23.5%) y quechua (34%) son, a su vez, las que poseen los peores indicadores de salud del país. Mientras en La Paz la mortalidad infantil llegó a 106 por 1 000 nacidos vivos, en todas las provincias aymarás de Oruro y Potosí se mantuvo entre 120 y 135 por 1 000 nacidos vivos. La desnutrición infantil grave y moderada en los niños menores de 5 años fue superior al promedio nacional en las provincias de Inquisivi, Tamayo y Omasuyo de La Paz (OPS, 1998, Vol.II).

Entre los quechuas, el acceso a los servicios de salud es similar al de los aymarás, mientras en provincias con menor cantidad de población indígena el 70% accede a los servicios de salud, en provincias quechuas como Tapacarí sólo lo hace el 11%. En las provincias quechuas la mayor parte de la población (entre un 50 y 85% de la población) accede a la medicina tradicional. Mientras que entre los grupos guaraníes, se encuentran las más altas tasas de incidencia en enfermedades transmisibles, 5 a 8 veces más alta que la media nacional. Según la OPS, las enfermedades gastrointestinales, especialmente la diarrea aguda, constituye la primera causa de muerte en la infancia y en niños menores de 5 años (OPS, 1998, Vol.II: 112-113).

En Venezuela, la población indígena también presenta altos indicadores negativos de salud, particularmente entre los grupos que habitan en la selva y los indígenas migrantes. Según algunas investigaciones en los yanomamis de Amazonas entre un 58.3% a un 84% de la población se infecta

de hepatitis B en algún momento de su vida, esta es la tercera causa de muerte después de la malaria y la desnutrición. Los indígenas yanomamis, antiguos habitantes de las selvas amazónicas, son afectados además por una serie de otras enfermedades infectocontagiosas a lo largo de la cuenca del Orinoco. En las zonas selváticas la baja cobertura médica ayuda en esta situación dada la superficie y la densidad de población lo que dificulta el acceso y el control periódico de la población en cuestión. Aunque se han organizado algunos programas de vacunaciones masivas en comunidades indígenas (especialmente entre los años 1992-1995) enfermedades como la tuberculosis en el Estado de Zulia alcanzaban a 167.9 por 100 000 habitantes en la población indígena, mientras que entre los no indígenas esta cifra era de 27.7 por cada 100.000 habitantes (OPS, 1998, Vol.II).

Lo mismo ocurre en Panamá. Aunque no existe información desagregada las provincias con mayor número de población indígena muestran claramente los peores índices de salud respecto del resto de la población. En la Provincia de Boca de Toro, por ejemplo, la mortalidad por diarrea en los últimos años fue de 34.4 por 100 000, mientras que la tasa nacional era de 6.4. En la comarca de San Blas la incidencia máxima de cólera en 1993 era 80 veces a la tasa nacional y la incidencia de neumonía en 1994 era seis veces más alta que la tasa nacional (OPS, 1998).

7. Participación y representación política

El problema de la participación y representación política de los pueblos indígenas, las minorías étnicas y raciales, se encuentra en la base de su exclusión y desigualdad. Los movimientos sociales y las demandas políticas de las organizaciones indígenas han mostrado, en las últimas décadas, la necesidad de que los Estados realicen profundas reformas en el plano de la participación y representación política para ser reconocidos como elementos claves de la ciudadanía, la integración y la cohesión social, la gobernabilidad y estabilidad democráticas de los países de América Latina y el Caribe.

En Bolivia, donde le 60% de la población es indígena, se han realizado grandes esfuerzos por llevar al terreno de la práctica los compromisos adquiridos por el país en materia de reconocimiento de los derechos políticos, sociales y culturales de las poblaciones indígenas. Un ejemplo de ello fue la elección como Vicepresidente de la República para el período 1993-1997, del profesor Víctor Hugo Cárdenas, alto dirigente de la organización indígena Tupac Katari. La participación y representación política de los pueblos indígenas en Bolivia se ha visto favorecida durante el mismo período por la promulgación de la Ley de Participación Popular.

Aunque es evidente que en Ecuador aún quedan muchos obstáculos por superar, el esfuerzo de las organizaciones indígenas después de largas décadas de luchas ha permitido que miembros de organizaciones como la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), que tiene una gran influencia política en el país, acceda progresivamente a cargos de responsabilidad política nacional. En los últimos años, las organizaciones indígenas ecuatorianas han participado en las instancias más altas del poder, como la última Asamblea Nacional Constituyente en la que se presentaron con propuestas e iniciativas propias.

Recuadro 4

EL SISTEMA DEMOCRÁTICO Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN ECUADOR

Hasta el presente, los indígenas que desean expresarse políticamente están obligados a hacer tratos electorales con partidos, o con políticos, que estarían dispuestos, en asuntos puntuales a defender algunas reivindicaciones. Pero estos “pactos”, que no se hace públicamente, no tienen garantía constitucional, ni pero jurídico, con todas las implicaciones que esto deja suponer: el electorado indígena permanece, sin quererlo, en situación de “masa electoral flotante”, en expectativas hasta el último momento, tratando de ver claro a través de las jugadas propias del sistema político nacional, y condenado a ser considerado indefinidamente como elector “no seguro”, pues su comprensible desconfianza le obliga constantemente a reajustar sus opiniones y su práctica política. El hecho de los electores indios no puedan valerse de compromisos preelectorales ni insistir en sus puntos de vista, significa que la manera en que los indígenas se insertan en el juego político nacional no es “sano” y pone de relieve una carencia fundamental: su falta de medios políticos propios”

Fuente: Santana, Roberto (1995), *Ciudadanos en la etnicidad. Los indios en la política o la política de los indios, Biblioteca Abya Yala N°19, Ecuador.*

Durante los últimos años, la CONAIE ha tenido una relevante participación en el diálogo con el gobierno, ha propuesto el proyecto de Ley sobre Nacionalidades Indígenas, ha participado en la discusión de la Ley de Desarrollo y en el marco global de estrategias y políticas del Estado dirigidas a los pueblos y nacionalidades indígenas.

En el mismo campo, miembros de la organización indígena Pachakuti han alcanzado altos cargos a nivel nacional, como Nina Pacari, segunda vicepresidenta del Congreso Nacional y José María Cabascango, vocal del Tribunal Supremo Electoral. Pese a los avances, las organizaciones reclaman que su participación en instancias de poder y en cargos de representación es claramente insuficiente si se compara con el tamaño de la población y el nivel de organización que poseen. La participación política de los pueblos indígenas del Ecuador contrasta, sin embargo, con los altos niveles de pobreza en que viven amplios sectores, casi un 80% en zonas rurales.

En términos globales, la participación política de los pueblos indígenas en el ámbito es tal vez uno de los factores que muestra con mayor claridad la exclusión y la discriminación sobre todo en países y zonas donde la población indígena es mayoritaria. El conflicto de Chiapas, las movilizaciones en Ecuador durante el mes de enero del 2000 y los conflictos en tierras mapuche en Chile están demostrando que existe una creciente demanda indígena por influir en la toma de decisiones sobre su propio destino. Sin ir más lejos, es de suponer que en los países con alto número de población indígena la legitimidad y gobernabilidad a nivel nacional o local podría verse afectada si es que el Estado no recoge en su seno las demandas de dicho sector.

8. Medio ambiente, tierra y territorio indígenas

La inequidad y los desequilibrios sociales derivados de la exclusión y marginación de los pueblos indígenas en América Latina y el Caribe, está en directa relación con el deterioro de sus recursos naturales, la disminución y pérdida de sus territorios ancestrales. En varios países los grandes proyectos de desarrollo, que benefician a la mayor parte de sus habitantes, tienen muchas veces consecuencias negativas para las poblaciones indígenas.

El problema se produce porque la relación de los pueblos indígena con la tierra, tiene un significado que no sólo se reduce a factores de carácter económico-productivo, sino que a una visión holística que conjuga los aspectos sociales, culturales, espirituales, religiosos y económicos, de ahí la necesidad de incorporar, tal como lo ha hecho el Convenio 169 de la OIT y la Agenda 21 de la Cumbre de Río, el concepto de territorio, como una manera de comprender la visión integral y globalizadora que los indígenas tienen de la tierras, el medio ambiente, los recursos naturales y el territorio.

En los últimos años, las inequidades sobre este punto han ido en aumento, debido a que en muchas ocasiones los derechos de los pueblos indígenas en relación a sus territorios, son desconocidos o negados por el derecho positivo de los modernos Estados que pasa por sobre el derecho consuetudinario o particular, fuente desde la que los pueblos indígenas regulan el uso, ocupación y distribución de las tierras, como en los casos indios yanomamis y los territorios de la amazona venezolano y brasileño.

La tala indiscriminadas de bosque nativo, la extracción petrolífera o la construcción de embalses y represas ha tenido consecuencias devastadoras sobre los grupos indígenas y su entorno. Este es uno de los motivos por los que a nivel internacional la demanda por derechos territoriales sea la cara más visible de la “emergencia indígena”, a lo que ha colaborado también la preocupación de organismos internacionales y multilateral como la OEA, el Banco Mundial y el BID, así como un conjunto de instrumentos que han “operacionalizado” las demandas indígenas, tales como el Convenio 169 de la OIT; la Agenda 21 de la Cumbre de la Tierra (Sección III: Fortalecimiento del papel de los grupos sociales, Cap.26. Poblaciones indígenas y comunidades) o la Convención Sobre Diversidad Biológica (Art.8, letra J).

A nivel continental se han registrado grandes avances para el reconocimiento de los derechos ancestrales indígenas en materia de territorio, medio ambiente, posesión, administración y uso de recursos. En países como Brasil y Bolivia este reconocimiento ha sido traspasado a las Constituciones respectivas y al ratificar el Convenio 169 de la OIT han hecho suyas un conjunto de normas referidas a estos tópicos. El Convenio 169 declara entre otros puntos, que “Deberá reconocerse a los pueblos indígenas el derecho de propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan...” y agrega un punto no menos importante que señala: “Los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente”. Existe, entonces, un conjunto de normas explícitas que recogen en toda su amplitud y significado, la necesidad actual de reconocimiento jurídico y político de los derechos territoriales y la autonomía de los pueblos indígenas para disponer de dichos territorios.

Sin embargo, hasta ahora muchas de estas declaraciones son sólo eso, declaraciones sin efectos reales para los pueblos indígenas, quienes son testigos y protagonistas del deterioro de su hábitat y medio ambiente tanto por el sobre uso debido a la escasez de tierras como a causa de los grandes proyectos de desarrollo. Al deterioro ambiental y la pérdida de recursos, se suma el hecho de que una gran cantidad de territorios indígenas son escenarios de conflictos armados, lo que ha

provocado enormes daños a comunidades enteras que han sido desplazadas o se han visto obligadas a emigrar.

Recuadro 5

LA AGENDA 21 Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS.

“Las poblaciones indígenas y sus comunidades han establecido una relación histórica con sus tierras y suelen ser, en general, descendientes de los habitantes originales de esas tierras. En el contexto del presente capítulo, se sobre entiende que el término “tierras” abarca el medio ambiente de las zonas que esas poblaciones ocupan tradicionalmente. Las poblaciones indígenas y sus comunidades representan un porcentaje importante de la población mundial. Durante muchas generaciones han acumulado conocimientos científicos tradicionales holísticos de sus tierras, sus recursos naturales y el medio ambiente. Las poblaciones indígenas y sus comunidades habrán de disfrutar a plenitud de los derechos humanos y las libertades fundamentales sin trabas ni discriminación. Su posibilidad de participar plenamente en las prácticas de desarrollo sostenible en sus tierras ha tendido a verse limitada como resultado de factores de índole económica, social e histórica. Habida cuenta de la relación recíproca existente en el medio natural y sus desarrollo sostenible y el bienestar cultural, social, económico y físico de las poblaciones indígenas, en las actividades nacionales e internacionales encaminadas a lograr un desarrollo ecológicamente más racional y sostenible se debería reconocer, promover y fortalecer el papel de las poblaciones indígenas y sus comunidades, y darle cabida”.

Fuente: *Agenda 21, Sección III: Fortalecimiento del papel de los grupos sociales, Cap.26. Poblaciones indígenas y comunidades.*

La demanda energética, por ejemplo, es un factor que afecta profundamente a las comunidades indígenas que viven en sus territorios ancestrales. En Bolivia, la Central Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB) ha señalado que la construcción de la represa El Bala sobre el río Beni, afectará directamente a la Reserva Indígena y Biosférica Pilon-Lajas, así como al Parque Nacional Madidi, las tierras comprometidas están habitadas por los grupos indígenas Tacanas, Chimanos, Moseetes, Ese-ejjás, Lecos y Quechuas.

En Colombia, la concesión y explotación de fuentes petrolíferas afecta directamente a territorios y poblaciones indígenas. La deforestación es otra amenaza a las tierras indígenas de este país, la comercialización de maderas finas ha incentivado explotaciones a gran escala sin que exista una política de protección a las tierras y recursos indígenas, en los cuales habitan, pero que según el derecho y legislación nacional no poseen en términos legales.

En Venezuela, diversos grupos indígenas han sufrido el desplazamiento de sus tierras originarias debido a la instalación de grandes proyectos y a los nuevos planes de ordenamiento y uso del territorio. Las concesiones carboníferas y petroleras han afectado a grupos como los yucpa, barí, karañakae y saimadoyi.

En Chile, los indígenas mapuche-pehuenches han librado una dura batalla para oponerse a la construcción de seis represas y centrales hidroeléctricas, una de ellas –Pangue- ya terminada y otra

–Ralco- en construcción sobre el curso medio y superior del río Bío-Bío (Región de Concepción). El sistema de represas dejará bajo las aguas casi 4.000 hectáreas de tierras y bosques, unos de los últimos territorios indígenas sin explotar, un rico ecosistema de extraordinaria belleza en el cual han habitado los mapuche-pehuenche durante siglos. El “conflicto del Bío Bío” ha repercutido fuertemente en la sociedad chilena y específicamente en las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas demostrando la dificultad que tiene la implementación de megaproyectos en tierras indígenas sin el consentimiento, la información, la participación y el conocimiento previo de los pueblos indígenas y sus comunidades. La oposición de indígenas y ambientalistas al proyecto Ralco ha sido rotulada por sectores del Estado y la transnacional de generación eléctrica como de “oposición al progreso”.

9. Mujeres indígenas y medio ambiente

Si bien la degradación ambiental afecta por igual a hombres y mujeres, se reconoce que ciertos procesos de deterioro y contaminación del medio natural afectan con especial énfasis a las mujeres, las que deben sufrir la pérdida de recursos necesarios para su subsistencia con el consecuente desplazamiento hacia otras áreas geográficas en condiciones de precariedad y pobreza (Bello, 1998).

Las mujeres de los sectores rurales en general y las mujeres indígenas en particular poseen una alta especialización en el uso de ciertos recursos naturales. El **Punto K de la Plataforma de Beijing**, reconoce el papel central de las mujeres en la **administración y cuidado de los recursos ambientales**, para ello establece un conjunto de objetivos y actividades destinadas al mejor aprovechamiento de los aportes de las mujeres indígenas en este campo y de los riesgos a que están sometidas como producto del deterioro ambiental (ver Cuadro 10).

El conocimiento de las mujeres indígenas, derivado de esta especialización, es fundamental para la conservación de la biodiversidad. Por lo mismo, el papel de las mujeres en el manejo sustentable de los recursos naturales ha sido considerado como un factor central en el **círculo de la pobreza rural**. El papel de las mujeres en el manejo y cuidado del medio ambiente es especialmente sensible en aquellas áreas donde existe una relación y dependencia de recursos específicos que están bajo su control.

Es el caso de los productos no maderables del bosque nativo, por ejemplo, de los cuales depende tanto la salud, la alimentación e ingresos de muchas familias indígenas que a través del trabajo de las mujeres se abastecen de la recolección de hongos, raíces y hierbas medicinales, fibras y cortezas para elaboración de productos artesanales y tintes, leña, entre otros. Lo mismo sucede con recursos como el agua y la tierra, que habitualmente aparecen en manos de los hombres pero sobre los cuales las mujeres ejercen control y administración. La base de esta especialización femenina se encuentra en una racionalidad productiva y reproductiva de las mujeres indígenas que actúa bajo una lógica de protección y sustentabilidad dada la importancia que tienen tales recursos para la sobrevivencia del grupo doméstico y la comunidad.

Recuadro 6

MUJERES INDÍGENAS Y MEDIO AMBIENTE: EL PUNTO K DE LA PLATAFORMA DE ACCIÓN DE BEIJING (EXTRACTO).

- **Lograr la participación activa de las mujeres en la adopción de decisiones relativas al medio ambiente en todos los niveles.**

a) Asegurar las oportunidades a las mujeres, inclusive a las pertenecientes a poblaciones indígenas, para que participen en la adopción de decisiones relativas al medio ambiente en todos los niveles, incluso como administradoras, elaboradoras de proyecto y planificadoras y como ejecutoras y evaluadoras de los proyectos relativos al medio ambiente.

d) Adoptar medidas adecuadas para reducir los riesgos para la mujer resultantes de peligros ambientales identificados, tanto en el hogar como en el trabajo y en otros ambientes, inclusive la aplicación adecuada de tecnologías poco contaminantes, teniendo en cuenta el enfoque preventivo convenido en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo;

e) Adoptar medidas para integrar una perspectiva de género en el diseño y la utilización, entre otras cosas, de mecanismos de gestión de recursos, técnicas de producción y desarrollo de las infraestructuras en las zonas rurales y urbanas, que sean ecológicamente racionales y sostenibles;

f) Adoptar medidas que reconozcan el papel social de las mujeres como productoras y consumidoras a fin de que puedan adoptar medidas ambientales eficaces, junto con los hombres, en sus hogares, comunidades y lugares de trabajo.

- **Integrar las preocupaciones y perspectivas de género en las políticas y programas en favor del desarrollo sostenible.**

a) Integrar a las mujeres, incluidas las mujeres indígenas, sus perspectivas y conocimientos, en condiciones de igualdad con los hombres, en la adopción de decisiones en materia de ordenación sostenible de los recursos y en la formulación de políticas y programas de desarrollo sostenible, particularmente los destinados a atender y prevenir la degradación ambiental de la tierra;

b) Evaluar las políticas y programas desde el punto de vista de repercusión sobre el medio ambiente y de la igualdad de acceso y de utilización por la mujer de los recursos naturales;

c) Asegurar que se realicen investigaciones adecuadas para evaluar de que modo y en que medida las mujeres son particularmente susceptibles o están particularmente expuestas al deterioro del medio ambiente y a los peligros derivados de éste, inclusive, cuando proceda, la realización de investigaciones y la reunión de datos sobre grupos concretos de mujeres, sobre todo de bajos ingresos, mujeres indígenas y mujeres pertenecientes a minorías;

d) Integrar los conocimientos y las prácticas tradicionales de las mujeres rurales en relación con el uso y al ordenación sostenibles de los recursos cuando se elaboren programas de ordenación del medio ambiente y de divulgación;

f) Promover el conocimiento de la función de las mujeres y fomentar las investigaciones sobre esta función, en particular de las mujeres rurales e indígenas, en la recolección y producción de alimentos, la conservación del suelo, el riego y la ordenación de cuencas hidrográficas, el saneamiento, la ordenación de las zonas costeras y el aprovechamiento de los recursos marinos, el control integrado de las plagas, la planificación del uso de la tierra, la conservación de los bosques y la silvicultura comunitaria, la pesca, la prevención de los desastres naturales y las fuentes de energía nuevas y renovables, presentando especial atención a los conocimientos y a las experiencias de las mujeres indígenas.

g) Elaborar una estrategia de cambio para eliminar todos los obstáculos que impiden la participación plena y equitativa de las mujeres en el desarrollo sostenible y su acceso a los recursos y el control de éstos en un pie de igualdad.

h) Lograr que para el año 2000 todos tengan acceso a agua limpia y que diseñen y apliquen planes de protección y conservación ambiental para rehabilitar los sistemas de abastecimiento de agua contaminados y reconstruir las cuencas hidrográficas dañadas.

II. LOS AFROLATINOS

1. La colonización europea y los padrones de relaciones raciales

Los tipos de colonización por los cuáles han pasado los países de la región explica, en parte, los diferentes padrones de relaciones raciales existentes actualmente. El historiador neerlandés Harry Hoetnik indica la existencia de dos grandes variantes de encuentro colonial: una variante del “noroeste de Europa” (con las subvariantes británica y holandesa) y una variante ibérica (con las subvariantes portuguesa y española), quedando el colonialismo francés al medio de estas dos grandes vertientes (Hoetnik, 1967 citado en Ribeiro, s/d B).

Uno de los contrastes más importantes entre los padrones de relaciones raciales se basa en, por un lado, la construcción de una visión que considera dos categorías marcadamente opuestas —blancos y negros; y, por otro lado, en la idea de un *continuum* cromático que va del más negro al más blanco. Esta idea del *continuum* cromático trae consigo la noción implícita de que, siendo el mestizaje un hecho inevitable, lo mejor a hacer es buscar el “blanqueamiento”. Sea en el ámbito nacional —estimulando la inmigración de europeos—, o individual —prefiriendo el matrimonio con personas de piel más clara. Otro punto importante, que está ligado a la ideología del “blanqueamiento” es que, dentro del *continuum* cromático, la clasificación de las personas no se basa sólo en la apariencia física o en la ascendencia. Esto ocurre, por ejemplo, en **Brasil** y **Venezuela**, países en los cuáles otros criterios distintivos de clase social —como el nivel de ingresos y de educación— ocupan importante papel en la autoidentificación del color y en las evaluaciones subjetivas que gobiernan el comportamiento intergrupalo.

Con relación a la primera variante, se puede observar que en **Aruba** las relaciones raciales son altamente segregacionista y guardan trazos bastante semejantes al antiguo *apartheid* Sudafricano. Esta pequeña isla caribeña, próxima al litoral venezolano, cuenta con una población pobre y pequeña, constituida de mestizos de indios y blancos y algunos negros (renegados por la historia local). Para que se tenga idea del grado de segregación existente, algunos habitantes extranjeros construyeron una ciudad propia donde la población local —en su mayoría negra— no puede entrar y donde se habla el inglés y no la lengua de la isla —llamada *papiamentu*, una lengua criolla de base hispano-portuguesa. Como éstos se creen blancos y tejen una identidad para su nación demasiado exclusiva, dejando fuera la mayor parte de la población de la isla, los negros y los latinos. Algunos arubenses discriminan a los que no son vistos como autóctonos y miembros plenos de la nación. Hoy los hijos de inmigrantes latinoamericanos no pueden matricularse en las escuelas locales y crecen sin educación formal. En resumen, en Aruba la inclusión y consideración del *otro* es muy problemática (Ribeiro A, s/d A).

En **Suriname**, al contrario de Aruba, las relaciones raciales presentan tendencia al pluralismo. En este país los *saramakas* y sus vecinos *maroons* constituyen alrededor de un 15% de la población total. Esta nación puede ser considerada la más multiétnica de las Américas, presentando el racismo una tendencia a la horizontalidad y al pluralismo. La ideología *saramaka* sobre etnicidad y raza tiene por referencia sus propias luchas heroicas contra el colonialismo y, por lo tanto, no utilizan un sistema de clasificación derivado de los europeos⁶.

⁶ Entre los *otros* más evidentes en el mundo *saramaka* están: *bakaá* (blanco), *djugá* /*paamáka*/ *alúku*/ *matawái*/ *kwintí* (grupos *marrons* del Suriname considerados por los *saramaka* como los más

En el caso de las antiguas colonias de los países **ibéricos**, ellas aunque presentan padrones semejantes de relaciones raciales, tienen también sus particularidades.

En el último siglo, en **Venezuela**, las elites desarrollaron una posición oficial según la cuál no existiría prejuicio ni discriminación racial en el país. No obstante, sus deseos eran de blanquear la población, a través de la inmigración europea sin estimular a los venezolanos a tener orgullo de sus raíces africanas o a mantenerlas vivas. Otro aspecto que singulariza la historia de las relaciones raciales de Venezuela es la presencia de negros en cargos influyentes de instituciones políticas y militares durante el siglo XIX. Sin embargo, ya a fines del siglo, esta presencia empieza a declinar y, a comienzos de siglo XX los negros literalmente desaparecen de las páginas de los registros sociales y de las hileras de la oficialidad militar. Con la llegada al poder de la Acción Democrática, en 1945, se abre la posibilidad de disminuir la inequidad racial. Los esfuerzos en este sentido, aunque no hayan sido muy fructíferos en el corto plazo, condujeron a los negros de vuelta a la corriente principal de la política nacional. Al asumir otra vez el poder la Alianza Democrática, en 1959, tuvo inicio una era en que los negros pudieron alcanzar considerable poder político al nivel local y nacional aunque las elites blancas continuasen excluyéndolos de sus instituciones sociales y económicas (Wright, 1995).

En **Brasil** es importante destacar que las teorías raciales importadas en el siglo XIX tuvieron que ser adaptadas a la realidad nacional porque el mestizaje, al contrario de originar seres degenerados como pronosticaban las teorías, estaba, esto sí, concretizando el sueño de las elites de "emblanquecer" la población. A cuenta de esto, empieza a difundirse la idea del mestizaje como algo positivo y que da origen al carácter nacional entendido como fruto de la amalgama entre blancos (portugueses), negros (africanos) e indígenas (nativos). Sin embargo, desde hace algunas décadas numerosos estudios han intentado derribar la idea de que el país vive una "democracia racial". Tales estudios, partiendo de la hipótesis de la existencia de inequidad racial, abordan la cuestión según diversos indicadores. En el aspecto demográfico, la inequidad aparece en las tasas de crecimiento poblacional⁷, mortalidad infantil⁸, esperanza de vida⁹, fecundidad¹⁰ nupcialidad¹¹, etc. Indicadores laborales también demuestran la inequidad racial: los ingresos, el de los blancos alcanzan casi el doble de los negros y mestizos; los negros obtienen menores ingresos que los blancos en todas las

parecidos a ellos mismos), *nêngé* (no-marroons de ascendencia africana), *íngi* (habitantes originales del Suriname), *akulí*, *yampanesí*, *sinési*, *anamítji*, *anamítji*, *poité* (Price, 1995).

⁷ Los negros presentaron las menores tasas de crecimiento poblacional, mientras que los mestizos/mulatos las mayores. El grupo negro llegó incluso a presentar tasa negativa en el período 1940/50 (Berquó, 1988).

⁸ No obstante haya disminuido significativamente la mortalidad infantil, es solo en 1980 que los negros alcanzan el nivel de los blancos en 1960. Estos indicadores sin duda reflejan condiciones materiales de vida diferenciadas para los grupos raciales (Berquó, 1988).

⁹ En 1950 la esperanza de vida de blancos y no-blancos era respectivamente 47.5 años y 40 años. En 1980 blancos alcanzan 66.1 años y no-blancos 59.4 años, o sea, ambas tienen crecimiento significativo manteniéndose, no obstante, una diferencia que poco declina entre blancos y no-blancos (Berquó, 1988).

¹⁰ Entre 1940 y 1950 las tasas de fecundidad de las negras era inferior a la de las blancas. De 1960 a 1980, la mujer negra presenta tasas de fecundidad superiores por dos razones: por un lado, el mayor control de las causas determinantes de las condiciones de salud, que tendían a reducir la fecundidad de la mujer negra; por otro, el hecho de la mujer blanca haber empezado a usar más temprano y de manera más eficaz los métodos contraceptivos a partir de los años 60 (Berquó, 1988).

¹¹ Los negros se casan más tarde que los blancos y mulatos y poseen los más altos índices de *celibatarios*. La endogamia es mayor entre blancos que entre negros, siendo más común en los casamientos exogámicos que el hombre sea más oscuro que la mujer (Berquó, 1988; Silva, 1992).

categorías ocupacionales, y la diferencia es mucho mayor en las ocupaciones de nivel superior, demostrando un retorno desigual a las inversiones educacionales; la inequidad se acentúa en los sectores más dinámicos y modernos del sector terciario y en las categorías ocupacionales no-manuales. De otra parte, hay estudios que demuestran que la equidad racial difícilmente podrá ser obtenida a través de la movilidad individual, y que es poco probable que la inversión en educación sea solución para este problema (Dwyer y Webster, 1987, Oliveira *et. al.*, 1985, Porcaro y Araújo, 1988, Silva, 1980).

En el caso de **Colombia**, su Constitución de 1991 incluyó importantes ítems relacionados con la no-discriminación y los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, los afro-colombianos y las comunidades indígenas siguen siendo víctimas de una sistemática discriminación racial que ha resultado en marginalización, pobreza y vulnerabilidad. Informes del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial indican que la violencia en Colombia se ha concentrado en áreas donde viven comunidades indígenas y afrocolombianas; que hay un aumento de los grupos armados en estas comunidades; que las tácticas del gobierno de lucha contra el narcotráfico ha llevado a una mayor militarización de estas regiones, creando una atmósfera conducente a la violación de los derechos humanos y a la destrucción de la autonomía cultural y la identidad de los habitantes de estas áreas; que han sido asesinados líderes afrocolombianos e indígenas; que la difusión de la violencia en el país ha llevado al **desplazamiento interno** de las personas, proceso en el cuál los afrocolombianos y las comunidades indígenas han sido particularmente afectados. Como se puede notar la situación en Colombia es dramática para la cuál el Comité recomienda que el gobierno: tome medidas urgentes contra la segregación racial en áreas urbanas donde muchos afrocolombianos viven en extrema pobreza; implemente el **sistema de acción afirmativa** para asegurar el aumento de las oportunidades de empleo (sector público y privado) para las comunidades minoritarias e indígenas; y, por último, promueva el bienestar de las poblaciones desplazadas (Naciones Unidas, Committee on Elimination ..., 1999c).

El caso de **Cuba** es muy particular. En este país, el debate sobre inequidad y relaciones raciales oscila entre dos extremos, encontrándose la Revolución Cubana como marco divisorio. En un extremo está la idea de que la revolución resolvió el problema racial, en el otro la de que ha reforzado la discriminación. Entre estos extremos se encuentra una posición intermedia que detecta la existencia de desigualdades raciales en Cuba pos-1959 pero que, no obstante, reconoce que la desigualdad racial ha disminuido bajo el régimen revolucionario. Sin embargo, esta última visión no es consensual: hay discordancia en cuanto al grado de profundidad y positividad del impacto de la revolución sobre las relaciones raciales. El desacuerdo no está necesariamente en la revolución en sí misma sino en el nivel de desigualdad racial existente en la sociedad cubana antes de 1959 —una posición que subestime el nivel de racismo en el periodo republicano minimizará las realizaciones de la revolución en el campo de las relaciones raciales. Históricamente hablando, de 1899 a 1930 disminuyeron en Cuba los diferenciales raciales en diversos indicadores sociales básicos (alfabetización, participación en ocupaciones de mayor *status* socioeconómico, creciente representación en los empleos públicos, incluso Ejército y Policía), lo que apoya la tesis de la integración racial durante el período republicano. Sin embargo, la inequidad persistía en diversos otros indicadores —especialmente las tasas de fecundidad y mortalidad donde existe claramente una transición demográfica blanca y otra negra-mestiza. Los años 30 constituyen, sin embargo, un período de transición en que hay aumento de la inequidad. Los indicios de que la tendencia, anterior a los años 30, de una creciente integración fue revertida en 1943 son inequívocos y reflejan un proceso creciente de polarización e inequidad. La revolución enfrentó la cuestión de la

discriminación racial socializando los medios de producción y los servicios sociales y eliminando todas las formas de racismo institucional. Tales medidas beneficiaron directamente a los pobres y a la clase trabajadora donde los no-blancos se encontraban en mayor proporción, ganando así fuerte apoyo de la población negra y mestiza. La manera estructural con que la revolución enfrentó la cuestión racial fue eficaz lo que puede ser verificado, por ejemplo, en importantes indicadores sociales como educación, fecundidad y mortalidad donde la inequidad racial ha desaparecido. Cuba ha alcanzado un grado de equidad racial que ningún otro país del continente con sustancial población negra puede exhibir. Sin embargo, hay sectores en los cuáles los cambios han sido menos efectivos y que necesitan de programas especiales para eliminar la persistente inequidad —por ejemplo: situación matrimonial, porcentaje de negros en el gobierno y en el partido y mentalidad racista (De La Fuente, 1995).

En el Caribe **francés** el cálculo de color ya estaba muy bien teorizado al final del siglo XVIII constituyendo parte esencial de la vida diaria. Primeramente había una estricta línea de color dividiendo los blancos (aquellos que no tenían un solo rasgo de "sangre negra") de todos los otros. En segundo lugar, se desarrolló toda una matemática para teorizar la clasificación y el *status* social de todos los que estaban al otro lado de la rígida línea divisoria racial. Moreau de Sain-Méry consideraba razonable admitir el conocimiento genealógico de 7 generaciones anteriores, o sea, 128 ancestrales individuales, de tal manera que si pudiera pensar en cada persona como constituida por 128 "partes". Esta idea dio origen a un sistema de clasificación racial compuesto de 11 categorías¹², según los ancestrales de los individuos, en que cada categoría "genealógica" contiene un fenotipo y un conjunto de comportamientos idealizados a ella asociados. En otras palabras, cada categoría *racial* vino a ser asociada a un distinto nicho socioeconómico. Sin duda que la matemática del sistema se torna bastante compleja siempre que cada una de las proporciones teorizadas incluye distintas combinaciones¹³. Lo que es importante notar es que el peso del cálculo del color está siempre presente en las interacciones y en el discurso cotidiano, constituyendo una de las fuerzas de opresión más agudamente sentidas (Price, 1995).

La isla caribeña **Martinica** es un caso clásico de las relaciones raciales verticales y jerarquizado con una fuerte tendencia de los habitantes a asimilar los valores de los colonizadores franceses¹⁴. La categorización, hoy día, de los individuos del lado no-blanco de la línea de color de Martinica (según el color de la piel, textura del pelo y trazos faciales) es herencia directa del cálculo colonial descrito anteriormente. Hoy, un fluido *continuum* biológico continua dividiendo en categorías fuertemente definidas que tiene gran significado no solo del punto de vista simbólico sino también en términos de los más pequeños aspectos de la vida cotidiana de la isla. En Martinica se sueña con una forma de salvación que consiste en mágicamente tornarse blanco. También es muy importante en el pensamiento tradicional del país la idea de que la raza debe ser blanqueada —las mujeres están determinadas a seleccionar el hombre que sea menos negro de todos. Hoy día clarear la piel y alisar el pelo continúan siendo una gran preocupación de las mujeres excepto de una minoría de mujeres *modernas* (Price, 1995).

¹² *Negro, sacatra, griffe, marabou, mulâtre, quateron. Métis, mamelouc, quarteronné, sang-melé y blanco* (Price, 1995).

¹³ "La combinación más simple, a de un *blanco* con un *negro*, produce un 'equilibrado' *mulâtre*, de tal modo que se encuentran contemporáneamente formulaciones del tipo: "un cierto *mulâtre* que está más cerca del blanco de que un otro por 14 partes" (Price, 1995).

¹⁴ Los privilegios económicos y políticos especiales que la isla recibe a través de su inclusión en Europa amortiguan gran parte de la fuerza de las relaciones cotidianas basadas en la raza (Price, 1995).

En **Haití**, pese a que la legislación doméstica ha incorporado el Convenio de las Naciones Unidas contra la Discriminación Racial, hay denuncias que se ha hecho poco para terminar con la impunidad de personas que han cometido actos de violencia relacionados a la discriminación racial (Naciones Unidas, Committee on Elimination ..., 1999c).

2. Presencia numérica de la población afrolatina

Al hacer el intento de establecer el tamaño de la población afrolatina, al igual que la indígena como se ha visto anteriormente, aparecen varias dificultades. En primer lugar, los censos demográficos no investigan esta característica en todos los países de la región. En segundo, cuando se investiga la variable raza o color la respuesta del entrevistado está condicionada a diversos factores como por ejemplo los niveles de ingresos y educacionales¹⁵, la conciencia de la negritud, la necesidad de emblanquearse, etc. lo que dificulta o imposibilita la comparabilidad de datos entre países.

Una estimación muy gruesa de la población negra y mestiza afrolatina puede considerar que en la región hay aproximadamente 150 millones de personas, lo que significa alrededor de un 30% de la población total. Con relación a su ubicación geográfica, se puede decir que se ubican especialmente en Brasil (50%), Colombia (20%) y Venezuela (10%).

3. Educación

En el mundo actual es cada vez más creciente el peso de la educación para acceder a mejores puestos de trabajo y, consecuentemente, obtener mayores ingresos. Como es sabido, la educación es un bien distribuido de manera desigual en la sociedad latinoamericana siendo el origen étnico y racial un componente que disminuye las posibilidades de acceder a mayores niveles educacionales. El resultado de este cuadro es un aumento creciente de la desigualdad y de la exclusión de los negros.

En el caso de Brasil los negros y mestizos enfrentan mayores dificultades de acceso, progresión¹⁶, rezago¹⁷ y permanencia en el sistema educacional, además de frecuentar escuelas de peor calidad, lo que tiene por consecuencia un mayor índice de no-aprobación y de rezago escolar que los blancos. Otros indicadores también se muestran más favorables a blancos que a negros y

¹⁵ En Brasil, por ejemplo, las personas que se autclasifican como blancos tienen más años de escolaridad y mayor nivel de ingresos mientras que los que se autclasifican como negros tienen menos años de estudio y menor nivel de ingresos. Esto puede significar que el dinero *emblanquece* y que, inversamente, la pobreza *oscurece* (Silva, 1994).

¹⁶ Las dificultades de progresión escolar enfrentadas por los negros se acentúan en los niveles más avanzados: mientras la probabilidad de que un niño (a) negro —que ha entrado en la escuela— alcance la segunda fase de la enseñanza básica es 15 puntos porcentuales menor que la de un niño (a) blanco, la probabilidad de un estudiante negro —que ha entrado en la enseñanza media— llegue a la universidad es 25 puntos porcentuales menor que la de un estudiante blanco (PNUD/IPEA, 1996).

¹⁷ A los 14 años de edad, 35% de los blancos, 73% de los negros y 65% de los mestizos presentan más de dos años de rezago escolar, inversamente, 28% de los blancos y sólo 6% de los negros y 6% de los mestizos no presentan rezago escolar (PNUD/IPEA, 1996).

mestizos como, por ejemplo, la tasa de analfabetismo¹⁸ y el porcentaje de personas con doce años de estudio o más¹⁹ (PNUD/IPEA, 1996).

Otra cuestión importante que se presenta con relación al tema educacional es la necesidad de que los textos y currículos escolares dejen de lado los prejuicios y estereotipos del negro y incorporen elementos valorizadores de la cultura afrolatina. En resumen, que se abra espacio para el pluralismo cultural y la tolerancia, con el objetivo de respetar y preservar las culturas existentes y de rechazar los procesos de asimilación cultural.

Cuadro 5

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESTIMACIONES DE POBLACIÓN NEGRA Y MESTIZA SEGÚN EL PAÍS. 1998

| País | Años Del % | Negros (%) | Mestizos (%) | Población 1998 | Población Negra+mestiza |
|--------------------------|------------|------------|--------------|----------------|-------------------------|
| 1. Antigua y Barbuda | 1970 | 81.4 | 8.6 | 67 000 | 60 300 |
| 2. Antillas Neerlandesas | | | | 213 000 | |
| 3. Argentina | | | | 36 125 000 | * |
| 4. Bahamas | | | | 300 000 | |
| 5. Barbados | 1980 | 91.9 | 2.6 | 268 000 | 253 260 |
| 6. Belice | 1991 | 6.6 | 43.7 | 230 000 | 115 690 |
| 7. Bolivia | | | | 7 957 000 | * |
| 8. Brasil | 1995 | 4.9 | 40.1 | 166 296 000 | 74 833 200 |
| 9. Chile | | | | 14 822 000 | * |
| 10. Colombia | 1991 | 5.0 | 71.0 | 40 804 000 | 31 011 040 |
| 11. Costa Rica | | | | 3 840 000 | * |
| 12. Cuba | 1981 | 12.0 | 21.8 | 11 116 000 | 3 757 208 |
| 13. Dominica | 1981 | 91.2 | 6.0 | 71 000 | 69 012 |
| 14. Ecuador | | | | 12 175 000 | * |
| 15. El Salvador | | | | 6 031 000 | * |
| 16. Granada | 1980 | 82.2 | 13.3 | 93 000 | 88 815 |
| 17. Guadalupe | | | | 443 000 | |
| 18. Guatemala | | | | 10 802 000 | * |
| 19. Guyana | 1980 | 30.5 | 11.0 | 856 000 | 355 240 |
| 20. Haití | 1999 | 95.0 | | 8 056 000 | 7 653 200 |
| 21. Honduras | | | | 6 148 000 | * |
| 22. Jamaica | 1970 | 90.9 | 5.8 | 2 539 000 | 2 455 213 |
| 23. México | | | | 95 830 000 | * |
| 24. Nicaragua | | | | 4 807 000 | * |
| 25. Panamá | | | | 2 767 000 | * |
| 26. Paraguay | | | | 5 223 000 | * |
| 27. Perú | | | | 24 801 000 | * |
| 28. República Dominicana | 1991 | 110 | 73.0 | 8 232 000 | 6 914 880 |
| 29. St. Kitts y Nevis | 1980 | 94.3 | 3.3 | 41 000 | 40 016 |
| 30. Santa Lucía | 1980 | 86.8 | 9.3 | 148 000 | 142 228 |

¹⁸ La de blancos es de un 15.1%, la de negros un 35.2 y la de los mestizos un 33.6 (PNUD/IPEA, 1996).

¹⁹ El de blancos es 11.4% contra 1.7% de negros y 2.9% de mestizos (PNUD/IPEA, 1996).

| | | | | | |
|-----------------------------|------|--------|------|--------------------|--------------------|
| 31. S. Vicente y Granadinas | 1980 | 82.0 | 13.9 | 115 000 | 110 285 |
| 32. Suriname | | **15.0 | | 416 000 | 62 400 |
| 33. Trinidad y Tobago | 1980 | 40.8 | 16.3 | 1 284 000 | 733 164 |
| 34. Uruguay | | | | 3 289 000 | * |
| 35. Venezuela | 1991 | 10.0 | 65.0 | 23 242 000 | 17 431 500 |
| TOTAL | | | | 499 447 000 | 146 086 651 |

Fuentes: Para los porcentajes de población negra y mestiza: U.S. Bureau of the Census, International. Data base (www.census.gov) excepto Brasil (www.ibge.gov), Haití (www.odci.gov), Colombia, República Dominicana y Venezuela (Larousse Moderno, 1991); Para la población: Anuario Estadístico (CEPAL, 1998)

*El Censo no pregunta sobre origen racial (africana). **Price, 1995.

4. Empleo y trabajo

Los afrolatinoamericanos presentan una inserción laboral precaria que pone en evidencia la segregación racial de la región. Para ilustrar veamos el caso de Brasil, país que presenta la mayor población negra y mestiza de América Latina, con atención especial a la estructura socioocupacional de la región metropolitana del Río de Janeiro. Mientras los blancos (53%) se concentran en las ocupaciones no-manuales, los negros (81%) y mestizos (70%) están más presente en las ocupaciones manuales (Rangel, 1998).

Una mirada especial en el mercado laboral, considerando que la estratificación ocupacional obedece a criterios no sólo de género sino también de raza, deja en evidencia que las formas de discriminación sufridas, según una o otra variable posee rasgos distintos. En el caso brasileño, la desigualdad por género permite que la estructura de empleo femenino se concentre en algunos pocos sectores económicos —actividades sociales y prestación de servicios—, y en ocupaciones específicas —secretarías, dactilógrafas, telefonistas, profesoras de enseñanza básica y media, enfermeras y empleadas domésticas. De otra parte, la desigualdad de oportunidades según la raza, es uno de los factores responsables de la concentración de no-blancos en los empleos de baja calificación, tanto en lo que dice respecto a la remuneración como al prestigio social. De esta forma, la estructura ocupacional presenta una desproporcionada concentración de no-blancos en los sectores agrícola, de construcción civil y prestación de servicios (Hasenbalg y Silva, 1983).

Siguiendo con el ejemplo de Brasil y de la Región Metropolitana de Río de Janeiro para observar las inequidades o raza y género se puede notar que en el caso de los hombres, alrededor de un 60% de los negros y mestizos se ocupaban de trabajos manuales en la industria contra un 37% de los blancos. Para las mujeres, la inequidad por raza no es muy distinta: alrededor de un 40% de las mujeres negras y mestizas trabajan como empleadas domésticas mientras que sólo un 15% de las blancas se dedican a esta actividad (Rangel, 1998). Como se puede notar la conjunción de las variables género y raza demuestran la condición particular ocupada por la mujer negra en el mercado de laboral y en la sociedad brasileña: este grupo ocupa los estratos sociales inferiores con menores ingresos y bajo retorno a las inversiones en educación (hay una mayor concentración de mujeres en los empleos domésticos, principalmente de mujeres negras).

En suma, raza y género se presentan como elementos determinantes en la estratificación ocupacional, en la estructuración de las oportunidades sociales y en la distribución de recompensas materiales y simbólicas. La raza y sexo tienen como consecuencia que mujeres y negros obtengan

retornos a sus inversiones educacionales, en términos de remuneración, proporcionalmente menores que los de los hombres blancos (Hasenbalg y Silva, 1983).

Semejante a lo que ocurre con la población indígena, los afrolatinos encuentran dificultades de acceso al mercado laboral debido, principalmente, a factores estructurales como la menor escolaridad de su población o la poca capacitación profesional. Con estos antecedentes la inserción al mercado laboral se produce, por regla general, en un cuadro de extrema inequidad.

Sin embargo, para segregaciones distintas (raza y género) en el mercado laboral se debe aplicar políticas anti-discriminatorias distintas. En Brasil, la inequidad es 50% superior al promedio mundial lo que significa un promedio de ingresos entre los 10% más ricos 29 veces mayor que el de los 40% más pobres. La explicación para tamaña inequidad puede ser la naturaleza multiracial brasileña. Veamos: considerando que la mitad de la población brasileña está compuesta de negros y mestizos, y que éstos sufren prácticas discriminatorias, se puede suponer que ahí tiene origen las diferencias salariales. La inequidad de ingresos en Brasil, en la ausencia de discriminación racial, sería un sexto menor (Barros y Mendonça, 1996).

La discriminación racial en el mercado laboral tiene por base la inequidad en el sector educación lo que aumenta las posibilidades de que los blancos logren llegar a funciones de mando, funcionando al revés para los negros. La segregación por género, al revés, no necesariamente representa una desventaja ocupacional. En otras palabras, no es que la mujer no logre alcanzar puestos importantes. Lo que pasa es que cuando los ocupa reciben menos de que los hombres en posiciones semejantes. En resumen, políticas de tipo "discriminación inversa" (sistema de cuotas para combatir la segregación ocupacional) tendrían mucho más efectos sobre la inequidad económica brasileña y servirían para combatir la discriminación racial, mientras que políticas garantizadoras de sueldos similares para ocupaciones equivalentes (*comparable worth*) serían más eficientes para combatir la discriminación por género (Barros y Mendonça, 1996).

5. Distribución de los ingresos

La distribución de los ingresos en la región es muy desigual lo que se agrava cuando se considera el origen étnico/racial. Para ilustrar veamos el caso de Brasil, país que presenta una de las peores distribuciones de ingresos del mundo.

En 1990 el promedio de ingresos de los hombres negros y mestizos eran, respectivamente, 63% y 68% de los ingresos de los blancos. El mismo padrón de inequidad se repite con las mujeres negras y mestizas, presentando éstas un promedio de ingresos correspondiente a un 68% de las blancas. Esta desigualdad de ingresos es fruto, en parte, de algunas características de estos grupos sociales. En primer lugar, la *dimensión regional*: la composición racial de la población brasileña varía según la región, predominando los blancos en el sur y los mestizos en el norte. Así, existe una concentración de blancos en las regiones de mayor desarrollo y de mestizos en las que presentan menor nivel de ingresos por persona. En segundo lugar, la *dimensión educacional*: los negros y mestizos tienen menor nivel de escolaridad que blancos. Estas dos características pueden explicar, en parte, la desigualdad de ingresos observadas entre blancos y negros. Sin embargo, las diferencias asociadas al origen racial persisten aún cuando se corrige los resultados llevando en consideración ambas dimensiones. En otras palabras, comparando personas de diferentes razas de una misma

región y con el mismo nivel educacional se observa que el grado de desigualdad, aunque reducido, continúa siendo significativo: el promedio de ingresos de los hombres negros y mestizos corresponden a 74% y 79%, respectivamente, de los ingresos de los hombres blancos. En el caso de las mujeres, los porcentajes son, 86% y 82%, respectivamente (PNUD/IPEA, 1996).

6. Tierra y territorio negro

La temática de la tierra y del territorio entre los negros ha sido menos tratada que con relación a los indígenas y solo ha adquirido importancia más recientemente.

Aquí se hará referencia tan solo a los casos de Brasil y Colombia, países en los cuáles el tema está más avanzado. A partir del final de los años 80 y inicio de los 90 las constituciones de estos países (Brasil en 1988 y Colombia en 1991), por primera vez, dan espacio para los derechos culturales y fundiarios de sus comunidades negras. Estas innovaciones legislativas han tenido importante repercusión social; impuesto nuevas cuestiones jurídicas en el ámbito nacional y al medio académico; y, por último, creado realidades donde pretendían tan solo reconocerlas. Tales innovaciones, aparentemente originales con relación a las normas anteriores —ya que ambos países han ignorado la existencia y la situación vivida por sus poblaciones afrodescendientes— en la práctica ha dado origen a políticas territoriales fuertemente influenciadas por la cuestión fundiaria indígena (Arruti, 1999).

Con relación a los *antecedentes del proceso de reconocimiento de derechos*, en Colombia ya existía una literatura antropológica significativa sobre las poblaciones negras rurales del Pacífico, las cuáles serían beneficiadas por la Constitución de 1991. Estos estudios estaban marcados por el paradigma de la antropología de los grupos indígenas, dejando de lado las poblaciones negras urbanas o semi-urbanas. En Brasil, por el contrario, los estudios sobre las poblaciones negras son casi exclusivamente urbanos siendo los primeros trabajos sobre comunidades negras rurales, en términos de etnicidad, casi simultáneos a la Constitución de 1988 (Arruti, 1999).

En lo que respecta a la *génesis del reconocimiento de los derechos*, en Colombia ella está asociada a la concentración de la violencia en las regiones rurales, llevando a una revisión política que atrae para el ordenamiento jurídico nacional la idea de autonomía y autogestión de los grupos indígenas y campesinos. En Brasil, está relacionada al proceso de “redemocratización”, a la amnistía política y al impulso de revisión de las instituciones y normas vigentes. Coincide con un período de alza en el movimiento campesino y de la lucha por la reforma agraria, llevando a una discusión sobre las formas de posesión y uso de la tierra. Sin embargo, la Constitución brasileña, al contrario de la colombiana, considera la diferencia cultural de manera residual, haciendo con que el reconocimiento de los derechos territoriales de los "remanescentes" de los cimarrones sea visto no como originario de una diferencia cultural en el presente sino en el plan de las reparaciones de errores históricos (Arruti, 1999).

La legislación colombiana reconoce los derechos territoriales de un grupo poblacional que puede ser definido con cierta precisión sociogeográfica e histórica: el Pacífico colombiano. En este sentido, no hay muchas dudas sobre quién son los sujetos a ser beneficiados por los nuevos derechos fundiarios. El caso brasileño es distinto ya que no hay definición precisa sobre cuáles y cuántas serían las comunidades a ser beneficiadas por la nueva legislación. La Constitución habla de

“remanescentes” de los cimarrones. Esto último remite a un tipo de formación social histórica supuestamente desaparecido con la esclavitud y que tiene por característica la búsqueda de invisibilidad frente al Estado. Además, cuanto más los historiadores investigan la documentación menos homogénea es la idea que resulta de sus estudios sobre los cimarrones. Los antropólogos solicitados a identificar los “remanescentes” buscan definirlos por medio de la autoatribución, convirtiendo la cuestión en un problema de identidad étnica. En resumen, la identificación de los sujetos a ser beneficiados por la nueva legislación brasileña, ha delineado un campo específico de especialistas que es disputado por antropólogos, sociólogos, historiadores y arqueólogos, además de agencias gubernamentales y no gubernamentales (Arruti, 1999).

En Colombia, aprobada la Constitución, el Artículo 55 —relativo al territorio a que las comunidades negras tendrían derechos— entró inmediatamente en discusión, siendo reglamentado por la Ley 70 (1993) que tuvo impacto en la movilización de diversas comunidades del Pacífico colombiano, organizada en consejos y asociaciones regionales. En Brasil el Artículo 68 es objeto de discusión en 1995, año de las celebraciones del tercer centenario de Zumbi de Palmares —líder del cimarrón más importante del país—, cuando son presentados los proyectos para su reglamentación. A partir de entonces la presencia de demandadas por el reconocimiento como remanescentes de los quilombos se ha generalizado por las comunidades de todos los Estados del país (Arruti, 1999).

En resumen, en ambos países la dificultad que el Estado-nacional tiene para pensar la cuestión negra rural y su territorialidad lleva a un acercamiento de tipo indigenista, con base a la legislación nacional y a los acuerdos internacionales. Otro problema es que la dificultad de contacto entre las comunidades beneficiadas y el bajo nivel de escolaridad lleva al desconocimiento de los nuevos derechos, además de problemas de organización y de formación de liderazgos. Por último, el hecho de que las identidades sociales pasan a ser confundidas con “áreas reservadas” promueve prácticas de exclusión con base en criterios étnicos formalmente preestablecidos. De esta forma, pierde importancia la convivencia secularmente establecida de compartir territorios vecinos, administrar conflictos por medio de relaciones rituales, de parentesco y de alianzas coyunturales. En otras palabras, las relaciones interétnicas entre indígenas y negros, que muchas veces sirvió como forma de resistencia al avance colonizador, tiende a ganar la rigidez de la norma escrita y de las fronteras político-administrativa (Arruti, 1999).

D. LA LUCHA INTERNACIONAL CONTRA EL RACISMO Y LA DISCRIMINACIÓN

I. DERECHOS COLECTIVOS Y UNIVERSALES VERSUS DERECHOS INDIVIDUALES O PARTICULARES

La discusión sobre los derechos de los pueblos indígenas y afrolatinos ha transitado desde su dependencia de los derechos humanos universalmente reconocidos, hasta el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), especialmente aquellos basados en la mantención y resguardo de una cultura e identidad propia. Paralelamente el principal argumento para diluir la tensión entre el universalismo y la especificidad e, incluso, individualidad de los llamados derechos humanos de tercera generación es que no anulan ni se oponen a los derechos comunes a todos los seres humanos. Por el contrario, el reconocimiento de estos derechos, que responden a principios de igualdad y solidaridad (CEPAL-IIDH, 1997), reafirma con fuerza la

necesidad de respetar los derechos de las personas sin distinción de raza, sexo, idioma o religión (Gros, 1998).

En esta perspectiva, el relativismo cultural que fundamentaría la emergencia de los derechos culturales no debiera ser visto como un peligro sino como un justo balance entre universalismo, diversidad, homogeneidad y diferencia. No obstante, el ascenso de los DESC específicos a los pueblos indígenas, minorías étnicas y raciales, aún cuenta con un *status* menor respecto de los derechos universalmente reconocidos (Symonides, 1998). Este es el caso de la consagración internacional del derecho a la no discriminación racial, que puede ser contrastado con regiones donde ese tipo de derecho es permanente y casi estructuralmente vulnerados no se reconocen derechos específicos que protejan o al menos no ignoren los derechos históricos, religiosos, lingüísticos, regionales y nacionales de tales grupos.

El origen del universalismo y particularidad de los derechos humanos se encuentra en la consagración universal de los derechos humanos de la Carta de las Naciones Unidas y en la labor de sus organismos dependientes, como la UNESCO y la OIT. La emergencia de los llamados derechos culturales es también parte de este proceso, sobre todo de la lucha en el seno de la ONU contra el racismo y la no discriminación y la consagración del derecho a la cultura en la UNESCO, especialmente entre los años sesenta y setenta.

La mayor parte de los autores (Habermas, 1992; Gros, 1998; Symonides, 1998, Touraine, 1998) reconocen que la promoción y defensa de tales derechos forman parte, además, de los actuales procesos de difusión de la modernidad en el ámbito planetario, en el que se hace notoria la emergencia de una ciudadanía activa, la que reconoce el papel fundamental de las identidades y la diversidad cultural.

Symonides (1998) señala que, la principal causa de este cruce entre universalismo y particularismo de los derechos humanos se debe al fin de la guerra fría y a factores como la **globalización**, que han puesto el desarrollo económico por sobre los demás ámbitos o dimensiones humanas, como la sociedad y la cultura. Lo anterior, se traduce en una urgente necesidad de resguardar las culturas e identidades nacionales y regionales frente a los peligros de la homogenización.

En este marco, uno de los principales impactos de la globalización es por una parte, un proceso gradual de adopción de los derechos humanos como una fuerza universal que progresivamente puede eliminar las prácticas discriminatorias. No obstante, en términos de sus consecuencias negativas la globalización puede estar vinculada a la vulneración de los derechos humanos de grupos específicos como migrantes, pueblos indígenas, minorías étnicas y raciales.

Los nuevos derechos han emergido también como desafíos para los Estados porque comprenden un conjunto de derechos derivados de la Carta de Derechos Humanos que afectan de manera específica a determinados grupos de la sociedad como por ejemplo las mujeres y los niños. El derecho a la cultura se vincula así mismo con el acceso a los bienes culturales, al resguardo del patrimonio cultural, al acceso a la información y nuevas tecnologías o a vivir en un medio ambiente sano, entre otros.

Naturalmente, los derechos que hoy en día consagran los acuerdos y convenciones referidas a los pueblos indígenas y afrolatinos intentan recoger en su integridad, el conjunto de estos derechos.

Así lo han hecho las cumbres sociales de la última década como Beijing, Copenhague, El Cairo y Estambul. La **Declaración de Beijing** reafirma por ejemplo, el ya consagrado derecho a la no discriminación de las mujeres y agrega en algunos de sus puntos, los derechos específicos que les asiste, y se les debe reconocer, a las mujeres indígenas. El Punto K, de la **Plataforma de Acción de Beijing**, relaciona los derechos anteriores con el respeto al medio ambiente y el derecho a que las mujeres indígenas puedan vivir en un ambiente sano y con total libertad de acceso y manejo de sus propios recursos.

De esta manera, los DESC, sin dejar de ser universales consagran y reafirman los derechos de grupos específicos de la sociedad; reconocen su especificidad cultural y la defensa de su identidad propia. En algunos instrumentos sectoriales, como el Convenio N°169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, se reconocen a los indígenas no sólo sus derechos culturales sino que su carácter de “pueblo” y el acceso a mayores grado de autonomías y control de sus recursos. El Convenio 169, no es el único ejemplo de avance en el reconocimiento de derechos específicos. Durante los noventa, en Europa se han creado una serie de instrumentos que reconocen y protegen los derechos de llamadas minorías étnicas y nacionales.

1. Derechos humanos y derechos culturales, el largo camino del reconocimiento de los pueblos indígenas y negros

La entrada en vigor de la **Carta de la Naciones Unidas**, en 1948, y la lucha decidida de la comunidad internacional contra el racismo y la no discriminación, se enmarca dentro de la idea de **universalidad de los derechos humanos**, su protección y garantía por parte de los Estados. El objetivo de la Declaración Universal es la unidad de todos los individuos por sobre sus diferencias, para combinar unidad y diversidad en nombre de igual dignidad y resguardo a las distintas identidades (Gros, 1998). Poco antes, la UNESCO consagra en su Constitución en 1945, el respeto universal por los derechos humanos sin distinción de raza, sexo, idioma o religión (Art. I.1) y el derecho al disfrute de la diversidad de las culturas (Art.I.).

Con la reciente experiencia del nazismo y el holocausto judío, la comunidad internacional comienza a revisar las visiones existentes en torno a la discriminación y el prejuicio racial (la idea de discriminación étnica se desarrollará en la normativa internacional a partir de los años sesenta). Los documentos oficiales de la organización declaran, sobre este punto, que la necesidad de combatir el racismo nace *“Debido al carácter fundamentalmente injusto de la discriminación racial, así como los peligros que representan, su eliminación se ha convertido en una meta de acción de las Naciones Unidas”*.

En la misma línea de la Carta, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba los Pactos sobre Derechos Humanos: el **Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos**²⁰ y su **Protocolo Facultativo**²¹ y el **Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**²². El Pacto sobre

²⁰ Adoptado por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

²¹ Adoptado por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

Derechos Políticos y Civiles aunque no se pronuncia a fondo sobre los pueblos indígenas, las minorías étnicas y raciales, si aborda el derecho a la no discriminación (Art.26) y expresa la necesidad de respetar las formas de vida propia de estos grupos, así lo señala el Art.27: *“En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponden, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma”*

El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece cuestiones fundamentales, aunque no explícitas, en relación a los pueblos indígenas, minorías étnicas y raciales, entre otras, el reconocimiento del derecho de todos los pueblos a la libre determinación (Art. 1, Párrafo 1), el derecho a la educación (Art.13), a participar en la vida cultural y gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones (Art.15). Lo fundamental de los pactos, es que establece deberes y obligaciones para los Estados Partes lo que permite contar con una garantía mínima de su cumplimiento en un plazo o razonable o bien su exigibilidad por parte de los interesados y organismos contralores pertinentes.

En el ámbito internacional, el documento más importante de la época es la **Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial**, la que fue adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de la ONU en su resolución 2106A (XX), del 21 de diciembre 1965 y entró en vigor el 4 de enero de 1969, tras la ratificación o adhesión de 27 Estados que ha dado origen al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

En uno de sus primeros párrafos, la Convención señala que *“...la expresión discriminación racial denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida privada”* (Parte I, artículo 1, párrafo 1).

Bajo la misma formula de funcionamiento, y como una manera de hacer cumplir a los Estados, los acuerdos y obligaciones adquiridas se creó un conjunto de otros comités, algunos de los cuales han ejercido una labor complementaria respecto del resguardo de las minorías étnicas y raciales entre los cuales se puede mencionar: el **Comité de Derechos Humanos** (que desempeña funciones en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), el **Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer**, el **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** y el **Comité de Derechos del Niño**.

Cuadro 6

PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE QUE HAN FIRMADO LA CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL

²² Adoptado por la Asamblea General por resolución 220 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor 3 de enero de 1976.

| País | Ratificación, adhesión (a), sucesión (d) |
|--------------------------------|--|
| Argentina | 13 jul 1967, 2 oct 1968 |
| Bahamas | 5 ago 1975 (d) |
| Barbados | 8 nov 1972 (a) |
| Bolivia | 7 jun 1966, 22 sep 1970 |
| Brasil | 7 mar 1966, 27 mar 1968 |
| Chile | 3 oct 1966, 20 oct 1971 |
| Colombia | 23 mar 1967, 2 sep 1981 |
| Costa Rica | 14 mar 1966, jan 1967 |
| Cuba | 7 jun 1966, 15 feb 1972 |
| República Dominicana | 25 may 1983 (a) |
| Ecuador | 22 sep 1966 (a) |
| El Salvador | 30 nov 1979 (a) |
| Grenada | 17 dic 1981 |
| Guatemala | 8 sep 1967, 18 ene 1983 |
| Guyana | 11 dic 1968, 15 feb 1977 |
| Haití | 30 oct 1972, 19 dic 1972 |
| Jamaica | 14 ago 1966, 4 jun 1971 |
| México | 1 nov 1966, 20 feb 1975 |
| Nicaragua | 15 feb 1978 (a) |
| Panamá | 8 dic 1966, 16 ago 1967 |
| Perú | 22 jul 1966, 29 sep 1971 |
| Santa Lucía | 14 feb 1990 (d) |
| Saint Vincent y las Granadinas | 9 nov 1981 (a) |
| Trinidad y Tobago | 9 jun 1967, 4 oct 1973 |
| Uruguay | 21 feb 1967, 30 ago 1968 |
| Venezuela | 21 abr 1967, 10 oct 1967 |

Fuente: Adaptado de: <http://www.oun.org/depts/treaty/>.

Como lo señala el Comité, un aspecto que destaca en la Convención es que los Estados Partes deben comprometerse a tomar medidas en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información para combatir los prejuicios y promover la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y los grupos raciales o étnicos.

Bajo inspiración de la Convención y como una manera de movilizar a la opinión pública, 1971 se declaró como el **Año Internacional de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial**, luego las Naciones Unidas instituyeron, sucesivamente, tres decenios de lucha contra el racismo y la discriminación racial (1973-83, 1983-1993, 1994-2003). Con el auspicio de las Naciones Unidas, se celebraron en 1978 y 1983 Conferencias mundiales para combatir el racismo y la discriminación racial. En 1997, la Asamblea General decidió convenir la **Tercera Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas Conexas de Intolerancia**, a realizarse en Sudáfrica el año 2001.

A futuro, el Comité espera que los Estados parte intensifiquen sus esfuerzos en tres esferas:

- Promulgación de leyes que castiguen la difusión de ideas basadas en la superioridad o el odio racial, la incitación a la discriminación racial, así como los actos de violencia y la asistencia a las actividades racistas; y la prohibición de las organizaciones y actividades que promuevan la discriminación racial o inciten a practicarla;

- Legislación que garantice la igualdad de las personas ante la ley, independientemente de su raza, color, origen nacional o étnico.
- Medidas en las esferas de la educación, la enseñanza, la cultura y la información para combatir los prejuicios, promover la comprensión, la tolerancia y la amistad, y difundir conocimientos sobre las Carta de las Naciones Unidas y los acuerdos internacionales sobre derechos humanos (UN, Folleto informativo..., 1999).

A la Declaración universal de los Derechos Humanos y la firma de los pactos de derechos humanos y acciones en contra de la discriminación racial, se suman un conjunto de otras instancias e instrumentos como las dos **Conferencias Internacionales de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos** de 1968 en Tehrán y de 1993 en Viena. La **Conferencia de Viena**, proclama una vez más la universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de los derechos humanos, pero acepta la necesidad de reconocer las particularidades nacionales y regionales, y el variado patrimonio histórico, cultural y religioso. Para algunos sectores, especialmente grupos vinculados a organizaciones indígenas y ongs, Viena representó un retroceso respecto del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, minorías étnicas y raciales, entendiendo la indivisibilidad como la imposibilidad de desagregar derechos específicos para realidades sociales y culturales específicas.

A través de la Convención internacional de Derechos Humanos, los países han adoptado diferentes instrumentos los que, a su vez, han derivado en instrumentos regionales. En Africa se aprobó, en 1981, la **Carta Africana sobre Derechos Humanos y de las Personas**, mientras que en Europa se han aprobado la **Carta Social de Europa** (1961); la **Convención de Protección del Patrimonio Cultural** (1985); la **Convención sobre la Protección del Patrimonio Arqueológico** (1992); la **Carta Europea para las Minorías Lingüísticas o Regionales** (1992) y la **Convención Marco para la Protección de las Minorías Nacionales** (1994).

Otra instancia internacional sobre los derechos de las minorías étnicas y pueblos indígenas se encuentra dentro del **Alto Comisionados de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos** en Ginebra, Suiza donde existe la **Comisión de Derechos Humanos** de la cual depende la **Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías**. Bajo el mismo alero opera el **Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas**²³. Las tareas básicas del Grupo de Trabajo son: “1) examinar los acontecimientos nacionales relativos a la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las poblaciones indígenas; 2) elaborar normas internacionales relativas a los derechos de las poblaciones indígenas, teniendo en cuenta tanto las semejanzas como las diferencias en lo que respecta a la situación y a las aspiraciones de las poblaciones indígenas en todo el mundo” (Folleto Informativo..., 1999b).

Como una manera de avanzar en la adopción de nuevos enfoques y reconociendo las falencias de las décadas anteriores la Asamblea General de la ONU, por resolución 45/164, de 18 de diciembre de 1990, proclamó 1993 **Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del**

²³ Creado por el Consejo Económico y Social en 1982 a instancias de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, el apoyo de organizaciones no gubernamentales. Es un organo subsidiario de la subcomisión. Sus cinco miembros –uno de cada región geopolítica del mundo- son expertos independientes, además miembros de la Subcomisión. En la actualidad existe un debate internacional acerca de los efectos que ha tenido el trabajo de este grupo y su futuro como instancia válida en el ámbito de Naciones Unidas.

Mundo. A continuación, y sobre la base de las recomendaciones de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, la Asamblea General proclamó en su resolución 48/163, de 21 de diciembre de 1993, el **Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo** (1995-2004).

Los objetivos del Decenio establecidos por la Asamblea General son:

- fortalecer la cooperación internacional para la solución de los problemas con que se enfrentan las poblaciones indígenas en cuestiones tales como los derechos humanos, el medio ambiente, el desarrollo, la salud, la cultura y la educación;
- los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales y nacionales, así como las comunidades y las empresas privadas, deberían prestar especial atención a las actividades de desarrollo que beneficien a las comunidades indígenas;
- educar a las sociedades, sean indígenas o no acerca de la situación, las culturas, los idiomas, los derechos y las aspiraciones de las poblaciones indígenas. En particular, hay que cooperar con el Decenio de las Naciones Unidas para la educación en la esfera de los derechos humanos.
- promover y proteger los derechos de las poblaciones indígenas y su capacitación para elegir opciones que les permitan conservar su identidad cultural, sin dejar de participar en la vida política, económica y social, con pleno respeto de sus valores culturales, idiomas, tradiciones y formas de organización social;
- que se sigan aplicando las recomendaciones relativas a las poblaciones indígenas formuladas en todas las conferencias internacionales de alto nivel, con inclusión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, en particular su recomendación de que se considere la posibilidad de establecer un foro permanente para las poblaciones indígenas en el sistema de las Naciones Unidas, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, y la cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, así como en todas las reuniones de alto nivel que se celebre en el futuro;
- aprobación del proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las poblaciones indígenas y la formulación ulterior de normas internacionales, así como de leyes nacionales, para la protección y promoción de los derechos humanos de las poblaciones indígenas, con inclusión de medios eficaces para vigilar y garantizar derechos;
- el logro de los objetivos del Decenio deberá medirse en función de resultados cuantificables que mejoren la calidad de vida de las poblaciones indígenas y que puedan evaluarse a mitad y a finales del Decenio (Folleto Informativo..., 1999b).

2. Instrumentos regionales sobre discriminación racial y derechos de los pueblos indígenas en América Latina y El Caribe

El acercamiento de la región a un marco de protección de los derechos humanos y culturales corre parejo con el resto de la comunidad internacional, pero ello no es un indicador de avances respecto de la incorporación, adopción y ratificación de los múltiples mecanismos e instrumentos adecuados a la protección de los pueblos indígenas y afrolatinos. Un ejemplo es que, pese a que la mayor parte de los países de la región han ratificado la **Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial**, ello no ha implicado la adopción de medidas concretas sino

hasta bien entrada la década de los noventa, situación que en todo caso coincide con la tendencia a la democratización de los países del continente y con la tendencia mundial en materia de DESC.

Un primer hito dentro de este proceso es 1948, año en que se realiza la **Novena Conferencia Internacional Americana** y se aprueba la **Carta de Garantías Sociales** (también llamada **Declaración Americana de Derechos y Garantías del Hombre**) en la que se solicita que los Estados adopten *las medidas necesarias para prestar al indio protección y asistencia, resguardándolo de la opresión y la explotación, protegiéndolo de la miseria y suministrándole adecuada protección* (Bronstein, 1999).

En esta misma línea, que algunos autores han calificado de paternalista e integracionista, la OIT aprueba el **Convenio 107** (1957), uno de los primeros instrumentos jurídicos internacionales, destinado a la protección de los derechos de los pueblos indígenas que fue ratificado por 27 países y operó durante 32 años. En uno de sus párrafos, dicho Convenio, declara: “... *en diversos países independientes existen poblaciones indígenas y poblaciones tribuales (sic) y semitribuales que no se hallan integradas todavía en la colectividad nacional y cuya situación social, económica o cultural les impide beneficiarse plenamente de los derechos y las oportunidades de que disfrutaban los otros elementos de la población*”.

En 1969, se aprueba el **Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales**, conocido como **Protocolo de San Salvador**, aunque no aborda en forma directa la cuestión de los derechos de los pueblos indígenas, sus órganos de fiscalización, la **Comisión Interamericana de Derechos Humanos** y la **Corte Interamericana de Derechos Humanos** han tenido una activa participación en el resguardo de sus garantías y derechos.

Un avance sustantivo se produjo con la aprobación en 1989 del **Convenio No.169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes**, de la OIT, el que reconoce por primera vez el derecho a una identidad, el reconocimiento a formas de expresión propias a través del carácter de “pueblo” y la necesidad de otorgar mayores grado de autonomía a los grupos sociales afectados.

Respecto del reconocimiento de la identidad, el convenio señala “*La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio*” (Art.1.2). En relación al reconocimiento como “pueblo”, si bien se considera un avance, el Art.1.3. del Convenio señala lo que algunos autores consideran un contrasentido y una camisa de fuerza para el desarrollo de la libre determinación de los pueblos indígenas: “*La utilización del término de ‘pueblos’ en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse al dicho término en el derecho internacional*”.

Este párrafo, señala Díaz-Polanco (1998), plantea una limitación para el ejercicio de la autonomía y la libre determinación de los pueblos indígenas. Si no es posible el autogobierno, las instituciones, la competencia y la jurisdicción territorial, los pueblos indígenas difícilmente podrán acceder los procesos de autodesarrollo y autonomía, como lo señala el Artículo 7 del Convenio: “*Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte a sus vidas, creencias,*

instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural”.

Cuadro 7

PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE QUE HAN RATIFICADO EL CONVENIO 169 SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES, DE LA OIT (AGOSTO 1999)

| País | Ratificaciones registradas en la OIT |
|------------|--|
| Bolivia | 11.12.91 (Ley aprobada por el Congreso en 1992) |
| Colombia | 07.08.91 |
| Costa Rica | 02.04.93 |
| Ecuador | 15.05.98 (Aprobado por el congreso el 14.04.98) |
| Guatemala | 05.06.96 |
| Honduras | 28.03.95 (Ley aprobada por el Congreso, 12.05.94) |
| México | 05.09.90 |
| Paraguay | 10.08.91 |
| Perú | 02.02.94 (Resolución Legislativa No. 26253, 05.12.93). |

Nota: El Congreso de Argentina aprobó el Convenio como Ley Nacional, pero está pendiente su registro por la OIT.

Fuente: OIT en <http://www.oit.or.cr/mdtsanjo/indig/lista169.htm>

Uno de los aspectos centrales del Convenio 169, es que al ser aprobado por el Congreso de la Nación y adoptado como Ley de la República, los países deben introducir profundas reformas constitucionales y legales con el fin de dar cumplimiento a las obligaciones que establece el Convenio. En el caso de América Latina y el Caribe, los países que han ratificado el Convenio han asumido, al menos, el reconocimiento constitucional. Para algunos países el Convenio pasó a ser un instrumento complementario debido a que ya se había aplicado algún grado de reforma legal sobre el tema, es el caso de Nicaragua y Guatemala. En el caso de este último país le tema debe ser visto a la luz de los Acuerdos de Paz, firmados una vez terminada la guerra civil.

Adicional a los procesos de adopción y ratificación del Convenio 169, desde 1983 se discute dentro del sistema Naciones Unidas, la **Declaración Universal de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas**, y dentro en la región un **Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**, sin embargo ambos proyectos están desde hace varios años en discusiones y tramitaciones que registran escasos avances.

Los avances en el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y afrolatinos, muestra un cambio sustancial durante los años noventa, sin embargo existe aún un largo camino por

recorrer. En algunos de los Estados en los que hoy reside población indígena, el reconocimiento constitucional ha sido un proceso difícil, ha generado conflictos internos y mutuas desconfianzas entre los principales actores en juegos. Las demandas indígenas actuales, por autonomía territorial y mayores niveles de autogestión de recursos, en países como México, Guatemala o Chile, son vistas por los grupos de poder como un peligro latente de escisión del Estado-nacional, el separatismo se ha convertido en un fantasma que algunos países prefieren evitar por la vía de desconocer los derechos humanos de los pueblos en cuestión.

Cuadro 8

PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE CON NORMATIVA CONSTITUCIONAL RELATIVA A LAS POBLACIONES INDÍGENAS

| País | Ambito legal y temático |
|------------------|--|
| Bolivia (1994) | Se declara Nación multiétnica y pluricultural. |
| Colombia (1991) | El Estado reconoce y protege la diversidad étnica cultural de la Nación. |
| Ecuador (1998) | Se define como país pluricultural y multiétnico |
| Guatemala (1985) | Declara la protección de los grupos étnicos del país. |
| México (1992) | Declara una composición pluricultural sustentada originalmente en los pueblos indígenas. |
| Nicaragua (1987) | Declara el pluralismo político, social y étnico de la nación. Declara la naturaleza multiétnica del pueblo de Nicaragua. |
| Paraguay (1992) | Reconoce la existencia de los pueblos indígenas, definidos como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo. |

Fuente: Organización Internacional del Trabajo, OIT (1999), Pueblos indígenas: Normativa constitucional por tema, en <http://www.oit.or.cr>.

II. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES PARA LA ACCIÓN CONTRA LA EXCLUSIÓN Y LA DISCRIMINACIÓN POR RAZONES DE RAZA Y ETNIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Existe un conjunto de organismos internacionales y multilaterales que han comprendido la necesidad de abordar a fondo la lucha contra la discriminación y exclusión por razones de raza y etnicidad. En América Latina y El Caribe los más importantes son, por una parte, aquellos que han asumido los mandatos de los propios Estados y gobiernos de la región como la OEA y el BID. El papel de la OEA, en particular, es de gran importancia en la generación de propuestas e instancias de trabajo sobre las minorías étnicas y raciales. Se destacan entre ellos los programas de seguimiento a las Cumbres de Jefes de Estado, los programas educación y un papel gravitante en la protección de los derechos humanos de las poblaciones indígenas y afrolatinas a través de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Las Cumbres de jefes de Estado realizadas desde 1992, han asumido una tarea fundamental con relación a la creación de mecanismos e instituciones que lleven a cabo acciones concretas y en lo que respecta a la discriminación por raza y etnicidad. Se destacan, entre estas instancias, el Plan de Acción dentro del cual se creó **Programa Interamericano de Combate a la Pobreza y la Discriminación**. Está en plena operación, también, el **Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe**, con sede en Bolivia.

Organismos dependientes del sistema de Naciones Unidas como OIT y la UNESCO, han asumido desde hace varias décadas, una tarea sustancial en la búsqueda de equidad e igualdad para superar las barreras de los prejuicios y discriminación hacia los pueblos indígenas y las poblaciones afrolatinas. El papel de la OIT, a través del Convenio 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y los programas de UNESCO, a través de su Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, han dedicado grandes esfuerzos en las últimas décadas en la búsqueda de equidad en el ámbito de la educación y la cultura, destacan las reuniones internacionales de expertos en educación intercultural bilingüe realizadas desde fines de los ochenta.

En el plano del apoyo productivo, las Naciones Unidas cuentan con un conjunto de organismos que prestan cooperación y asistencia en materia de inversión o proyectos de desarrollo agrícola y rural como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) el que tiene el mandato particular de aliviar la pobreza en las zonas rurales más pobres y marginadas de los países en desarrollo. El FIDA ha apoyado programas con poblaciones indígenas en Bolivia, Brasil, Colombia y Venezuela, entre otros.

El Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), a través de la Convención sobre los Derechos del Niño, destaca entre las iniciativas de carácter mundial concebidas para proteger los derechos humanos y satisfacer las necesidades de las poblaciones indígenas.

Como un importante complemento a la tarea de los organismos regionales e internacionales se ubica el papel del **Banco Mundial** y el **BID**. A continuación revisamos el trabajo específico de algunas de las instancias institucionales mencionadas, sus instrumentos, institucionalidad y principales objetivos.

1. La Organización de los Estados Americanos OEA

a) Programa Interamericano de Combate a la Pobreza y la Discriminación

Desde hace algunos años, la OEA viene realizando un conjunto de actividades relativas a la protección de los grupos marginales y discriminados del continente. En esta línea se enmarca el **Programa Interamericano de Combate a la Pobreza y la Discriminación** elaborado por los Ministros y Jefes de Delegación reunidos en Washington, DC del 20 al 21 de febrero de 1997.

La OEA ha dado curso también al **Plan de Acción** emanado de la **Segunda Cumbre de las Américas**, en él se establecen tres áreas de preocupaciones básicas: Educación, Pobreza, Empleo. El Plan de Acción constituye un cuerpo de iniciativas concretas destinadas a promover el

pleno desarrollo de los países del Hemisferio, asegurar el acceso y mejorar la calidad de la educación; promover y fortalecer la democracia, el respeto a los derechos humanos, profundizar la integración económica y el libre comercio; erradicar la pobreza y la discriminación (OEA, 1999: 1).

En el punto IV Erradicación de la Pobreza y la Discriminación, aborda los aspectos relativos a las poblaciones indígenas declarando como objetivo general que “Eliminaremos todas las formas de discriminación contra las mujeres, las comunidades indígenas, las minorías raciales y étnicas marginadas, y otros grupos vulnerables” (OEA, 1999: 6).

En un nivel específico señala que los gobiernos:

- Respaldrán las actividades en el campo de la educación tendientes a aumentar la participación de las poblaciones o comunidades indígenas en la sociedad. Tales actividades deberían procurar el fortalecimiento de la identidad de las poblaciones indígenas y promover una coexistencia respetuosa entre los diferentes grupos sociales de las comunidades y Estados.
- Promoverán la ampliación de los servicios de educación básica y media con orientación vocacional, principalmente en las regiones con alto porcentaje de población indígena, mediante un mayor respaldo a los Gobiernos y la cooperación internacional, a solicitud de los Gobiernos interesados, de modo que tanto las poblaciones indígenas como los no indígenas tengan oportunidad de recibir capacitación técnica y de contribuir al desarrollo de sus países. En la medida de lo posible, las áreas de capacitación que se implementen en forma paralela a los procesos educacionales deben responder a las necesidades de la región y a las estrategias de producción.
- En cooperación con las organizaciones regionales, instituciones de desarrollo y las ONG’s, respaldarán y promoverán, decididamente, la capacidad de desarrollar actividades y proyectos productivos en áreas como la agricultura, artesanía, la pequeña empresa y la comercialización. Dentro de lo posible, éstos deben ser guiados y administrados por poblaciones indígenas.
- Facilitarán la organización de mesas redondas en el ámbito nacional y hemisférico, en asociación con las poblaciones indígenas, con el objeto de promover una mayor comprensión y cooperación en las áreas de salud y la educación, poniendo especial atención en las mujeres y los niños. Los Gobiernos promoverán, asimismo, investigaciones respecto a la relación entre poblaciones indígenas, pobreza y desarrollo.
- Procederán con el examen intergubernamental, en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), del “Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos humanos, con miras a posible adopción de la declaración (OEA, 1991: 8-9).

b) Programa Interamericano de Educación

A partir de la Asamblea General de la OEA, celebrada en Lima, los Estados miembros decidieron utilizar los mecanismos del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI), con el fin de asegurar el seguimiento de las Cumbres de las Américas en las áreas de su

competencia, además de formular y desarrollar iniciativas que permitan la implementación de las decisiones de la Cumbre. A partir de éstas y otras instancias apoyadas por la OEA y derivadas del Plan de Acción de la II Cumbre de las Américas se encomendó a la Reunión de Ministros de Educación la formulación de un plan de implementación de los mandatos de la Cumbre en materia de educación.

En relación con los pueblos indígenas y minorías étnicas y nacionales, el Plan Interamericano de Educación, diseñó la línea de trabajo denominada **Estrategias de Educación Bilingüe Intercultural para la Paz, Ciudadanía y Sostenibilidad**, que se propone los siguientes objetivos y actividades.

Objetivos

- Respalda a las instituciones ministeriales, escolares y académicas que se ocupan de la relación entre educación y ciudadanía, entre educación y sociedades multiculturales, y entre educación y sostenibilidad, para elaborar estudios comparados dentro de un marco hemisférico. Promover la colaboración mutua de instituciones, inclusive escolares, que ya trabajan en esos campos, a través de proyectos conjuntos e intercambio de información.
- Promover la inclusión de módulos o programas de estudios relacionados con ciudadanía, valores, educación para la salud y la familia, la paz y la solución de conflictos y educación ambiental en los currículos de las escuelas primarias y secundarias.

Actividades

- Intensificar la elaboración de estrategias y materiales educativos para tratar a la educación básica indígena y no indígena con visión de género.
- Promover la participación de los padres de familia y la comunidad en los procesos de enseñanza y aprendizaje, dando especial atención a la resolución pacífica de conflictos en la escuela y al fortalecimiento de las entidades que representan las poblaciones bilingües.
- Promover la realización de estudios comparados e investigación referidas a la relación entre los niveles educativos y las conductas democráticas y a la evolución de los derechos y obligaciones de los ciudadanos en el Hemisferio, asignando especial atención a las poblaciones vulnerables, indígenas y no indígenas, que se encuentran en situación de rezago social y que necesiten una educación sensible a sus peculiaridades socioculturales.

En este marco de trabajo, la FEMCIDI aprobó el Proyecto Multinacional de Educación para la Ciudadanía y la Sostenibilidad en Sociedades Multinacionales, cuyo componente N°2, Educación Intercultural Bilingüe, es coordinado por Venezuela y desarrollado por Argentina, Chile, Guatemala, México, América Latina, Perú y Venezuela, y que cuenta con un financiamiento de USD \$107 000 000 (de un total de USD \$437 000 000 de financiamiento para todos los cuatro módulos del proyecto). Los estudios financiados bajo este ítem, se centran en el uso social de la lengua oficial y en la sistematización de experiencias de educación indígena en el ámbito de América Latina y el Caribe junto con el diseño y experimentación de metodologías para elaborar diagnósticos socioculturales. Al final, los países participantes organizarán un seminario para analizar y difundir los resultados alcanzados y revisar los documentos preparados para publicación.

2. El Banco Mundial

El Banco Mundial fue la primera institución multilateral financiera que introdujo una política especial para los pueblos indígenas o tribales en los proyectos de desarrollo, fue así como en 1982 emitió el Documento Manual de Operaciones, la Directriz Operativa OMS 2.34; algunos años más tarde, en 1991, y sobre la base de los avances logrados en la materia en el ámbito internacional, la organización emitió la Directriz Operativa DO 4.20 sobre pueblos indígenas. La directriz, esboza procedimientos especiales para tener en cuenta los intereses de las poblaciones indígenas en las inversiones financiadas por el Banco mediante el diseño de planes de desarrollo para esos pueblos (Banco Mundial, 1998).

En la actualidad el Banco se encuentra en un proceso de examen de sus políticas con la idea de mejorar precisamente la selección de políticas y asegurar su mayor cumplimiento especialmente en lo que se refiere a políticas de salvaguarda. En este contexto se ha estado examinando la DO 4.20, para mejorar los aspectos relativos a identificación de los pueblos a los que se aplican las políticas; asegurar el cumplimiento de las normas mínimas que tendrían que cumplirse para asegurarse de que los pueblos indígenas no sean perjudicados por las actividades de desarrollo financiadas por el Banco; aclarar materias relativas al análisis social, la participación y el proceso de consulta; el significado de la protección de la tierra y los recursos naturales; buscar las formas de ir más allá de las medidas de protección y promover el mejoramiento de la situación de los pueblos indígenas (Banco Mundial 1998: 2)

Respecto de las estrategias del Banco para mejorar la situación de los pueblos indígenas, la entidad ha señalado la necesidad de que la política revisada de cuenta de los siguiente aspectos:

- a) basarse en las necesidades, las preferencias, el potencial y el deseo de participar de los pueblos indígenas y, por lo tanto, mejorar su bienestar;
- b) promover la participación con conocimiento de causas de los propios pueblos indígenas en la planificación, ejecución y evaluación de las actividades de desarrollo;
- c) fortalecer la capacidad de autodesarrollo de los pueblos indígenas, basada principalmente en sus propios valores sociales y culturales;
- d) tomar en cuenta, en las estrategias nacionales y locales de reducción de la pobreza, las pautas locales de organización social, la cultura, las creencias religiosas, los sistemas de producción y el uso de recursos;
- e) apoyar medidas jurídicas y administrativas para proteger las tierras y los recursos de los pueblos indígenas, y
- f) mejorar la capacidad de las entidades gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales para abordar cuestiones de desarrollo relacionadas con los pueblos indígenas. (Banco Mundial, 1998: 9-10).

3. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Bajo la misma inspiración que el Banco Mundial el BID comenzó a implementar una línea de trabajo sobre poblaciones indígenas a partir del reconocimiento de que algunos de los proyectos financiados por la entidad habían tenido efectos potencialmente negativos para las comunidades (BID, 1999).

De esta manera, el BID *“se esfuerza por asegurar que sus proyectos atiendan las aspiraciones e inquietudes de comunidades indígenas, de manera que éstas tengan acceso a beneficios que antes les hubiesen estado vedadas por factores socioculturales, prejuicios o el énfasis en proyectos urbanos”* (BID, 1999).

Las tareas de promoción del desarrollo indígena en el BID están inspiradas en entre otros instrumentos por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. El Fondo Indígena, con el cual el BID ha tenido una relación muy estrecha como parte de sus programas de apoyo técnico y financiero. De hecho el BID, aportó el financiamiento base para que este organismo se pusiera en marcha.

El instrumento operativo básico del BID es la Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo de Comunidades creada en 1994. Desde 1979, el Banco ha financiado más de 250 proyectos de beneficio directo e indirecto para comunidades indígenas. En México ha financiado pequeños proyectos productivos en comunidades indígenas en los Estados sureños de Chiapas y Oaxaca; en Perú ha entregado apoyo técnico al gobierno y la Confederación de Nacionalidades de la Amazonía peruana; en Panamá un proyecto para el desarrollo sostenible del Darién con participación de comunidades indígenas que incluye la demarcación de tierras indígenas entre otras iniciativa.

4. El Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe.

El Fondo Indígena, fue creado en la Primera Cumbre Iberoamericana en la ciudad de Guadalajara (18, 19 y 20 de julio de 1991), en esta ocasión los Jefes de Estado y de Gobierno declararon: *“Reconocemos la inmensa contribución de los pueblos indígenas al desarrollo y pluralidad de nuestras sociedades y reiteramos nuestro compromiso con su bienestar económico y social, así como la obligación de respetar sus derechos e identidad cultural”*. En la declaración que crea el Fondo, los Estados y gobiernos señalaron su intención de no repetir la vieja historia del paternalismo en términos de apoyo financiero a los pueblos indígenas: *“La creación de un Fondo Iberoamericano con el apoyo de organismos internacionales, para el desarrollo de los pueblos originarios, al margen de cualquier sentido de ‘reserva indígena’ o de compensación paternalista”* (Declaración de Guadalajara, México, 1991).

El Fondo fue creado oficialmente bajo el Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe, suscrito por los mandatarios latinoamericanos en la II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado realizada en Madrid el 23 y 24 de julio de 1992²⁴.

²⁴ Los países que han suscrito el Convenio Constitutivo del Fondo son: Argentina, Bélgica, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Los países que han ratificado el Convenio Constitutivo son: Perú, Bolivia, México, Panamá, Colombia, Honduras, Ecuador, Paraguay, España, Cuba, El Salvador, Portugal, Nicaragua, Guatemala, Chile, Belice, Costa Rica, Argentina y Bélgica. El Fondo Indígena tiene su sede en Cochabamba, Bolivia y cuenta con un financiamiento que proviene de los propios miembros, donaciones de otros países, organismos multilaterales, bilaterales o nacionales de carácter público o privado, fundaciones, organizaciones no gubernamentales y otros donantes institucionales, entre otros.

El objetivo general del Fondo es apoyar los procesos de autodesarrollo de los pueblos, comunidades y organizaciones indígenas de la América Latina y El Caribe, reconociendo la integridad de sus territorios, sus derechos fundamentales y sus características socioculturales.

Los objetivos específicos del Fondo son:

- i) Fortalecer las formas propias y autónomas de organización de los Pueblos Indígenas en todos sus niveles;
- ii). Apoyar las estrategias propias de los Pueblos Indígenas para promover:
 - el financiamiento de programas y proyectos prioritarios y específicos de desarrollo sostenible;
 - el fortalecimiento de la capacidad institucional, de gestión, información y documentación, de formación de recursos humanos, de capacidad técnica, de evaluación y de investigación al interior de las organizaciones indígenas responsables de llevar adelante los programas y proyectos; y,
 - la generación de condiciones para la vida y el autodesarrollo sostenible de los Pueblos Indígenas.
- iii) Crear y fortalecer espacios de concertación y convenios que permitan contar con los recursos necesarios para el cumplimiento de este conjunto de objetivos esenciales. (Fondo Indígena, 1994)

E. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES EN EL MARCO DE LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD DE CEPAL (TPE)

Centrada en la idea de que la incorporación y difusión del progreso técnico es el factor fundamental para el desarrollo de una creciente competitividad de la región, y de que esta debe basarse, además de la empresa, en la infraestructura científica y tecnológica, funcionamiento del Estado, relaciones laborales, niveles de integración social y sistema financiero, la dimensión cultural de la TPE ha sido señalada como una tarea pendiente (Ottone et. al., 1993; Ottone 1996). Desde una visión sistémica, involucra un conjunto de otros aspectos relativos a la necesaria cohesión de los actores sociales y a la capacidad de integración social del sistema a través de la construcción de una “ciudadanía moderna”²⁵ y activa que de cuenta, por un lado, de la diversidad y multiculturalidad, y por otro, del pleno disfrute del derecho al desarrollar sus identidades propias a los distintos grupos sociales que componen el tejido social de la región.

La integración social, por tanto, se plantea como un factor central para el logro de objetivos de desarrollo de mediano y largo plazo, pero la integración social, como ya se ha señalado no significa ni es sinónimo de homogeneidad (CEPAL, 1997). La historia ha demostrado que los

²⁵ Definida como “... la existencia de actores sociales con posibilidades de autodeterminación, capacidad de representación de intereses y demandas, y en pleno ejercicio de sus derechos individuales y colectivos jurídicamente reconocidos. Sin ello resulta vano hablar de construcción de consenso, de sociedad integrada o de sistemas democráticos estables”. En Ottone et al. 1993, p.2

proyectos globales no son sustentables sin la inclusión de proyectos particulares y específicos, sobre todo en el contexto de sociedades diversas y plurales como las de nuestro continente.

Como hemos señalado, etnicidad y raza no sólo se refieren a la pertenencia o identificación respecto de ciertos atributos y características de determinados grupos humanos, se refieren sobre todo al significado que la diferencia contiene, la diferencia como sinónimo de desigualdad. Bajo estas condicionantes construidas históricamente raza y etnicidad se constituyen en determinantes de desigualdad distributiva y de oportunidades que al mismo tiempo son portadoras de un conjunto de mecanismos de exclusión y segregación que afectan a importantes sectores de la población de la región, quienes de esta manera quedan al margen de los beneficios que ofrecen al resto de la población los procesos de transformación productiva y equidad social.

Los Estados deben velar porque el acceso de la población a los beneficios del crecimiento y la equidad sean iguales para todos. Pero la equiparación no significa la eliminación de la diversidad y de las distintas formas de vida, cultura e identidad.

1. Enfoques, principios y estrategias

a) Crecimiento con equidad, ciudadanía e identidad

La complejidad de una estrategia dirigida a la superación de las desigualdades basadas en determinantes étnicos y de raza en América Latina y el Caribe, señalan la necesidad de orientar políticas e iniciativas que consideren un conjunto de perspectivas novedosas, pero sobre todo, como lo señala la propuesta de CEPAL, a partir de la revalorización de la propia identidad cultural. La idea es transformar nuestro acumulado cultural en un factor de progreso y no en una desventaja, como hasta ahora se ha visualizado: "...la afirmación de una fuerte identidad latinoamericana y caribeña que, no obstante su heterogeneidad, posee indiscutibles vínculos históricos-culturales, no es un obstáculo a la modernidad ni un factor de aislamiento; por el contrario, puede contribuir al logro de una nueva inserción de la región, más protagónica y auténtica, a escala mundial" (CEPAL 1992: 157)

La propuesta *cepalina* de la educación y el conocimiento en el marco de la TPE, señala la necesidad de integrar una perspectiva de ciudadanía activa que no se agota en el voto y la igualdad formal ante la ley. Para la CEPAL, el ejercicio de la ciudadanía implica la incorporación de otros aspectos como la búsqueda de cohesión social, equidad en la distribución de las oportunidades y los beneficios, y a la solidaridad en el seno de una sociedad compleja y diferenciada (CEPAL, 1992).

b) El multiculturalismo y la pluriétnicidad una mirada al origen y al futuro

El principio básico para lograr una integración y cohesión social en América Latina y el Caribe pasa por el reconocimiento y valoración de la diversidad cultural. Esto implica reconocer las diferencias sin tener como objetivo una homogeneización cultural y sin que ello signifique la dominación de una cultura por sobre otra —bajo la idea de una supuesta superioridad— o legitimación de las desigualdades y exclusiones derivadas históricamente de ellas.

La valoración de las diferencias y la diversidad supone la superación de las formas tradicionales de relaciones sociales, económica y políticas entre distintos grupos y actores sociales al interior de los Estados-nacionales para acceder, con sus particularismos y especificidades a una ciudadanía moderna. El reconocimiento de la diversidad multicultural y pluriétnica no es sólo una estrategia de visibilización formal de los pueblos indígenas y grupos raciales. Al contrario, implica que los Estados y gobiernos reconozcan los derechos de estos grupos, los incorporen a la legislación y provean los medios necesarios para el ejercicio real de sus derechos, las instancias para el desarrollo de sus potencialidades y capacitación para el manejo de los códigos básicos de la modernidad, sin que ello signifique la pérdida de identidad.

c) Generación de conocimientos diferenciados sobre los grupos étnicos y raciales para la toma de decisiones en el ámbito nacional y regional

Una de las principales dificultades para el tratamiento y generación de políticas relativas a las poblaciones indígenas y afrolatinas es la calidad y, por lo general, carencia de información desagregada, que permita contar con datos a gran y pequeña escala, sistematizados y permanentes. Los censos, por ejemplo, no tienen un *continuum* lógico, y muchas veces no permiten la comparabilidad de los datos entre un país y otro. Los Estados y gobiernos involucrados deben realizar esfuerzos para establecer bases de datos e información desagregada de las poblaciones indígenas y afrolatinas con el fin de determinar su cuantía, característica y estructura sociodemográfica. A escala nacional puede ser útil incorporar la variable étnica en las encuestas de hogares, método de gran utilidad para medir situaciones de pobreza, acceso a la salud y educación, ingresos de hogares, estructura laboral, etc.

2. Acciones directas

a) Declaraciones de reconocimiento, respeto y buenas intenciones

Un primer paso para el establecimiento de una política de Estado contraria a la discriminación y exclusión por razones de raza y etnia, es el establecimiento de marcos y compromisos de acuerdos, que permitan la elaboración y firma conjunta de documentos declarativos, entre la sociedad civil y los Estados interesados. El reconocimiento público, previo a las acciones concretas, podría allanar el camino a procesos de entendimiento entre los principales actores involucrados, así como al conjunto de la sociedad que a través de estos mecanismos accedería al reconocimiento pleno, efectivo y real del respeto a la diversidad cultural y social de su país.

En este sentido, son importantes la formulación de estrategias de entendimiento y comprensión mutua, como son las mesas de diálogo, las reuniones conjuntas y los acuerdos o declaraciones nacionales, regionales e internacionales.

Un ejemplo de este tipo de acciones, es el Proyecto de Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas de Guatemala, en el primer párrafo de esta documento se declara: “*Que el tema de la identidad y derechos de los pueblos indígenas constituye un punto fundamental y de trascendencia histórica para el presente y futuro de Guatemala*”.

En todo caso, las declaraciones no son útiles por si mismas, más bien son un paso necesario y básico para avanzar hacia etapas superiores de relaciones interétnicas dentro de los Estados nacionales.

b) Apoyo, suscripción y ratificación de tratados, declaraciones, acuerdos y convenios

Un avance en el proceso de reconocimiento de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales de los pueblos indígenas y minorías étnicas y nacionales puede y debe ser expresado en la voluntad política de apoyar, suscribir y ratificar los distintos acuerdos y compromisos pactados a nivel nacional e internacional. Importante también es el seguimiento que se hace a dichos compromisos a través de las reuniones de seguimiento, avance y evaluación de los distintos instrumentos, compromisos y acuerdos pactados a través la ratificación de Convenios, Convenciones, Declaraciones o Cumbres. Un ejemplo de ello puede ser el seguimiento a nivel sectorial de los puntos referidos al medio ambiente y los pueblos indígenas según lo declarado en la Agenda 21 de la cumbre de Río. En la actualidad se están realizando las actividades preparatorias para la Conferencia Mundial para combatir el Racismo y la Discriminación Racial a realizarse a comienzos del próximo milenio. A escala regional, dar cumplimiento y operatividad al Programa Interamericano de Combate a la Pobreza y la Discriminación y al Plan de Acción emanado de la Segunda Cumbre de las Américas.

c) Reconocimiento constitucional

Con el fin de que los acuerdos supranacionales puedan ser puesto en práctica, es necesario que los Estados hagan arreglos a sus constituciones con el fin de incorporar el reconocimiento de la diversidad étnico-racial desde un punto de vista pluriétnico y multicultural, tal como lo señala el Convenio 169 de la OIT, que ya ha sido ratificado por México, Colombia, Bolivia, Costa Rica, Paraguay, Perú, Honduras, Guatemala y Ecuador, entre otros países.

El reconocimiento constitucional de las poblaciones indígenas y afrolatinas es necesario para la implementación de medidas sistemáticas con respaldo jurídico y legitimidad política y social con el fin de intentar, por la vía jurídica, disminuir o eliminar las inequidades y desigualdades por razones de raza y etnicidad.

d) Marco jurídico y legal

Promulgación de leyes generales o sectoriales que propendan al fortalecimiento, protección y promoción de los pueblos indígenas, de las minorías (a veces mayorías) étnicas y raciales. Se debe avanzar más allá del reconocimiento simbólico y de las declaraciones constitucionales, sobre todo a partir de un marco jurídico especial que establezca las condiciones para la implementación de políticas equitativas, que reconozcan la diversidad y especificidad étnica y racial. En todo caso, y tal como lo señala el Convenio 169 de la OIT, si estas leyes no existieran, al momento de aplicarse la legislación nacional, deberán considerarse sus costumbres o sus derechos consuetudinarios.

Ejemplos de legislación específica que sirven como marcos regulatorio de las relaciones entre el Estado, la sociedad civil y las comunidades indígenas, son los de la Ley Indígena de Chile, el Proyecto de Ley de Comunidades del Ecuador y el Proyecto de Ley sobre Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígena de Costa Rica.

e) Arreglos administrativos

Los países en que viven grupos o minorías de distintas etnias o razas, deben revisar periódicamente los arreglos administrativos que hayan hecho para la formulación y el cumplimiento de la política hacia esas poblaciones, tomando especialmente en cuenta la evolución de las necesidades a ese respecto, los puntos de vista de las poblaciones pertinentes y los enfoques administrativos que hayan tenido éxito en países en los que prevalezcan circunstancias similares

Los gobiernos que aún no lo hayan hecho deberían considerar el establecimiento de instituciones, mecanismos y procedimientos administrativos especializados ya que las entidades con mandato concreto y bien delimitados están en mejores condiciones de dar atención adecuada a la solución de los delicados y complejos problemas que confrontan los grupos o minoría étnico-raciales hoy en los países en que viven.

Los gobiernos que han dividido la responsabilidad de los asuntos étnico-racial entre varios ministerios, departamentos o instituciones deberían considerar la conveniencia de crear un organismo especial que coordine estos esfuerzos, tal como el caso de Chile, México y Bolivia (Martínez Cobo, 1987).

f) Acción afirmativa (affirmative action)

La acción afirmativa, o discriminación positiva en favor de los pueblos indígenas y minorías raciales y de las mujeres, surgió como una manera de favorecer a grupos desde siempre discriminados socialmente. Este tipo de acción trae implícita la idea de compensar²⁶ las minorías por injusticias históricas y debe sostenerse en una voluntad política fuerte para ser capaz de enfrentar los conflictos resultantes de la reacción de los que se estaban beneficiando anteriormente. Para acabar con la discriminación sistemática es necesario una acción gubernamental respaldada en una ley que garantice los derechos individuales fundamentales (Sansone, 1998).

En EE.UU., la acción afirmativa ha sido muy debatida. Los principales argumentos a favor de su continuación están: 1) la discriminación racial ha sido la causa más importante de la inequidad entre blancos y negros en el país y de ser combatida; 2) los costos de la discriminación racial son pagados, principalmente, por las víctimas y por esto son ellas las más interesadas en combatirla; 3) las políticas públicas implementadas a partir de 1964 han sido determinantes en la reducción de las desigualdades económicas entre blancos y negros; 4) los inmigrantes blancos como los judíos y los italianos que antes eran discriminados, han sido aceptados en el mundo de los blancos mientras que los afroamericanos continúan sufriendo discriminación racial (Sansone, 1998).

²⁶ Las medidas inspiradas por la acción afirmativa son distintas de la noción de 'reparación', lanzada por un componente del movimiento negro, que postula una compensación a todos los negros del Nuevo Mundo víctimas de injusticias históricas. No obstante, ser un miembro de dichas minorías no es suficiente para beneficiar de estas medidas ya que se exige del candidato que tenga un nivel educacional o profesional mínimo. De otra parte, los defensores de la acción afirmativa no pretendían que ésta fuera la única estrategia para revertir el cuadro de discriminación de la minorías, cuyo combate debe estar asociado a más educación y capacitación, desarrollo económico e creación de puestos de trabajo. Lo que la acción afirmativa postula es que en una situación de paridad se escoja el candidato perteneciente a una minoría (Sansone, 1998).

Entre sus más duros críticos encuéntrase el sociólogo negro Thomas Sowell para quien las minorías étnicas viven mejor en un sistema económico de *laissez-faire* que en sistemas sujetos a la reglamentación gubernamental. Sowell cree que la tarea del gobierno debe ser evitar políticas racista y dejar que los grupos étnicos se arreglen solos. Sus argumentos pueden ser resumidos de la siguiente manera: 1) actualmente, los grupos que fueron víctimas de la discriminación racial presentan tendencia a tener ingresos más altos de que los grupos que los oprimieran; 2) en una economía de mercado la discriminación racial termina costando caro a quien la aplica; 3) los esfuerzos del gobierno para combatir la discriminación racial sirven, principalmente, a los intereses de los progresistas blancos y de la clase media negra y no a los pobres (Sansone, 1998).

En América Latina, los intentos de legislar contra la discriminación racial han sido pocos, situación que está cambiando en las dos últimas décadas. En el caso de las políticas de acción afirmativa, éstas no pueden ser aplicadas en la región de manera homogénea porque las realidades nacionales, como ya visto, son muy distintas. Las medidas para combatir la discriminación racial son elaboradas y reciben más apoyo en los países cuyas fronteras étnicas son más nítidas y politizadas (EE.UU., Caribe inglés, Canadá, Australia). En los países con una enorme cantidad de personas que no se encuadran en una categoría étnico-racial definida, han sido aprobadas en el ámbito constitucional, medidas avanzadas, sin embargo, su aplicación concreta ha encontrado bastante resistencia. Se presentan cuestiones como del tipo ¿cómo se haría para elegir los beneficiarios de la acción afirmativa? ¿Estaría la militancia étnico-racial preparada y dispuesta a la pelea por hacer realidad la acción afirmativa? ¿Será que las elites están preparadas para el inevitable conflicto que resultaría de esta acción? Se puede decir que medidas inspiradas en el principio de la acción afirmativa requieren nociones claras que definan quienes puede beneficiarse de ellas. Tener grupos raciales no es suficiente, son necesarios grupos étnicos políticamente definidos y activos que puedan llevar adelante dicha política (Sansone, 1998).

3. Areas específicas de acción

Dentro del marco de la TPE y de los programas de acción de los distintos organismos e instituciones nacionales y regionales existe acuerdo en que los aspectos centrales a abordar para la superación de inequidades y desigualdades por razones de raza y etnicidad, se encuentran en ámbitos específicos de intervención como es educación, empleo y trabajo, salud, tierra, territorio y derechos económicos, sociales y culturales, que en conjunto engloban a todos los anteriores.

a) Acceso equitativo a la educación, el conocimiento y nuevas tecnologías

Históricamente, los sistemas educativos de la región no se han ajustado a las necesidades reales de la población indígena y afro-latina, actualmente parece más necesaria la adopción de medidas orientadas a la búsqueda de una verdadera equidad en el campo educativo, se trata de incorporar un conjunto de estrategias adecuadas para que las poblaciones originarias y minorías raciales accedan “a los códigos culturales básicos de la modernidad” sin que ello signifique la pérdida de su lengua y cultura. Como señala la propuesta de TPE, esto es posible de lograr “mediante la revalorización de la propia identidad cultural”. Si hemos señalado que la identidad latinoamericana está compuesta de una diversidad de identidades, toda propuesta en el campo educativo se debe afirmar en la necesidad de dar cuenta de dicho carácter cultural.

Se debe incentivar el acceso de los pueblos indígenas y afrolatinos a las nuevas tecnologías, especialmente en el ámbito de las comunicaciones. Los procesos de construcción de una ciudadanía activa y moderna no pueden ser privilegio de sectores limitados de la población porque, como lo ha señalado Hopenhayn, se corre el peligro de crear una masa de ciudadanos excluidos de los avances de la modernización en las comunicaciones, una generación de “analfabetos comunicacionales”. En los últimos años, las organizaciones indígenas del continente han demostrado su capacidad para adecuarse al cambio tecnológico lo que se expresa en la profusa utilización de la red de comunicaciones globales Internet. Dicha experiencia e interés debe ser aprovechado en beneficio de las comunidades con el fin de promover redes de cooperación, intercambio de experiencias y conocimientos a escala nacional y regional.

En el marco de la TPE, la equidad en educación tiene que ver con iguales oportunidades de ingreso y con la distribución de las posibilidades de obtener una educación de calidad: “es decir, con oportunidades semejantes de tratamiento y de resultados en materia educacionales” (CEPAL 1992).

Es necesario incorporar recomendaciones como las emanadas de Reunión Técnica sobre Políticas Gubernamentales para los Pueblos Indígenas (Querétaro, México, 9 al 11 de octubre de 1995), en la que participaron representantes de los Ministerios de Educación de Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Perú, y que indica entre otras recomendaciones:

- Promover acciones encaminadas a que el Estado reconozca la diversidad cultural y lingüísticas en sus constituciones y leyes.
- Facilitar en estas acciones de reconocimiento la participación de las organizaciones y pueblos indígenas y fomentar una concertación entre instituciones sociales y partidos políticos que permita dar respuestas permanentes y coherentes a las necesidades educativas y culturales de dichos pueblos.
- Lograr la asignación presupuestaria para el desarrollo de la educación intercultural responda a las necesidades de los pueblos indígenas.
- Garantizar que los procesos de descentralización no se conviertan en un factor que perjudique a aquellos niveles que tengan competencia en la educación intercultural, sino que por el contrario los promuevan y potencien.
- Desarrollar en el proceso educativo la lengua materna y una segunda para la relación de interculturalidad, de acuerdo a las condiciones lingüísticas específicas de cada país o región.
- Elaborar acuerdos binacionales o multilaterales para la atención de los pueblos indígenas separados por fronteras territoriales.
- Incorporar el uso de la lengua indígena y de sus perspectivas culturales en los servicios públicos y medios de comunicación.
- Sensibilizar a la población en general, a través de todos los niveles y modalidades educativas, sobre el pluralismo cultural y lingüístico en cada país y región.

b) Empleo y trabajo

El mercado de trabajo ha sido históricamente una fuente de discriminación y segregación. Entre los principales factores o motivos de segregación, están por ejemplo la condición de género, origen étnico-racial, la edad, el nivel educacional, etc. La segregación por raza o etnia es, de manera general, uno de los factores responsables de la concentración de estos grupos en los empleos de

baja calificación, remuneración y prestigio social. Sin embargo, hay que notar que la inserción ocupacional de estos grupos es influenciada por sus niveles educativos a los cuales no acceden de manera equitativa. En este sentido, los Estados deben tomar medidas tendientes a evitar el trato discriminatorio de los trabajadores y trabajadoras indígenas y afrolatinos estimulando un acceso equitativo a la educación en condiciones de interculturalidad y velando por un pleno acceso al empleo, con remuneraciones iguales por iguales tareas, derechos sociales, de salud y accidentes y enfermedades profesionales.

El Convenio 169 de la OIT, señala con relación a este ámbito que: *“Los gobiernos deberán adoptar, en el marco de su legislación nacional y en cooperación con los pueblos interesados, medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a esos pueblos una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo, en la medida en que no estén protegidos eficazmente por la legislación aplicable a los trabajadores en general”* (Parte III, Contratación y Condiciones de Empleo, Art. 20, N°1).

c) Salud

No es fácil lograr una interacción “virtuosa ” entre salud y transformación productiva con equidad. Las diferencias entre los perfiles epidemiológicos de los pobres y de los que no son pobres, de la población urbana y rural, y de los integrantes de diversos grupos étnicos y raciales son notables. Además existen barreras que dificultan el acceso a una atención adecuada. Se requieren esfuerzos intersectoriales que comprometan a todos los sectores productivos, además de políticas públicas de saneamiento básico, nutrición y educación, y la participación de las personas y las comunidades (OPS/CEPAL, 1997).

Dada la situación actual en lo que se refiere a la salud de las poblaciones indígenas y afrolatinas y tomando en consideración el medio sociocultural particular de los distintos grupos, será necesario adoptar medidas especiales para lograr que los servicios de salud y otros servicios sociales sean más accesibles a las poblaciones indígenas y respondan mejor a sus necesidades. Los procesos de descentralización y modernización en marcha podrían considerar, como tarea específica, la incorporación y acceso de los grupos indígenas a los servicios públicos de salud y una gestión comunitaria de los mismos.

Además, se debe reconocer la validez de la medicina y de la farmacología tradicional aceptando el empleo de medicamentos acreditados por su uso eficaz, facilitando al mismo tiempo la reintegración de las comunidades en su propia cultura (Martínez Cobo, 1987).

Los Estados deben velar, a través de una política y legislación específica, por la promoción y el resguardo del patrimonio farmacológico natural en manos de las comunidades, no sólo por un sentido de sustentabilidad ambiental y respecto de la biodiversidad sino que, además, como preservación del saber y conocimiento ancestral en el cuidado de la salud.

d) Tierra y territorio

Con el fin de lograr un desarrollo adecuado y permanente para las poblaciones indígenas, los Estados deben asegurar los derechos territoriales y la posesión de las tierras que estos pueblos han utilizado en forma ancestral, ya sea a través de normas legales generales y específicas como por la vía del reconocimiento de los derechos consuetudinarios y los usos y ocupaciones históricas. En

contexto de autonomía y autodeterminación, como lo fija y define el Convenio 169 de la OIT, se debe propender al establecimiento de medidas y programas de acción para que las poblaciones indígenas administren y gestionen sus propios territorios y recursos naturales.

La gestión y resguardo de recursos naturales y biodiversidad en tierras indígenas es un punto central a abordar por los países de la región. La demanda creciente por nuevas tierras de cultivo, la patentación de fitofármacos por consorcios transnacionales, las demandas por el uso de concesiones mineras acuíferas, petrolíferas y la explotación maderera, han creado un escenario que amenaza, a pasos agigantados, la sobrevivencia de los pueblos indígenas que habitan sus tierras ancestrales. En el marco de la Agenda 21 de la Cumbre de Río, los Estados deben establecer marcos regulatorios, como asimismo, procesos participativos de trabajo conjunto con las comunidades, a través de los cuales se implemente planes de acción y gestión conjunta de sus tierras, recursos naturales y biodiversidad. Los Estados pueden aprovechar de manera conjunta, la experiencia y conocimiento de los pueblos indígenas en materia de gestión de recursos naturales y biodiversidad, además de apoyar programas de capacitación y entrenamiento en la gestión y explotación de sus propios recursos en un marco que permita la generación dinámica de procesos de autodesarrollo y *empoderamiento*.

Se deben establecer medidas para resguardar a las poblaciones indígenas de los impactos negativos generados por grandes proyectos de desarrollo. En la línea del Banco Mundial, es preciso delimitar en forma precisa marcos regulatorios para la participación informada de las comunidades indígenas en los proyectos que les afecten de forma directa.

Acciones específicas como la demarcación de territorios indígenas, restitución, protección, planes de manejo sustentable de recursos naturales (bosques, aguas, fitofármacos), ampliación de tierras o la conformación de planes de gestión territorial a través de “áreas de desarrollo indígena”, se están desarrollando en países como México, Guatemala, Colombia, Ecuador, Guyanas y Chile.

4. Mecanismos de acción

Las acciones y recomendaciones anteriores sólo pueden llevarse a cabo mediante el compromiso de los países involucrados, los cuales deben establecer los mecanismos, institucionalidad y financiamiento necesario para el logro de los objetivos de desarrollo que se propongan. En el ámbito regional, como ya se ha mencionado, existen un conjunto de instancias pertinentes en materia de financiamiento y cooperación, entre ellos el BID, el Banco Mundial y el Fondo Indígena. Se debe destacar también el creciente desarrollo de instancias regionales y bilaterales de negociación, resolución de conflictos, foros y reuniones técnicas periódicas. Cabe mencionar que el desarrollo de planes de acción conjunta y los programas de cooperación, como los desarrollados por la OEA y UNESCO, forman una plataforma de ya probado éxito para la implementación de líneas de acción, programas y proyectos a nivel local, nacional y multinacional.

Instancias como el GRIC, Grupo de Revisión de la Implementación de la Cumbres, son espacios adecuados para la evaluación conjunta entre los gobiernos y actores involucrados, de los programas de acción e iniciativas comprometidas. Se deben establecer y promover mecanismos de seguimiento de las Cumbres en lo que se refiere a las poblaciones indígenas y afrolatinas. Al respecto, cabe mencionar la necesidad de que los gobiernos implementen y actualicen sus

mecanismos seguimiento de las Cumbres de Río, Beijing, Estambul y Estocolmo, cada uno de estos foros cuenta con compromisos explícitos por parte de Estados y gobiernos, acerca de los pueblos indígenas y minorías étnicas.

Asimismo, se recomienda que en el ámbito nacional, los Estados y gobiernos comprometan sus capacidades en la promoción de instancias participativas con la sociedad civil, comunidades y organizaciones de los grupos involucrados, para la fijación de prioridades y la generación de mecanismos de consulta, negociación, resolución de conflictos y elaboración de políticas y programas de corto, mediano y largo plazo.

Finalmente, aunque en este documento se mencionan las áreas de acción de mayor prioridad, los Estados deben establecer estrategias integrales de desarrollo para los pueblos indígenas y afrolatinos en ámbitos como la vivienda, la capacitación laboral y microempresarial, la participación política, el desarrollo de nuevas tecnologías, entre otras.

PALABRAS FINALES: LA DIVERSIDAD CULTURAL COMO ESTRATEGIA FUTURA DE LA REGIÓN

En el contexto de la propuesta de la CEPAL, de transformación productiva con equidad, la superación de la discriminación étnica y racial es uno de los puntos centrales para lograr una verdadera integración y cohesión social, a través de la cual se puedan alcanzar mejores y más justos de niveles de igualdad y equidad en el plano distributivo.

Pero la existencia de mecanismos de exclusión requiere profundizar no sólo en las estrategias de distribución de recursos sino que además, en un conjunto de factores sociales y culturales que hasta hace muy poco tiempo estaban ausentes de los análisis y diagnósticos socioeconómicos sobre la región. En América Latina y el Caribe, para entender las inequidades que afectan a los pueblos indígenas y afrolatinos, es necesario hablar de identidad, multiculturalismo y diversidad e indagar en los orígenes históricos y culturales.

La emergencia de las identidades y la persistencia de las inequidades y desigualdades por razones de raza y etnicidad es, tal vez, una de las manifestaciones más claras de los desafíos futuros de la democracia y la ciudadanía en nuestro continente. Y esto es así no sólo porque las identidades sean el principio básico de la organización social, sino porque a través de su visibilización y demandas —que surgen a través de su realización, expansión y sentido de acción— se evidencian, de manera descarnada y dramática, las desigualdades e inequidades sociales y económicas de millones de personas de la región (Castells, 1999).

La identidad es entonces, una marca puesta por los llamados actores emergentes para contrarrestar la corriente contraria, la de la asimilación y la discriminación. Es una forma no sólo de consolidar o rearticular vínculos sociales sino que un modo cultural, y sobre todo político, de reafirmar la diferencia y el derecho a vivir en ella.

A esta altura parece necesario reconocer que el lugar de la región en el mundo pasa por el reconocimiento de las identidades propias y la resolución de la discriminación como una

característica estructural, que ha estado en la base de la formación de nuestros Estados y relaciones sociales.

En la última década, el aumento en la brecha de la equidad ha demostrado la urgente necesidad de superar aquellos nudos históricos que amenazan las posibilidades futuras de la región. La democratización de la región en los noventa, por ejemplo, es una muestra de las posibilidades de cambio que tanto el conjunto de la sociedad civil como los Estados y gobiernos pueden llevar adelante de manera responsable. Es cierto que este cambio no ha significado transformaciones en el campo distributivo, pero es posible pensar que el reconocimiento de sus particularidades, su diversidad interna, puede ayudar a superar los mecanismos y dispositivos de exclusión por color de piel o por pertenecer a tal o cual cultura.

No es una simplificación decir que una parte importante de los problemas que sufren, por ejemplo, los pueblos indígenas pasan por el reconocimiento, resguardo y protección de sus derechos. De otra forma persistirán los colonialismos internos, aquella forma actual de ejercicio de la dominación por parte de los Estados-nacionales hacia las sociedades y culturas indígenas y afrolatinas.

En este documento se ha entregado un panorama global de la situación de los pueblos indígenas y afrolatinos, y se ha buscado en los orígenes históricos de nuestras relaciones sociales y políticas, las causas de la discriminación y la exclusión. Como contraste a la cruda realidad histórica y actual se han abordado los impresionantes avances en el campo de los derechos humanos universalmente reconocidos y los derechos específicos o particulares de los pueblos indígenas y afrolatinos, y la institucionalidad e instrumentos existentes en la región con los cuales se espera superar la situación actual. Finalmente, se ha propuesto un conjunto de ámbitos donde es posible que los Estados y la sociedad en su conjunto influyan para promover un nuevo marco de relaciones sociales.

A partir de esta revisión y panorama global se pueden concluir, a lo menos, tres temas fundamentales.

La discriminación y exclusión por razones de raza y etnicidad se ha originado a partir de un conjunto de factores históricos sociales, económicos y culturales interrelacionados e interdependientes. Entre los de mayor influencia actual, se encuentra, el modo excluyente y negador de construcción de los modernos Estados-nacionales. Ello sólo pudo ser sustentado mientras el Estado y la nación encontraron formas comunes de legitimación, donde la homogeneidad y la “unidad nacional” eran una virtud y una necesidad para lograr la gobernabilidad.

La globalización, la universalización de los derechos humanos y la emergencia de las identidades ha puesto en cuestión la lógica del Estado-nación autosustentado y autolegitimado, ha también puesto en crisis los fundamentos que definían la ciudadanía y los principios de pertenencia. El caso de Chiapas en México, por ejemplo, es simbólico porque demuestra por un lado, la poderosa fuerza de la emergencia indígena, su capacidad de movilización y propuesta, así como su cruda realidad. Del otro lado, muestra a un Estado que ya no puede buscar formulas sólo en el plano de las estrategias de superación de la pobreza, si no que debe acudir a una reforma sustancial de su relación histórica con los pueblos indígenas.

En segundo lugar, no parece imposible pensar en cambios estructurales en términos de las relaciones interculturales. Hasta hace sólo una década, en algunos países con un alto número de población indígena, aún se creían que estos grupos eran parte del pasado histórico, se creía que el avance de la urbanización terminaría cumpliendo con el viejo sueño de la asimilación y de la integración.

Algo similar sucede en algunos países del Caribe, donde los grupos dominantes, de origen africano, han discriminado a quienes consideran más negros que ellos, replicando así formas tradicionales de relaciones socioculturales y políticas.

Hoy en día, algunos de esos mismos países han reconocido legalmente -no sin dificultades y resistencias- a los pueblos indígenas y afrolatinos. Sin embargo aún queda mucho por hacer, y es preciso pensar en mecanismos integrados en el plano de la educación, el empleo, el manejo y uso de los recursos productivos, del patrimonio ambiental y cultural, entre otros ámbitos. Es necesario buscar nuevos enfoques que revaloricen la identidad y la cultura propia de los pueblos hasta ahora marginados.

En la actualidad existe un conjunto de instrumentos e instancias a escala internacional y regional para enfrentar los desafíos de la no discriminación por raza y etnicidad. El sistema de Naciones Unidas, en particular, ha sido el más prolífico y ha estado en constante avance, a la par con los cambios globales. En América Latina y El Caribe, organismos como la OEA y el BID están cumpliendo una importante labor en la búsqueda de mejores condiciones de equidad para los pueblos indígenas y afrolatinos.

En el ámbito internacional y regional existen diversos instrumentos operativos, que podrían permitir la puesta en marcha de mecanismos concretos de acción. Entre los más importantes se encuentran, el Convenio 169 de la OIT, el Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales —conocido como Protocolo de San Salvador— y sus órganos de fiscalización: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Las cumbres globales y regionales se han convertido en otra instancia de diálogo y resolución. Hoy en día, se considera que son fuente fundamental en el establecimiento de acciones concretas en el plano social, así como en la generación de compromisos entre Estados, gobiernos y sociedad civil. En efecto, las Cumbres, pese a sus a veces discutibles resultados, han legitimado y formalizado mecanismos de seguimiento, evaluación y control social de los compromisos adquiridos por los gobiernos y Estados. En el plano de la acción con los pueblos indígenas y afrolatinos, las cumbres regionales y globales y sus instancias de seguimiento, pueden convertirse en espacios legitimados de diálogo y negociación entre las organizaciones de la sociedad civil indígena y afrolatina con sus pares y el Estado.

Mirado en su conjunto, todo parece indicar que el marco actual de relaciones sociales, políticas, económicas y culturales de América Latina y El Caribe requiere ser modificado. No sólo en cuanto a la búsqueda de mejores mecanismos de distribución de la riqueza sino que como un modo de acceder a la modernidad con un saldo a favor respecto de nuestra historia.

A futuro, la pluralidad y la diversidad cultural, sin dogmatismos, constituyen claves para la inserción de la región en el mundo globalizado y para establecer un “nuevo trato” al interior de los -

Estados de la región. Los instrumentos y las instancias institucionales ya existen, muchos países ya han iniciado el camino para el reconocimiento de los DESC de los pueblos indígenas y afrolatinos y lo están haciendo, de manera progresiva, con una mayor participación de las organizaciones y de la sociedad civil indígena.

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, Benedict (1983), *Imagined communities. Reflections on the origin and spread of nationalism*, Verso, Londres.
- Arruti, José M. A. (1999), “Hibridação, segmentação e mobilização política de índios e negros: notas explicatorias a partir dos campos brasileiro e colombiano”, presentado en el XXII Encuentro Anual de la ANPOCS, 19-23 de octubre, Caxambu, (manuscrito).
- Banco Mundial (1998), *Política del Banco Mundial sobre los pueblos indígenas: tema de discusión para la revisión de la Directriz Operativa DO 4.20*, (<http://wbln0018.worldbank.org>).
- Barros, Ricardo y Rosane Mendonça (1996), “Diferenças entre discriminação racial e por gênero e o desenho de políticas anti-discriminatorias”, *Estudos Feministas* N°1, año 4.
- Bascuñán, Eduardo y John Durston (1997), “Globalización, tratados comerciales y autodesarrollo indígena en América Latina”, en *Serie Políticas Sociales N°14*, Vol. IV (LC/L.996/Add.1). Santiago de Chile
- Bello, Alvaro (1998), “Mujeres rurales, indígenas y medio ambiente: acuerdo y políticas”, en *Cartilla N°5*, publicación del Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer, CEDEM, Santiago de Chile.
- Bengoa, José (1997), *Los mapuche: comunidades y localidades en Chile*. INE, SUR, Santiago de Chile
- Berquó, Elza (1988), “Demografia da desigualdade. Algumas considerações sobre os negros no Brasil”, *Novos Estudos CEBRAP* N°21, São Paulo.
- Bónfil Batalla, Guillermo (1991), *Pensar nuestra cultura*, Alianza Editorial, México.
- _____(1992), “El concepto de indio en América: una categoría de situación colonial”, en *Identidad y pluralismo cultural en* , Fondo Editorial del CEHASS y Editorial de la Universidad de Puerto Rico, Buenos Aires.
- Bronstein, Arturo (1998), “Hacia el reconocimiento de la identidad y de los derechos de los pueblos indígenas en América Latina: Síntesis de una evolución y temas para la reflexión”, OIT, Equipo Técnico Multidisciplinario, (<http://www.oit.org.cr>).
- Calderón, Fernando; Martín Hopenhayn y Ernesto Ottone (1993), “Hacia una perspectiva de la modernidad: las dimensiones culturales de la transformación productiva con equidad”, en *Documentos de trabajo* N°21, publicación de la CEPAL, Santiago de Chile, octubre.
- Castells, Manuel (1999), “Globalización, identidad y Estado en América Latina”, en *Temas de desarrollo humano sustentable*, publicación del PNUD, Santiago de Chile.
- CELADE (1992), “América Latina información censal sobre pueblos indígenas”, en *Boletín Demográfico* año XXV, N° 50, Santiago de Chile, julio.
- CEPAL, (1990 a), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, (LC/G.1702 (SES.24/4)), publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- _____(1990 b), *Transformación productiva con equidad*, publicación de Naciones Unidas, (LC/G.1601-P), Santiago de Chile.
- _____/IIDH (1996), *La igualdad de los modernos*.
- _____(1997), *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*, (LC/G.1954/Rev.1-P), publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile
- Chakiel, Juan (1999), A modo de introducción y síntesis, en CEPAL : *América Latina: aspectos conceptuales de los Censos del 2000*, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Comisión Especial de Pueblos Indígenas (1990), *Convenio 169 sobre Pueblos indígenas y tribales en países independientes de 1989*, Santiago de Chile, septiembre.

- De La Fuente, Alejandro (1995), "Raça e desigualdade em Cuba (1899-1981)", *Estudos Afro-Asiáticos* N° 27.
- Deruyttere, Anne (1997), "Pueblos indígenas y desarrollo sostenible: El papel del Banco Interamericano de Desarrollo", Foro de las Américas 8 de abril de 1997, (www.iadb.org).
- Díaz-Polanco, Héctor (1998), "Derechos indígenas en la actualidad", en *Revista Memoria*, N° 117, México D.F., noviembre, (<http://www.soc.uu.se/mapuche>).
- Díaz-Polanco, Héctor (Comp.) (1995), *Etnia y nación en América Latina*, Editado por Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México D.F.
- Durston, John (1998), "La participación comunitaria en la gestión de la escuela rural", en Ernesto Cohen (Ed.), *Educación eficiencia y equidad*, CEPAL/OEA/SUR, Santiago de Chile.
- Dwyer, Jeffrey W. y Peggy Lovel Webster (1987), *Income differentials and racial discrimination in Brazil*, (mimeo).
- Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígena de América Latina y El Caribe (1994), *Proyecto para la Creación del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígena de América Latina y El Caribe*, serie Documentos de Trabajo N°1, octubre.
- García Castañón, F.Javier; Rafael Pulido y Angel Montes del Castillo (1998), "La educación multicultural y el concepto de cultura", en *Revista de Educación Bilingüe Intercultural*, Organización de Estados Iberoamericanos, (<http://www.oei.org.com>).
- Gros, Héctor (1998), "Universality of Human Rights and Cultural Diversity", *International Social Science Journal* N°158, UNESCO, USA.
- Guiddens, Anthony (1991), *Sociología*. Madrid, Alianza Editorial.
- Guimarães, Antonio S. A. (1999), "Raça e os estudos de relações raciais no Brasil", *Novos Estudos CEBRAP*, N° 54, São Paulo.
- Habermas, Jürgen (1992), "Ciudadanía e identidad nacional, consideraciones sobre el futuro europeo", en *Revista Debats*, N°39.
- Hasenbalg, Carlos: (1985) "Raça e mobilidade social" en Hasenbalg, Carlos y Nelson do Valle Silva (1998); *Estrutura social, mobilidades e raça* IUPERJ/ Vértice, Rio de Janeiro.
- _____ : (1991) "O negro na industria: proletarizacao tardia e desigual"; *Ciencias Sociais Hoje*; ANPOCS, Rio de Janeiro.
- _____ : (1992) "Notas sobre relacoes de raça no Brasil e na America Latina" en : Holanda Heloisa Buarque (org.) *¿Y nosotras latinoamericanas? Estudios sobre genero e raça*, Memorial, Rio de Janeiro.
- _____ y Nelson do Valle Silva: (1983) "Industrializacao e estrutura de emprego no Brasil: 1960- 1980" en: Carlos Hasenbalg y Nelson do Valle Silva (1988) *Estrutura social, mobilidades e raça*, IUPERJ/ Vértice, Rio de Janeiro.
- Hernández, Isabel (1999), "Pueblos indígenas", (mimeo, s/d).
- Hobsbawm, Eric (1992), *Naciones y nacionalismos desde 1780*, Ed. Crítica Grijalbo-Mondadori, Barcelona.
- Hopenhayn, Martín (1998), "Nuevas relaciones entre cultura, política y desarrollo en América Latina", en *Serie Políticas Sociales N°14*, Aspectos sociales de la integración, Vol. IV (LC/L.996/Add.3), Santiago de Chile, abril.
- Larraín, Jorge (1994), "La identidad latinoamericana", *Revista Estudios Públicos* N°55, Santiago de Chile.
- Larousse Moderno. *Diccionario enciclopédico ilustrado* (1991), Colombia, Ediciones Larousse.
- León, Francisco (1999), "Las relaciones raciales en Cuba. Coincidencias y diferencias finiseculares", (mimeo).

- Martínez Cobo, José (1987), *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*, volumen V, conclusiones, propuestas y recomendaciones, publicación de las Naciones Unidas, Nueva York.
- Menchú, Rigoberta (1997), “Cultura e identidad”, En UNESCO, *Gobernar la globalización. Cumbre Regional para el desarrollo Político y los Principios Democráticos*, Brasilia, julio.
- Naciones Unidas (1995), *Simientes de una nueva alianza: Los pueblos indígenas y las Naciones Unidas*, publicación de las Naciones Unidas, Nueva York.
- Naciones Unidas (1999), *Folleto informativo No. 12*, Comité para la Eliminación de la discriminación Racial, (<http://www.unhchr.ch/spanish/html/>).
- Naciones Unidas (1999b), *Folleto Informativo No.9/Rev.1*. Los derechos de los pueblos indígenas, (www.unhchr.ch/spanish/html/menu6/2/fs9rev1_sp.htm).
- Naciones Unidas (1999c), *Committee on Elimination of Racial Discrimination concludes fifty-fifth session*, press release (27 august 1999), (<http://www.unhchr.ch>).
- Naciones Unidas (1999d) *Subcomission on Promotion and Protection of Human Rights*, Press Release.
- OIT/OPS (1999), *Panorama de la exclusión de la protección social en salud en América Latina y el Caribe*, Reunión Regional Tripartita de la OIT con la colaboración de la OPS: Extensión de la protección social en salud a los grupos excluidos en América Latina y el Caribe, México, 29 de noviembre al 1 de diciembre de 1999.
- Oliveira, Lucía Helena; Rosa María Porcaro, Teresa Cristina Nascimento Araujo (1985), *O lugar do negro na força de trabalho*, Rio de Janeiro, FIBGE.
- Oommen, T.K. (1994), “Race, Ethnicity and class: An analysis of interrelations”, *International Social Science Journal*, N°139 UNESCO, febrero, Inglaterra.
- OPS (1998), *La salud en las Américas*, Volumen II, Publicación científica N° 569, Organización Panamericana de la Salud, Washington, D.C.
- OPS/CEPAL (1997), Salud, equidad y transformación productiva en América Latina y El Caribe, publicación de la OPS, *Cuadernos Técnicos N°46*, Santiago de Chile.
- Organización de Estados Americanos (OEA), Comisión Interamericana de Derechos humanos, *Protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, “Protocolo de San Salvador”, (<http://www.cidh.oas.org>).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), Equipo Técnico Multidisciplinario, *Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, (<http://www.oit.org.cr>).
- Ortega Míticanoy, Luis Antonio (1999), “Colombia: deforestación en territorios indígenas”, en *Pueblos indígenas. Gobernabilidad Global*, Informe Especial para el Proceso Río+5, Consejo Mundial de Pueblos Indígenas (www.ecouncil.ac.cr/indig/conventi/colomb.esp.htm).
- Pebley, Anne y Luis Rosero-Bixby, (ed.) (1997), *Demographic diversity and change in Central American Isthmus*, Rand, Santa Mónica, USA.
- Pérez-Sainz, Juan Pablo (1994), “Indígenas y fuerza de trabajo en Guatemala”, en CELADE et al. *Estudios Sociodemográficos de pueblos indígenas*, publicación de CELADE, (LC/DEM/G.146, serie E N°40), Santiago de Chile.
- Peysner, Alexia y Juan Chackiel, (1999), “La identificación de poblaciones indígenas en los censos de América Latina”, en *América Latina: aspectos conceptuales de los censos del 2000*, CEPAL/CELADE, Santiago de Chile.
- Pierucci, Antonio (1999). *Ciladas da diferença*. Editora 34, São Paulo.

- Plant, Roger (1998), *Pobreza y desarrollo indígena: algunas reflexiones*, Publicación del Banco Interamericano de Desarrollo en www.iadb.org, Washington, DC.
- PNUD/IPEA (1996). *Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil*.
- Porcaro, Rosa Maria y Teresa Cristina N. Araújo (1988), “Mudanças na divisão social do trabalho e (re) produção da desigualdade racial”. *São Paulo em Perspectiva*, Fundação SEADE, 2(2), São Paulo.
- Porras, José Ignacio (1997), “Una revisión crítica a la teoría de la integración regional”, en *Serie Políticas Sociales*, Aspectos sociales de la integración, Vol. II (LC/L.996/Add.1). Santiago de Chile, febrero.
- Price, Richard (1995), “Duas variantes das relações raciais no Caribe”, *Estudos Afro-Asiáticos* N°27.
- Psacharopoulos, George y Harry Patrinos (1994); “Los pueblos indígenas y la pobreza en América Latina: un análisis empírico”, en CELADE et al. *Estudios Sociodemográficos de pueblos indígenas*, publicación de CELADE, (LC/DEM/G.146, serie E N°40), Santiago de Chile.
- Quijano, Anibal (1995), “Raza, etnia y nación en Mariátegui: cuestiones abiertas”, en *Estudios Latinoamericanos*, num. 3, Nueva Epoca, enero-junio.
- _____(1991), “Modernidad, identidad y utopía en América Latina”, en Edgardo Lander (Ed.) *Modernidad y universalismo*, UNESCO, Ed. Nueva Sociedad, Venezuela.
- Rangel, Marta (1998), “Raza y género en Brasil: las regiones metropolitanas de Río de Janeiro y de São Paulo”, *Acta Sociológica*, N°23, Universidad Autónoma de México.
- Ribeiro, Fernando Rosa (s/d, B), “História e narrativas de etnicidade e construção da nação nos Países Baixos e sua Diáspora”, (mimeo).
- ____Ribeiro, Fernando Rosa (s/d, A). *Duas vidas, varios países: Arthur e África do Sul; Carlos e Aruba/Países Baixos*, (mimeo).
- Rogers, Alisdair (1998), “The Space of Multiculturalism and Citizenship”, UNESCO, *International Social Science Journal*, N°156, Blackwell Publisher, USA.
- Said, Edward (1993), *Cultura e imperialismo*, Anagrama, Barcelona.
- Sansone, Livio (1998), “Racismo sem etnicidade. Política pública e discriminação racial em perspectiva comparada”, en *Dados Revista de Ciências Sociais*, Vol.41, N°4, Río de Janeiro.
- Schutter, Martine (1994), “Problemática de población y desarrollo en pueblos indígenas”, en CELADE et al. *Estudios Sociodemográficos de pueblos indígenas*, publicación de CELADE, (LC/DEM/G.146, serie E N°40), Santiago de Chile.
- Silva, Nelson do Valle (1980), “O preço da cor: diferenciais raciais na distribuição de renda no Brasil”, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Vol.10.
- _____(1992), “Aspectos demográficos dos grupos raciais”, *Estudos Afro-Asiáticos*, N°23 Río de Janeiro.
- _____(1994), “Uma nota sobre "raça social" no Brasil”, *Estudos Afro-Asiáticos*, N°26, Río de Janeiro.
- Smith, Anthony (1997), *La identidad nacional*, Trama Editorial, Madrid.
- Soto Q., Ronald (1998), “ ‘Desaparecidos de la nación’, los indígenas en la construcción de la identidad nacional costarricense 1851-1942”, en *Revista Ciencias Sociales* N°82, Costa Rica, diciembre.
- Symonides, Janusz (1998), Cultural Rights: a Neglected Category of Human Rights, *International Social Science Journal*, N°158, UNESCO, USA.
- Turaine, Alain (1988), “Modernidad y especificidades culturales”, *Revista Internacional de Ciências Sociais*, N°118, UNESCO, diciembre, Cataluña, España.

- Urrea, Fernando (1994), "Pobladores urbanos redescubiertos: presencia indígena en ciudades colombianas", en CELADE et al. *Estudios Sociodemográficos de pueblos indígenas*, publicación de CELADE, (LC/DEM/G.146, serie E N°40), Santiago de Chile.
- U.S. Bureau of the Census, International, Data base (www.census.gov) excepto Brasil (www.ibge.gov), Haití (www.odci.gov), Colombia, República Dominicana y Venezuela (Pequeño Diccionario Larousse, 1991).
- Varese, Stefano (1987), "La cultura como recurso: el desafío de la educación indígena en el marco del desarrollo nacional autónomo", en Zúñiga, Madeleine; Juann Ansion y Luis Cuevas, *Educación en poblaciones indígenas. Políticas y estrategias en* , ed. UNESCO-OREALC, Santiago de Chile.
- Wade, Peter (1997), *Race and ethnicity in Latin América*, Pluto Press, Chicago.
- Wieviorka, Michel (1992), *El espacio del racismo*, Editorial Paidós, Barcelona.
- Wood, Charles H. (1991), "Categorías censitárias e classificações subjetivas de raça no Brasil", en Lovell, Peggy A. (org.), *Desigualdade racial no Brasil contemporâneo*, UFMG/CEDEPLAR, Belo Horizonte.
- Wright, Winthrop R. (1995), "Aspectos sociopolíticos do racismo na Venezuela", *Estudos Afro-Asiáticos* N°28.
- Zúñiga, Madeleine; Juan Ansion y Luis Cuevas (1987), *Educación en poblaciones indígenas. Políticas y estrategias en* , ed. UNESCO-OREALC, Santiago de Chile.