División Países Andinos
Unidad Coordinadora Pueblos Indígenas
en América Latina y el Caribe

Estudio sobre la Cooperación Alemana con Nacionalidades y Organizaciones Indígenas en Bolivia, Ecuador y Guatemala

Tomo 1: Estudio Final

Septiembre 2004

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

im Auftrag des:

Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Impreso

Editor:
Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Postfach 5180
65726 Eschborn
http://www.gtz.de

Responsable:
Silke Spohn, OE 2120
Undiad Coordinadora Pueblos Indígenas
en America Latina y el Caribe
silke.spohn@gtz.de

Telefon: (06196) 79-6215
Telefax: (06196) 79-7257

Autores:
Dr. Arthur Zimmermann (responsable)
odcp consult gmbh, Haldenstrasse 137,
CH-8055 Zürich
http://www.odcpconsult.com

Compilación y edición:
Karsten Leckebusch, Silke Spohn

Fotos:
A. Begemann, S. Reinhardt, odcp consult

odcp
organization development
culture & politics

232-gtz / 07-2004/AZ

Evaluación de las experiencias obtenidas en la cooperación con poblaciones y organizaciones indígenas en Bolivia, Ecuador y Guatemala

Informe final

GTZ
Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65726 Eschborn

odcp consult gmbh
Haldenstrasse 137 CH-8055 Zurich Switzerland Tel +41-43-960 2425 / Fax +41-43-960 2405
e-mail: arthur.zimmermann@bluewin.ch / odcp.consult@bluewin.ch / web: www.odcpconsult.com

Indice

1. Objeto y proceso de evaluación de las experiencias 2
2. El concepto del BMZ 4
3. Contextualización de los aspectos clave 9
4. Tomas instantáneas de los tres países 30
   4.1 Guatemala: un proceso de paz quebradizo 30
   4.2 Ecuador: del movimiento social al socio político 32
   4.3 Bolivia: alianzas cambiantes y crisis de gobierno 34

5. Resultados y efectos importantes de los programas de desarrollo 37

   5.1 Guatemala 37
   5.2 Ecuador 42
   5.3 Bolivia 49
   5.4 Análisis transversal 53

6. Conclusiones y recomendaciones 55

ANEXO

A Términos de referencia

B Resumen de proyectos considerados

C CD con los estudios por país con Anexos

D Informe del taller de reflexión del 17 al 19 de mayo 2004

1. Resumen

El objetivo del presente estudio de casos consiste en evaluar las experiencias prácticas logradas en la cooperación con los pueblos indígenas con el fin de sacar conclusiones y recomendaciones para la actualización del "Concepto de cooperación al desarrollo con poblaciones indígenas en América Latina" del Ministerio Federal de Cooperación Económica (BMZ) (no.073/ noviembre de 1996) y el futuro diseño de la cooperación. Fueron objeto del estudio la cooperación alemana estatal y no-estatal en Bolivia, Ecuador y Guatemala. Los proyectos de la cooperación financiera no fueron analizados para este estudio.

Para alcanzar una evaluación crítica de las experiencias desde perspectivas diversas y también indígenas, se elaboraron tres estudios nacionales por consultores/ as indígenas. Estos estudios previos fueron comparados y discutidos en un taller que se realizó en Quito en mayo de 2004. El presente informe final considera, en forma de síntesis, tanto los resultados de los estudios nacionales como los datos obtenidos en conversaciones con expertos y a través de una encuesta realizada entre organizaciones de la cooperación al desarrollo (CD) y sus expertos, encuesta que permitió a las organizaciones alemanas de la CD opinar sobre las conclusiones y recomendaciones.

Las recomendaciones del informe final serán presentadas a fines de octubre de 2004 en un encuentro indígena en Quito/Ecuador y discutidas con las/ los representantes de las organizaciones indígenas.

El informe final recoge de los estudios nacionales experiencias significativas alcanzadas en los proyectos y programas con el fin de extraer los factores importantes de éxito y lecciones aprendidas que pueden ser de relevancia también para otros proyectos y la cooperación con los pueblos indígenas. A continuación presentamos un breve resumen de las conclusiones más importantes:

1. Falta de conocimiento y aplicabilidad del concepto del BMZ
1.1 Efectuar una actualización concisa y lingüística, con dando además indicaciones sobre la implementación operativa del mismo.
1.2 Mejoramiento del "mainstreaming" del concepto y consultación con organizaciones indígenas y organizaciones de la CD.
1.3 Interconexión con otros conceptos, mayor coordinación a nivel de la UE, así como asignación organizativa y personal del tema en el BMZ.
1.4 Integración del concepto a cursos de preparación y desarrollo personal en todas las organizaciones de la CD.
1.5 Interrelación con otros instrumentos: documentos de estrategia para el área prioritaria (SSP), documentos de estrategia nacional, oferta de programa con análisis de actores, "análisis socioculturales resumidos", "análisis socioeconómicos resumidos".

2. Discursos confusos acerca del desarrollo indígena
2.1 Anteponer al concepto una declaración de principios con respecto a la sociedad democrática pluricultural, la diversidad cultural y la convivencia aspirada con las minorías.
2.2. Fomentar de manera especial proyectos que promuevan el diálogo intercultural y busquen soluciones negociadas y concertadas a todos los niveles de acción.
2.3 Fomento específico de las organizaciones indígenas en el proceso de su empoderamiento para que puedan participar como contrapartes iguales en los proceso de negociación política de todos los niveles.
2.4 Apoyar la profesionalización del tema.

2.5 Anclar el tema del desarrollo indígena en la sección P&E de la GTZ, especialmente en los tópicos de de modernización del Estado y gestión de recursos naturales.
2.6 Integrar a las organizaciones y pueblos indígenas como actores centrales en todos los procesos de planificación e implementación.
2.7 Fomentar la evaluación y el intercambio de experiencias en la región dando especial atención a los efectos.

3. Se requiere una comprensión diferenciada según países
3.1 Aprovechar los documentos de estrategia para el área prioritaria (SSP) para acordar entre las organizaciones de la CD reglas de juego específicas en cada país para la operacionalización de la cooperación con los indígenas.
3.2 Concertar los SSP con organizaciones indígenas relevantes.
3.3 Dar mayor consideración a los cambios en las organizaciones indígenas: promover cambios flexibles en los procesos que impliquen empoderamiento, propuestas de soluciones técnicas, asesoría de cooperación y fomento del diálogo.

4. Efectos con poca radiación
4.1 Combinar fomento de las organizaciones indígenas con un mejoramiento socioeconómico tangible de las condiciones de vida.
4.2 Fomentar la educación intercultural para todos y a todos los niveles del sistema educativo.
4.3 Mejorar el intercambio de experiencias y la coordinación entre organizaciones de la CD.
4.4 Aprovechar las ventajas comparativas entre organizaciones de la CD activas a diferentes niveles.
4.5 Fomentar la cooperación directa con las organizaciones indígenas.

5. Escepticismo frente a la cooperación bilateral con el Estado
5.1 En las consultaciones y negociaciones gubernamentales, indicar el papel de los actores indígenas y tomar en cuenta sus perspectivas de desarrollo.
5.2 Explicar los objetivos, el rol y los instrumentos de la CD bilateral en el diálogo con organizaciones indígenas relevantes.
5.3 En los programas bilaterales de la modernización del Estado, integrar el tema con un análisis de actores en todos los componentes.

6. Conflictividad e interculturalidad
6.1 Aplicación del concepto "*do no harm"* para evitar efectos negativos que agudicen la violencia.
6.2 Elaborar un manual práctico con una presentación de los conflictos étnico-culturales, políticos y socioeconómicos especiales de los países latinoamericanos con indicaciones prácticas sobre el manejo de los conflictos.
6.3 Aprovechar la cooperación con el Estado, las organizaciones indígenas y otros actores de la sociedad civil para crear y fomentar redes menores y mayores en el sentido de alianzas interculturales por la paz.

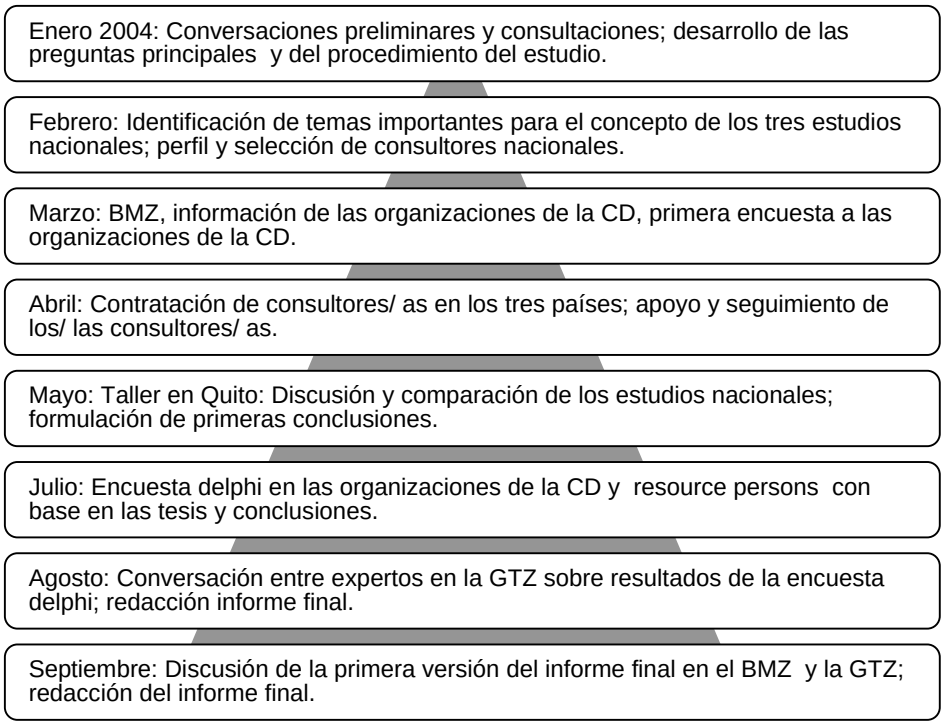
7. Optimización de la práctica de ejecución
7.1 Contratar a expertos indígenas, especialmente a mujeres, también para posiciones ejecutivas.
7.2 En los cursos de preparación y capacitación de las/ los expertos enviados, profundizar y trabajar sistemáticamente los temas de interculturalidad en el Estado, la sociedad y economía.
7.3 Basar la planificación de nuevos proyectos en un análisis de actores y hacer participar a los actores indígenas en forma apropiada.
7.4 Dar mucha importancia al monitoreo y la observación de los efectos para observar cambios en las relaciones de poder, coaliciones cambiantes y conflictos existentes.
7.5 Desde un inicio, planificar una cooperación a largo plazo.
7.6 Definir diferentes campos de competencia para la asesoría, el apoyo y la capacitación.
7.7 Formar una red temática sobre el tema indígena en América Latina que apoye la gestión de conocimientos, asesoría y capacitación.

1. Objeto y proceso de la evaluación de las experiencias

En camino propio siempre
puedes volver a tus pasos.
Aymara

El objetivo del presente estudio de casos consiste en evaluar las experiencias prácticas logradas en la cooperación con los pueblos indígenas con el fin de sacar conclusiones y recomendaciones para la actualización del "Concepto de cooperación al desarrollo con poblaciones indígenas en América Latina" del Ministerio Federal de Cooperación Económica (BMZ) (no.073/ noviembre de 1996) y el futuro diseño de la cooperación. Fueron objeto del estudio la cooperación alemana estatal y no-estatal en Bolivia, Ecuador y Guatemala. Los proyectos de la cooperación financiera no fueron analizados para este estudio. Sin embargo, algunas experiencias individuales de casos de estrecha coordinación entre cooperación financiera y técnica fueron consideradas en los estudios nacionales. La selección de los tres países respondió a su alto porcentaje de indígenas y la cooperación directa e indirecta de la CD alemana con las organizaciones indígenas. Por ello, las afirmaciones de este informe tienen una validez limitada para países con un menor porcentaje de indígenas.

Para alcanzar una evaluación crítica de las experiencias desde perspectivas diversas y también indígenas, se elaboraron tres estudios nacionales por consultores/ as indígenas. Estos estudios previos fueron comparados y discutidos en un taller que se realizó en Quito en mayo de 2004. El presente informe final considera, en forma de síntesis, tanto los resultados de los estudios nacionales como los datos obtenidos en conversaciones con expertos, una encuesta delphi que permitió a las organizaciones alemanas de la CD opinar sobre las conclusiones y recomendaciones. Los diferentes pasos de la evaluación pueden ser resumidos de la siguiente manera:



Las evaluaciones de experiencias sirven para fomentar los procesos de aprendizaje. El informe final del estudio es el resultado de discusiones intensivas realizadas con organizaciones

indígenas y organizaciones de la CD, así como con expertos independientes. Aparte de los resultados obtenidos en estudios de caso de los tres países, se consideraron especialmente los resultados del taller de evaluación de Quito y los comentarios de las organziaciones de la CD y de la encuesta delphi. Queremos volver sobre los diferentes pasos e indicar los siguientes puntos del procedimiento adoptado:

(1) En la reunión de marzo 2004, las organizaciones de la CD fueron informadas de los pasos adoptados para la evaluación de las experiencias. A continuación se dirigió un comunicado a todas las organizaciones de la CD en el cual se les pidió poner a nuestra disposición sus evaluaciones de experiencias con la cooperación con la población indígena.

(2) Hasta mediados de mayo 2004, las/ los consultores/ as indígenas elaboraron un estudio nacional en cada uno de los tres países[1]. Estos estudios analizan no sólo las condiciones específicas del desarrollo indígena de cada país, sino también algunas experiencias seleccionadas de la cooperación. Para facilitar la comparabilidad de los estudios nacionales, los/ las consultores/ as indígenas trabajaron con base en un esquema único con preguntas de contenido definido.

(3) Los estudios nacionales se concentran en ejemplos de caso significativos[2] de los proyectos y programas. Conscientemente se renunció a una presentación completa de los proyectos. Para la selección de los ejemplos de caso, se aplicó el criterio de lograr una gama máxima de diferentes organizaciones de la CD y formas de cooperación directa e indirecta con pueblos y organizaciones indígenas. La selección incluye proyectos que cooperan explícitamente con organizaciones indígenas como también proyectos con efecto indirecto sobre el desarrollo de los pueblos indígenas. Esto es el caso especialmente de los programas de modernización del Estado. Además, la selección toma en cuenta aspectos clave como, por ejemplo, la autodeterminación cultural, participación democrática, asuntos jurídicos, fomento de organizaciones indígenas, cooperación bilateral e indígenas y preguntas relativas a la implementación del concepto del BMZ, concretamente el conocimiento del concepto, implementación a través de componentes o de manera transversal, con o sin expertos indígenas. Si a pesar de ello se presentan algunos vacíos de atribución entre el concepto del BMZ y los ejemplos presentados en los estudios nacionales, esto puede tener dos razones: Por un lado, muy pocas organizaciones de la CD disponen de evaluaciones concisas de sus experiencias con la cooperación con la población indígena, de utilidad para los estudios nacionales. Por otro lado, las organizaciones de la CD trabajan de manera muy diversa en lo que se refiere a su cercanía o distancia con los actores indígenas, sus instrumentos y procedimientos.

(4) El hecho de que algunos proyectos u organizaciones de la CD sólo hayan sido mencionados en los estudios nacionales (ver Anexo B) o no figuran en este estudio limitado en el tiempo, no significa que no aporten o no hayan aportado en forma esencial al tema. Esto es el caso especialmente de los proyectos de base para la reducción de la pobreza, ejecutados por las Iglesias, ONG y fundaciones políticas que contribuyen de modo esencial al mejoramiento de las condiciones de vida de los indígenas y la participación ciudadana democrática. Debido al tiempo limitado, el estudio tuvo que concentrarse en los temas centrales de la implementación del concepto del BMZ y no pretende presentar todas las facetas de la cooperación. Sin embargo, debido a la amplia concordancia y condensación de las afirmaciones y estimaciones, se pueden sacar conclusiones para la cooperación futura con las poblaciones indígenas.

(5) En mayo de 2004, los tres estudios nacionales fueron comparados y discutidos en un taller realizado en Quito[3]. En este taller y como resultado de otras conversaciones mantenidas con expertos, se formularon las primeras conclusiones que sirvieron de base para una encuesta delphi en las organizaciones de la CD.

[1] Véase ANEXO C: CD Estudios por país con anexos
[2] Véase ANEXO B: Resumen de los ejemplos de caso de los tres países
[3] Véase ANEXO D: Informe del taller de reflexión del 17 al 19 de mayo 2004

(6) La encuesta *delphi* tuvo como fin y objeto permitir a los/las representantes de las organizaciones CD opinar sobre conclusiones importantes y preliminares, tomadas de los tres estudios nacionales y el taller final de Quito. La encuesta fue dirigida a un total de 16 organizaciones y 12 personas individuales que, en su mayoría, habían participado en el evento de información organizado por el BMZ en marzo de 2004 o sido mencionados por la GTZ como importantes *resource persons*. Como respuesta a la encuesta *delphi* se obtuvieron 20 comentarios amplios, incluyendo las respuestas colectivas formuladas conjuntamente por varias personas. A parte de la GTZ, DED y KfW, se obtuvieron respuestas de las siguientes organizaciones: Klimabündnis, Pan para el Mundo/ Misereor, CARE Alemania, Fundación Schmitz y fundaciones políticas.

(7) Con base en una presentación resumida de los comentarios de la encuesta *delphi* se organizó, el 12 de julio de 2004, una última ronda de consultaciones con diferentes expertos. En esta ronda, las conclusiones y recomendaciones aquí presentadas fueron otra vez discutidas, profundizadas y ampliadas.

(8) El informe final se basa en los estudios nacionales, los resultados de la encuesta delphi y las conversaciones con los expertos; en el capítulo 5 se hace un síntesis de las experiencias significativas de los proyectos y programas integradas a los estudios nacionales con el fin de presentar importantes factores de éxito y lecciones aprendidas, de relevancia también para otros proyectos y la cooperación con la población indígena.

El presente informe final comienza con la presentación del concepto del BMZ como marco orientador. Sigue una contextualización de los aspectos clave tematizados en el concepto y los estudios nacionales (diversidad de la población indígena, definiciones culturales propias y ajenas, pobreza y etnicidad, Estado de derecho y derecho indígena, grado de organización de los indígenas y desarrollo democrático). Estas tomas instantáneas de los tres países sirven para vislumbrar sus condiciones especiales. A continuación se presentan y analizan, con base en experiencias seleccionadas, algunos resultados y efectos importantes de la CD. En la parte final, se esbozarán las principales conclusiones y recomendaciones desde el punto de vista del/ de la consultor/ a.

En el transcurso del estudio vimos que el tema es tratado de diferentes maneras y relacionado con posiciones políticas de cooperación, diferentes según la ubicación, experiencia, nivel de conocimientos y exigencia. Esperamos que el presente estudio contribuya a un debate necesario y animado y finalmente a una cooperación eficaz y con ello a la igualdad de derechos para la población indígena.

Los/ las consultores/ as indígenas de los tres países y el consultor coordinador agradecen cordialmente a todos los participantes por su disposición al diálogo, las múltiples sugerencias y la franqueza autocrítica.

2. El concepto del BMZ

Los planes suelen volar como el cóndor,
la realidad cojea como el limosnero ciego.
Aymara

El "Concepto de cooperación al desarrollo con poblaciones indígenas[4] en América Latina", elaborado por el BMZ, indica las bases y campos de trabajo temáticos de la cooperación al desarrollo con los grupos meta indígenas[5]. Como marco orientador complementa y precisa otros conceptos políticos, sectoriales y regionales del BMZ[6] y sirve de instrumento de decisión para la preparación, ejecución y evaluación de proyectos de la CD alemana, de importancia para los pueblos indígenas. Igualmente sirve de orientación para las ONG alemanas.

En su orientación básica, el concepto del BMZ de 1996[7] define el apoyo de los derechos legítimos de las poblaciones indígenas y el fortalecimiento de sus organizaciones como parte integral de los proyectos de la CD, orientados en su conjunto hacia la lucha contra la pobreza, el mejoramiento de las condiciones de vida, la defensa de los derechos humanos y el desarrollo de estructuras democráticas. El concepto subraya que los conocimientos tradicionales de educación, salud y gestión de ecosistemas vulnerables deben ser mayormente integrados a los proyectos y que el tema de la equidad jurídica y la solución de los derechos de propiedad constituyen requisitos esenciales para el éxito del fomento.

Para la consecución de las metas ambiciosas del concepto se mencionan, entre otras cosas, los siguientes instrumentos:

- Apoyo de los intereses indígenas en el diálogo político con el Gobierno y otros donantes.
- Consideración de las condiciones de vida particulares, tanto socioculturales como económicas, de las poblaciones indígenas con el fin de desarrollar medidas concretas de fomento.
- Apoyo de las poblaciones indígenas en el marco del desarrollo espacial y regional (derechos territoriales).
- Apoyo de la educación bilingüe intercultural y las reformas de educación correspondientes.
- Consideración especial de la población indígena en su acceso al crédito y los fondos de inversiones.
- Apoyo y fomento de organizaciones indígenas de autoayuda y otras organizaciones indígenas.

[4] El concepto habla de indígenas y *poblaciones indígenas.* Estos conceptos no coinciden con la autodefinición de *pueblos indígenas*, aplicada en la convención 169 de la OIT. En este informe, los términos *población indígena, pueblos indígenas* e *indígenas* son utilizados sin considerar las implicaciones inherentes a los derechos y posiciones manejados en la discusión internacional que, sin duda, seguirán cumpliendo su papel en el marco del diálogo político global.

[5] La evaluación de las experiencias demostró que el término *grupo meta* tiene una aplicación limitada. En los tres países, la población indígena y las organizaciones son actores centrales (stakeholders) que juegan un rol en todos los proyectos de relevancia para el desarrollo y especialmente en aquellos como los de la educación bilingüe intercultural que no manejan un tema explícitamente indígena.

[6] Los siguientes conceptos, entre otros, se refieren directamente al tema del desarrollo indígena: Fomento de los derechos humanos a través de la cooperación alemana al desarrollo, BMZ 1998; Participación y cooperación al desarrollo, BMZ 1999; Concepto para la cooperación con América Latina, BMZ 2000; Concepto sectorial Bosque y desarrollo sustentable, BMZ 2002; también los cinco criterios y prioridades básicos del BMZ para la cooperación al desarrollo constituyen obviamente la base de la cooperación con las poblaciones indígenas.

[7] Feldt, Heidi y Schmidt, Ulrich: Evaluierung des BMZ-Konzeptes zur EZ mit indianischen Bevölkerungsgruppen in Lateinamerika. BMZ, Referat 223. Bonn 2000/2001

El concepto se basa en un enfoque integral en el sentido de que se trata de una directiva político-estratégica vinculante para los proyectos y programas con impacto directo o indirecto sobre el desarrollo de la población indígena. El enfoque integral del tema de desarrollo indígena corresponde al nivel actual de conocimientos según el cual la problemática de los pueblos indígenas en países con un alto porcentaje de indígenas juega un papel decisivo en todos los sectores y proyectos de reforma y no puede, por lo tanto, ser considerada en forma aislada.

El tema abarca la discriminación y exclusión en el marco de un Estado de derecho democrático, definido, por lo menos formalmente, en todos los países con un alto procentaje de población indígena. La exclusión[8] de la población indígena es entendida como exclusión social múltiple y sistemática y, en lo político, como déficit de democracia. Por ello, la participación de las organizaciones indígenas en el proceso de desarrollo democrático es un factor de éxito decisivo cuando se quiere lograr un cambio que garantice, a mediano plazo, la participación equitativa de la población indígena en el proceso social y la autodeterminación cultural en un Estado pluricultural.

El concepto plantea dos exigencias: Por un lado, exige que el desarrollo en países con un alto porcentaje indígena como Guatemala, Ecuador, Bolivia y Perú debe ser visto y comprendido bajo la perspectiva de un desarrollo democrático, a veces conflictivo e incluyente. Por otro lado, es muy exigente en lo operativo, concretamente en la planificación y el control de los proyectos cuando se considera que la CD alemana apoya, especialmente en países con altos procentajes de población indígena, proyectos de reforma estructural para la modernización del Estado, la gestión de recursos naturales y de desarrollo social y también, en relación directa con la población indígena, proyectos de educación bilingüe intercultural y proyectos de desarrollo organizativo de organizaciones indígenas.

En el año 2001, el BMZ encargó una "Evaluación del concepto de la cooperación al desarrollo con poblaciones indígenas en América Latina"[9] que sirvió de base para la presente evaluación de experiencias. La evaluación afirma que, hasta el año 2000, no se constatan efectos directos y significativos del concepto de 1996 sobre el volumen y contenido de la CD alemana con los pueblos indígenas. Las recomendaciones centrales de esta evaluación son:
(i) Concentración en la implementación práctica de los derechos indígenas constitucionales. (ii) No considerar los asuntos indígenas como mera función transversal de la cooperación alemana, sino realizar proyectos concretos según la problemática específica. (iii) Fortalecimiento de la participación indígena en la planificación y ejecución de proyectos.

---

[8] El término exclusión va más allá de una descripción de un estado. Lleva nuestra atención hacia el *proceso* de exclusión y, con ello, hacia las *dinámicas* de las sociedades latinoamericanas que excluyen a los indígenas de los derechos y recursos, a la vez que les adjudican una posición marginal donde les mantienen a la fuerza (privación de recursos y derechos, represión por parte de la policía, patrones culturales etc.). Al mismo tiempo, los indígenas están fijamente arraigados en la sociedad, ya sea en lo socioeconómico (por ejemplo, como mano de obra barata) o en lo cultural (por ejemplo, como prejuicio discriminador o recurso para el turismo). Es decir que el adentro y el afuera (exclusión) se condicionan mutuamente. La forma específica de la exclusión sirve de plataforma para una inclusión parcial e interesada: los indígenas en el mundo laboral de las haciendas, empresas y fábricas agroindustriales, en los hogares de los mestizos, como electores y participantes de la política local etc. En estas esferas, la exclusión obedece a lógicas muy diversas. En América Latina se llaman, por ejemplo, clientelismo, padrinazgo, etc. En su globalidad, la exclusión incrementa la vulnerabilidad social que se mantiene a través de relaciones laborales degradadas, la pobreza, discriminación social y oficial, experiencias de rechazo continuo y marginalización. De hecho, los indígenas son privados de bienes sociales y expuestos a la constante amenaza de seguir descendiendo la escala de la degradación. Con estos antecedentes, las estrategias indígenas de organización y participación política así como los correspondientes discursos de identidad constituyen una respuesta eficaz a la exclusión.
[9] Feldt, Heidi y Schmidt, Ulrich: Evaluierung des BMZ-Konzeptes zur EZ mit indianischen Bevölkerungsgruppen in Lateinamerika. BMZ, Referat 223. Bonn 2000/2001

(iv) Fomento de la formación y capacitación de los representantes indígenas en los proyectos de descentralización y modernización del Estado. (v) Consideración de la legitimidad y capacidad de absorción en el apoyo de las organizaciones indígenas. (vi) Fomento de la sensibilidad por la problemática indígena en las organizaciones contraparte estatales. (vii) Consideración especial de las mujeres indígenas, especialmente en los proyectos de desarrollo rural. (viii) Mayor consideración de la población indígena asentada en los centros urbanos. (ix) Creación y determinación de responsabilidades en el BMZ y las entidades ejecutoras GTZ y KfW para coordinar y manejar continuamente la cooperación con los pueblos indígenas.

3. Contextualización de los aspectos clave [10]

Si no subes a las montañas,
no conoces las llanuras de los valles.
Aymara

3.1 Tamaño y diversidad de la población indígena

A pesar de la nueva visibilidad política de sus organizaciones, no se conocen, hasta la fecha, los datos demográficos de los pueblos indígenas asentados en los estados nacionales de América Latina. Las cifras demográficas se basan en estimaciones y autoadjudicaciones que varían considerablemente según la fuente y no están exentas de intenciones políticas. También el desarrollo demográfico de las poblaciones indígenas, muchas veces superior al promedio nacional, tiene que ser entendido en el marco de su creciente capacidad de articulación, organización y mayor autoadjudicación étnica. A excepción del Uruguay y algunos estados insulares del Caribe, todos los países latinoamericanos tienen una población indígena que se autodefine como tal.

En el contexto latinoamericano y caribeño, el término *pueblos indígenas* es un concepto europeo que se refiere a partes de la población con raíces históricas precoloniales. Debido a las diferencias de definición, autoadjudicación y la variedad de métodos de recolección de datos, su participación en la población total varía entre 8 % (Instituto Indigenista Interamericano, México) y 12 % (Banco Mundial), es decir 40 a 50 millones de personas.

[10] Los aspectos clave con respecto a la diversidad de los indígenas, las autodefiniciones culturales y la situación jurídica, pobreza, grado de organización y desarrollo democrático son tratados en el concepto del BMZ y los estudios nacionales. El contenido de los capítulos 3.1 a 3.6 se basa en los tres estudios nacionales (ver ANEXO C) y en las siguientes fuentes:
Ströbele-Gregor, Juliana: Herausforderungen an die Demokratie – Indigene Völker und Gesellschaft in Lateinamerika. En: GTZ (Hg.): Indigene Völker in Lateinamerika und Entwicklungszusammenarbeit. Unveröffentlichter Reader, GTZ Eschborn, 2004
Fuente importantes de internet: GTZ: www.gtz.de/indigenas Klima-Bündnis: www.klimabuendnis.org Lateinamerika-Studien: www.lateinamerika-studien.at Institut für Iberoamerikanische Kunde: www.duei.de/iik/show.php Lateinamerika-Institut der FU Berlin: www.fu-berlin.de/lai/ Gesellschaft für bedrohte Völker: www.gfbv.de Oxfam: www.oxfam.de Banco Mundial: www.worldbank.org/indigenous BID: www.iadb.org/sds/Ind/ ONU: www.un.org/depts/dhl/indigenous/ Department for International Development: www.dfid.gov.uk/ Indian Law Resource Center: www.indianlaw.org/ International Indian Treaty Council: www.treatycouncil.org/home.htm International Workgroup for Indigenous Affairs: www.iwgia.org/sw617.asp Amazon Alliance for Indigenous People in the Amazon Basin: www.amazonalliance.org/ Indigenous People Biodiversity Network: www.ibin.org Center for World Indigenous Studies: www.cwis.org Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica: www.coica.org/ Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana: www.unii.net/confeniae/ Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador: www.conaie.org/ Instituto Indigenista Interamericano: www.cdi.gob.mx/conadepi Fondo para el desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe: www.fondoindigena.org/ Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia: www.cidob-bo.org/ Instituto Científico de Culturas Indígenas: www.icci.nativeweb.org/ Confederación Nacional de Campesinas y Indígenas: www.fenocin.org/ Amazonía: www.coiab.com.br, www.socioambiental.org, www.funai.gob.br

Aproximadamente el 90% de la población indígena vive en Bolivia, Guatemala, Ecuador, México y Perú.

De acuerdo con las estimaciones de las organizaciones internacionales, el número de **pueblos** indígenas de América Latina supera el número de 400 y el de sus idiomas hablados la cifra de 900. Muchas comunidades indígenas, por ejemplo las de la Amazonía, viven en regiones con recursos naturales de gran importancia ecológica y luchan por su sobrevivencia. Además, sus bases vitales están amenazadas por la extracción del petróleo, la tala masiva de los bosques y las minas de oro o destruidas por la ampliación de las áreas agrícolas. Estas intervenciones permanentes y el trabajo previo de las misiones, así como el boom del caucho tuvieron un fuerte impacto sobre la estructura cultural de las comunidades indígenas y sus relaciones mutuas. Por ejemplo, en el Ecuador, la apertura de la región petrolero alrededor de Lago Agrio – cerca de la frontera norte con Colombia – provocó en muy pocos años la destrucción de los Tetete a la vez que redujo dramáticamente el número de integrantes de las otras etnias asentadas en esta región debido a una caída de la tasa de nacimientos, la debilidad inmunológica, la emigración e integración obligada. Por causas similares, la población de los Cofán disminuyó desde fines de los años 60 de 3000 a 500 personas, mientras que las poblaciones vecinas de los Huaorani, Siona y Secoya se redujeron de aproximadamente 20.000 a 700 a 2.000.[11]

En los siguientes cuatro países, la participación porcentual de la población indígena es especialmente alta: Guatemala 1994: 43 % (censo) y 50 % (estimación oficial), Ecuador 1992: 36 % (censo), Bolivia 1992: 60 % (censo) hasta 80 % (estimación oficial), Perú 1992: 40 % (estimación oficial).[12] En México, la participación estimada varía entre un 12 y 15% lo que equivale a unos diez millones de personas. En lo que respecta al Brasil, el país más poblado del subcontinente, el porcentaje estimado de indígenas es de 0,2%. Al mismo tiempo, el Brasil es el país con el mayor número de pueblos indígenas (aprox. 220).

Los pueblos indígenas se caracterizan por aspectos lingüísticos, su descendencia y elementos culturales. Sin embargo, el límite difuso entre sus idiomas puede generar clasificaciones y resultados muy diversos. Etnica, lingüística y culturalmente, la mayoría de los indígenas andinos desciende del Imperio Inca. Etnicamente homogéneos, están marcados por una fuerte influencia cultural española-europea. Lingüísticamente pertenecen a los Quichua y Aymara (Perú, Bolivia, Ecuador, el sur de Colombia, el norte de Chile y Argentina). El numeroso pueblo Maya está asentado en el sur de México, Guatemala, Belize y Honduras. Los pueblos que anteriormente estuvieron sometidos a la dominaciión azteca y que se diferencian en lo lingüístico y étnico, se encuentran actualmente en las dos cordilleras de México. Estos pueblos numerosos, llamados en su mayoría (a excepción del Petén) indígenas de las alturas, se diferencian de los indígenas de las regiones bajas, asentados en la región amazónica, que se caracterizan por una mayor diversidad y su reducido tamaño. Se estima que los indígenas de las regiones bajas suman aproximadamente un millón de personas, distribuidas entre unos 400 pueblos. Esta gran diversidad cultural se debe, no por último, al hecho de que los imperios precoloniales e influencias coloniales y postcoloniales sólo tuvieron un acceso periférico a

[11] En el Brasil, la población indígena está creciendo. Esto se explica probablemente con la apertura política y también la política de acceso a la tierra.

[12] No existen datos confiables. Sobre todo, hay que tomar en cuenta, que el censo estatal exige la posesión de la cédula de identidad, extendida por el Estado. Especialmente, en Bolivia, muchos indígenas no poseen este documento. Concretamente, esto significa que la población no existe para el Estado y que las familias no pueden acceder a los servicios estatales básicos (escuela, salud, registro civil) ni pueden reclamar sus derechos ante un tribunal o una entidad administrativa.

estos pueblos. Estas regiones, calificadas como regiones de repliegue, se caracterizan por una alta biodiversidad, única en el mundo, que les convierte en zonas ecológicas frágiles. Se trata de los bosques de la cuenca amazónica, el páramo de los Andes, las regiones costaneras y secas como el Gran Chaco, hoy amenazados por formas económicas expansivas y extractivas.

En el transcurso de una colonización de varios siglos, los indígenas de las partes altas vivieron un proceso de resistencia y adaptación que estuvo acompañado no sólo por una experiencia de integración forzada sino también por una estabilización determinada por la administración colonial, al margen de la sociedad colonial. Elementos centrales de su cultura y organización (formas de asentamiento y manejo económico, organización social local) fueron conservados y a la vez utilizados y sobreformados por la administración colonial. Otros elementos culturales, los más visibles como la vestimenta y música, tienen fuertes características europeas. Por ello se dice, especialmente en los Andes, que los indígenas tienen una cultura mixta española-europea.

Recién hace unas pocas décadas, los integrantes de muchas etnias, a veces pequeñas, asentadas en zonas apartadas de la cuenca amazónica, fueron expuestos a la dinámica de expansión de la sociedad nacional y a la penetración económica. La colonización de la cuenca, fomentada hasta hace poco por el Estado, la apertura de estas regiones y la instalación de la infraestructura necesaria para la explotación de los recursos naturales (combustibles fósiles, minas, madera), generalmente a cargo de empresas multinacionales, y también, en Colombia, la larga guerra civil, amenzan en los países amazónicos la sobrevivencia de estos pueblos indígenas. El repliegue consciente y el autoaislamiento de algunos grupos, por ejemplo en el Ecuador y en Colombia, o la resistencia contra los consorcios petroleros en el caso de los U'wa de Colombia o las organizaciones indígenas de la Amazonía ecuatoriana, ilustran la creciente oposición contra esta penetración violenta.

A diferencia de lo que se suele pensar, la mayoría de los indígenas no vive en un espacio natural local con economía de subsistencia. Están también repartidos en las ciudades, viven y trabajan como pequeños campesinos o personas sin tierra en el campo. Como consecuencia de su historia colonial y postcolonial, los hábitats, la organización social y los sistemas económicos de los pueblos indígenas urbanos y rurales son muy heterogéneos y variados. Especialmente en las partes altas, la planificada integración social, económica y cultural de los pueblos indígenas al escalón más bajo del sistema colonial predominante dejó profundas huellas en sus culturas, huellas que perduran hasta el día de hoy. Al hablar de cultura auténtica, se debe tomar en cuenta que la marginalización y explotación de siglos tuvieron un fuerte impacto en las mentalidades indígenas y generon un sentimiento de inferioridad. Después de la época colonial, fueron sobre todo las coyunturas económicas de los productos de exportación como el caucho, café, banano, petróleo que contribuyeron al desplazamiento o una aculturación forzada y migración de los pueblos indígenas.

En vista de la diversidad cultural en las partes altas y bajas, las diferentes formas de vida en las ciudades y el campo, así como las diferentes experiencias de opresión y grados de aculturación, no se puede hablar de un tipo de vida único de los indígenas. Ni siquiera las experiencias similares de exclusión y privación constituyen una base para definir estrategias concertadas de acción. Estas estrategias crecen más bien a partir de un proceso largo y lento de concertación y organización que se inició recién hace unos pocos años. A ello hay que añadir que en ningún país de América Latina las fronteras nacionales coinciden con las fronteras étnicas.

3.2 Definiciones culturales propias y ajenas

En el marco de los movimientos indígenas recientes de América Latina, se puede observar que la etnicidad no se genera por si misma sino que es el resultado de una interacción de las definiciones y adjudicaciones propias y ajenas. Los primeros movimientos indígenas de los años setenta estuvieron acompañados por una visión panindianista que distinguía entre indios y no-indios y reprodujo el esquema dualista colonial para su autodefinición: "Si indio fue el nombre con el cual nos sometieron, indio será el nombre con el cual nos levantaremos".[13]

En estas autodefiniciones, las referencias culturales e históricas y las reconstrucciones juegan un rol importante: Con el fin de armonizar culturalmente sus bases, asentadas en dos tercios en las ciudades, y para dar mayor peso a sus reivindicaciones, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) recurre en su discurso a la cosmovisión indígena de la armonía con la naturaleza, la imagen de las comunidades indígenas caracterizadas tradicionalmente por un sistema productivo basado en la cooperación, autarquía y reciprocidad. Lo hace a pesar de que la economía campesina indígena está basada, sobre todo, en un modo de producción individual, derechos de uso y relaciones de mercado privados, y a pesar de que la cultura de dirección de la Confederación es más bien autocrática. Otra forma de referencia histórica es practicada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas: La autodefinición indígena recurre frecuentemente al patriotismo de la revolución mexicana. La etnicidad es un fenómeno cultural, desarrollado a través del tiempo, que forma parte de las estrategias de la movilización étnica y permite presentar el grupo como una comunidad natural.

Ambos ejemplos ilustran que las normas, valores culturales, las cosmovisiones e incluso los patrones de comportamiento y rituales retomados se basan en una historia de (re)construcción. Por ello, las autodefiniciones culturales y las estrategias indígenas de sobrevivencia y conceptos comunitarios y jurídicos no pueden ser comprendidos, sin previo análisis, como cultura auténtica, sino como el resultado del desarrollo sociocultural que es, en gran parte, una experiencia de opresión cuyos elementos importantes influyeron en las mentalidades, la organización social y la cultura.

La construcción de límites étnicos y la etnicidad no como conjunto de características culturales sino como identidad, cada vez reconstruida en las relaciones sociales, contrasta con las interpretaciones corrientes de las organizaciones indígenas que reclaman una cultura auténtica. El origen de las manifestaciones culturales se diversifica en las interacciones entre cultura y sociedad hasta volverse confuso: derecho indígena consuetudinario, sistemas de cultivo, formas de organización política, vestimenta, rituales, hábitos alimentarios y otros elementos de identificación étnica tradicionalmente usados, se revelan a segunda vista como formas mixtas de influencias (pre) coloniales y postcoloniales. Esto no implica necesariamente una pérdida de identidad indígena. Las identidades grupales pueden muy bien reproducirse a través de características culturales cambiantes como también mediante la insistencia en las mismas. Una etnia no es la expresión de artefactos culturales sino de relaciones sociales y los posicionamientos propios.

[13] Manifiesto del Movimiento Indio Pedro Vilca Apaza, Perú; citado en: Scheuzger, Stephan: Die Re-Ethnisierung gesellschaftlicher Beziehungen – neuere indigene Bewegungen. En: Martina Kaller-Dietrich, Barbara Potthast, Hans Werner Tobler (Hg.): Lateinamerika. Geschichte und Gesellschaft im 19. und 20. Jahrhundert. Viena 2004

La constitución de la identidad étnica se basa en una lectura selectiva de la historia. Se seleccionan e interpretan hechos del pasado para luego ordenarles según criterios que tengan razón de ser. Esta invención de la tradición y re-etnización es ampliamente discutida en la historiografía.[14] Sin embargo, entender la etnia como imaginario colectivo de una historia interpretada y concepto construido no significa que los contenidos culturales movilizados para fines de inclusión y exlusión no tengan importancia. Por intercambiables que sean, deben ser considerados en su génesis porque su selección e importancia son negociados en forma permanente en las organizaciones indígenas y en opsición a la cultura occidental de la cual tratan de delimitarse. O dicho de otra manera: La construcción de las etnias se da en un contexto de poder entre las culturas.

Tal como se esbozó anteriormente, la actualidad del término *etnicidad* se debe a que, por un lado, la identidad étnica es entendida como resultado de las relaciones y discursos sociales, mientras que, por otro lado, es definida por los afectados mismos: Debido a las experiencias colectivas de los procesos de dominación y exclusión, opresión y estigmatización, adjudican a sus experiencias un sentido compuesto por dos perspectivas: las autodefiniciones inventadas y las definiciones ajenas. Existe una justificación lógica para servirse de la una contra la otra. Sólo la consideración de ambos lados y el conocimiento de su posible combinación prometen un mayor conocimiento con respecto a la etnicidad.

Es decir que las re-etnizaciones sólo pueden ser comprendidas si se toman en cuenta las formas de opresión sufridas por el grupo étnico, si se considera cómo los indígenas lo explican, y qué ofertas les hace o les impide la sociedad para su superación o consolidación. Por un lado, las relaciones ente minoría y mayoría, entre élites de poder y personas carentes de poder, juegan un papel importante. Sin embargo, el proceso de etnización no queda claro si no se consideran las ideas del grupo étnico con respecto a su propia historia. Por consiguiente, el análisis de etnicidad incluye también la pregunta sobre la manera con la que las comunidades se generan y reproducen a través de la construcción de la identidad y cómo entienden el derecho a la diferencia. Este derecho a la diferenica en todas las dimensiones de autodefinición, formación de opiniones o religión es un requisito fundamental de todo orden democrático.

Ante esta comprensión de la etnicidad, se llevan en América Latina discursos[15] diversos y a veces confusos sobre los pueblos indígenas. Estos discursos se reflejan en el uso de términos como *indio, indígena* y *nacionalidad indígena.* La mirada hacia los orígenes coloniales y postcoloniales de la categoría *indio* demuestra que las diferencias sociales son construidas. Refleja una actitud bastante paternalista y de deprecio, marcada por la sociedad colonial y mestiza, que se caracteriza por la exclusión y el racismo. En la percepción de las personas estigmatizadas con el término *indio,* la connotación negativa está fuertemente arraigada a la vez que constituye una advertencia para ser sumisas y precautelosas. Esta percepción, fijamente anclada y en parte internalizada en el mundo y la vida de la población indígena, tampoco cambia por el hecho de que a veces los indígenas mismos retoman conscientemente este término en la discusión étnico-política dándole un significado positivo.

[14] Véase: Clifford Geertz: Dichte Beschreibung. Beiträge zum Verstehen kultureller Systeme. Francfort 1983. Con su visión semiótica cultural, Geertz sugiere que los artefactos y comportamientos descritos como tradicionales sean interpretados como sistemas semióticos transitorios de superposición múltiple.

[15] Tomando como referencia la definición de Michel Foucault (El orden de las cosas), un discurso abarca una red de afirmaciones sobre un tema determinado. El discurso refleja el conocimiento sobre un tema, incluyendo las perspectivas sociales de los actores, las normas vigentes, los intereses y relaciones de poder que a su vez son cimentados por el discurso. Los discursos nos hacen recordar que no percibimos la realidad en forma directa sino preformada a través de conceptos.

Para evitar la discriminación relacionada con el término *indio,* los indígenas recurren a diferentes estrategias. El idioma, característica principal por la relativa facilidad de su operacionalización, hace caso omiso del hecho de que muchos grupos indígenas son bilingües por lo que, según su lugar de residencia y la oportunidad, las autoadjudicaciones étnicas superan las fronteras lingüísticas. En varias regiones de América Latina, una parte a veces considerable de los habitantes no-indígenas maneja el idioma indígena local o regionalmente dominante. En Paraguay, el guaraní es idioma oficial y casi toda la población lo domina. De modo inverso, en Bolivia, la hispanización es considerada por los indígenas como una posibilidad de distanciarse de la calificación estigmatizante de *indio* para así alcanzar la igualdad de oportunidades para sus hijos en la sociedad mestiza. Esto significa que incluso la pertenencia lingüística está sometida a reflexiones estratégicas para evitar peligros, mitigar daños y aprovechar opciones.

El término *pueblo* o *nacionalidad indígena* (véase Convención 169 de la OIT) utilizado por la comunidad internacional para referirse a los pueblos indígenas de América Latina, da prioridad a la autodefinición cultural mientras que el término bastante neutro de *indígena* trata de evitar el reclamo territorial implícito para evitar tendencias separatistas.[16] Especialmente el término étnico-político *nacionalidad indígena* aviva muchas veces en las sociedades mestizas el miedo de los movimientos separatistas o de un conflicto étnico y dificulta el diálogo político en el contexto del estado nacional. Este rechazo permanece a pesar de que la Convención 169 de la OIT de 1989 – un hito para el reconocimiento de los derechos de los indígenas – precisa con respecto a los *indígenas y pueblos que viven en tribus en estados independientes* que el término pueblo no implica el derecho de autodeterminación en el sentido del derecho internacional.[17]

En general, los términos reflejan las tensiones y bloqueos que surgieron en América Latina con la colonización e inciden hasta el día de hoy y más allá de la independencia de los estados nacionales en el desarrollo de los indígenas: la construcción del Estado, en el cual la población indígena participa con igualdad de derechos en la vida económica, social y política.

En la vida práctica[18], el tema de la idiosincracia de la población indígena no es únicamente un tema étnico. La autodefinición cultural y estructura social referente al sexo, edad, capa social, profesión etc. están entretejidas. Las campesinas, médicas o abogadas indígenas no sólo pertenecen a diferentes capas sociales, también se distinguen esencialmente por sus autodefiniciones culturales que se caracterizan, a su vez, por su pertenencia religiosa y su arraigo regional. Debido a su posición social, experimentan el racismo y la exclusión de manera muy diversa pero simultánemente, por la historia colonial y postcolonial, comparten una experiencia común o por lo menos el recuerdo de que personas como ellas fueron excluidas

[16] Véase. BID: Marco estratégico para el desarrollo indígena. Perfil. Febrero 2004

[17] Los derechos fundamentales definidos en la Convención 169 de la OIT tienen mayor relevancia por su contenido. Se trata del derecho a la tierra y las áreas de asentamiento ancestrales así como la garantía de un control y/o la co-gestión local sobre el uso de los recursos naturales. El derecho a la autodeterminación en el sentido de una autogestión y autodeterminación interna. El derecho a la conservación de los sistemas políticos, económicos y sociales de los pueblos indígenas así como la creación de derechos laborales generales, el fomento de la producción local, seguridad social adecuada y acceso a la educación y formación – tomando en cuenta las lenguas indígenas – así como del sistema de salud.

[18] Siguiendo la línea de Jürgen Habermas, el mundo cotidiano incluye el espacio de comunicación de individuos y grupos, caracterizados por ejemplo por la relación ciudad-campo. Está conformado por el conocimiento no cuestionado y, por lo tanto, obvio y las orientaciones culturales y estrategias de acción correspondientes.

del poder social y discriminadas. La identidad construida individual y socialmente lo hace difícil hablar de la pertenencia étnica y al mismo tiempo expresar intereses comunes.

La diversidad de definiciones socioculturales propias y ajenas se caracteriza por la situación económica, política y social de los pueblos indígenas de América Latina y los viejos problemas estructurales de la economía, sociedad y política que se reflejan en líneas de conflicto específicas de cada país. Por ello, la problemática no puede ser separada de la historia y los esfuerzos de reforma en los diferentes países. Esto es así a pesar de que en todos los países el tema crucial es el mismo. Se trata de la autodeterminación indígena y su equidad en una sociedad democrática y los conflictos correspondientes de distribución de propiedades e ingresos, participación política, acceso a recursos naturales. Un ejemplo muy ilustrativo es la gestión de las cuencas hidrográficas (véase cap. 5.2 Ejemplo Ecuador, PROMACH) donde el conflicto entre mestizos e indígenas pasa a un segundo plano debido a los conflictos sobre la situación jurídica y el uso de los recursos naturales escasos.

Las definiciones socioculturales propias y ajenas ejercen una influencia considerable sobre la cultura política y, con ello, las perspectivas de éxito de las negociaciones entre organizaciones indígenas e instituciones y actores de la sociedad mestiza. Los acuerdos sustentables y de consenso amplio sobre una nueva institucionalidad democrática surgen en el momento en que los actores relevantes exponen, intercambian y negocian sus intereses. Por ello, los derechos de autodeterminación de los pueblos indígenas en el marco de un desarrollo democrático sólo pueden ser el resultado de procesos complejos de negociación en los cuales participan los indígenas mismos y donde se puede también hablar de sus definiciones propias y ajenas.

Toda reforma democrática requiere que los actores expresen sus intereses, se organicen y participen en forma representativa en las negociaciones políticas. Como consecuencia, los procesos de negociación política tienen que basarse en una aceptación mínima de las diferentes posiciones e intereses, en la construcción de una disposición mínima al diálogo para negociar demandas conflictivas y encontrar soluciones sustentables por la vía pacífica. Esta cultura de negociación política está poco desarrollada en todos los países y muchas veces socavada por la desconfianza mutua, un autoritarismo profundamente arraigado y relaciones de poder clientelistas. En ello participan también las organizaciones políticas indígenas porque son parte de la cultura política de su país y también la reproducen tanto en el discurso sobre su propia cultura como en su delimitación hacia la cultura occidental o mestiza.

Debido al alto porcentaje de la población indígena en los tres países Guatemala, Ecuador y Bolivia, las organizaciones indígenas tienen que ser comprendidas como actores centrales (*stakeholder*) de los procesos de negociación política a todos los niveles de la sociedad y de todos los temas públicos en debate, sean estas una reforma del sistema educativo o de salud, inversiones de infraestructura o una reforma del sistema judicial.

Esta perspectiva demuestra que el problema no lo es la población indígena con su reclamo por la autodeterminación y los derechos de participación, sino su exclusión y pobreza extrema, o dicho de otra manera, los efectos de las democracias incompletas y frágiles que excluyen a gran parte de la población indígena del proceso social para mantenerla en una posición marginal. Con ello, estas relaciones contribuyen involuntariamente a la re-etnización, la contrucción de delimitaciones étnicas y el surgimiento de conflictos étnicos.

Ante el creciente grado de organización de los indígenas y el aumento visible de su poder político, la no-atención del tema de su autodefinición cultural, equidad y participación genera

una acentuación de las fronteras socioétnicas y el avivamiento de los conflictos. Por ello, el manejo constructivo de estos temas por la cooperación al desarrollo es un requisito indispensable de todo desarrollo eficaz de la democracia y la paz.

3.3 Pobreza y etnicidad

Tanto el Banco Mundial[19] como el BID reconocen ahora la relación evidente entre pobreza y oportunidades de desarrollo de la población indígena.[20] Tal como lo comprueban los estudios internacionales[21], la vida de la mayoría de la población indígena de América Latina está caracterizada por la pobreza e indigencia. Esto es el caso especialmente de la población rural pero ante la creciente migración hacia las ciudades y zonas urbanas periféricas es válida también para la población indígena urbana en la medida en que sige definiéndose como tal. En Bolivia el 50% de la población total es considerada pobre. El 60% de este procentaje son indígenas. Los indicadores de pobreza del Ecuador indican una clara desproporción de pobres indígenas rurales. En Guatemala, aproximadamente el 70% de la población vive bajo el límite de pobreza, más del 90% son indígenas.

Todos los estudios coinciden en que los indígenas son particularmente marginados en sectores relevantes para la pobreza como la salud (agua e instalaciones sanitarias), educación (acceso y calidad), infraestructura básica (electricidad, comunicación), mercado laboral y condiciones laborales, producción (tecnología, créditos). Especialmente en las áreas rurales, un número desproporcional de indígenas sufre de enfermedades de la pobreza (desnutrición endémica en zonas marginales, parásitos, tuberculosis etc.). A ello se añaden las enfermedades psicosociales resultado de la disolución forzada de las estructuras sociales, el desplazamiento y la violencia experimentada en las guerras civiles.

En lo que se refiere a la educación básica, son las niñas indígenas, especialmente de las áreas rurales, que están más marginadas. Un estudio ejemplar, realizado en Bolivia[22], comprueba

---

[19] En 1991, el Banco Mundial con su *Operational Directive 4.20* fue el primer banco multilateral en desarrollar un concepto para orientar sus programas hacia la reducción de la pobreza de los indígenas. Entre tanto, este programa fue también analizado por el OED del Banco en una evaluación transversal (Implementation of OD 4.20 on Indigenous Peoples, Report No. 25754, Abril 10, 2003). El concepto menciona explícitamente el diálogo político necesario con los gobiernos, recomienda una participación activa de los indígenas en el control y la implementación, la consideración de los recursos naturales, el tema de los títulos de propiedad así como los derechos de autodeterminación de los indígenas. En el caso del Ecuador, el resultado positivo de la evaluación tiene que ser relativizado en opinión de las organizaciones indígenas (CONAIE y otras). Los programas siguen dando demasiado peso al Estado, no se dio la debida integración de las organizaciones indígenas y la insistencia en la economía de subsistencia no corresponde a la realidad socioeconómica.

[20] Véase BID: Marco estratégico para el desarrollo indígena. Perfil, febrero 2004: El BID reconoce en forma explícita la correlación entre etnicidad y niveles de pobreza, así como la importancia del patrimonio cultural y natural de los pueblos indígenas para el desarrollo, y promueve la inclusión sistemática de los temas indígenas en sus políticas y proyectos. (…) Este proceso coincide con un creciente protagonismo de los pueblos indígenas en sus propios países y en el ámbito internacional incidiendo en forma importante en la definición de nuevos marcos jurídicos e institucionales, nacionales e internacionales. – Sin embargo, sorprende que el reconocimiento de la correlación entre etnicidad y pobreza se haya dado recién en 2004. Salta a la vista que los trabajos peor remunerados son ejecutados por indígenas, que las mujeres y niños que escarban la basura en búsqueda de comida son indígenas, que los que más tiempo pasan en las colas de administraciones y hospitales – y muchas veces en vano – son indígenas y que son también los indígenas que tratan de sobrevivir en los minifundios más pequeños.

[21] Véase Psacharopoulos, G. / Patrinos, H. A. (Ed.): Indigenous Peoples and Poverty in Latin America - an empirical analysis. Washington 1994; y: Deruyterre, A.: Población indígena y desarrollo sostenible: el papel del Banco Interamericano, Foro de las Américas, Abril 1997

[22] Fundación Pueblo, GTZ: Acceso escolar y la factibilidad del programa hospedaje estudiantil en familia en el Norte Potosí. La Paz 2002

que tanto la duración de su escolaridad promedio como la calidad de la enseñanza están muy por debajo del nivel promedio.

La destrucción de los recursos naturales, tanto en la parte alta como la parte baja y en la pesca, así como los efectos provocados por la apertura forzada de los mercados, llevaron las posibilidades de la economía de subsistencia a sus límites. De esta manera, para sobrevivir, muchos pequeños campesinos indígenas tienen que combinar varias actividades que le proporcionan ingresos (migración temporal, empresas agroindustriales, artesanía, minería etc.). Otra opción es la migración hacia el extranjero que provoca, especialmente en algunas regiones del Ecuador, cambios profundos en las estructuras sociales familiares y formas de vida. Como trabajadores/ as de la industria y empleados/as domésticos/as, los indígenas reciben generalmente un pago menor y sufren condiciones laborales precarias (salud laboral, contratos rotativos temporales en la agroindustria, contaminación por agroquímicos, las maquilas etc.).

La caída de precios de los productos agrícolas comparada con la de los bienes de consumo impone limitaciones claras a la economía indígena de subsistencia.[23] Tanto en la región andina como en las partes bajas, los proyectos de fomento de la producción para pequeños campesinos rurales y forestales indígenas sólo suelen tener sentido si abren el acceso a un mercado y a fuentes alternativas de ingreso que requieren de formación profesional (artesanía, procesamiento, comercio etc.) Estas posibilidades están a su vez estrechamente ligadas al acceso al conocimiento, la formación, los créditos y la regularización necesaria de los títulos de propiedad.

Tampoco las reformas agrarias, iniciadas en los años cincuenta aunque muchas veces ejecutadas sólo a medias, cambiaron el hecho de que especialmente las personas sin tierra, los pequeños campesinos y familias que aún viven en extrema pobreza y en dependencia personal y esclavitud en los grandes latifundios, quedan marginados con respecto a sus ingresos, condiciones laborales y el acceso a la educación y los servicios de salud. También a nivel local estos indígenas quedan frecuentemente excluidos de los derechos políticos por no estar oficialmente registrados, por ejemplo en los registros de votación.

El tema de la tierra juega un papel preponderante en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población indígena pobre y especialmente en su acceso al crédito. Los derechos territoriales garantizados y las posibilidades de autogestión son además sumamente importantes para la reproducción cultural porque se ha comprobado una correlación directa entre los derechos territoriales colectivos y la autodeterminación cultural.[24] Numerosos ejemplos lo comprueban especialmente en el caso de los pueblos amazónicos cuya situación está amenazada por una colonización forzada, el desplazamiento y la violación de los derechos humanos. Sin la garantía de los derechos territoriales siguen expuestos a la influencia y manipulación de las empresas madereras, petroleras y mineras. Además, los esfuerzos de reforma son obstaculizados y diluidos por la superposición de las competencias estatales, las concesiones territoriales y la falta de clarificación de los derechos de uso indígenas.

[23] Esta afirmación contrasta con las estrategias del Banco Mundial y la cooperación de muchas ONG que asocian la cooperación con los indígenas (por su enfoque culturalista) con la economía de subsistencia indígena que no es, sin embargo, económicamente sustentable a mediano plazo. Las estrategias concretas de los indígenas – migración, apertura de nuevas fuentes de ingreso, pequeña industria etc. – resultan comparativamente más realistas.
[24] Stavenhagen, Rodolfo: Informe sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, presentado en conformidad con la resolución 2001/57 de la Comisión, Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos, Ginebra 2002

Aproximadamente la mitad de la población indígena pobre vive en las ciudades. Quetzaltenango (Guatemala) y Otavalo (Ecuador) son ejemplos de una cultura urbana indígena muy antigua que ahora ejercen una influencia considerable sobre la política local y nacional. Especialmente en los países andinos, se observa una cultura urbana indígena pronunciada formada por las organizaciones indígenas.[25] El desacoplamiento de la cultura rural de origen se da muchas veces gradualmente y mucho tiene que ver con la conservación o no de las relaciones con el lugar de origen más allá del contexto familiar. Frecuentemente hay fragmentos rudimentarios de la cultura rural que influyen en los patrones de asentamiento en los barrios marginales de las ciudades y las pequeñas empresas urbanas informales. Sin embargo, en general, la presión ejercida por el estilo de vida urbana exige la adaptación y lleva a que la mayoría de los migrantes permanentes y temporales desarrollen una nueva identidad que incluye la formación de una clase media indígena urbana que se identifica, en gran medida, con un futuro moderno y próspero.

La creciente intensificación de las relaciones urbano-rurales, la migración hacia el extranjero así como los medios de comunicación ejercen una influencia considerable sobre el cambio social y cultural de los indígenas del campo y las áreas urbanas marginales. El efecto ya se hace sentir incluso en las comunidades indígenas más pobres y más alejadas. Las normas y valores se diluyen y transforman, los planes de vida y expectativas se orientan hacia modelos importados, la vida de familia, las relaciones de género e intergeneracionales experimentan un cambio acelerado que agudiza la situación económica precaria y provoca, en general, conflictos dentro de los grupos de la población indígena. La pobreza, exclusión estructural y marginalización en el estado nacional aumentan con este cambio cultural acelerado.

En la región andina y en América Central, la experiencia indígena de pobreza y opresión se expresa directamente en prácticas de derecho consuetudinario que basados, por un lado, en orígenes históricos precoloniales, fueron confirmados y reforzados por la encomienda colonial. Se trata de prácticas que, por otro lado, pueden también expresar un fuerte desprecio por el ser humano. Estas relaciones de tensión entre etnicidad, pobreza y conceptos modernos de derecho exigen un diálogo intercultural sensible y transfronterizo en el cual la cooperación al desarrollo puede desempeñar un papel importante. Por ello, el tema de la lucha específica contra la pobreza indígena es también un tema del entendimiento intercultural que aún no se maneja en los países de América Latina en su debida relevancia y con el alcance necesario.

El mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos y comunidades indígenas está además estrechamente relacionado con los costos sociales de la liberalización económica, impuesta desde afuera, y la baja competitividad económica de los países. Ultimamente, el proceso acelerado de internacionalización de los mercados, la producción, el consumo y la creciente movilidad son criticados cada vez más por las organizaciones indígenas porque las reglas y el control de estos procesos no aportaron casi nada a un desarrollo social y económicamente justo y equilibrado y porque existe el peligro de que la población indígena pobre quede nuevamente desfavorecida. Por ello, ni la liberalización del mercado, ni tampoco los programas de lucha contra la pobreza podrán dejar de comprobar los efectos sobre la población indígena.

[25] Véase entre otros Ströbele-Gregor, Juliana: El Alto - Stadt der Zukunft. En: Dirmoser, D. et al. (Hg.): Das Elend der Metropolen, Lateinamerika - Analysen und Berichte 14, Junius, Münster y Hamburgo 1990

3.4 Estado de derecho, derecho indígena y derechos humanos

Todavía en los años 70, se sostenía la idea de que el tema de los indígenas de América Latina, considerados atrasados, se resolvería por si mismo con la modernización de la economía y sociedad. Entre tanto, el tema ha tomado otra dirección porque los indígenas mismos superaron las fronteras para constituirse en actores políticos con buen autoestima y reclaman un desarrollo autónomo de sus formas de vida particulares y derechos iguales en un estado pluricultural.

En la mayoría de los estados latinoamericanos, se establecieron, como consecuencia de la nueva actitud internacional, por lo menos los derechos culturales fundamentales de reconocimiento de los indígenas en las nuevas constituciones formuladas desde fines de los años ochenta en una nueva fase de despegue constitucional. Los siguientes países aprobaron constituciones que incluyen, en diferentes medidas, los derechos de los indígenas: Guatemala (1985), Nicaragua (1986), Brasil (1988), Colombia (1991), México (1992), Paraguay (1992), Perú (1993), Argentina (1994), Bolivia (1994), Ecuador (1998) y Venezuela (1999). Colombia, México, Perú, Bolivia y Ecuador definieron en sus constituciones un estado pluricultural multiétnico.

La discusión sobre el derecho indígena, su aplicación y compatibilidad con el derecho positivo del estado nacional tiene, sobre todo, que tomar en cuenta que las violaciones manifiestas de los derechos humanos de la población indígena no son cosa del pasado. Se violan tanto los derechos humanos individuales y sociales como el derecho a la participación política, la integridad física y la salud. Un hecho primordial son, en este contexto, las largas guerras civiles en Guatemala, Colombia o Perú en las cuales se masacró a la población indígena y se ejerció una violencia indescriptible especialmente contra las mujeres y niños.

Esta violencia, claramente basada en motivos étnicos, es reflejada, por ejemplo, en el trabajo de dos años de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) peruana que comprueba en un lenguaje sobrio y testimonios auténticos de personas individuales que en el período de 1980 hasta el año 2000 (es decir durante los gobiernos de Belaúnde Terry, García y Fujimori) más de 69.000 personas fueron víctimas de la violencia. Tres cuartos de esta víctimas fueron indígenas, cuatro quintas partes de ellos vivían en condiciones de indigencia en áreas rurales. A pesar de las raíces económicas y políticas del conflicto, este siguió sobre todo las fronteras étnicas. Como miembro de una comunidad indígena, uno no tenía derechos y se convertía en víctima de excesos de violencia inimaginables. Las fuerzas armadas y la policía se hicieron culpables de la violación sistemática de los derechos humanos, perpetrada en complicidad con los funcionarios pasivos, indiferentes o incapaces de la administración. Con su pasividad y debilidad, el Parlamento y la justicia, los sindicatos y empresas, Iglesias y medios de comunicación comparten la culpa. Los patrones de comportamiento sociocultural profundamente arraigados en la sociedad peruana, especialmente el desprecio discriminatorio y el maltrato de la población indígena, así como el desacoplamiento de las élites sociales contribuyeron a que los actos de violencia hayan quedado en la impunidad. El informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú establece una clara correlación entre las mentalidades autoritarias y racistas predominantes en el Estado y la sociedad y los actos de violencia, e ilustra las terribles consecuencias de la debilidad de las instituciones del Estado de derecho y déficits democráticos para la población indígena.

A la situación jurídica precaria de los indígenas se añaden las campañas de fumigación masiva autorizadas e inclusive ejecutadas por el Estado en el marco de la lucha antinarcótica en los países andinos. Estas fumigaciones provocan graves daños de salud y envenenan los recursos naturales a la vez que niegan los derechos territoriales y de uso de la población. No sólo en el Brasil se observan violaciones constantes de los derechos humanos y asesinatos cuando la población es desplazada en los conflictos de tierra.[26]

Como lo demuestra el siguiente ejemplo de Colombia, el tema de los derechos territoriales y áreas protegidas de los indígenas es sumamente delicado: El estado colombiano dividió, para 25.000 indígenas del Departemento Antioquia que representan el 2% de la población del Departamento, 342.000 ha en cuarenta zonas y les declaró áreas protegidas (resguardo). Entre tanto se supo que estas áreas son económicamente más interesantes de lo que se había pensado. Albergan muchas materias primas, una alta biodiversidad y tienen potencial agrícola. Ahora, una nueva ley de minería socava indirectamente los derechos de autodeterminación de los indígenas sobre estas áreas protegidas con un párrafo que dice que los derechos de concesión de los indígenas caducan si ellos mismos no explotan las materias primas del subsuelo en un lapso de tres años. En tal caso, los derechos de explotación pasan a manos de interesados externos. Al mismo tiempo, el Estado trata de reducir los resguardos al estatus de las reservas que gozan de una menor protección legal. Esto y la guerra civil provocan el desplazamiento de la población de las áreas indígenas. Actualmente, muchos conflictos de derechos territoriales y uso indígenas han llegado a un nivel de complejidad que sobrepasa las capacidades de la práctica jurídica de los estados nacionales y del derecho internacional.

La situación en los cuatro países latinoamericanos con alto porcentaje de indígenas (Guatemala, Ecuador, Perú, Bolivia) se caracteriza por la inseguridad jurídica y la impunidad sistemática que lleva, en general, a una cultura de violencia arbitraria con la imposición de intereses particulares y actos privados o públicos de venganza contra delincuentes reales o supuestos. No sólo queda en la impunidad un gran número de crímenes capitales. También en otras áreas la justicia funciona con grandes limitaciones con el resultado de que la confinaza de la ciudadanía en estas instituciones es muy baja.[27] Los déficits del sistema político e institucional (división de poderes, justicia independiente, falta de respeto de los reglamentos etc.) agudizan una práctica de la justicia que desfavorece sobre todo a los más vulnerables, es decir a los indígenas.

La confianza en la justicia y la administración no es, de todas maneras, muy alta en estos países y particularmente baja entre los indígenas debido a su marginación adicional y malas experiencias. Potencialmente, los indígenas tienen que contar con un trato arbitrario por parte de la policía, la marginalización ante los tribunales y largas esperas infructuosas delante de las entidades administrativas. Prácticamente no existen indígenas que cumplan la función de jueces en el aparato administrativo superior. Tal como lo demuestran las experiencias con el proceso de paz en Guatemala, los indígenas tardan en confiar inclusive en mediadores independientes, por ejemplo las comisiones de derechos humanos, la Iglesia o instituciones independientes de derechos humanos. Aparte de las organizaciones indígenas son ellas las que crean opinión pública y tratan de influenciar las acciones del gobierno para que se respeten los derechos de la población indígena y se sancionen las infracciones de la ley.

[26] Véase entre otros Rathgeber, Theodor: Von der Selbsthilfe zur Selbstbestimmung? Chancen autonomer Lebens-produktion in indianischen und kleinbäuerlichen Organisationen in Colombia. Münster, Hamburgo 1994

[27] Este es uno de los factores principales que llevaron, en los últimos años, al incremento de los ajusticiamientos y lin-chamientos, por ejemplo, en Guatemala. En este contexto, la fuerte disposición a la violencia, resultado de las guerras civiles, juega un papel importante.

Frente a la administración estatal y la justicia, los indígenas tratan de conservar sus distancias y cualquier relación está marcada por una profunda desconfianza. Por ello, todo esfuerzo de reforma que fortalezca, de modo general, el acceso a la justicia, las acciones de un Estado de derecho y una práctica administrativa efectiva y libre de discriminaciones, es de gran interés para los indígenas.

En el derecho positivo y la práctica jurídica, no sólo se ven la regulación formal del proceso social sino también los valores y formas organizativas sociales que la estructuran. Cuando se trata de aplicar prácticas del derecho consuetudinario, estos factores juegan un papel decisivo. En los últimos años, los movimientos indígenas lograron que el derecho consuetudinario indígena sea anclado en las constituciones de cinco países – Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela. Este reconocimiento oficial de una jurisdicción étnica y/o territorialmente diferenciada no crea, sin embargo, una claridad suficiente con respecto a la aplicación de este derecho. Las leyes y reglamentos correspondientes están en proceso de discusión. Por un lado, resulta difícil armonizar una jurisdicción territorial o étnicamente diferenciada con un derecho fundamental como el trato igual. Por otro lado, los conceptos jurídicos indígenas contienen delitos y sanciones que contradicen los derechos humanos.

El *Human Development Report* del año 2004 establece una correlación estrecha entre la democracia, el desarrollo de la paz y el reconocimiento de las diferencias culturales.[28] Al mismo tiempo, el informe llama la atención sobre el hecho de que no toda costumbre cultural, toda tradición cultural está en concordancia con los derechos humanos fundamentales y que la demanda de un pluralismo jurídico puede socavar el principio de un sistema jurídico uniforme. El hecho de que las organizaciones indígenas reclamen el reconocimiento de su práctica jurídica tradicional no sorprende ante la inseguridad jurídica endémica; esta demanda es también indispensable para un Estado de derecho democrático que respeta la autodeterminación cultural y diferentes formas de vida.

Sin embargo, la discusión sobre el derecho indígena que se basa históricamente en una práctica jurídica precolonial y colonial, se dificulta sobre todo por el hecho de que este derecho generalmente no está codificado. Mientras que algunas formas de arbitraje de disputas o evaluación de delitos menores, practicadas en las sociedades locales, pueden muy bien ser consideradas como complementarias al sistema jurídico nacional, existen también prácticas tradicionales que no corresponden de ninguna manera a las normas en materia de protección de los derechos humanos o un derecho procesal penal transparente que protege los derechos de los acusados. Por ejemplo, los delitos contra la propiedad, la difamación, la infracción de derechos de pastoreo y agua o las deudas no pagadas son sancionados demasiado severamente con castigos físicos o exclusión de la comunidad. En algunos pueblos, el adulterio, especialmente de las mujeres, es considerado un delito público que es fuertemente sancionado. Esta práctica no es compatible con el derecho nacional de los diferentes países y contraria a los derechos fundamentales. En algunos países se han presentado proyectos jurídicos que apuntan a la negociación y regulación de la armonización del derecho indígena y derecho nacional positivo en un proceso que se anuncia como largo.[29] La conveniencia, aceptación social y calidad jurídica de las soluciones dependerán en gran medida de la

[28] UNDP: Human Development Report. Cultural liberty in today's diverse world. UNDP, New York 2004, p. 28: "Cultural rights are an indivisible part of human rights, although not every custom or practice is a right."
[29] El debate sobre la compatibilidad se desarrolla de diferentes maneras en los países analizados. El estado de la discusión en el Ecuador está bien resumido en: Justicia indígena. Universidad Andina Simón Bolívar. Ed. Abya-Yala. Quito 2002

posibilidad de discutir estos temas en forma crítica y abierta con respecto a los argumentos culturalistas.

En la discusión sobre el derecho consuetudinario indígena, la marginación jurídica, social y económica de las mujeres debe ser considerada de manera especial. Tanto en lo que se refiere a los derechos fundamentales (trato igual en el derecho de herencia y propiedad, acceso a la educación y los servicios de salud), como en materia de la omnipresente violencia intrafamiliar contra las mujeres, se tienen que confrontar la práctica jurídica indígena y sus fundamentos culturalistas.[30] En este proceso, la opinión crítica de las mujeres indígenas es de suma importancia para clarificar la correlación entre legitimación cultural y prácticas sociales.

Como lo demuestran los ejemplos, el tema de la compatibilidad de los conceptos jurídicos indígenas con el derecho positivo nacional tiene que ser ampliado por el de los derechos humanos. La unidad nacional y diversidad cultural no se excluyen mutuamente, pero el diálogo correspondiente exige por parte de los involucrados mucha comprensión intercultural e histórica para poder negociar y acordar soluciones sustentables.

Para que el tema pueda convertirse en objeto de un debate público, hay que superar no sólo los discursos culturalistas sin visión, sino también el rechazo aparente de las ideas occidentales sobre los derechos de las mujeres. Además, no hay que sustituir los conceptos de los roles indígenas tradicionales con conceptos modernos conservadores, por ejemplo, de las sectas protestantes. Las primeras reformas jurídicas, tímidamente iniciadas en los tres países, concebidas para fomentar la participación política y democratización a nivel local y nacional constituyen, sin duda, una plataforma adecuada para fortalecer los derechos de las mujeres y también profundizar el tema de la compatibilidad del derecho indígena y nacional.

En el escenario global de las Naciones Unidas[31] y las organizaciones multilaterales, la discusión sobre los derechos de autodeterminación indígena, apoyada por las organizaciones internacionales, contribuyó a la adaptación de las constituciones y a que los derechos y condiciones de vida de los pueblos indígenas hayan ocupado un puesto central en las agendas nacionales e internacionales. La Convención 169 de la OIT (1989) es un hito en este proceso. La Convención obliga a los países signatarios a reconocer los derechos territoriales, formas organizativas políticas y sociales de los pueblos indígenas. Su implementación es un gran desafío para las reformas de la modernización del Estado[32] porque implica un nuevo pensamiento democrático, un cambio cultural de paradigmas y un cambio fundamental de las relaciones de poder.

3.5 Articulación y organización: De entre bastidores al proscenio político

Los acontecimientos de los últimos años indican claramente la fuerza de las organizaciones indígenas: En mayo de 1990, la mayor movilización indígena de la historia reciente del Ecuador

[30] Camus, M.: Mujeres y mayas: sus distintas expresiones. En: Ströbele-Gregor, Juliana: Nuevas Tendencias de los movimientos indígenas en los Países Andinos y Guatemala al comienzo del nuevo siglo, INDIANA 17/18, Berlín 2002

[31] Después de largas negociaciones, se creó, el 13 de mayo de 2002, un Foro Permanente de los Pueblos Indígenas en las Naciones Unidas. Este gremio consultivo reemplaza el grupo de trabajo y depende del Consejo Económico y Social de la ONU. La mitad de sus 16 integrantes proviene de los/ las representantes de los estados nacionales, la otra mitad de las organizaciones indígenas.

[32] Véase también el informe del PNUD sobre la democracia en América Latina (2004) y especialmente el tema Democracia de ciudadanas y ciudadanos.

bloqueó las carreteras, cortó la capital de Quito de los aprovisionamientos y paralizó la vida económica durante diez días. En septiembre del mismo año, los indígenas de las tierras bajas del este de Bolivia caminaron, en una impresionante marcha de protesta, 700 km hacia La Paz. En 1992, la mujer Maya Rigoberta Menchú Tum de Guatemala obtuvo el Premio Nobel de la Paz. En enero de 1994, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), organización guerrillera conformada sobre todo por indígenas en el Estado de Chiapas en el sureste de México, desencadenó una revuelta. En 1993, el indígena Alfredo Tay Coyoy fue nombrado Ministro de Educación de Guatemala y, en el mismo año, Victor Hugo Cárdenas, representante del movimiento katarista indígena, se convirtió en el primer vicepresidente indígena de Bolivia. En enero de 2000, las organizaciones indígenas fueron los protagonistas principales de un levantamiento que provocó un cambio de gobierno en el Ecuador y en octubre de 2003, un levantamiento conducido sobre todo por indígenas provocó un cambio de gobierno en Bolivia.

En general, los años noventa se caracterizan por una nueva visibilidad de la presencia política indígena en América Latina. Con ello, los indígenas salen de a poco de entre los bastidores para ubicarse en el proscenio político. Mientras que dos décadas atrás sólo existían unas pocas organizaciones indígenas, se observa un claro incremento de las asociaciones de organizaciones locales y nacionales en los años ochenta y noventa. En la última década del siglo, las organizaciones indígenas se establecen finalmente en los niveles de la política nacional e internacional.

Esta nueva visibilidad de las organizaciones indígenas tiene también sus raíces en los movimientos más antiguos de pequeños campesinos y trabajadores agrícolas que reclamaron tierra y una remuneración más justa, o de los mineros en Bolivia. Sin embargo, mientras formaban parte de las movilizaciones agrarias o sindicales, los indígenas todavía eran más bien invisibles. En los años noventa, se adoptaron nuevas estrategias que se basaron, en gran medida, en la combinación de las demandas por mejores condiciones de vida con asuntos culturales específicos. La diferencia étnica fue utilizada en la protesta política y, de esta manera, los indígenas se convirtieron en actores sociales y políticos. A través de interacciones múltiples y regionalmente diferentes nacieron nuevos discursos en los cuales se etnizaron las demandas sociales, políticas y territoriales.

La articulación y organización de los indígenas tiene su origen no tanto en los enclaves geográficos y culturales sino en zonas de contacto culturales entre indígenas y la sociedad mestiza. Si miramos las biografías de los dirigentes indígenas, esta tendencia surgió especialmente con los indígenas jóvenes, relativamente bien formados, que dejaron sus comunidades rurales para vivir en los centros urbanos, cursar sus estudios y luego volver para ubicarse en la cabeza de la movilización étnica. Esto sucedió muchas veces con la primera generación de los/las maestros/as bilingües indígenas que estudiaron en el extranjero y se convirtieron, gracias a sus competencias comunicativas lingüísticas y culturales, en los representantes predestinados de los intereses étnicos articulados. Al mismo tiempo, este grupo de dirigentes que defendía el discurso disponía por su condición de transfronterizos de un grado de confianza con la otra cultura no-indígena que le permitía hacerse oir políticamente. Con ello, estos indígenas sobrepasaban la identificación con su comunidad local y crearon las condiciones para una integración a nivel de las organizaciones regionales y nacionales.

En todo ello, el proceso de organización indígena recurrió a los medios de la sociedad moderna (acceso a la educación, movilidad y mejores posibilidades de comunicación). Lo demuestra el ejemplo del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas que utiliza en forma muy concreta los medios y la opinión pública para la organización política y la consecución de

sus propios intereses hasta en las regiones amazónicas más alejadas. En contra de los pronósticos, la modernidad no niveló de ninguna manera las diferencias étnico-culturales.

Mientras que en un comienzo, los movimientos indígenas dieron prioridad a los derechos territoriales y el acceso a la tierra, los temas centrales de los años ochenta y noventa son la autodeterminación cultural y el tema la equidad política. Con ello ganó peso la movilización política impulsada por un discurso étnico-político y reforzada por asociaciones verticales y horizontales, apoyadas por las ONG extranjeras. Ahora hay, en todos los países, un gran número de organizaciones indígenas por encima del nivel local de las aldeas, comunidades o ayllus. Son las asociaciones de productores, cooperativas, asociaciones de mujeres indígenas, asociaciones culturales y religiosas que conforman la base de las organizaciones indígenas regionales al interior de los estados nacionales en lo que se llama pueblos como resultado de la Convención de la OIT. Para poder levantar la voz ante el Estado central, estas organizaciones regionales intraestatales crearon confederaciones que a su vez se coordinan en organizaciones supranacionales como la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) para defender los intereses de los pueblos indígenas a nivel internacional.

Desde los años noventa, se puede observar que las organizaciones indígenas, especialmente en el Ecuador y en Bolivia, menos en Guatemala y el Perú, han ampliado gradualmente su esfera de influencia política para retomar los aspectos estructurales de la marginación social y fortalecer su potencial de movilización. Los instrumentos políticos son marchas de protesta de las bases, bloqueos, levantamientos y ocupaciones de tierras que en su mayoría se sirven de medios no-violentos. Por otro lado, participan en alianzas cambiantes en las reformas sociales fundamentales de la democratización. En ello trabajan conjuntamente con sindicatos, organizaciones eclesiásticas, partidos políticos y otros movimientos sociales.

Estas líneas de desarrollo en el grado de organización de los indígenas muestran la fuerza política, desarrollada por las organizaciones indígenas de los tres países, a veces inclusive en alianza con contrapartes dudosas como lo demuestran los acontecimientos recientes en el Ecuador y Bolivia. Aunque todo ello no haya todavía aportado a un mejoramiento significativo de las condiciones socioeconómicas especialmente de la población rural indígena pobre, se puede esperar que a mediano plazo esta nueva presencia política genere mejoras sociales y la superación de la marginalización.

En el entorno urbano, las formas económicas y de trabajo de la organización social de la población indígena llevan también a la conformación de nuevas organizaciones políticas que recurren, por un lado, a patrones culturales reconstruidos a la vez que, por otro lado, ejercen cierta influencia en alianza con el movimiento indígena rural. El caso boliviano del MAS (Movimiento al Socialismo) y del MIP (Movimiento Indio Pachakutik) que lograron captar el 25% de los votos en las últimas elecciones celebradas hace dos años, ilustra nuevas formas de alianzas algo populistas entre organizaciones rurales y urbanas, indígenas y no-indígenas. El objetivo del MAS es una reforma radical del Estado boliviano y contempla la anulación de las privatizaciones de las empresas estatales y la legalización del cultivo controlado de la coca. El objetivo declarado del MIP es el restablecimiento del kollasuyo[33]. Ambos partidos actuan tanto en el parlamento como en los medios y con la presión de la calle, y para ambos la redistribución económica, los derechos colectivos de la tierra, la justicia social y un Estado

[33] El kollasuyo fue una de las cuatro regiones del imperio Inca.

pluricultural son parte de sus principios programáticos. Entre tanto, los partidos políticos tradicionales han perdido muchos votos indígenas a estos dos partidos.

A pesar de que ya se observan puntos comunes en los programas de las diferentes organizaciones, la gama de los conceptos sigue siendo muy amplia. Por un lado hay los discursos de identidad que se alimentan de la oposición contra la cultura occidental y relacionan la civilización occidental con el colonialismo e imperialismo. Esta delimitación cultural dualista opone una autenticidad y cosmovisión al mundo occidental. Algunos de estos elementos se encuentran en las posiciones radicales de una visión de despertar del MIP boliviano. Por otro lado, los más exitosos son los movimientos indígenas que lograron formar alianzas con organizaciones no-indígenas, concordar sus demandas con otros sectores de la sociedad civil para participar en la discusión nacional sobre democratización, pobreza, descentralización y desarrollo local. Este comprmiso tiene, a su vez, efectos directos sobre la creciente participación internacional en el marco de un sistema multilateral de construcción de una globalización justa.

Gracias a la internacionalización de los movimientos nacionales a través de plataformas como la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) y la ONU, las posiciones separatistas radicales y panindianistas han perdido peso. La mayoría de los movimientos y organizaciones indígenas defiende hoy en día la visión de una sociedad multiétnica y pluricultural al interior de una democracia participativa y socialmente justa. Los pilares de la implementación de esta visión son la autogestión local, el derecho a los recursos naturales al interior de los territorios propios, el respeto de los derechos humanos y culturas, incluyendo un servicio de salud culturalmente adaptado y una educación bilingüe intercultural.

El afán de integrar los gobiernos locales y parlamentos nacionales a través de las elecciones políticas es fuerte especialmente en el Ecuador y Bolivia y significa un paso de integración al proceso democrático.[34] En Guatemala, la mayoría de la población indígena rural participó en las elecciones a pesar de considerables intentos de intimidación y logró, por lo menos, impedir la elección de un candidato conservador de la derecha, acusado de las peores violaciones de los derechos humanos. Hace tres años, la CONAIE, confederación indígena nacional bien organizada del Ecuador, exigió y logró un cambio de gobierno pacífico, participó brevemente en el gobierno y se encuentra ahora nuevamente en la oposición. En Bolivia, una alianza momentánea de organizaciones indígenas, sindicatos y cocaleros obligó al Presidente de la República a dimitir.

La participación de los indígenas en el proceso político crece en todos los países. En los años noventa, los movimientos indígenas crearon algunos partidos políticos y ahora ya hay no sólo diputados indígenas sino también alcaldes y ministros indígenas. A nivel municipal, las organizaciones indígenas tienen varios alcaldes y concejales.[35] Al interior de las organizaciones indígenas, la participación política en las instituciones existentes y parcialmente discreditadas

[34] Ejemplo Ecuador: En 1996, al CONAIE creó el Movimiento Plurinacional Pachakutik - Nuevo País para poder participar en las elecciones presidenciales. Antes la CONAIE siempre había llamado a boicotear las elecciones pero ante el interés inesperado de la población y los sindicatos, se fundó un partido político indígena que ganó entre 20 y 25% de los votos en las elecciones y llegó, en el año 2002, a participar, por un breve período, en un gobierno populista. Por primera vez en la historia del Ecuador dos representantes del movimiento indígena ocuparon por unos meses puestos de ministros. Debido a las coaliciones cambiantes de los partidos y la orientación poco clara del gobierno del Presidente Gutiérrez, la CONAIE decidió retirarse del gobierno. Esto indica la creciente importancia de las tensiones entre movimiento social e integración institucional.

[35] El ejemplo del Ecuador demuestra, con tendencia creciente, una participación política a todos los niveles: parroquias 61%, municipios (alcaldes) 12%, consejos provinciales 24%, Congreso 11%.

de la democracia formal (parlamento, gobierno, coaliciones de partidos políticos) es fuertemente discutida. Por un lado, les permite una mayor participación en el debate político, por otro lado, tienen que experimentar que la cultura política y los grupos de poder les impiden tener mayor influencia en las decisiones políticas.

Con su articulación y organización, los movimientos indígenas lograron posicionarse entre los movimientos sociales más importantes de los años noventa y convertirse en actores sociales del proceso político. Para los círculos conservadores, este desarrollo equivale a un momento de desestabilización[36]. Sin embargo, el derecho vivido a la diferencia es, sin duda, un fundamento del orden democrático por lo que la participación de las organizaciones indígenas en los procesos de democratización de América Latina puede ser considerada como un impulso innovador.

Sin duda, la articulación de los intereses indígenas contribuye al cambio o, por lo menos, a la revisión de los conceptos paternalistas y culturalistas. Sin embargo, el fortalecimiento de las organizaciones indígenas crea también miedos e inseguridad. Con la entrada firme en el proscenio, se cuestionan las mentalidades antiguas y patrones de comportamiento socioculturales. Esto provoca mucha inseguridad en la sociedad mestiza y debe ser contemplado en el diálogo intercultural para que las reformas necesarias puedan ser ejecutadas de manera no-violenta. Las resistencias de las élites y los miedos de la sociedad mestiza deben ser tomados en serio porque no existe, en América Latina, ninguna sociedad democrática pluricultural que podría servir de modelo. En este contexto, la participación de todos los actores en diferentes temas concretos (derecho, reforma educativa etc.) es particularmente importante porque contribuye a superar prejuicios de lado y lado.

3.6 Indígenas y desarrollo democrático

El punto clave del desarrollo democrático es la equidad democrática de la población indígena, incluida la protección y el fomento de las minorías. En ninguno de los países latinoamericanos, ni siquiera en México donde la población indígena tuvo una gran participación en la revolución, la formación de los estados nacionales contribuyó a la equidad y al mejoramiento gradual de la situación de la población indígena. Su discriminación y exclusión continuaron también después de la independencia debido a un sistema de control social estricto y los prejuicios culturales de la sociedad mestiza. Históricamente, estos mecanismos se basan en estructuras muy antiguas cuyos efectos se hacen sentir hasta el día de hoy: la dependencia social (por ejemplo, la dependencia personal de un terrateniente), el sistema económico (por ejemplo, el trabajo forzoso y el desplazamiento), la administración social (por ejemplo, la negación de los servicios básicos) y los derechos civiles (por ejemplo, las limitaciones o la manipulación del derecho de voto) se concibieron de una manera que permitía fácilmente disciplinar a los indígenas y mantenerles en una dependencia servil, económicamente rentable y culturalmente justificada.

En el pasado, el Estado y sus instituciones proporcionaban condiciones generales efectivas tanto para la exclusión social como para la explotación económica de los indígenas. Mientras que en la región amazónica, la instrumentalización de la población indígena se dio debido a la estructura del uso económico extractivo (caucho, tala de madera, minas, petróleo), la explotación económica, el control social y la estigmatización de la población indígena de las

[36] En los informes de la CIA se insiste continuamente en que el movimiento indígena desestabiliza las sociedades latinoamericanas.

áreas rurales de los países andinos y de América Central pasó por diferentes formas del paradigma socioeconómico de la encomienda (combinación de dependencia personal con servidumbre basada en un sistema de deudas) y los latifundios y perduró hasta los años setenta.

Para suprimir los disturbios latentes y levantamientos abiertos de la población indígena, la administración colonial y sus sucesores el Estado nacional, la policía, justicia y las fuerzas armadas, practicaron durante siglos una represión marcada por la exclusión, la expulsión, la violencia y el terror. Esta larga experiencia con la represión y las guerras civiles dejaron huellas profundas en las culturas indígenas y sus organizaciones. Los factores fueron la interiorización de la opresión y experiencia con la resistencia como también el surgimiento de mentalidades asimiladas que consideran con cautela los riesgos y optan por un comportamiento reservado, contrario a la participación en una sociedad abierta de ciudadanos.

Muchas comunidades locales indígenas disponen de una práctica tradicional y democrática de autogestión que se expresa, por ejemplo, en formas de uso rotativo, mecanismos sociales de redistribución o sistemas de reciprocidad. A pesar de ello, no se deberían sobreestimar estas formas de autogestión para el desarrollo democrático estatal o para la constitución democrática de las organizaciones indígenas ya que sufrieron también el impacto de cientos de años de administración colonial que se sirvió de las autoridades indígenas para conseguir a la fuerza los servicios solicitados y disciplinar a la población indígena. Desde tiempos coloniales y hasta la fecha, se utilizan las diferencias étnicas y regionales entre los indígenas mismas para este mismo fin.

La opresión sutil o abierta de los derechos de los pueblos indígenas de América Latina encontró, en años recientes, su expresión más fuerte en las guerras civiles que cobraron en países como Guatemala, El Salvador y Perú la mayoría de sus víctimas entre la población indígena. Demuestran muy claramente las consecuencias de la debilidad de las instituciones del Estado de derecho y de los déficits democráticos para esta población.

Un tema estructural clave para la población indígena rural pobre que no puede ser obviado si se desea avanzar con la democratización, sigue siendo la distribución desigual de la propiedad de las tierras. Hasta el día de hoy, el 90% de las familias indígenas de Guatemala no tiene tierra propia o suficiente para subsistir. Esta demanda está estrechamente ligada a la de los derechos territoriales de autodeterminación local. Temas que tienen que ser debatidos son el reconocimiento de las autoridades indígenas, el uso de los recursos naturales y la concpeción de la autonomía administrativa local.[37]

El asunto de los derechos, la participación y autodeterminación de la población indígena en el marco de una democracia incide directamente en las reformas políticas estructurales de la modernización del Estado:

- Participación de todos los actores centrales en el diálogo político a nivel nacional para negociar por la vía pacífica el desarrollo de un estado pluricultural y los derechos de autodeterminación indígena.

[37] Desde 1953, Panamá conoce una forma de autogestión territorial para grupos indígenas. En 1987, Nicaragua introdujo un estatuto regional de autonomía; en 1991, Colombia reconoció los llamados resguardos indígenas como zonas autogestionadas, y la Constitución del Ecuador de 1998 establece la posibilidad difusa de crear autogestiones locales autónomas.

- Garantía de la participación ciudadana y del acceso de la población a los servicios estatales.
- Participación equitativa en el proceso económico y político a nivel local y nacional para superar la marginalización y discriminación.
- Consideración apropiada de la orientación cultural y del conocimiento de los pueblos indígenas en la planificación y ejecución de las reformas que tienen efectos directos o indirectos sobre su desarrollo.

La estructura sociopolítica de las sociedades latinoamericanas, marcada por el fraccionismo clientelista, la corrupción y la inseguridad jurídica, obstaculiza y dificulta en gran medida las reformas necesarias en favor de la igualdad de derechos de los indígenas. En este contexto, los esfuerzos emancipatorios indígenas, no importa de que tendencia, son una fuerza motriz importante de la democratización.

En la marginación múltiple y el tema de la participación democrática, el racismo abierto o encubierto de las sociedades latinoamericanas juega un rol nada despreciable. La marginalización y exclusión de la población indígena pobre, herencia general de la época colonial y del estado nacional controlado por una élite mestiza minoritaria, están profundamante arraigadas en la vida social. Esto es el caso también en países como Bolivia y Ecuador donde se aprobaron, en el transcurso de los años noventa, cambios constitucionales y reformas jurídicas a favor de la población indígena y se inició un proceso de modernización del Estado, descentralización y desarrollo municipal. Los acontecimientos más recientes en Bolivia indican que también el fortalecimiento de las estructuras de autogestión a nivel local no han llevado a una participación satisfactoria en los procesos de decisión política y económica. Casi en todas las reformas realizadas se abre una brecha entre las concesiones jurídicas formales y una práctica jurídica y administrativa frágil, caracterizada por la arbitrariedad y la corrupción que obstaculizan la integración democrática y la equidad de los indígenas.

Los temas de desarrollo democrático y modernización del Estado afectan a los indígenas de doble manera: Por un lado, se les presenta un problema de distancia y cercanía frente a un Estado frágil que pisoteó los derechos de los indígenas y apenas cumple formalmente sus reclamos de equidad. También en el marco de las reformas de modernización del Estado, los gobiernos no han probado hasta la fecha que la equidad, redistribución social y lucha efectiva contra la pobreza serán realmente aplicadas. Por ello, la participación en estas reformas es mirada por los indígenas con cierto escepticismo y distancia e incluso considerada insuficiente, rechazada y combatida por algunas de sus organizaciones.

Por otro lado, en todos los países con alto porcentaje de indígenas, se han iniciado reformas decisivas para alcanzar la equidad, el mejoramiento de la situación económica y en parte la autodefinición cultural. Aparte de las reformas sectoriales de los servicios básicos, esto es el caso especialmente de la descentralización y la consiguiente revalorización del nivel administrativo local y del desarrollo economíco local. Existen ejemplos positivos de municipios liderados de modo competente por alcaldes /alcaldesas indígenas que saben también integrar a la población mestiza. El funcionamiento real de las reformas del estado y de la democracia en estos países se medirá sobre todo con base en la inclusión de la población indígena. Por ello, su participación en los programas de la CD que apoyan estas reformas es indispensable.

El derecho vivido de la diferencia, equidad y autodeterminación es un tema fundamental del orden democrático. Para superar la discriminación, la integración democrática de la población indígena en un Estado pluricultural exige una reforma profunda de la práctica administrativa.

Estas reformas estructurales pueden, en gran medida, facilitar y acortar el camino, todavía largo, hacia la eliminación de la marginación social masiva de la población indígena. Un aspecto importante en este sentido es la reducción de las resistencias, especialmente en las élites dominantes[38], y la educación y formación de la generación joven en las escuelas, colegios y la profesión para que estén capaces de llevar un diálogo intercultural equitativo.

[38] Cuando Rigoberta Menchú recibió el Premio Nobel, Jorge Serrano, entonces Presidente de Guatemala, se negó a felicitarla oficialmente y calificó la atención mundial a favor de una indígena de vergüenza nacional.

4. Tomas instantáneas de los tres países

Si realmente quieres comprender algo,
prueba cambiarlo.

La problemática de la exclusión indígena y los esfuerzos de articulación presenta, con respecto a temas como la autodeterminación cultural, la demanda de derechos y formas de participación, muchas similitudes de un país a otro. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que los proyectos de la cooperación al desarrollo actúan en el contexto específico de cada país a no ser que se trate de proyectos regionales. Por ello tienen que orientarse hacia los patrones de desarrollo específicos y dínamicas de reforma nacionales que, por su historia reciente, presentan diferencias significativas en los tres países Guatemala, Ecuador y Bolivia.

4.1 Guatemala: un proceso de paz quebradizo

El conflicto principal de Guatemala, causa de la larga guerra civil, se debe estructuralmente a la distribución injusta de la tierra y la marginación social y política de los indígenas. En la guerra civil, estos aspectos fundamentales estructurales de la exclusión se acentuaron con el racismo abierto y violento.[39] Los terratenientes y militares que en su conjunto representan el 2% de la población son dueños de aproximadamente 60% de las tierras agrícolas. El único intento de reforma agraria fracasó violentamente en 1954 debido a la intervención de los Estados Unidos. La situación de los pueblos indígenas de Guatemala sigue siendo marcada por estos conflictos fundamentales y las secuelas de la guerra civil. El recuerdo de los actos inimaginables de violencia está muy presente. Por ello, el pasado determina en gran medida las opciones del presente.

Las desigualdades sociales, marcadas inclusive para el contexto latinoamericano, se acentúan en Guatemala a lo largo de las fronteras étnicas. El 80% de los 11 millones de habitantes vive en la pobreza, el 60% en la indigencia o extrema pobreza. La más afectada es la población indígena que, comparada con la de otros países de América Latina, tiene muy poco acceso a la educación, salud y al empleo en las áreas rurales. En el contexto general de la pobreza en Guatemala, los Maya, Xinca y Garifuna (población negra de la costa del Pacífico, descendientes de esclavos) son los más marginados tanto en las ciudades como en el campo. Menos de un tercio de los hogares indígenas está conectado al sistema de agua potable, el 50% carece de instalaciones sanitarias. Los jornaleros indígenas reciben aproximadamente la mitad del pago de sus colegas no-indígenas.

Más de la mitad de la población guatemalteca son indígenas pertenecientes a la cultura milenaria de los Maya (2.500 años)[40]. Como consecuencia de la cultura mestiza típica de los ladinos y los diferentes grados de asimilación cultural, gran parte de los mestizos tiene también las mismas raíces y, con ello, un estilo de vida similar. Muchas veces, la frontera étnica pasa a través de las familias. Debido a su orientación económica y social, los hombres suelen autodefinirse como ladinos mientras que las mujeres se mantienen en su modo de vida

[39] En febrero de 1999, la Comisión de la Verdad de la ONU, dirigida por Christian Tomuschat, especialista berlinés de derecho internacional, publicó sus investigaciones sobre 29.000 asesinatos. De acuerdo a ellas, el 83% de las víctimas fue Maya, el 93% de los asesinos militares o paramilitares y el 3% guerilleros. El 4% de los delitos no pudo ser clarificado.

[40] Actualmente, los Maya están asentados en Guatemala, México, Belize, Honduras y El Salvador. En Guatemala mismo coexisten aproximadamente 21 idiomas maya. Los grupos más importantes son: 1,5 millones de Quiché, más de 700.000 Mam, 700.000 Cakchiquel, 500.000 Kekchí, más de 112.000 Kanjobal, más de 85.000 Tzutuhil, 80.000 Ixil y más de 2.000 Uspanteques. Se dice que los dos idiomas maya escritos, el Quiché y el Mam, al igual que el Cakchiquel y Tzutuhil son hablados por más de un millón de personas cada uno.

tradicional. Especialmente en las colinas rurales, más de la mitad de los guatemaltecos vive en la pobreza absoluta. Con una tasa de analfabetismo del 55%, el país tiene la tasa más alta de América Central. Localmente, el analfabetismo entre las mujeres Maya alcanza incluso el 90%.

En la guerra civil guatemalteca, la población indígena fue la víctima principal de los desplazamientos, masacres y graves violaciones de los derechos humanos. La guerra cobró las vidas de por lo menos 150.000 Maya, Garifuna y Xinca. La Comisión de la Verdad de la ONU y la Iglesia comprobaron que el terror y las violaciones de los derechos humanos formaron parte de la estrategia estatal de lucha contra los rebeldes, una estrategia cuya concepción contó con la participación y ayuda de las contrapartes extranjeras de la alianza. Las masacres sitemáticas de la población indígena fueron planificadas al más alto nivel y fueron parte integral de la doctrina de seguridad nacional. Sólo entre 1977 y 1983 se destruyeron y arrasaron más de 400 aldeas Maya. Por lo menos un millón de personas tuvo que abandonar sus comunidades y huir. Una de cada cuatro víctimas de la violencia fue una mujer. En Guatemala, las heridas de la guerra civil están lejos de sanar. Las condiciones políticas y sociales siguen siendo marcadas por la guerra civil, el recuerdo de las numerosas violaciones de los derechos humanos está muy presente.

Después de 36 años de guerra civil, el Gobierno guatemalteco y la guerrilla firmaron, en diciembre de 1996, un acuerdo de paz que debió iniciar un proceso permanente de democratización e introducir explícitamente los derechos de autodeterminación de los indígenas. Como era de esperar, el camino hacia una paz estable es duro y difícil y marcado por reveses como el asesinato del obispo Gerardi, coordinador de la oficina de derechos humanos de la Iglesia católica, en abril de 1998.[41]

La implementación deficiente del acuerdo de paz en la reforma agraria y jurídica, la elección de los jueces, las leyes electorales, el desarme de las partes beligerantes y los derechos humanos determina en gran medida la situación de la población indígena. Se siguen descubriendo fosas comunes y la experiencia traumática de la violencia está lejos de ser procesada.

Desde la firma del acuerdo de paz, los derechos humanos están oficialmente reconocidos y grantizados en Guatemla. Sin embargo, no se han superados los déficits manifiestos de la ejecución práctica, mencionados en los informes de investigación, para garantizar la protección de los derechos humanos. Formalmente, las demandas de los pueblos indígenas del país están reconocidos desde 1995 en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, pero la falta de recursos del fondo de proyectos de desarrollo indígena (FODIGUA), creado en 1994, demuestra que el Gobierno no tiene mayor interés en darle vida al acuerdo.

En mayo de 1999, fracasó el fortalecimiento constitucional de los derechos indígenas. En el otoño de 1999, ganaron los partidos de derecha en las elecciones. Alfonso Portillo del Frente Republicano Guatemalteco (FRG) (de derecha) asumió la presidencia de la República. Las fuerzas dominantes de su mandato fueron los terratenientes, militares y el presidente del parlamento Ríos Montt. Sin embargo, este gobierno tuvo dos ministros Maya, la Ministra de Cultura y el Ministro de Educación. En junio de 2001, la Comisión de Observación de la ONU criticó la falta de implementación del acuerdo de paz en la reforma agraria y jurídica, la elección

[41] En abril de 1998, el informe eclesiástico sobre derechos humanos, encargado por el obispo Gerardi, documentó más de 55.000 asesinatos; según este informe, el 90% de ellos fue perpetrado por los militares y paramilitares y el 10% por la guerrilla. Dos días después de la publación del informe, el obispo fue abatido por integrantes de las Fuerzas Armadas.

de los jueces, nuevas leyes electorales, el desarme de las partes beligerantes y los derechos humanos.

La implementación de los derechos de participación de los pueblos indígenas de Guatemala, anclados en el acuerdo de paz, a todos los niveles de la sociedad avanza a paso de tortuga y se diluye en el fraccionismo político. Frente al poder real de la oligarquía, el sistema democrático sigue siendo débil. A pesar de las reformas jurídicas iniciadas, se sigue sobornando y amenazando a los jueces, y se tuerce la ley especialmente en el área rural. A excepción de los comités cívicos, el movimiento indígena depende como antes de las alianzas cambiantes con los viejos partidos políticos. Es dudoso que el gobierno recientemente elegido del Presidente Berger haga progresar el proceso de paz. Las reformas urgentes tienen que ser profundizadas y aceleradas.

4.2 Ecuador: del movimiento social al socio político

La CONAIE (Confederación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador) con su brazo político el partido Pachakutik es la organización nacional indígena más antigua de la región. En el transcurso de dos décadas, una lucha constante y varios levantamientos locales y nacionales, ha adquirido fuerza frente al Gobierno, una fuerza que se reflejó, entre otras cosas, en su breve participación en el Gobierno. Por primera vez en la historia del Ecuador, dos representantes del movimiento indígena ocuparon cargos ministeriales.

El campo de tensión entre los partidos políticos tradicionales y el fuerte movimiento social de los indígenas marca con hitos importantes – como hito último derribó el Gobierno de Jamil Mahuad – el camino que llevó esta población marginada por la discriminación y exclusión a constituirse en un movimiento social organizado y a integrarse políticamente. También en la lucha contra la destrucción de los recursos naturales, las organizaciones indígenas presentaron y lucharon por años en juicios internacionales contra empresas petroleras. Las tensiones al interior y entre organizaciones indígenas en su camino del movimiento social hacia la integración institucional no impidieron que, hoy en día, el movimiento indígena juegue un papel central en todos los asuntos sociopolíticos.

La población indígena del Ecuador abarca aproximadamente el 40% de la población total de 12 millones. El 80% de ellos vive en una situación de pobreza muy precaria tanto en las áreas urbanas como rurales. Se puede decir que el porcentaje de indígenas es muy alto en el Ecuador. Hay doce pueblos indígenas con su propio idioma. El grupo más numeroso son los Quichua asentados, en su mayoría, en la Sierra. En la Amazonía, el grupo más grande son los Shuar con 40.000 integrantes. Otros pueblos son los Chachi (aprox. 4000) y Tsáchila (2000) en la parte occidental del país, así como los Huaorani (2000), Siona-Secoya (1000) y Achuar en la cuenca amazónica.

En su mayoría, la población indígena del Ecuador vive en la pobreza o indigencia. Aunque esto es también el caso de la mayor parte de indígenas asentados en los centros urbanos, afecta más aún a la población indígena rural. Las investigaciones sobre la estructura agraria de la Sierra demostraron que el 28 % de los hogares indígenas no dispone de tierra, el 30% es dueño de menos de 1 hectárea y el 20% de hasta 5 ha. La productividad de estas tierras es casi siempre marginal porque los terratenientes ocupan y trabajan los valles fértiles. Por ello, la seguridad alimentaria de los indígenas es muy precaria y la presión migratoria de los últimos años se ha fuertemente internacionalizado.

La población indígena de la Sierra, relativamente homogénea, vivió desde la época colonial hasta el pasado reciente en una relación de dependencia y servidumbre socioeconómica frente a la población mestiza económicamente dominante. Las diversas nacionalidades indígenas de la Costa y región amazónica conservaron, hasta los años setenta, una forma de vida relativamente aislada de la sociedad y del Estado. Hasta la segunda reforma agraria de 1972, la población indígena del Ecuador estuvo en gran medida excluida, discriminada y marginada de la participación política (derecho de asociación y voto) y económica (derecho de propiedad y acceso al mercado). En los años ochenta y noventa, se desarrollaron, en base al movimiento cooperativo rural, asociaciones locales que llevaron en 1986 a la fundación de la CONAIE (Confederación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador). En la última década, esta organización nacional indígena fue la principal fuerza de reforma social y política en la lucha por los derechos de participación, equidad y democratización.

Con su lucha persistente, la CONAIE logró que se reconozcan los derechos colectivos de los pueblos indígenas al interior del Ecuador. Para lograr este reconocimiento legal, la CONAIE tuvo que desarrollar estrategias innovadoras. Entre ellas vale mencionar no sólo las protestas y huelgas sino también la participación en las elecciones con su partido político propio Pachakutik. Los y las representantes de la CONAIE y de este partido tienen varios escaños en el Congreso y disponen, desde 1989, del derecho de intervención en el sector educativo. A nivel local, los indígenas de la Sierra y regiones bajas tienen algunos alcaldes/ alcaldesas y concejales.[42] En enero del año 2000, los indígenas aliados con un grupo de militares populistas, fueron los protagonistas principales de un levantamiento que provocó un cambio de gobierno. Esta alianza y la breve participación en el Gobierno del Presidente Gutiérrez ilustran la política cambiante de las organizaciones indígenas. Sin embargo, no cabe duda de que el movimiento en su conjunto esté en camino hacia la integración al sistema político. Las coaliciones inestables de los partidos políticos y la orientación poco clara del Gobierno del Presidente Gutiérrez llevaron a la CONAIE a decidir su retiro del Gobierno. Esto demuestra las tensiones cada vez más determinantes entre los indígenas en su calidad de movimiento social y su integración institucional.

Las organizaciones de los indígenas amazónicos se asociaron en la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana CONFENIAE que se conformó en 1979 después de la dictadura militar con base en las federaciones de los Shuar, Achuar y Quichua. La CONFENIAE es también uno de los miembros fundadores de la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA). Uno de los campos conflictivos principales de la región amazónica ecuatoriana es, aparte de la extracción del petróleo, la tala de la madera y los daños ambientales correspondientes que destruyen los hábitats naturales de los indígenas.

Desde 1997, el movimiento indígena del Ecuador participa en las elecciones parlamentarias. Desde la primera vez obtuvo más del 20% de los votos lo que corresponde a 10 de 82 escaños. Con la nueva Constitución de abril de 1998, las organizaciones indígenas alcanzaron la garantía formal de los derechos territoriales, la autodeterminación cultural y la administración local de la justicia. Por lo menos como un acto simbólicamente importante, se ratificó, en mayo de 1998, la Convención 169 de la OIT.

[42] Representación indígena en los diferentes niveles administrativos: juntas parroquiales 61%, municipios (alcaldes) 12%, consejos provinciales 24%, Congreso 11%.

No se conocen violaciones masivas de los derechos humanos. Sin embargo, como consecuencia de la profunda crisis económica y política del país, existe una inseguridad jurídica general que suele beneficiar a las élites económicas. La vecindad con Colombia, la base aérea norteamericana en Manta y la gran permeabilidad de la frontera norte significan para el Ecuador una conflictividad latente que aviva las tensiones sociales internas, por ejemplo, con la migración proveniente de Colombia.

Toda acción estatal, orientada específicamente hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de la población indígena pobre, dependió hasta ahora siempre de la presión ejercida por la cooperación bilateral y multilateral. A pesar de tener un volumen mucho menor que en Bolivia, la CD internacional juega un papel importante, no sólo en el diálogo nacional con las organizaciones indígenas, sino también en el mejoramiento de sus condiciones de vida. Las perspectivas de desarrollo del Gobierno apuntan hacia una liberalización de la economía cuyo costo tiene que ser asumido, sobre todo, por los pequeños productores rurales. Estos esfuerzos y los de democratización, descentralización y fortalecimiento de la sociedad civil están inducidos más desde afuera que determinados por una política programática reconocible de los partidos de gobierno. A pesar de que las organizaciones indígenas toman continuamente sus distancias con respecto a los proyectos estatales de reforma, se observa que el interés principal de su política es el desarrollo local. En un número bastante elevado de municipios, los/las alcaldes/alcaldesas indígenas, también apoyados/as por la CD, han desarrollado modelos realmente ejemplares de administración local y participación ciudadana, modelos que son reconocidos más allá del nivel local.[43]

4.3 Bolivia: alianzas cambiantes y crisis de gobierno

Dependiendo de la fuente, es decir el censo y la autodefinición, la población indígena de Bolivia representa aproximadamente el 60% y con ello la mayoría de la población de ocho millones de habitantes. Los grupos claramente mayoritarios son los Quechua y Aymara del altiplano. Otros grupos numerosos son los Chiquitano, Chiriguano, Tsimané, Guaruyu y Guaraní en el Chaco. Gracias a su lucha persistente, las organizaciones indígenas lograron el reconocimiento de las comunidades indígenas como sujetos jurídicos. Las autoridades indígenas, sus normas y procedimientos de solución de conflictos están parcialmente integrados a la vida política de la nación. Todos los partidos políticos de Bolivia tienen representantes indígenas. En 1993, el Aymara Víctor Hugo Cardenas llegó a ser vicepresidente de la República. A pesar de ello, no hay, de ningún modo, una equidad de los indígenas.

Desde mediados de los años 80 y después de décadas de dictaduras militares, Bolivia se encaminó por una vía continua de democratización y estabilización macroeconómica. Políticamente, este proyecto fue apoyado primero por el Gobierno del Presidente Sánchez de Lozada (1993 -1997) que inició e introdujo reformas contundentes de participación ciudadana y descentralización administrativa y empujó innovaciones en el sector educativo, la salud y el sistema judicial.

La Constitución de 1994, la 17. desde la fundación de la República hace 179 años, describe Bolivia como un estado multiétnico y pluricultural. Además se hicieron, en los últimos años, enormes esfuerzos a favor de una descentralización a nivel municipal. A pesar de ello, Bolivia

[43] Hace dos años, el municipio de Cotacachi, apoyado durante años también por la GTZ y el DED, obtuvo el renombrado Premio Internacional de Desarrollo Local.

se caracteriza actualmente por una crisis de gobernabilidad y está paralizada por protestas sociales caóticas. El breve intermezzo del segundo mandato de Sánchez de Lozada y el cambio de gobierno de octubre de 2003, exigido y logrado por los movimientos de protesta sociales e indígenas, ilustran la inseguridad del futuro desarrollo de un país que ha recibido una atención especial de la cooperación internacional en las últimas décadas.

Las protestas sociales del mes de octubre de 2003 que obligaron al presidente a dejar su cargo, pueden ser calificadas como fanal de una grave crisis de representatividad de los partidos políticos tradicionales y de la confianza en el gobierno y la administración. Las líneas de conflicto políticas, regionales y sociales se entrecruzan. En el centro del levantamiento estuvieron el sindicato de campesinos de las regiones cocaleras, el movimiento campesino indígena organizado y los migrantes indígenas de las ciudades del altiplano. Aunque la protesta se prendió con las medidas económicas dictadas por el gobierno, especialmente la venta planificada del gas natural a los Estados Unidos y México vía Chile, hubo otros motivos subyacentes como el hastío de la mayoría de la población ante la cultura política del país, el ejercicio del poder en manos de una pequeña élite mestiza y una política que no toma en cuenta los intereses de la mayoría.

La protesta y el hastío ya se habían manifestado con ocasión de las elecciones parlamentarias de 2002 cuando los dos nuevos partidos indígenas, el MIP indigenista (Movimiento Indígena Pachakutik) y el partido MAS (Movimiento al Socialismo) de los productores de coca que se considera portavoz de diferentes movimientos sociales, obtuvieron un éxito inesperado. Los grupos indígenas ganaron también influencia en los otros partidos políticos, de modo que actualmente ocupan el 30% de los escaños parlamentarios. Este alto procentaje ilustra que la integración de los indígenas al proceso democrático formal no es, de ninguna manera, una condición suficiente para su equidad. Sin embargo, de manera inversa, las reformas estatales y democráticas y también las sectoriales, especialmente en el ámbito de uso de los recursos naturales, no pueden ser implementadas sin su participación como actores centrales.

Las revueltas sociales y el debate actual sobre una nueva Constitución indican que Bolivia está fragmentada por un sinnúmero de líneas de conflicto entrecruzadas:
(i) El fortalecimiento de un movimiento urbano, en parte indígena, con un alto potencial de convocatoria que lucha con bloqueos y levantamientos contra un Estado poco legitimado, las reformas administrativas estancadas y el jeugo político de las alianzas momentáneas;
(ii) el cuestionamiento público del sistema de partidos políticos y de la posición de liderazgo de las élites mestizas por parte del movimiento indígena y campesino fortalecido, por ejemplo, en el contexto de la conformación de una asamblea constituyente;
(iii) la etnización del conflicto, avivada por los medios de comunicación, a pesar de sus raíces económicas;
(iv) la resistencia del fuerte sindicato de campesinos, ligado al cultivo de la coca (aprox. 38.000 ha), y los indígenas contra la política antinarcótica que terminó por fracasar;
(v) la tendencia persistente de las élites mestizas de presentar la cultura indígena como un obstáculo temporal al desarrollo;
(vi) los conflictos de interés regionales que motivaron a los departamentos ricos de Santa Cruz y Tarija, apoyados por la sociedad civil, a reclamar su autonomía;
(vii) el tema aún no resuelto del uso de los recursos naturales, por ejemplo la exportación de gas nautral, pero también el asunto no resuelto de los títulos de propiedad.

La Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) luchó primero por el otorgamiento de títulos de propiedad para los territorios indígenas. A pesar de que se crearon las bases

jurídicas necesarias, la implementación está resultando muy complicada debido a la oposición de los terratenientes. La protección de los recursos genéticos y la conservación de los conocimientos indígenas son otro tema importante de la CIDOB que trata de regular el uso de estos recursos y asegurar una participación adecuada de la población indígena.

El movimiento indígena boliviano tiene una larga tradición de protesta y resistencia que se refleja en alianzas cambiantes, marchas hacia la capital y la represión violenta por parte de la policía y los militares. Ya en 1990, las organizaciones indígenas protestaron en La Paz con una marcha por el derecho a la tierra y contra la explotación indiscriminada de los bosques. En 1991, la Convención de la OIT fue también ratificada por Bolivia y en las elecciones municipales de 1995, muchos representantes indígenas salieron electos. La ley nacional territorial de 1996 otorgó títulos de propiedad de ocho territorios a la población indígena y se prometió lo mismo para 16 territorios adicionales. Sin embargo, este proceso se estancó porque la verificación de los derechos de tierra resultó sumamente complicada y porque los latifundistas se defienden con todos los medios a su alcance. A pesar del reconocimiento jurídico-formal de los derechos humanos y derechos indígenas, los conflictos, muchas veces violentos, van acompañados por violaciones de los derechos humanos por parte de las fuerzas del orden.

En el marco de la campaña de condonación de la deuda HIPC II de la iniciativa G7/G8 para países altamente endeudados, el gobierno logró, en 1999, con un diálogo intensivo en el cual participaron amplios segmentos de la población, elaborar la Estrategia Bolviana de Reducción de la Pobreza EBRP y conseguir la condonación. Con ello, los municipios obtienen, hasta el año 2015, recursos adicionales de inversión por un monto aproximado de 90 millones de US$ por año. En vista de las demandas indiscutibles de la población indígena rural, presentadas en el diálogo nacional, esto constituye para los próximos años un eje importante para el mejoramiento de sus condiciones sociales y económicas.

A pesar de haber afrontado muchos instrumentos y reformas de una política orientada hacia la lucha contra la pobreza y democratización de la sociedad, el gobierno del Presidente Mesa, en funciones desde el levantamiento de octubre de 2003, sigue confrontado con los temas estructurales de la equidad y un desarrollo social equitativo. Los resultados de las elecciones de 2002 y el levantamiento de 2003 demuestran que el mejoramiento de la participación política y los derechos ciudadanos debe ser combinado con reformas sociales efectivas y una redistribución económica. Se trata de la transformación de una sociedad democrática que garantice la justicia social y oportunidades equitativas de desarrollo.

5. Resultados y efectos importantes de los programas de la cooperación al desarrollo

No conoces el peso de la carga
que tú no llevas al hombro.
Ixil

A continuación presentamos, a partir de los estudios nacionales y la documentación de los proyectos, ejemplos significativos de proyectos o programas que nos ofrecen experiencias importantes para el aprendizaje sobre la cooperación con los indígenas[44]. Los ejemplos de caso de los estudios nacionales así como los ejemplos presentados consideran tanto los programas grandes como también pequeños proyectos de las ONG. La lista completa de los ejemplos figura en el ANEXO B.[45]

5.1 Guatemala

5.1.1 GTZ

Educación básica en regiones rurales – Proyecto de Educación Maya Bilingüe Intercultural (PEMBI)

La política de educación bilingüe intercultural del Ministerio de Educación prioriza dos objetivos: el mejoramiento de la calidad de la educación básica para todas las niñas y niños indígenas con el fin de garantizar su asistencia prolongada en las escuelas y, de manera general, la ampliación de la educación bilingüe intercultural para todas las niñas y todos los niños de Guatemala.

A pesar de las dificultades institucionales y políticas, el proyecto que se sumó a la reforma educativa iniciada en el año 2000 contribuyó, en forma importante, al mejoramiento de los mecanismos internos de coordinación y al desarrollo de un currículum básico bilingüe intercultural para las escuelas preprimarias y primarias, currículum que se está implementando, aunque lentamente, desde el año 2003. La implementación del nuevo currículum, entre otras medidas como la capacitación, el asesoramiento y materiales didácticos superó, en parte, no sólo las capacidades de gestión del Ministerio de Educación, sino también su voluntad política.

Los ciclos electorales (en vista de que la escuela primaria es un tema que interesa directamente a los ciudadanos, la educación bilingüe intercultural se convierte cada vez más en un tema electoral de los partidos políticos) y los conflictos políticos, hasta ahora no resueltos, con el sindicato de maestros retardaron el proceso de implementación. Como consecuencia, el proyecto se concentró más en la capacitación de los maestros (con una participación semanal de 700 maestros) y la cooperación directa con las siguientes organizaciones indígenas: *Asociación de Centros Educativos Mayas del Nivel Medio (ACEM), Consejo Nacional de Educación Maya (CNEM), Asociación de Centros Educativos Mayas del Nivel Medio* (ACEM), *Academia de Lenguas Mayas (ALMG).* De esta manera, el proyecto profundizó en general su cooperación con las organizaciones maya, a la vez que fomentó la capacitación docente y la implementación a nivel de las escuelas primarias a través de estas contrapartes. En los tres seminarios para docentes, apoyados directamente por el PEMBI, 128 estudiantes se graduaron en noviembre de

[44] Véase ANEXO B: Resumen de proyectos considerados
[45] El estudio se orientó hacia los ejemplos de caso relevantes. Se renunció conscientemente a las descripciones detalladas de los proyectos ya que estas están incluidas en los formatos usuales.

2003 como maestros (2) y maestras (46) bilingües interculturales. 68 de ellos/ellas eran Mam, 25 Tz'utujil y 34 K'iche'. Además se estableció y continuó la cooperación con las direcciones de los departamentos de Sololá, San Marcos y Quetzaltenango.

La coordinación temática con otros proyectos de la cooperación internacional (*Red Interagencial de Educación*) fue fortalecida gradualmente. Gracias a un trabajo conjunto con la cooperación belga y española, se publicaron y utilizaron, en 2002, más de 200.000 textos escolares en los idiomas Mam, K'iche' y castellano. El proyecto diseñó un calendario maya para la enseñanza en las escuelas primarias. El calendario fue traducido a tres idiomas maya y tuvo una amplia difusión. El proyecto brindó asesoría técnica a la campaña de sensibilización *Voto Consciente* dirigida a jóvenes y mujeres. La campaña contó también con la colaboración de los proyectos PREPAZ y PROJOVEN así como de las fundaciones políticas, MINUGUA y UNESCO.

Experiencias significativas:[46]
A pesar de un desempeño institucional irregular del Ministerio de Educación, el proyecto contribuyó significativamente tanto al desarrollo curricular como a la implementación de la reforma. Los efectos del proyecto son también reconocidos de lado indígena. El proyecto es evaluado como estratégicamente importante y eficaz. La apertura flexible frente al Ministerio de Educación y la cooperación directa con organizaciones indígenas incrementaron el impacto. Gracias a la cooperación con otros donantes, se logró un impacto amplio. La cooperación directa con las organizaciones indígenas y el aporte a la implementación práctica de las reformas otorga al proyecto la necesaria legitimación política y el reconocimiento que le permite ampliar y profundizar con otros actores el proceso de reforma con el Ministerio de Educación.

Promoción de género en el proceso de paz

Desde hace tres años, el proyecto apoya al *Foro Nacional de la Mujer (FNM)*, una organización nacional multiétnica de mujeres; también asesora a la *Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI)*, que brinda asesoría legal y social a las mujeres indígenas, así como a la *Policía Nacional Civil (PNC)*. Entre tanto, el proyecto es continuado como componente del programa de fomento de la paz. El enfoque metodológico de los tres componentes abarca el asesoramiento en ámbitos político-normativos como también la formación y capacitación. El proyecto fomenta especialmente el empoderamiento (*empowerment*) de las mujeres con el fin de restringir la discriminación y violencia contra la mujer, y sensibiliza a los hombres, por ejemplo a la policía, para promover la equidad y participación de la mujer.

La participación de la mujer indígena y no-indígena no crece sino lentamente en la política local; se trata de procesos tediosos de cambio de mentalidad que exigen modificaciones institucionales políticamente sensibles y también un cambio fundamental de mentalidad: el cambio de la percepción y valoración, así como la superación de mecanismos de discriminación profundamente arraigados. Los reglamentos y leyes (por ejemplo, la *Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*) ya integraron las propuestas del FNM. Se logró fortalecer el gremio nacional de coordinación del FNM. Un factor limitante del FNM es la escasez de recursos financieros.

Se mejoró el acceso de las mujeres indígenas al DEMI (defensora del pueblo). Sin embargo, habrá que contar con resistencias de la administración también en el futuro. La DEMI es un

[46] Se destacan como significativos los factores de éxito y experiencias aprendidas que tienen relevancia también para otros proyectos y la cooperación con las poblaciones indígenas.

caso ejemplar de la descentralización y ejecución práctica de una justicia que ha dejado su actitud autoritaria y estatista para orientarse hacia la sociedad civil con el fin de dar, a nivel local, acceso a la justicia a las mujeres indígenas. Aquí también la escasez de recursos financieros y la falta de personal calificado son factores que limitan la presencia regional. Poco a poco, el enfoque de género es integrado a la capacitación, instrumentos y procedimientos de la policía nacional PNC. Se establecieron tres oficinas de género para fomentar el respeto de las diferencias culturales, la prevención de la violencia y la cercanía con los ciudadanos. La creación de estas oficinas refleja un nuevo modelo institucionalizado de la policía. Las denuncias de abuso de mujeres son recibidas y tramitadas y el tema forma parte del proyecto de una nueva ley de policía. Debido a la reducción básica de la policía, la profesionalización y la acción en conformidad con las reglas seguirán siendo una prioridad central de una amplia política democrática de seguridad.
Expertos locales indígenas son capacitados en un foro de discusión propio del proyecto y se mantiene un intercambio de experiencias con otros proyecto de la GTZ (entre otros con el proyecto de desarrollo municipal DDM, educación para la paz y la democracia, PREPAZ).

Experiencias significativas:
El proyecto trabaja en un campo sensible con amplio efecto y requiere de mucha paciencia. Por ello se sugiere, de lado indígena, intensificar la participación de las organizaciones indígenas en el cambio de la PNC y DEMI para reforzar la necesaria presión de cambio frente a la administración.
En un período relativamente corto, el proyecto obtuvo sus primeros efectos, reflejados especialmente en: i) la creciente capacidad de las mujeres organizadas de articular sus intereses y formular propuestas de relevancia política; (ii) la elaboración de información cuantitativa y cualitativa sobre la situación de la mujer guatemalteca; (iii) fortalecimiento y profesionalización de las organizaciones contraparte y su desconcentración en áreas rurales; (iv) mayor conciencia del derecho de las mujeres indígenas;(v) creación de oficinas de género de la PNC.
En el marco de la asesoría política, el proyecto tuvo una buena coordinación con otras organizaciones bi- y multilaterales (*Instancia de Coordinación Interagencial de Seguridad Ciudadana en Guatemala*, ICISEG) lo que le permitió crear condiciones favorables para ampliar su radio de acción.

5.1.2 DED

El apoyo del DED en la cooperación con organizaciones indígenas en Guatemala se orienta hacia el fortalecimiento institucional, la gestión de recursos y el proceso de paz. En este caso presentamos apenas dos ejemplos. En el caso de Bolivia, la cooperación será tratada más ampliamente ya que el DED elaboró una evaluación de sus experiencias en ese país.

Ejemplo 1: Desde el año 2002, se coopera con la *Asociación civil del pueblo maya de Petén, ASEM*; se trata de un apoyo para los conflictos de tierra en la cuenca norte. Con un concepto que incluye a un máximo de actores comunitarios, privados y públicos y ofrece asesoría legal, se trata de reducir la desconfianza mutua para llegar a soluciones consensuadas. La asesoría brindada por el cooperante se concentra en temas como el derecho de tierra, la gestión de recursos y la organización como parte de una coordinación intersectorial de un desarrollo local sustentable.

Ejemplo 2: Igualmente desde el año 2002, el DED apoya y asesora al *Centro de Antropología Forense y Ciencias Aplicadas, CAFCA,* creado en 1999 en el marco del proceso de paz. El

equipo antropológico-forense de CAFCA realiza exhumaciones en fosas comunes para así contribuir a la dignidad de las víctimas y al procesamiento de los actos violentos y delitos cometidos en las comunas afectadas por la guerra civil. En los departamentos de Quiché, Huehuetenango, San Marcos, Alta y Baja Verapaz casi todas las víctimas son familiares indígenas. Mientras que se realicen las exhumaciones, el análisis forense de los restos humanos permite recolectar indicios que servirán de prueba en juicios posteriores. Las exhumaciones exigen largos trámites administrativos ante el Ministerio Público, trámites que son a veces bloqueados. Por otro lado, el trabajo de CAFCA exige una asesoría y un seguimiento altamente sensibles para las familias de las víctimas halladas.

Experiencias significativas:
También desde el punto de vista indígena, se considera que el apoyo del DED y, especialmente, su cooperación directa con las contrapartes locales, es muy útil. La cooperación directa y personal es considerada como requisito de un procedimiento adaptado a las necesidades indígenas. Por ello, el conocimiento y la documentación del conocimiento indígena tienen una función clave.

5.1.3 Misereor y AGEH

Los más de 50 proyectos de la cooperación eclesiástica de Misereor se concentran en tres prioridades: procesamiento de la guerra civil y los derechos humanos, servicios de salud, el tema de la tierra y agricultura sustentable. La cooperación con las diócesis y Caritas brinda apoyo especialmente a la población pobre, rural, en su mayoría indígena del occidente de Guatemala (Quetzaltenango, Huehuetenango y Quiché). La AGEH fomenta proyectos tanto en la parte alta como en el Petén (desde 1994 como *Plataforma y programa agro-ecológica*), proyectos que gracias a su arraigo local tienen una cooperación estrecha con la población indígena y mestiza. En general, se fomentan actividades productivas agrícolas en el marco de una visión de desarrollo ecológicamente sustentable, diversificada y participativa. La formación y capacitación técnica y los incentivos económicos son utilizados para promover no sólo el procesamiento y la distribución de los productos, sino también para desarrollar y fortalecer las organizaciones necesarias.

Gracias a su larga experiencia con poblaciones indígenas, los programas eclesiásticos centran su cooperación especialmente en los siguientes temas clave:

- El respeto de los conceptos de desarrollo y procesos de planificación indígenas que permiten articular las diferentes perspectivas.
- Evitar las idealizaciones etnocéntricas de las cosmovisiones y organizaciones indígenas que, a veces, contribuyen a la destrucción de los recursos naturales.
- Temas de uso de la tierra y títulos de propiedad.
- Fortalecimiento de la población indígena y pobre en general frente al Gobierno y la administración local.

Experiencias significativas:
Sin poder entrar en cada uno de los proyectos, los informes permiten ver que las experiencias de la cooperación múltiple son valiosas también para la cooperación bilateral. El capital de experiencias acumulado por las organizaciones eclesiásticas y las pequeñas organizaciones de la CD consiste, sobre todo, en una cooperación directa a largo plazo, orientada a las necesidades básicas de la población indígena. La coordinación y concertación entre cooperación bilateral, Iglesias y ONG puede contribuir a un considerable crecimiento del impacto para todos los invo-

lucrados en vista de que la cooperación directa con los pueblos indígenas en temas como los títulos de propiedad o participación ciudadana local está estrechamente ligada a las trabas de desarrollo tratados por la CD bilateral en el marco de la modernización del Estado. El intercambio de experiencias con base en temas concretos entre organizaciones eclesiásticas (Misereor, Pan para el Mundo y otras) y otras organizaciones de la CD constituye un gran potencial para el aprendizaje.

5.1.4 Fundación Friedrich Ebert

Política municipal y participación ciudadana, formación política de jóvenes

Desde 1999, la FES fomenta, desde su oficina regional de Quetzaltenango, la política municipal eficiente y estrechamente relacionada con la ciudadanía. La cooperación se da en forma directa con varios comités ciudadanos locales (entre otros, Quetzaltenango, Olintepeque, Sololá). De manera similar al proyecto de desarrollo DDM de la GTZ, la FES apoya el proceso de descentralización, la eficiencia de las administraciones municipales y la participación ciudadana a nivel municipal. El trabajo da prioridad a la formación y capacitación en comunicación y planificación, equidad y presupuestos participativos. Los temas de interés de los partidos políticos son tratados en foros de discusión con la participación de candidatos y candidatas.

Desde hace dos años, la Fundación apoya también la capacitación de jóvenes para alentar y fomentarles en la articulación de sus intereses políticos y motivarles en favor de una participación política activa en su entorno local. El programa se dirige, a través de sus foros y cursos de capacitación, especialmente a los jóvenes indígenas. En este contexto, se desarrolló un módulo especial sobre la interculturalidad. Los temas se concentran especialmente en aspectos de desarrollo local y descentralización.

Experiencias significativas:
Obviamente, los efectos del proyecto se limitan al nivel local. Sin embargo, son modelos y constituyen un aporte importante al fomento de una cultura democrática que incluye a la población indígena. Los modelos procesados de desarrollo local pueden ser un aporte importante para las reformas de la administración estatal central. Por ello resulta lógico la creación de alianzas estratégicas, por ejemplo, con el proyecto de descentralización y desarrollo municipal de la GTZ.

5.1.5 Fundación Konrad Adenauer (KAS)

Formación política de jóvenes y mujeres indígenas

Desde hace aprox. 1992, la KAS, en cooperación con la *Federación de Pueblos Mayas,* apoya un proyecto de autoayuda económica de grupos indígenas (productos textiles, café orgánico) en el lago Atitlán del departamento de Sololá. Lo hace por estar convencida de que la participación de la población indígena en el proceso político municipal es prácticamente imposible sin haber superado las condiciones sociales precarias. La lucha contra la pobreza es el requisito de la participación política a la vez que sirve para fortalecer las organizaciones indígenas y su capacidad de expresión política. El camino hacia el desarrollo de ciudadanos y ciudadanas con derechos iguales pasa por el mejoramiento de las condiciones de vida.

En el marco de su cooperación con la *Fundación Rigoberta Menchú,* la KAS apoya, en forma complementaria, un programa de becas (carreras: derecho, economía, agricultura y trabajo social) para facilitar el acceso de dirigentes indígenas a una educación superior. Con ello, se promueve, a mediano plazo, la equidad democrática en el marco de un Estado pluricultural.

Experiencias significativas:
La combinación de la autoayuda económica orientada hacia la reducción de la pobreza con el fomento de la participación ciudadana es un enfoque prometedor. Con la barriga vacía y sin un mínimo de tiempo libre para dedicarse al proceso político público, la participación política no pasa de ser retórica. Tal como demuestran también las experiencias de otras fundaciones (por ejemplo, Fundación Hanns Seidel en el Ecuador), la formación de dirigentes indígenas, y especialmente de mujeres, con orientación a mediano plazo, tiene un peso particular para el futuro desarrollo democrático.

5.2 Ecuador

5.2.1 GTZ

Modernización del Estado y Descentralización (PROMODE)

El programa bilateral de cooperación apoya y asesora el proceso, a veces tedioso, de la descentralización a nivel nacional y municipal en el manejo de las competencias transferidas. A nivel local, en el desarrollo municipal, el programa trabaja, entre otras cosas, en planificación, participación ciudadana, administración transparente, desarrollo económico local en aproximadamente 10 municipios con alto porcentaje (%) de población indígena. Por ejemplo en Cotacachi (37%), Saquisilí y Otavalo (55%), y también a nivel intermedio en las provincias de Cotopaxi (24%) y Pastaza (37%). Por ello, fue lógico que el Programa haya buscado el diálogo político sobre la concepción de la descentralización con la *Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE*. Aquí se escogió únicamente este aspecto del programa para esbozar las dificultades y lecciones aprendidas en este tipo de diálogo con una organización política indígena.

Con el fin de promover el debate público sobre la descentralización, se realizaron, entre julio de 2002 y octubre 2003, varias rondas de diálogo político con representantes de la CONAIE y del PROMODE. Las conversaciones se basaron en un acuerdo, los temas fueron fijados conjuntamente con al CONAIE. En la medida en que se concretaron los temas en el transcurso de las conversaciones, se agudizaron también las posiciones opuestas entre una interpretación política indígena de la descentralización que debe garantizar la igualdad en un Estado pluricultural y un enfoque más bien técnico de la reforma, basado en la eficiencia estimada de los actores participantes del proceso. Finalmente, la CONAIE perdió interés en la continuación del diálogo. Mientras que los actores del entorno del programa explican la suspensión de las conversaciones más bien con la falta de estructura en el manejo del diálogo o la representatividad deficiente de los representantes indígenas, estos últimos explican el fracaso con la falta de disponibilidad e interés del programa de tratar los temas de desarrollo indígena priorizados por la CONAIE y su modelo de Estado.

Experiencias significativas:
A nivel local, el programa contribuyó significativamente, por ejemplo a través de procesos participativos de planificación, a la integración de la población indígena en los municipios. El

ejemplo citado del diálogo político sobre la descentralización, mantenido con la CONAIE, demuestra cuán difícil es el diálogo entre organizaciones políticas indígenas y la cooperación bilateral. En primer lugar, hay que tomar en cuenta que las organizaciones indígenas están en oposición marcada frente al Estado. Por ello, el acercamiento se facilita mediante una agenda abierta y la mayor informalidad posible. Ejemplos concretos del desarrollo municipal pueden resultar útiles. El intento de lograr una mayor integración de la CONAIE al diálogo político es sumamente importante. Esto es válido también en el caso de que las organizaciones indígenas, al igual que otros actores políticos, tengan déficits de legitimación y representación. En países con un alto porcentjae de indígenas, las decisiones de orientación política referentes al tema de la descentralización y al desarrollo local no pueden ser concebidas sin su participación como actor central. En este diálogo, los programas bilaterales pueden jugar un importante papel de mediación entre organizaciones indígenas y el Estado. En el diálogo político pueden dar una contribución importante a la estructuración del mismo y la participación efectiva de los actores indígenas. Con estos antecedentes es importante que los programas bilaterales de modernización del Estado desarrollen una posición temática clara con respecto al modelo deseado de un Estado pluricultural.

Gestión Sostenible de Recursos Naturales (GESOREN)

En el marco de una economía social del medio ambiente, el programa fomenta a contrapartes de todos los niveles con el fin de que se formulen e implementen directivas políticas y normas de uso de los recursos naturales, orientadas hacia las necesidades de la población. La interculturalidad es uno de los tres temas transversales del programa. Se concentra en la gestión de bosques y áreas protegidas, la producción agraria sostenible y distribución, así como la gestión de una cuenca hidrográfica de la Provincia de Tungurahua (PROMACH). En todos los componentes del programa existe una cooperación estrecha con el DED. A continuación presentamos un ejemplo de la cooperación en Tungurahua con un conflicto sobre el uso de recursos naturales escasos:

Conflictos confusos – el ejemplo de una cuenca hidrográfica

El ejemplo se refiere a un área de 50 por 30 km poblada por unas 40.000 personas, ubicadas en la Sierra andina a diferentes alturas hasta el páramo. El punto clave de las personas y su organización social es el agua conducida, desde tiempos de la colonia, por canales de riego desde lo alto del páramo a los campos agrícolas ubicados más abajo. Desde hace años, el agua se vuelve cada vez más escasa. Un sinnúmero de demandas judiciales sobre derechos de uso no fue tratado. En los últimos años, los conflictos violentos entre comunidades y organizaciones de los usuarios del agua han causado varias muertes. Los viejos canales no pudieron ser reparados y el nuevo canal de 23 km, construido ya en 1988, no ha podido entrar en operación. Fue construido para reemplazar la antigua acequia (Mocha Quero Pelileo) y garantizar el riego regular de 3.500 ha cultivadas por aproximadamente 3.000 familias indígenas. Los costos de construcción del canal, financiados por el Banco Mundial, ascendieron a 3,4 millones de US$. La planificación y construcción se hicieron sin la participación de la población beneficiada. El proyecto construido no toma en cuenta los siguientes puntos: (i) la creciente escasez de agua causada por la degradación de las vertientes en el páramo, (ii) el aumento marcado de usuarios y de áreas que necesitan riego, (ii) los costos de uso del nuevo canal, (iv) la organización y el control local de los turnos de riego, (v) la desorganización de la administración de las aguas.

En esta situación de inseguridad jurídica, las familias campesinas siguieron utilizando la acequia e impidieron el uso del canal nuevo. Recurrieron a la violencia y a ajusticiamientos y destruyeron partes del nuevo canal. El conflicto por el agua estuvo mezclado con otros conflictos como: (i) la intensificación de la agricultura en tierras más bajas y la consiguiente demanda adicional de agua de riego; (ii) las continuas disputas legales entre campesinos relativamente ricos del medio y comunas de la parte alta de la cuenca hidrográfica; hace 500 años, las comunidades indígenas fueron desplazadas por la colonización de los valles fecundos hacia las montañas altas con poca vegetación. Sin embargo, ahora están ejerciendo, a largo plazo, el control del agua porque como consecuencia de la sobreexplotación del páramo, hay cada vez menos agua que corre por los canales especialmente en la estación seca; (iii) como resultado de la migración hacia las ciudades, aproximadamente una cuarta parte de los derechos heredados de agua de riego es controlada por habitantes de las ciudades; (iv) la ineficiencia de la administración estatal de agua; las solicitudes no fueron atendidas y leyes contradictorias bloquean una solución, los tribunales sobrecargados estuvieron paralizados por el clientelismo, la impunidad y la incapacidad de imponer el orden estatal. Ni siquiera se aclararon los delitos.

Después de largas negociaciones, el canal de 23 km, construido en 1988, entró en operaciones en 2003. Este componente del programa, en cooperación con otros donantes y el DED, realizó varias medidas de acercamiento para los usuarios, comunas y autoridades competentes. Hay que mencionar los eventos de información en todas las comunas afectadas, los diálogos entre líderes campesinos y autoridades estatales y la mediación entre los diferentes actores. Hasta la fecha 200 familias adicionales pudieron ser conectadas al sistema de riego. La mayor cantidad de agua, entregada por turnos regulares, permite incrementar el ingreso familiar de 500 a 1.000 US$ por año como promedio.

Experiencias significativas:
La larga presencia del programa en la región, la confianza adquirida entre la población y las autoridades, así como la estrecha cooperación con los líderes y organizaciones indígenas locales crearon condiciones favorables que permitieron detectar la confusa red de conflictos. Una visión desde adentro y la diferenciación de las diferentes perspectivas fueron factores indispensables de éxito. Se estima que los costos acumulados del conflicto, es decir las depreciaciones, pérdida de producción, costos legales etc. ascienden a unos 7 millones de US$ (sin el daño social causado). Los costos de manejo del conflicto (diálogo, asesoría, capacitación, rehabilitación del canal etc.) llegaron únicamente a US$ 150.000. Más allá de ello, el conflicto contribuyó a que las comunas con diferente porcentaje de población indígena aprovecharan el diálogo y la mediación también como instrumentos de arbitraje de otros conflictos.
Además, el éxito visible tuvo como resultado que el programa haya aportado, de manera significativa, al desarrollo de un nuevo modelo de gestión a nivel provincial. Este modelo cuenta con la representación de las organizaciones indígenas regionales. Las prioridades de desarrollo y su implementación se negocian hasta llegar a un consenso.

5.2.2 InWent

El proyecto de formación y capacitación sobre normas ambientales y sociales en la región amazónica fomenta el entendimiento y acercamiento de los actores indígenas, estatales y privados afectados por la extracción conflictiva del petróleo en los territorios indígenas de la Amazonía. En general, debe contribuir a que estos conflictos sean manejados en un proceso de diálogo equitativo para lograr un desarrollo sostenible y no violento de la región amazónica. Las

contrapartes son la *Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica, COICA* con sede en el Ecuador, Klima Bündnis e.V., contrapartes públicas y privadas (Ministerios competentes, industria petrolera) así como el departamento de petróleo del Banco Mundial. Los diálogos y eventos de capacitación se dirigen a representantes de organizaciones indígenas, entidades estatales y del sector petrolero en Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela.

En la primera fase, se calificó, entre otros, a multiplicadores en el tema de las normas ambientales y sociales y se promocionó una plataforma de diálogo entre la industria petrolera, las organizaciones indígenas y el Estado. A pedido de la contraparte principal COICA, se reforzó a partir del año 2003, la capacitación de representantes indígenas en temas legales y territoriales y se desarrolló una capacitación modular regional sobre los temas derecho ambiental, derecho indígena y recursos petroleros.

Hasta la fecha, aproximadamente 300 personas de la región, entre ellas 100 del Ecuador, fueron capacitadas. Se creó un sistema virtual de información que pone a disposición de los interesados la documentación actualizada sobre la situación de los pueblos indígenas de la región amazónica y fomenta la cooperación internacional en materia de gestión de recursos. El proyecto se ejecuta en concertación con la GTZ y el DED que apoyan también a la COICA. Se identificaron primeros pasos de una cooperación más estrecha y concreta entre la GTZ, InWEnt, DED y COICA.

Experiencias significativas:
En vista de las desigualdades de poder y las relaciones territoriales confusas de uso y administración en la Amazonía, se trata de un proyecto ambicioso. Sin embargo, en el marco de sus posibilidades contribuye con cursos precisos de capacitación al creciente reconocimiento de los derechos indígenas. En el Ecuador se establecieron además foros de discusión entre el Gobierno, las instituciones de educación y la sociedad civil. Indirectamente, la capacitación de expertos indígenas fomenta el proceso necesario de clarificación política en las organizaciones indígenas mismas, dedicadas a la Amazonía y el uso de los recursos.

5.2.3 DED

En todos sus tres programas – (i) Desarrollo comunitario (ii) Desarrollo rural / gestión de recursos, (iii) Programa amazónico- el DED otorga mucha importancia a la cooperación con y al fomento de las organizaciones indígenas. Esta prioridad se refleja en investigaciones de mucho interés, iniciadas por el DED[47].

La cooperación entre el DED y los dos programas de la GTZ es cada vez más estrecha y complementaria (por ejemplo, en el desarrollo municipal en Cotacachi en el tema del gobierno participativo o con el programa GESOREN en los componentes Gran Sumaco, manejo de cuencas hidrográficas, proyectos productivos y manejo forestal Esmeraldas) y mejoró de manera significativa el efecto de ambos lados. Uno de estos proyectos es, por ejemplo, el Centro Chachi Capulí en la Provincia de Esmeraldas que ya muestra sus primeros resultados y se ejecuta en es-

[47] Género, indígenas y cooperación en la Amazonía ecuatoriana: Estudios de caso en comunidades Achuar, Shuar y Kichua de Alicia Garcés D. y Ulrike Fullriede, en cooperación con el *Centro de Investigaciones de los Movimientos Sociales del Ecuador, CEDIME,* así como un estudio sobre: *La situación institucional en la Amazonía ecuatoriana*.

trecha cooperación con el componente *Manejo Forestal Comunitario de Esmeraldas (MFC-E)* del programa GESOREN de la GTZ.

Centro Chachi Capulí

La provincia Esmeraldas, ubicada en la costa ecuatoriana, se caracteriza por valiosos ecosistemas forestales (bosque tropical costanero y manglares) con un alto grado de biodiversidad y la existencia de varias reservas naturales de gran extensión que constituyen la base vital de las poblaciones afroecuatorianas e indígenas chachi. El apoyo combinado ofrecido por el DED/GTZ se concentra en el fortalecimiento de los municipios y el desarrollo organizativo. Por ejemplo, se revisaron y aprobaron los estatutos municipales que definen las funciones y responsabilidades de los integrantes también con respecto al uso de los recursos naturales. Un proceso similar se inició también en Capulí. Entre otras cosas, se elaboró un inventario de plantas medicinales con el fin de verificar las posibilidades de comercialización. Las contrapartes son los grupos de mujeres indígenas de la comunidad. Los cursos de capacitación a nivel local ayudan a que las comunidades adquieran capacidad de negociación para poder enfrentar, en pie de igualdad, a los actores influyentes externos como las empresas madereras.

En las conversaciones mantenidas con una empresa maderera (Endesa Botrosa / Grupo Durini), se desarrolló el interés compartido de establecer una zonificación sostenible y certificación forestal. La operación triángulo entre la organización local indígena, empresa maderera y el proyecto terminó por dar origen a la asociación de los comuneros de Capulí con un grupo de productores y comercializadores de madera. El proyecto apoyó significativamente no sólo este proceso de organización sino también el acceso al mercado nacional. La autogestión y el uso de los recursos naturales y la capacitación desarrollada e impartida por el proyecto en estrecha cooperación con otros actores locales fue recibida con gran interés. Se pudo concluir un contrato entre la empresa maderera privada y el *Centro Chachi Capulí.* El contrato garantiza el uso sostenible, considera el desarrollo social de los indígenas y puede ser calificado de justo. Los socios de la industria maderera y comunidades pudieron ser convencidos de que un asesoramiento a nivel familiar sobre la introducción y el mejoramiento de los sistemas agroforestales tiene un mayor efecto multiplicador que la creación de parcelas de demostración. Gracias a las experiencias positivas logradas en Capulí, el proyecto tomó la iniciativa para concertar e implementar, conjuntamente con otras organizaciones interesadas en el tema (ONG, universidades, Ministerio de Medio Ambiente etc.), una estrategia forestal sostenible orientada hacia las comunidades.

Experiencias significativas:
Se logró fomentar, de manera decisiva, el empoderamiento de los Chachi y su desarrollo autodeterminado. Probablemente por primera vez en su historia, sus intereses y los intereses en el uso sostenible fueron respetados en los contratos con la industria maderera.
El beneficio visible y económicamente relevante es de particular importancia para el fortalecimiento de los grupos indígenas. En este contexto, el proyecto asumió el papel de mediador (como *honest broker*) entre las comunidades y el mundo empresarial moderno. Con la adjudicación de este rol, el proyecto tuvo que familiarizarse gradualmente con las diferentes posiciones de los Chachi y abrirse a otras oportunidades económicas. El hecho de que no se trata de un caso individual, está demostrado por el ejemplo del *Servicio Forestal Amazónico, SFA,* en Morona Santiago donde se introdujo, con el apoyo de la GTZ y en cooperación con la *Asociación de la Circunscripción Territorial Shuar Arutam de la Cordillera del Cóndor, CTSHA,* una forma de uso forestal localmente adaptada, sostenible y coherente con las normas nacionales a la vez que económicamente interesante para los Shuar.

5.2.4 CARE Alemania

CARE Alemania trabaja desde 1995 con comunidades locales indígenas en las provincias de Chimborazo y Morona Santiago. La cooperación se basa en un concepto nacional que otorga gran importancia a la cooperación con comunidades y organizaciones indígenas. El objetivo principal de la cooperación es el empoderamiento de la población indígena.

Desde 1998, CARE apoya a la ONG *Fundación Yachachic* dedicada al fomento de comunidades y grupos indígenas individuales en su producción agrícola minifundista, el procesamiento de los productos y el servicio de salud. El apoyo desencadena un proceso participativo de expresión de intereses. Los grupos y familias indígenas elaboran un catálogo de prioridades, deciden cuáles pequeños proyectos deben ser ejecutados y crecen con la tarea en su capacidad de planificación, negociación y decisión. En un segundo paso, se planifican y ejecutan también proyectos mayores, por ejemplo, de infraestructura comunitaria. En todas las fases del proyecto se vela por la participación de las mujeres indígenas. También se realizan proyectos independientes de mujeres que les abren nuevas fuentes de ingreso.

Experiencias significativas:
Aparte del procedimiento participativo, los factores de éxito son la cooperación con una ONG localmente arraigada, reconocida, eficiente y experimentada y la necesaria flexibilidad de CARE.
El efecto primario de este apoyo es el mejoramiento económico y social de las condiciones de vida de los grupos indígenas con orientación en sus necesidades. Se da prioridad a los proyectos productivos y al desarrollo de las capacidades profesionales necesarias. Sobre esta base se fomentan, en un segundo paso, las organizaciones locales indígenas dando gran importancia al reconocimiento de sus propias formas de organización y mecanismos de gestión de conflictos.

5.2.5 Fundación Hanns Seidel

La Fundación Hanns Seidel no cuenta con una política institucional de cooperación con contrapartes indígenas y tampoco dispone de una evaluación temática de sus experiencias. Sin embargo, en el Ecuador, el trabajo de formación y capacitación de jóvenes dirigentes indígenas, realizado a lo largo de muchos años, creó una clara prioridad indígena.

Desde 1993, la Fundación estableció un programa de becas que permite a jóvenes mujeres y hombres indígenas estudiar en una universidad del país. La beca cubre los gastos de matrícula y un subsidio mensual al costo de vida. Se dan becas para carreras técnicas como ingeniería, informática y medicina y también para carreras de las ciencias sociales como economía, derecho, pedagogía y sociología.

Conjuntamente con los/ las ex-becarios/ as, la Fundación ayudó, hace ocho años, con la creación del *Instituto para el Desarrollo Social y de las Investigaciones Científicas, INDESIC*. En la actualidad, el instituto es manejado autónomamente por los/ las ex-becarios/ as y funciona como punto de contacto para nuevos interesados, asesora y acompaña a los/ las becarios/ as durante sus estudios y les apoya con cursos paralelos sobre temas sociales, políticos y culturales. Los docentes son exbecarios/ as que conocen las dificultades de la carrera universitaria por

experiencia propia. La capacitación paralela sirve para mejorar la seguridad y el comportamiento de los/ las becarios/ as en el entorno social urbano que les discrimina. Adicionalmente, el INDESIC elabora estudios, apoya a grupos de trabajo en temas técnicos, sociales y culturales, organiza foros y cursos de capacitación. Una publicación trimestral de nombre *Yamaipacha* sirve para mantener el contacto con los/ las exbecarios/ as y el público en general.

Del total de 420 becarios/ as promovidos hasta la fecha, 160 concluyeron sus estudios y algunos inclusive obtuvieron un título de postgrado. Aproximadamente el 58% trabaja en el sector público, 35% en el sector privado y 7% en el extranjero o en una organización internacional. Participan activamente en la vida profesional y social y se integran con facilidad al mercado laboral. Llama la atención que un buen número de dirigentes de las organizaciones y federaciones indígenas del Ecuador son exbecarios/ as de la Fundación Hanns Seidel: Lourdes Tibán, Salvador Quishpe, Miriam Masaquiza.

Experiencias significativas:
El programa de becas de la Fundación inició sus actividades en el momento en el cual el movimiento indígena del Ecuador estuvo en su fase de construcción. Aparte de la discriminación múltiple de una sociedad racista, el despegue político se originó también por las experiencias de exclusión sufridas en la educación superior. El programa de becas, en función desde hace muchos años, y el Instituto contribuyeron significativamente a la apertura de este canal de movilidad social y cultural. La profesionalización aportó esencialmente al fortalecimiento de las organizaciones indígenas, la superación de viejos prejuicios en la sociedad mestiza y al entendimiento intercultural. El Instituto ha logrado ganarse una posición independiente en el campo de tensión entre la autodeterminación cultural e integración social.

5.2.6 Fundación Friedrich Ebert / ILDIS

Al igual que en otros países de la región, la FES Ecuador / ILDIS da prioridad a lo sociopolítico, elabora estudios, por ejemplo, sobre las consecuencias sociopolíticas de la dolarización, las implicaciones sociales de los planes de privatización del Estado y la deuda; difunde publicaciones, realiza seminarios y organiza cursos de capacitación.
Durante los últimos años, se dio clara prioridad a temas relacionados con la interrelación entre pertenencia étnica y pobreza, marginalización, migración, explotación petrolera en la Amazonía. Las publicaciones reflejan estas prioridades:
- Las dimensiones de la emigración ecuatoriana hacia España (Isabel Carrión)
- El conflicto entre Sarayaku y la Compañía general de combustibles en el Bloque 23 (Jella Hauss)
- Realidades y perspectivas de la democracia ecuatoriana - el rol de la cultura política
- Relaciones económicas solidarias y sus efectos redistributivos en la cultura indígena andina (Luz María de la Torre, Carlos Sandoval Peralta)

Experiencias significativas:
El ejemplo del ILDIS es tomado a manera de ejemplo de las otras fundaciones políticas para demostrar que las organizaciones de la CD alemana disponen con las fundaciones políticas presentes en los tres países, de una masa crítica de análisis que a pesar de ser conocida por el público del país, es poco utilizada por las organizaciones de la CD. La tendencia indica más bien que cada organización inventa y escribe su propio concepto indígena. La relevancia transversal del tema del desarrollo indígena para la modernización del Estado, la participación ciudadana, el desarrollo local y el uso sostenible de los recursos podría ser aprovechada más pa-

ra fines de coordinación de las fundaciones mismas, y también para el intercambio de experiencias y el desarrollo estratégico con los programas bilaterales.

5.3 Bolivia

En Bolivia, los programas bilaterales de la GTZ colaboran con bastante frecuencia con las organizaciones de cooperación de la Iglesia (EED, Misereor y otros), el DED o las ONG (por ejemplo, en el Gran Chaco) o las personas se conocen y coordinan sus actividades. El tema de la sensibilidad cultural juega un papel destacado no sólo en la educación bilingüe intercultural sino también en los programas más bien rurales de la GTZ como, por ejemplo, el PDR, FONDI, MAPZA y PROAPAC. Esto se debe al desarrollo actual de Bolivia y al hecho de que la cooperación internacional ejerce mucho peso en la política boliviana. La relevancia de los indígenas en la cooperación de la GTZ en Bolivia ya fue objeto de un estudio realizado en 2003. Sus resultados y recomendaciones pueden, en gran medida, ser confirmados en este informe[48]. Por ello, y complementariamente a los ejemplos de caso del estudio nacional de Bolivia[49], este informe se limita al programa de modernización del Estado PADEP para realzar algunos aspectos complementarios como, por ejemplo, la pregunta sobre el manejo del tema en el marco de un programa.

En marzo de 2004, el DED elaboró una evaluación de experiencias de la cooperación[50] cuyos resultados principales son resumidos en este informe. Se trata de una de las pocas evaluaciones de experiencias sobre este tema.

5.3.1 GTZ

El programa PADEP – Programa de descentralización de apoyo a la estrategia nacional de reducción de la pobreza (*Dezentrale Regierungsführung zur Unterstützung der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie)* - fomenta el proceso de descentralización y apoya la administración pública en todos los niveles en el marco de un concepto integral de modernización del Estado e implementación de la estrategia boliviana de lucha contra la pobreza. Obviamente, el programa en su conjunto apunta a la equidad social, el manejo pacífico de conflictos y un abastecimiento eficiente de servicios básicos al interior de un Estado pluricultural. El programa incide en la política nacional y en las estructuras administrativas descentralizadas del país y fomenta la implementación de nuevos procedimientos administrativos hasta el nivel municipal.

Tanto los procesos de negociación política a nivel nacional – por ejemplo sobre la creación de un sistema de gestión de conflictos entre Estado y sociedad civil, la elaboración y gestión de fondos de financiamiento o el desarrollo de estrategias sectoriales, territoriales e institucionales – como también los componentes mayormente orientados hacia la implementación, tienen un impacto directo sobre la población indígena, su participación en el proceso democrático, su estado de desarrollo socioeconómico y su autodefinición cultural. El programa tomó en cuenta todos estos aspectos al crear el componente 9, inicialmente autónomo, llamado *Implementación, Monitoreo y Adaptación – una de las estrategias bolivianas de reducción de la pobreza - Qa-*

[48] Véase Juliana Ströbele-Gregor: Informe y recomendaciones sobre la cooperación entre la GTZ y los pueblos indígenas. Enero 2003
[49] Véase ANEXO B
[50] Véase Heike Knothe: Cooperación con pueblos indígenas. Marzo 2004

maña[51]*.* Como resultado de una reorganización interna, este componente forma ahora parte del componente 3 *Equidad social .*
Con el componente Qamaña se reconoce que la participación de la población indígena y el apoyo en su autodefinición cultural fueron definidos como enfoque del trabajo. Esto se refleja también en una serie de publicaciones elaboradas por el programa[52].

Gracias a estas experiencias y consideraciones, el programa apoyó, entre otras cosas, plataformas interculturales de participación y control ciudadano en el norte de Potosí y en el Chaco. Se dio cuenta que los mecanismos de participación definidos por la ley (consejos municipales, comités de ciudadanos, organizaciones territoriales de base, consejos de control) responden poco a las prácticas locales de participación indígena y se inician, por lo tanto, muchas veces como un paso formal que en el mejor de los casos cumple una función subsidiaria. El programa logró contribuir, de manera importante, a la armonización entre el derecho consuetudinario indígena, la práctica de la administración municipal y el derecho positivo nacional y, con ello, al proceso estructural.

Previo al cambio de gobierno, resultado de las revueltas sociales de octubre de 2003, las posiciones de las organizaciones y partidos indígenas se radicalizaron marcadamente. Tampoco los procesos a nivel municipal, departamental y nacional, fomentados por el Programa en el marco del diálogo nacional de reformulación de la estrategia contra la pobreza, pudieron hacer olvidar que las formas anteriores de integración de temas y actores indígenas no habían incrementado la disponibilidad hacia el consenso de estos actores radicalizados. También el expediente *Municipio Indígena*, elaborado por el Programa conjuntamente con la Secretaría de Asuntos Indígenas y puesto a disposición de un gran número de actores estatales, de la sociedad civil y diferentes donantes, no pasa de ser un esfuerzo meritorio pero, en opinión de los indígenas, insuficiente para apaciguar su situación, marcada por la pobreza y la exclusión social, con declaraciones sobre sus derechos de autogestión y autodefinición cultural.

La situación en Bolivia no sólo está marcada por la confusión política, sino también por diferentes conceptos de interculturalidad y pluriculturalidad. Según las leyes existentes, 220 de los 314 municipios de Bolivia pueden declararse como indígenas. Entre ellos los municipios de Potosí, Oruro, La Paz, El Alto, Sucre y Cochabamba. En vista de que los grupos indígenas unen el derecho a la autogestión cada vez más con demandas económicas muy concretas y también formulan sus intereses regionalistas, no sorprende que de lado Gobierno surgió el temor de un separatismo por motivos culturales y una desintegración del Estado. No existe una idea clara sobre un Estado pluricultural que se haya comunicado masivamente a la sociedad civil.

En su conjunto, este desarrollo indica que el tema de la exclusión indígena es de suma importancia en todos los campos de trabajo del programa, trátese del proceso de formulación de una nueva Constitución o unas reformas administrativas. A pesar de que el programa mismo indica la interrelación existente entre etnicidad y pobreza, estructura del Estado y exclusión, y a pesar de que tuvo efectos estructurales, el componente de desarrollo indígena Qamaña se quedó atrapado en un discurso culturalista y ejerció poca influencia práctica sobre el resto del programa.

Experiencias significativas:

[51] Aymara: Expresión que significa vida buena y sana.
[52] Entre otros: Pobreza y Desigualdad, La comprensión indígena de la Buena Vida.

Sin duda, el Programa aportó con elementos importantes y más allá de un círculo reducido a la comprensión de la identidad indígena, la situación social y los conflictos relacionados. Sin embargo, el alcance y la fuerza del tema fueron subestimados, inclusive por los actores del componente gestión de conflictos. En este contexto, esto resulta instructivo.
El tema de la inclusión indígena al proceso democrático y el mejoramiento de su posición social no es relacionado de manera suficiente con el tema básico de la estructura y modernización del Estado. Los indígenas son un tema cultural a no ser que se les considera como actores que deben participar en proyectos prácticos de agricultura, protección de los recursos, títulos de propiedad o la educación bilingüe intercultural. En las negociaciones gubernamentales, el tema indígena casi no se menciona.
El mainstreaming del tema en el Programa es un desafío no sólo en el caso citado. La creación de un componente indígena Qamaña contribuye más bien a que la participación indígena en los procesos de reforma sea tratada como un tema especial. Para dar justicia al alcance del tema indígena en el marco de la modernización del Estado, éste no puede ser declarado como tema transversal para luego ser delegado a uno de los componentes.
En un entorno como el boliviano, la concepción nacional de la política y la implementación de nuevos procedimientos administrativos hasta el nivel municipal exigen que el tema indígena sea considerado en forma integral y asumido por el personal. Todas las estrategias técnicas e instrumentos de asesoramiento no sólo deben ser compatibles con la temática, sino que sus efectos tienen que apoyar un procedimiento de inclusión y ser culturalmente sensibles.
Considerando el número de colaboradores (expertos enviados y nacionales), los programas de la GTZ son consultoras pequeñas hasta máximo medianas. Por ello, resulta obvio anclar el tema indígena en los programas a través del desarrollo personal y consolidarlo mediante conversaciones de información con expertos y a través de un intercambio intensivo y continuo con actores centrales indígenas (federaciones, partidos políticos, organizaciones regionales del altiplano y la región oriental).

5.3.2 DED[53]

La evaluación de las experiencias, realizada por el DED en Bolivia, ofrece conocimientos prácticos que son también de interés de otras organizaciones de la CD, especialmente también para los que no cooperan directamente con organizaciones indígenas de base. Para el DED, las organizaciones indígenas son actores centrales, no importa si son contrapartes directas o indirectas en la cooperación con ONG intermediarias en las regiones prioritarias[54]. Ocho cooperantes asesoran, en contacto directo, a 13 organizaciones indígenas y aproximadamente 20 cooperantes asesoran a ONG que a su vez cooperan con organizaciones indígenas o les brindan su apoyo.

La evaluación constató las siguientes fortalezas y debilidades:
Entre las fortalezas que pueden también ser evaluadas como factores de éxito, hay que mencionar:
(i) Cercanía con las contrapartes indígenas, especialmente en áreas rurales;
(ii) experiencia de muchos años que se transmite;
(iii) fomento prioritario de mujeres indígenas marginadas;

[53] Véase Heike Knothe: Cooperación con pueblos indígenas. März 2004
[54] El DED concentra sus actividades en tres programas regionales: Norte (Norte del Dpto. La Paz, Alto Beni, Rurrenabaque), Chiquitanía (Provincia Velasco y otras) y Tarija/ Chaco (Chaco de Tarija, Chuquisaca, Sta. Cruz). En cada uno de los programas regionales se da prioridad a los siguientes temas: fomento de la sociedad civil y de la democracia, uso sostenible de los recursos naturales, desarrollo económico local.

(iv) procedimientos participativos;
(v) constancia y cooperación a largo plazo;
(vi) apoyo a la autoayuda;
(vii) fuerte motivación de los/ las cooperantes y sólida base de confianza con las organizaciones indígenas.

Las debilidades enumeradas por la evaluación que pueden también ser interpretadas como campos de aprendizaje son:
(i) contradicción entre el deseo de fortalecer las organizaciones indígenas y el hecho de que, en la mayoría de los casos, este apoyo se da vía organizaciones intermediarias no-indígenas;
(ii) falta claridad sobre la forma de cooperación con las organizaciones indígenas;
(iii) déficit en la gestión de conocimientos, faltan más evaluaciones de las experiencias;
(iv) en algunos casos, el trabajo se orientó más en la oferta que en la demanda con el resultado de que hubo problemas de aceptación;
(v) falta seguimiento y atención para los/ las cooperantes;
(vi) el sistema de gestión PME (*Planificación, Monitoreo y Evaluación*) no es apropiado para el trabajo con organizaciones indígenas.

Experiencias significativas:
Las observaciones del DED en Bolivia permitieron formular recomendaciones generales para la cooperación con organizaciones indígenas y el apoyo del desarrollo municipal.
Con respecto a la cooperación directa con organizaciones indígenas, se recomendó:
(i) En los términos de referencia de los cooperantes, se debe dar prioridad – a diferencia de los criterios institucionales del DED – a la perspectiva y las expectativas de las organizaciones indígenas. (ii) En el caso de una cooperación intermediaria, el acuerdo debe definir el alcance y las formas de cooperación con las organizaciones indígenas. (iii) Se debe motivar a los/ las cooperantes a que conozcan y entiendan el entorno sociocultural específico. (iv) Se deben considerar las condiciones locales específicas y se debe tener paciencia. (v) Se debe dar apoyo a los procesos consultivos de decisión y tomar en cuenta que las resistencias muchas veces aparecen en forma muy discreta. (vi) Se debe dar más asesoría y seguimiento durante la fase de introducción de los/ las cooperantes y asegurar un seguimiento continuo. (vii) Se debe apoyar a los/ las cooperantes en caso de tensión o conflictos con la organización contraparte. (viii) Se debe transmitir información básica comprensible sobre la forma de cooperación y los procedimientos del DED. (ix) Las propuestas de los representantes indígenas referentes a la modalidad de la asesoría organizativa deben ser tomadas en cuenta. (x) La asesoría, formación y capacitación debe orientarse hacia los grupos de proyecto de las organizaciones indígenas para que ellos puedan seguir con la actividad; esto implica que ciertas prestaciones entregadas por las personas formadas deben ser remuneradas. (xi) Se debe seguir con el apoyo financiero y simplificar los formularios. (xii) Se debe tomar en cuenta la creciente disposición hacia la iniciativa propia para poder retirarse en el momento oportuno.
En lo referente a la asesoría de organizaciones indígenas en el campo prioritario de desarrollo municipal y participación ciudadana, se recomienda, entre otras cosas: (i) La formación y capacitación debe ser adaptada a las experiencias y necesidades específicas de los/ las participantes indígenas. (ii) Se debe tomar en cuenta la gran variedad de roles de los/ las participantes así como sus relaciones con otros grupos y los procesos de cambio al interior del municipio. (iii) Se deben tomar en cuenta los diferentes intereses del gobierno municipal y de los/ las representantes de las organizaciones territoriales. (iv) Se deben fomentar la coordinación y concertación entre organizaciones indígenas locales y el gobierno municipal y realizar cursos comunes de capacitación. (v) Se debe reconocer la importancia de las autoridades locales elegidas para hacerles participar en los eventos. (vi) La capacitación debe incluir los temas autoconfian-

za indígena, comportamiento seguro y acceso a los derechos. (vii) Se debe fomentar el reconocimiento de las organizaciones indígenas por parte del gobierno municipal.

5.4 Evaluación transversal

En vista de que no se dispone de evaluaciones sistemáticas, toda evaluación transversal no puede ser más que aproximativa. En este caso, se refiere a cinco campos temáticos en los cuales diversos proyectos de cooperación contribuyen al cambio de la situación y el desarrollo de las poblaciones indígenas en los tres países Guatemala, Ecuador y Bolivia:

(1) **Autodeterminación cultural y derechos de las poblaciones indígenas**: equidad social y política, consideración de orientaciones culturales y del saber indígenas así como del derecho consuetudinario, los derechos de propiedad, la auto-organización y autogestión culturalmente fundamentadas.
(2) **Equidad social y económica de las poblaciones indígenas**: atención básica en salud, educación y servicios sociales, acceso al crédito y al mercado, participación en programas de reforma social.
(3) **Organización y empoderamiento**: fortalecimiento de las organizaciones indígenas y su capacidad de expresión, participación en el diálogo político a nivel local, regional y nacional, representación en el gobierno, parlamento, justicia, policía, fuerzas armadas y administración, capacidad de las organizaciones indígenas de planificar y ejecutar proyectos de manera autónoma.
(4) **Manejo de conflictos**: prevención y manejo de conflictos de origen étnico, detección de riesgos de conflicto; aplicación de estrategias *do no harm* (CD no contribuye a la agudización y prolongación de conflictos), estrategias de comprensión, observación y manejo de conflictos.
(5) **Participación**: (i) a nivel de trabajo en la definición de objetivos y estrategias, planificación, ejecución y evaluación de experiencias del proyecto de CD, (ii) en el proceso democrático de formación de opiniones y decisión a nivel local y nacional y (iii) en los procesos de negociación política para la creación de un marco normativo-institucional que permita y garantice la participación política en la política y sociedad.

Si referimos los ejemplos escogidos de los estudios nacionales de los tres países a estos cinco campos temáticos, llegamos al siguiente resumen aproximativo:

	Guatemala					Ecuador					Bolivia				
Campos temáticos	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
GTZ	**+**	+	**+**	+	+	+	**+**	+	**+**	**+**	**+**	**+**	+	-	+
DED	+	**+**	**+**	-	+	+	**+**	**+**	+	+	+	**+**	**+**	-	**+**
Iglesia & ONG	+	**+**	+	-	**+**	+	**+**	+	-	**+**	+	**+**	+	-	**+**
Fundaciones políticas	+	-	+	+	**+**	**+**	-	**+**	-	**+**	+	-	+	-	**+**

- poco, entre otras cosas, porque el campo de trabajo no coincide con el mandato básico
+ existente
+ mucho

Con respecto a la interrelación geográfica de los proyectos[55] (nivel local, regional, nacional), no se constatan diferencias considerables entre los tres países. En todos ellos, la cooperación técnica de la GTZ maneja un enfoque de niveles múltiples, apoyado por la formación de programas. Gracias a ello, los programas pueden experimentar con modelos de administración y gestión a nivel local y regional para aprovechar las experiencias logradas en el diálogo político nacional. El DED, las organizaciones eclesiásticas y ONG trabajan mayoritariamente a nivel local y/o nivel regional, mientras que las fundaciones políticas despliegan sus actividades también a nivel nacional gracias a su contribución a la formación y al fomento de los diálogos.

[55] Véase ANEXO B: Resumen de los proyectos considerados

Se puede suponer que la concentración regional y la complementaridad de los instrumentos aumentará a futuro con los documentos de estrategia para el área prioritaria.

La interrelación interinstitucional entre las organizaciones alemanas de la CD es particularmente fuerte entre la GTZ y el DED. Existen contactos regulares con las fundaciones políticas y una cooperación puntual en el marco de eventos públicos. Sin embargo y a pesar de los contactos, prácticamente no se puede hablar de una interrelación entre la CD bilateral y los proyectos de las ONG, organizaciones eclesiásticas y fundaciones políticas. Como consecuencia no se ha establecido, en ninguno de los tres países analizados, un intercambio de experiencias estructurado sobre el tema de desarrollo indígena.

6. Conclusiones y recomendaciones

El pasado está delante de nosotros,
lo vemos mucho más claro que el futuro.
Aymara

Conclusión 1: Conocimiento y aplicabilidad del concepto del BMZ
Cita: *Este concepto lo vemos por primera vez.*

Constatamos que los/ las representantes de las organizaciones de la cooperación al desarrollo y especialmente sus contrapartes (indígenas) tienen poco o ningún conocimiento del concepto del BMZ. Esta afirmación debe ser moderada en la medida en que el grupo de trabajo, creado por la GTZ en 1999 para tratar el tema del desarrollo indígena, y las reuniones regionales de trabajo organizadas por la GTZ en Boquete, Panamá (abril 2002) y Santa Cruz, Bolivia (octubre 2003) contribuyeron, sin duda, a mejorar la percepción del concepto del BMZ como marco orientador y el intercambio de experiencias entre proyectos directamente relacionados con organizaciones indígenas. En estas reuniones participaron también diferentes representantes de otras organziaciones de la CD (DED, InWent) pero sobre todo personas particularmente sensibilizadas en el tema por su trabajo (especialmente en proyectos de educación bilingue intercultural). No se dieron una apropiación y un ***mainstreaming*** amplios del concepto BMZ más allá de los límites organizativos de las organizaciones de la CD. Tampoco hubo **consultaciones** con organizaciones indígenas para discutir el concpeto y compararlo con sus agendas.

Las diferentes organizaciones de la CD consideran que el concepto es poco aplicable y demasiado general. No compartimos este juicio. A excepción de algunos términos linguísticos obsoletos, el concepto sigue teniendo validez como **marco orientador.** Se refiere a los temas relevantes e indica vías para su implementación. Sin embargo, los resultados de la evaluación de las experiencias indican que el concepto ya no debería referirse exclusivamente a la "cooperación con sectores indígenas" porque puede insinuar equívocamente que sólo (a) toma en cuenta los proyectos ejecutados en cooperación directa con las organizaciones indígenas y (b) que no se aplica a los proyectos dedicados a las reformas estructurales políticas. Esto hay que evitar en vista de que las organizaciones indígenas deben ser considaradas como actores centrales (*stakeholders*) del proceso de negociación política. Se trata más bien de integrar el tema a los proyectos en el sentido de que constituye un criterio obvio y profesional para la calidad de la cooperación.

El *mainstreaming* del concepto puede ser apoyado considerablemente por la **interrelación** con otros conceptos (documentos de estrategia para el área prioritaria (SSP), documentos de estrategias nacionales, etc.) En vista de la acelerada apertura de los mercadosy la globalización, los breves análisis socioeconómicos elaborados por la KfW son también relevantes.

Recomendación 1:
E 1.1 BMZ: Recomendamos la actualización liviana, más ágil y sobre todo linguística del concepto. En un anexo operacional se podrían incluir las recomendaciones de este informe adoptadas por el BMZ.
E 1.2 BMZ: Para lograr un mejor mainstreaming del concepto, recomendamos que el concepto revisado sobre la cooperación con los indígenas sea sometido a un amplio proceso de consulta entre las organizaciones alemanas de la CD y las principales organizaciones indígenas.

Muchas veces, las organizaciones indígenas perciben los diferentes conceptos y requisitos de las diferentes instituciones de la CD como procedimientos poco lógicos y obstáculo para el procesamiento de sus propios temas.[56] Las consultaciones con las organizaciones indígenas son importantes porque ya disponen de experiencia con la cooperación a diferentes niveles y diferentes contrapartes internacionales.
E 1.3 BMZ: Al mismo tiempo se recomienda una mayor coordinación del tema a nivel de la UE y una asignación organizativa y personal en las respectivas secciones del BMZ. Este proceso de mainstreaming incluye también la interconexión del concepto lingüísticamente actualizado con otros conceptos.
E 1.4 BMZ: Para fomentar la implementación del concepto, las organizaciones de la CD deberían comprometerse a integrar el concepto a los cursos de preparación, capacitación y desarrollo de personal.
E 1.5 BMZ, GTZ, KfW, DED: Un aspecto importante para la implementación es la interconexión con otros conceptos e instrumentos: los más importantes son los documentos de estrategia para el área prioritaria (SSP), los documentos estratégicos nacionales, ofertas de programa con análisis de actores, los "análisis socioculturales resumidos" y los "análisis socioeconómicos resumidos". Si los SSP, documentos estratégicos nacionales y ofertas de programa son ampliados por la dimensión sociocultural, se pude, eventualmente, renunciar a los "análisis socioculturales resumidos".

Conclusión 2: Los discursos confusos distorsionan la vista.
Cita: *Todos lo discuten por tratarse de un tema altamente controversial y conflictivo. Sin embargo, no se ve una orientación clara en la organizaciones de la CD. Lo que hay es un estado de confusión informada.*

Observamos por lo menos **tres discursos** en la CD en América Latina. Estos discursos obstruyen la vista con respecto a la dimensión, profundidad y explosividad del desarrollo indígena. Es posible que en los países con gran porcentaje de población indígena, estos discursos lleven a que no se dé la debida atención y participación a los indígenas como actores centrales de los proyectos de modernización del Estado, desarrollo municipal o gestión de recursos.

La confusión no se debe únicamente a los discursos cotidianos de etnicidad y las actitudes personales, sino también al hecho de que el concepto del BMZ no tiene una posición muy clara con respecto a la dirección que debe tomar el fomento. Sería útil tener un pronunciamiento claro a favor de un Estado pluricultural, democrático orientado hacia la justicia social y el respeto de los derechos humanos que otorga a los indígenas los mismos derechos y obligaciones, oportunidades económicas y seguridad. Esta **afirmación concreta acerca de la inclusión democrática** y el respeto simultáneo de los derechos de autodeterminación cultural podría ser retomada y concretada en el diálogo y la cooperación con las organizaciones indígenas.

En las conversaciones con representantes de organizaciones indígenas y organizaciones mestizas al igual que en las conversaciones con representantes de las organizaciones de la cooperación, se manejan los siguientes discursos según el contexto y la oportunidad:

[56] Esto se observa, por ejemplo, en las directivas de COICA. Véase: Principios y criterios para las políticas de cooperación con pueblos indígenas en el marco de la Agenda indígena amazónica. Quito 2004

(1) Un **discurso culturalista** en el cual se da prioridad, como criterio único de connotación positiva, a una cultura y cosmovisión indígena de definición diversa, mientras que se exluye la construcción social de la etnicidad;
(2) un **discurso dualista** sobre los indígenas en el cual no se da la debida atención a las diferentes mezclas de culturas indígenas y occidentales, las condiciones rurales y urbanas y, en general, al carácter pluricultural de las sociedades latinoamericanas;
(3) un **discurso sobre el desarrollo indígena como tema transversal** o componente especial en el cual el tema es tratado por especialistas y/o excluido o descartado.

Explicaciones acerca de los tres discursos:
ad (1): El concepto difuso de la etnicidad y las construcciones de una identidad cultural contribuyen a que se exageren e idealicen los conceptos culturales autoimpuestos o impuestos desde afuera. Esto es así a pesar de que los indígenas mismos manejan conscientemente, en forma estratégica y según el contexto diferentes discursos de identidad. Con ello se pierde de vista la dinámica de las autodefiniciones culturales así como las mezclas y transiciones (por ejemplo, rural/ urbano, más o menos asimilado, re-etnización).
A pocas excepciones observadas en la Amazonía, los actores indígenas suelen actuar con base en patrones culturales que se orientan al mismo tiempo hacia valores tradicionales – a veces reconstruidos – la oposición contra la cultura occidental y conceptos modernos.
El aspecto cultural como criterio único desdibuja la interrelación estructural básica entre pobreza y etnicidad. El problema no son los indígenas sino su pobreza y su manifiesta marginación del desarrollo de un Estado nacional y pluricultural. Los movimientos sociales de los indígenas mantienen su cohesión no tanto por sus autodefiniciones sino por la experiencia de su discriminación, privación y exclusión. Sin embargo, los constructos culturales sirven de medio de unión para juntos construir un peso político.
Como resultado tangible del discurso culturalista, se puede citar el ejemplo de la educación bilingüe que recién comienza a desarrollarse como una educación intercultural para todos, integrada al sistema educativo de toda la sociedad, incluyendo a las élites mestizas.
Otro ejemplo son los conceptos jurídicos colectivos de los indígenas basados en tradiciones culturales que llevan a prácticas de ajusticiamiento y derechos territoriales especiales o – por motivos culturales – a la exclusión de las mujeres de los títulos de propiedad con derecho a herencia. Un culturalismo no crítico tiende a sobreestimar la real importancia de las formas de reciprocidad o las mingas en los Andes; ya en tiempos de la colonia, se abusó de las formas indígenas de organización social para convertirles en formas de poder. Hoy en día, pueden llevar a que sólo los integrantes más pobres de la comunidad den mantenimiento al canal de riego por no poder pagar a un peón.
Los discursos de etnicidad se mueven en un campo de tensión entre la autenticidad y la imitación, en un cambio permanente de la definición externa y la autodefinición.[57] Como se sabe, la cultura y las características estructurales como edad, sexo, ingreso, estatus etc. están siempre interrelacionadas. Por ello, los argumentos culturales tienen que ser comprendidos siempre en el contexto del desarrollo social local específico, por ejemplo, la exclusión y marginación social múltiple. Factores tan simples como la distancia y la infraestructura que les une con la ciudad más cercana o la migración hacia el extranjero tienen enormes consecuencias sobre la autodefinición cultural. Hay que evitar la equidad de la cultura indígena y el sentido comunitario o la gestión sostenible de los bosques ya que llevan a un callejón sin salida. Ni las reglas de juego democráticas, ni la explotación de la naturaleza o su manejo sostenible se explican exclusivamente con criterios culturales. Las características culturales, sociales, políticas y más o menos urbanas interactúan y se delimitan en forma fluida.
En parte, el concepto del BMZ insiste también en justificaciones culturalistas promovidas y también utilizadas por las organizaciones indígenas mismas. Como consecuencia, la cooperación apoya las

[57] Véase también: Barth, Frederik: Ethnic Groups and Boundaries. The social organization of culture difference. University Press, Oslo 1982 – y: Kramer, Fritz: Verkehrte Welten. Francfort 1977

tendencias de re-etnización y aviva, sin quererlo, la conflictividad a lo largo de la línea del conflicto étnico.

ad (2): La contraposición de la población indígena versus la población mestiza y cultura occidental no ayuda mucho en la práctica de la cooperación. El concepto dual que parte de la existencia de un ámbito exclusivo de y para los indígenas y otro que nada tiene que ver con ellos, ignora el problema de la exclusión y sociedad pluralista.
Mientras que la categoría de los indígenas todavía tiene su razón de ser en el nivel político supranacional de las negociaciones y convenciones internacionales, no se puede decir lo mismo con respecto a la cooperación práctica porque hace caso omiso de los principales campos de tensión social que caracterizan la cooperación y determinan su éxito: el campo de tensión entre indígenas y mestizos, las diferentes mezclas culturales entre lo rural y urbano, los conflictos entre derecho indígena consuetudinario, los derechos humanos y el derecho positivo en el Estado nacional, entre el derecho territorial y el uso de los recursos naturales, por un lado, y la migración interna de los colonos, por otro lado, entre grupos de poder indígenas liderando sus organizaciones y sus bases, entre autodeterminación cultural y participación política en el Estado nacional, entre discriminación permanente en la vida cotidiana y una integración urbana creciente, entre comunidades rurales aisladas y centros aglomerados indígenas en la periferie de las ciudades.
A más tardar en los años 90, los pueblos indígenas de América Latina comenzaron a ocupar el escenario como actores políticos con el fin de superar su marginación económica, social y política (en general, su exclusión política). Entre tanto, la mayoría de países latinoamericanos reconoce en sus constituciones el carácter multiétnico de sus sociedades nacionales. El tema del desarrollo indígena es parte del amplio contexto de la implementación de la constitución de un Estado de derecho. El tema no es la oposición entre indígenas y mestizos, sino la convivencia en una sociedad pluricultural que garantice no sólo los mismos derechos para todos sino también los servicios básicos. Si estas preguntas son realmente el tema central del desarrollo social, no existen, en los tres países analizados, proyectos y programas que no estén relacionados con el tema del desarrollo indígena en estas sociedades. Bajo el objetivo general de la lucha contra la pobreza, tanto la cooperación directa con los pueblos indígenas como la cooperación con un Ministerio están directamente relacionadas con el tema. El discurso dualista manejado por muchas ONG – “sólo trabajamos con indígenas” – puede prolongar la exclusión, obstaculizar el diálogo intercultural y atizar los conflictos étnicos.

ad (3): En América Latina, la cooperación bilateral concentra su trabajo en dos áreas prioritarias: en la modernización del Estado y la gestión de recursos naturales. Muchos proyectos y programas de la cooperación bilateral y las mayores agencias de cooperación manejan estos temas como tema transversal o como componente individual de sus programas. Esta división programática y organizativa no resulta muy útil y – apoyado por el discurso culturalista – lleva a que el tema casi no es trabajado en forma integral, es decir a partir de la pregunta sobre la relevancia de los actores indígenas para las reformas previstas.
La delimitación como tema transversal o componente implica que el tema es tratado por personas individuales pero que por su explosividad sigue siendo un tema especial. Sin embargo, en la realidad de los tres países analizados, no existe ningún tema de recursos naturales y modernización del Estado en el cual los actores indígenas no tengan una relevancia máxima: lo tienen en los procesos de negociación política acerca de la estructura legal-territorial del Estado y la descentralización, el fomento de la eficiencia de los municipios etc. En Bolivia y el Ecuador, las organizaciones indígenas, por más peleadas que estén entre sí, han llegado a ocupar la posición de un llamado *veto player.* Esto significa que ninguna propuesta de reforma puede ser formulada o implementada sin su participación. En Guatemala, esta misma afirmación es obviamente válida para el frágil proceso de paz. Lo mismo se aplica a la discusión sobre el acceso a los bienes públicos como la educación, atención médica y los derechos fundamentales, así como para la participación política a nivel municipal. En Bolivia esto se observa, por

ejemplo, con respecto al acceso escolar o la carnetización, a través de los cuales los indígenas recién aparecen ante el Estado como ciudadanas y ciudadanos con igualdad de derechos. En ambos casos, el tema central es el acceso de la población indígena a los derechos fundamentales. Si se pregunta por el grado de autodeterminación y participación al interior de un Estado pluricultural, hay que considerar a los indígenas de los tres países como actores centrales *(stakeholders)* que tienen que ser integrados a la cooperación a todos los niveles y en todos los temas.

Recomendación 2:

Para evitar que el tema sea tratado en forma aislada o tema especial en un momento en que la convivencia pacífica de la población y los procesos fundamentales de reforma social en los tres países (igualdad de derechos en el marco de un Estado pluricultural, reformas administrativas, descentralización, uso sostenible de los recursos naturales etc.) ya son impensables sin la participación de los actores indígenas, recomendamos lo siguiente:

- E 2.1 BMZ: Anteponer al concepto una declaración de principios con respecto a la sociedad democrática pluricultural, la diversidad cultural y la convivencia aspirada con las minorías.
- E 2.2 BMZ: Fomentar proyectos que promuevan el diálogo intercultural y busquen soluciones negociadas y concertadas a todos los niveles de acción.
- E 2.3 BMZ: Orientar los proyectos que apoyan directamente las organizaciones indígenas hacia el fomento de su empoderamiento para que puedan participar como contrapartes iguales en los procesos de negociación política de todos los niveles.
- E 2.4 BMZ, GTZ, DED: Apoyar la profesionalización del tema, por ejemplo, mediante el fomento concreto de pools de expertos y la adaptación de los procesos de planificación a los actores indígenas.
- E 2.5 GTZ: Anclar el tema del desarrollo indígena en P&E, especialmente en los temas de modernización del Estado y gestión de los recursos naturales.
- E 2.6 GTZ: Tomar en cuenta en los programas de modernización del Estado ejecutados en los países con alto porcentaje de indígenas que los efectos siempre afectarán también los derechos y la participación de los indígenas, por lo que tienen que ser integrados a la planificaicón e implementación como actores centrales.
- E 2.7 Organizaciones de la CD: Intensificar la evaluación y el intercambio de experiencias de la región dando especial importancia a sus efectos para así fomentar la reflexión autocrítica sobre los supuestos fundamentales.

Conclusión 3: Diferenciación – se necesita una comprensión específica de cada país y contexto.

Cita: *Dondo nosotros todo es otra vez muy diferente.*

La exclusión indígena y el afán de expresión de las organizaciones indígenas tienen, de un país a otro, características similares en asuntos fundamentales como la autodeterminación cultural, el reclamo de derechos territoriales y la participación política. Sin embargo, hay diferencias al interior de cada país (por ejemplo, entre la Sierra y la Costa, entre el campo y la ciudad) que exigen una **diferenciación según el contexto**. Por ejemplo, en un país tan pequeño como el Ecuador, hay diferencias fundamentales entre las formas de propiedad y gestión comunitaria de los Chachi asentados en la costa de la provincia de Esmeraldas y las formas practicadas por los Shuar en Morona Santiago, para ni siquiera mencionar las comunidades andinas de la Sierra donde las prácticas de riego son nuevamente muy diferentes. En Bolivia existen diferencias similares entre el Altiplano y las Yungas y en Guatemala entre los diversos pueblos de la parte alta y el Petén.

También a **nivel familiar e individual** los mundos indígenas se diferencian considerablemente: la migración regional y global contribuyeron a la existencia simultánea de varios mundos vividos. En algunos países, esto lleva a una re-etnización culturalista, por ejemplo en el entorno urbano de *El Alto (Bolivia)* y *Otavalo (Ecuador)*. Un grupo de intelectuales indígenas o una exitosa cooperativa indígena de exportación de los Otavalo que comercializa sus productos en el mundo entero están, sin duda, culturalmente tan alejados de una comunidad rural del altiplano boliviano que una asociación urbana de mestizos o un equipo de proyectos.

La situación económica, política, social y cultural de la población indígena de los tres países analizados es además el resultado de **problemas estructurales** muy antiguos de la sociedad, economía y política. Está además marcada por los conflictos actuales que se reflejan en **líneas de conflicto** específicas de cada país. Por consiguiente, no es posible separar los temas de desarrollo indígena de las condiciones y reformas específicas vigentes en cada uno de estos países.

A no ser que se trate de proyectos supraregionales, los proyectos de cooperación trabajan en el contexto específico de un país o una microregión. Por ello, tienen que considerar los **patrones de desarrollo específico de cada país,** es decir de Guatemala, Ecuador y Bolivia, con sus diferencias y particularidades significativas, resultado de su historia reciente.

A esto se añade que **el panorama de las organizaciones indígenas** de los tres países está ahora muy fragmentado a un nivel supralocal: las organizaciones se distinguen por diferencias geográficas, regionales, étnicas, religiosas y políticas. Estas diferencias llevan a veces a conceptos y ideas de desarrollo diferentes, a conflictos internos que se articulan también en los medios de comunicación ahora ampliamente utilizados. La diversidad de las organizaciones indígenas no tiene que ser interpretada como debilidad pero sí es un desafío para ellos cuando se trata de superar conflictos, formar coaliciones y negociar compromisos más allá de las fronteras étnicas.

Este tema está estrechamente ligado a la pregunta sobre la **representatividad legítima** de los/las representantes de las organizaciones indígenas. Por un lado, se caracteriza por el campo de tensión entre la dirección y las bases, típico de los movimientos sociales. Por otro lado, no se diferencia de las formas de organización fragmentadas de los actores no-indígenas y su cultura política. Al igual que en otros actores, la capacidad de rendimiento y el poder de negociación de las organizaciones indígenas son afectados a todos los niveles por crisis de representación, luchas de competencia y fraccionismo y aprovechados por la sociedad mestiza y difundidos en los medios. Esperar algo diferente de las organizaciones indígenas relativamente jóvenes debido a su comunitarismo proyectado, equivaldría a una interpretación culturalista. A pesar de ello, las organizaciones, en sus alianzas temporales (Bolivia), pactos temáticos y federaciones (Ecuador, Guatemala), han desarrollado una fuerza que les convierte en actor político central frente a los gobiernos.

Finalmente, los países se diferencian también por su **cultura de diálogo**[58] político e intercultural entre indígenas y mestizos. En ello, los principales patrones de comportamiento sociopolíticos juegan un papel central: aislamiento voluntario o apertura de relaciones de los actores, miedo a la desestabilización, confianza en las reglas en caso de acuerdos, confianza en las instituciones, experiencias de participación, comportamiento de grupos de poder

[58] Véase: Sánchez-Parga, José: Cultura Política en la Sociedad Ecuatoriana. Quito 1999

dominantes, mecanismos de solución de conflictos, clientelismo etc. En otras palabras, en los procesos interculturales de negociación, las contrapartes de la negociación recurren a su capital social fuertemente determinado por ideas proyectadas acerca de la otra cultura. La cultura política dominante se enfrenta a un concepto de **igualdad en la diversidad** que une el reconocimiento de las diferencias con el reconocimiento de la igualdad de derechos.

Para el fomento de procesos de entendimiento interculturales y no-violentos, las organizaciones de la sociedad civil como las federaciones, universidades y ONG juegan un papel nada depreciable. Para ejercitarse en una cultura de diálogo de menor confrontación, se recomienda trabajar en temas concretos de interés común tal como lo hacen, en estos países, los gremios profesionales, universidades o la Iglesia.

Recomendación 3:

Si el objetivo máximo es lograr una convivencia pacífica en un Estado pluricultural, los proyectos realizados en los tres países deben prestar mayor atención a los diferentes desarrollos, reformas, velocidades así como a las líneas de conflicto y el panorama de las organizaciones. Aquí vale la pena trabajar con base en un concepto de interculturalidad e inclusividad (*democracia de ciudadanas y ciudadanos*[59]). Las respuestas de la CD serán muy diferentes de un país a otro. Por ello, recomendamos las siguientes medidas:

- E 3.1 GTZ, KfW, DED, organizaciones de la CD: Los documentos estratégicos para el área prioritaria (SSP) deberían ser utilizados para iniciar un proceso de comprensión y autoclarificación entre las organizaciones de la cooperación de un país determinado y para acordar reglas de juego específicas para la operacionalización de la cooperación con los indígenas del país. En este proceso de clarificaicón deberían también participar las fundaciones políticas, las organizaciones de cooperación de las Iglesias y las ONG para que cada una aporte con sus experiencias. De esta manera, el SSP constituiría un marco orientador común que facilitaría la coordinación deseable entre proyectos y permitiría lograr sinergías.
- E 3.2 GTZ, KfW, DED: El SSP debería ser concertado con organizaciones indígenas relevantes y se debería conversar con diferentes grupos. Más allá de ello, las consultaciones constituirían un aporte al diálogo sobre un manejo político coherente a nivel nacional. Una cooperación orientada hacia el entendimiento intercultural y la tolerancia exige que se consideren también las voces y opiniones de la población mestiza.
- E 3.3 GTZ, DED, organizaciones de la CD: Al fortalecer las organizaciones indígenas habría que manejar expectativas apropiadas en materia de apertura y eficiencia y tomar en cuenta que los actores cambian considerablemente en el transcurso de la cooperación. La asesoría tiene que tomar en cuenta esta dinámica y variar flexiblemente, en el momento oportuno, entre empoderamiento, propuestas de solución técnicas, asesoría de cooperación y fomento del diálogo. Muchas veces, en las organizaciones jóvenes, las fases de transición a la consolidación van acompañadas de conflictos clarificadores que no deben ser suprimidos por un afán de armonía mal concebido. La dificultad consiste en la evaluación correcta de cada situación y el impulso efectivo que se puede dar con los limitados recursos de la cooperación al desarrollo.

Conclusión 4: Impactos con poca radiación y manchas blancas

[59] Véase: La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004

Cita: *No disponemos de ninguna evaluación condensada e informativa de las experiencias.*

Para comenzar – desde los años 80 – la cooperación bilateral manejó el desarrollo indígena sobre todo a través de proyectos de educación bilingüe. La cooperación con las organizaciones indígenas comenzó paulatinamente y se amplió paso a paso. La influencia ejercida por estos proyectos y las ONG internacionales en la protección de los recursos naturales, combinada con la proyección de una vida ligada a la naturaleza de los indígenas, llevaron la cooperación a instalarse, hasta los años noventa, en una visión culturalista. A pesar de la interrelación evidente entre etnicidad y pobreza, conocida desde hace siempre, se descuidó, sobre todo en el área urbana, el **desarrollo económico** de la población indígena más pobre.

Luego, a partir de los años noventa, dos aspectos comenzaron a ser prioritarios en los proyectos de recursos naturales, descentralización y desarrollo municipal: (1) El tema de los títulos de propiedad y la valorización de las formas tradicionales de uso de los indígenas (agricultura ecológica, protección de la naturaleza y derechos colectivos de patentes, biodiversidad) y (2) el tema de la participación política y social en el marco del desarrollo local y, a nivel nacional, la participación de las organizaciones indígenas en el diálogo político nacional.

Tal como demuestran los ejemplos de caso[60], existe una serie de proyectos de cooperación que ilustra casuísticamente la interacción eficaz entre el desarrollo de los indígenas y los aportes alemanes al fomento. Estos casos son importantes **lecciones aprendidas:** por ejemplo, en Bolivia, la cooperación en el norte de Potosí y el Chaco (Misereor, Pan para el Mundo, DED, GTZ), el fomento directo e indirecto de organizaciones indígenas locales (DED), la participación de la población local en la planificación y el uso sostenible de un área protegida (GTZ) o el fomento de comunidades indígenas en la región oriental (Misereor); en Guatemala, el fomento de la educación bilingüe y la participación de mujeres indígenas en el proceso de paz y reconciliación (GTZ, DED, Misereor), los proyectos agro-ecológicos con las comunidades indígenas (AGEH); en el Ecuador, el fomento durante muchos años de líderes indígenas (Fundación Hanns Seidel), el apoyo de comunidades y sus federaciones locales a nivel de la provincia de Chimborazo, Riobamba (CARE), o los modelos de desarrollo integral a nivel de la provincia de Tungurahua (GTZ, DED, KfW), la asesoría para la gestión participativa del municipio de Cotacachi (DED) y el uso sostenible de bosques de los Shuar en la Amazonía (GTZ, DED). En los tres países, las fundaciones políticas fomentan, desde hace años, la participación política de las organizaciones indígenas en los municipios y a nivel nacional.

A pesar de todo ello, la evaluación de los efectos de la cooperación alemana al fomento de los pueblos indígenas y sus organizaciones arroja un resultado más bién **crítico** desde la perspectiva de las/ los representantes de las organizaciones indígenas. En general, los proyectos de uso de los recursos naturales que conllevan mejoras económicas tangibles, y los proyectos de suministro básico de salud y educación obtienen mejores evaluaciones que los proyectos y programas de modernización del Estado a nivel local, regional y nacional. Esta opinión crítica tiene que ver con el hecho de que muchas veces, los conceptos, planes de desarrollo y reformas políticas no pasan del papel en que están escritos y no son implementados en la práctica. Las/ los representantes de las organizaciones indígenas indican que las mejoras socioeconómicas (trabajo e ingreso) que parten de las necesidades básicas tangibles de la población resultan apropiadas para construir la base de confianza, necesaria

[60] Véase. ANEXO C: Estudios nacionales y experiencias significativas en el capítulo 5

para desarrollar otros temas que no tienen un efecto inmediato sobre el mejoramiento de las condiciones de vida.

Aunque es verdad que las/ los representantes de las organizaciones indígenas reconocen los méritos de algunos proyectos, no perciben ningún **concepto global** en la acción de las organizaciones alemanas de cooperación. También echan de menos una evaluación sistemática de las experiencias y una concertación entre los proyectos y quieren participar en el diálogo político sobre la agenda de las organizaciones de cooperación (prioridades, formas de cooperación, relación con el Estado). Como consecuencia, la actitud de las organizaciones políticas indígenas ante la cooperación al desarrollo es más bien crítica o marcada por la desconfianza. Como medida que permite crear confianza, hace falta un diálogo continuo transparente sobre prioridades, instrumentos y recursos. Esto se debe principalmente a cinco puntos débiles de las organizaciones de la cooperación:

(**a**) Los estudios realizados en los tres países demostraron que las organizaciones de la cooperación casi no disponen de **evaluaciones condensadas de sus experiencias.** La única excepción es un estudio reciente del DED sobre la cooperación en Bolivia. Los informes de los proyectos suelen ser apologéticos y se limitan a presentar las actividades y recursos utilizados; rara vez se encuentra una autocrítica sobre los efectos y una evaluación sistemática de las experiencias. Todo ello sería necesario como base de un intercambio de experiencias entre organizaciones. También los informes de las reuniones técnicas de Panamá y Santa Cruz no contienen una evaluación condensada de las experiencias sobre proyectos hasta ahora no considerados relevantes para los temas.

(**b**) Tal como se constató anteriormente en la conclusión 3, la cooperación de las organizaciones de la cooperación en un determinado país no se basa en un concepto orientado hacia los efectos y la lucha contra la pobreza que dé prioridad a las organizaciones indígenas en su rol de **actores y contrapartes** con ideas propias sobre el desarrollo.

(**c**) En gran medida, las diferentes organizaciones de la cooperación **actúan de manera independiente.** Algunas organizaciones como el DED han elaborado evaluaciones de sus experiencias (Bolivia) o, como la GTZ, formulado documentos conceptuales con los indígenas en algunos países. A pesar de ello, el intercambio de información y la concertación entre organizaciones de la cooperación siguen siendo rudimentarios. Como resultado, no se da una interacción entre proyectos y no se aprovechan las sinergías entre las organizaciones de la cooperación al desarrollo.

(**d**) Las/ los representantes de las organizaciones indígenas tienen una actitud escéptica frente a la **cooperación indirecta** vía las ONG e instancias estatales. Quieren ser percibidas como contrapartes autónomas y directas. Sin embargo, muchas veces, el fortalecimiento y fomento de las organizaciones y comunidades indígenas es implementado por otras organizaciones no-indígenas, generalmente las ONG. Como consecuencia, el apoyo suele ser puntual y el efeecto medible limitado. Más allá de ello, la cooperación a través de **organizaciones intermediarias** crea otro problema: entre las organizaciones indígenas hay muchas dudas con respecto a la legitimidad y capacidad de estas organizaciones y la relación de costo – beneficio del fomento. El campo de tensión entre organizaciones intermediarias y organizaciones indígenas requiere, por lo menos, de una clarificación.

(**e**) Finalmente, son también las **imprecisiones terminológicas** las que impiden constatar concretamente los efectos. En muchos proyectos, participan o están afectados indirecta o

directamente poblaciones indígenas que, debido a las leyes vigentes y costumbres lingüísticas son denominadas con diferentes términos por los Ministerios y organizaciones contraparte. La terminología oficial y propia aplicada en Bolivia (*indígenas, originarios, campesinos, migrantes aymara, sindicatos,* etc.) indica que se requiere de una visión global específica de cada país para concertar la cooperación con el proceso de organización indígena y definir y acordar claramente los efectos esperados. También la jerga de la cooperación al desarrollo causa malentendidos: a los indígenas no les gusta ser calificados como *grupo meta* pasivo ya que se consideran actores centrales con igualdad de derechos. En este sentido resulta lógico que sean considerados en un análisis de actores.

En el análisis global de los tres países se observan **manchas blancas**, es decir temas y asuntos no tratados que ya fueron mencionados en la discusión sobre los ejemplos de caso. Entre ellos vale destacar:

- El desarrollo de los grupos indígenas urbanos, su integración al mundo urbano, sus autodefiniciones culturales y su participación política.
- El papel del sector privado de la economía en el desarrollo de los indígenas, por ejemplo, en la agroindustria rural, como empleadas domésticas o en la industria textil (maquilas) en las periferies urbanas y el rol de las y los empresarios indígenas.
- La importancia a futuro de una educación intercultural para todos y a todos los niveles de la educación primaria y secundaria.
- El posible rol de liderazgo de organizaciones en las cuales los indígenas y mestizos trabajan con creciente igualdad de derechos, por ejemplo, gremios profesionales, organizaciones de tiempo libre o universidades.
- La importancia de las élites de poder y sus posiciones y resistencia ante la equidad social e inclusión de los indígenas.
- Modelos, funcionamiento y fomento de una democracia pluricultural en el contexto latinoamericano.
- Poder e influencia de los medios de comunicación en el diálogo intercultural y político.

Recomendación 4:

Los ejemplos de caso y las conclusiones permiten deducir las siguientes recomendaciones:

- E 4.1 Organizaciones de la CD: factor clave trabajo e ingreso – El fomento de las comunidades y organizaciones indígenas cuyos miembros viven en la pobreza debe, donde sea posible, ser combinado con un mejoramiento socioeconómico tangible de las condiciones de vida. Por ello, los proyectos y programas de fomento económico deben dar especial atención a los indígenas.
- E 4.2 Organizaciones de la CD: Cooperación bilingüe intercultural – A futuro, la importancia de la educación intercultural ganará importancia para todos y a todos los niveles del sistema educativo.
- E 4.3 Organizaciones de la CD: Evaluación de experiencias – Los estudios realizados en los tres países demostraron que las organizaciones de la CD casi no disponen de evaluaciones de sus experiencias. Este vacío es un obstáculo serio para el aprendizaje y dificulta el intercambio de experiencias entre las organizaciones de la CD. Por ello, recomendamos fomentar la evaluación sistemática de las experiencias. Lo más apropiado serían, por un lado, las evaluaciones de programas y proyectos de un país con participación de diferentes organizaciones de la CD. Por otro lado, se pueden también establecer *communties of practice* regulares en el grupo de los colaboradores/as más cercanos/ as o grupos de intervisión que analizan ejemplos de caso y facilitan el intercambio de experiencias.

- E 4.4 Organizaciones de la CD: Coordinación – Para optimizar el impacto de las organizaciones de la CD, los actores alemanes deberían considerar, en el marco de un documento estratégico para el área prioritario concertado, en qúe campos de trabajo disponen de ventajas comparativas y cuál sería la mejor forma de poner a disposición de las otras organizaciones de la CD sus experiencias logradas más allá de su propio campo de trabajo.
- E 4.5 Organizaciones de la CD: Cooperación con ONG intermediarias – En lo posible, la cooperación debería ser acordada directamente con las organizaciones indígenas. En el marco de este tipo de cooperación, los servicios de las ONG pueden ser acordados consensualmente y contratados según el caso.

Conclusión 5: Escepticismo ante la cooperación bilateral con el Estado

Cita: *Si ya estamos hablando de participación - ¡déjenos participar en estas negociaciones!*

El hecho de que la cooperación **bilateral** esté colaborando principalmente con estructuras estales y, por ello, casi nunca con las organizaciones indígenas, no es un obstáculo sino un potencial que puede ser mejor aprovechado. En los tres países analizados, se discute el tema de un Estado democrático pluricultural y descentralizado. Los déficits democráticos, la falta de servicios básicos y la impunidad de los *fragile states* en América Latina tienen un efecto inmediato y particularmente fuerte sobre los sectores indígenas más pobres. Las condiciones actuales de Bolivia son paradigmáticas en este sentido: un sistema de partidos políticos discreditado, la crisis de legitimidad del Gobierno y la desconfianza frente al aparato judicial y administrativo generaron una situación de crisis compleja en la cual se superponen líneas de conflicto sociales, regionales y étnicas. Ninguna salida seria de la crisis puede obviar el tema central de la exclusión, pobreza y participación política de la numerosa población indígena de Bolivia.

En países como Bolivia, Ecuador, Perú y Guatemala no hay, a la fecha, duda de que tanto la modernización del Estado y la descentralización, como también la reorganización de los procedimientos administrativos y las reformas de la administración pública y justicia así como los servicios básicos de los municipios tienen una fuerte influencia en la situación de la población indígena. Los programas bilaterales de modernización del Estado tienden a tratar el tema como un tema **transversal** o como **componente individual** a pesar de que – y lo demuestra la situación de la población indígena de los tres países – ninguna modernización del Estado puede ignorar el tema de la participación y autodeterminación de los indígenas. La no-participación de los indígenas como actores centrales en el proceso político no sólo es poco profesional sino que puede también avivar los conflictos sociales.

Por ello, la CD debería en las **consultaciones** y previo a las negociaciones gubernamentales escuchar atentamente y considerar la voz de las organizaciones indígenas. Esto se puede legitimar con los siguientes argumentos: (i) en los tres países, los sectores indígenas están particularmente afectados por la violación de los derechos humanos, la pobreza y la violencia, (ii) su exclusión aviva situaciones de conflicto violentas, (iii) el proceso de reforma de la modernización del Estado y el uso sostenible de los recursos naturales no son imaginables si no se supera la exclusión de los sectores indígenas.

Recomendación 5:

Aunque la cooperación bilateral del Gobierno sea considerada con escepticismo y desconfianza por parte de las organizaciones indígenas de la oposición, puede también ser considerada como un potencial. Recomendamos:

- E 5.1 BMZ: En las consultaciones y negociaciones gubernamentales, indicar el papel de los actores indígenas y considerar sus perspectivas de desarrollo.
- E 5.2 GTZ, KfW, DED: En el diálogo con las organizaciones indígenas relevantes, explicar los objetivos, el rol y los instrumentos de la CD bilateral y hacerles partícipe de las consultaciones. Como plataforma, se pueden también utilizar los proyectos supraregionales.
- E 5.3 GTZ, KfW, DED: En los programas de modernización del Estado, realizados en países con alto porcentaje de indígenas, el tema no debería ser tratado como transversal o componente autónomo, sino integrado a todos los componentes con base en un análisis de actores.

Conclusión 6: Conflictividad e interculturalidad

Cita: *El que quiere entender la situación de los indígenas, debe también pasar por las élites mestizas.*

Algunos proyectos contribuyeron con éxito a la superación de un conflicto de muchos años (ejemplo: cooperación de la GTZ en Tungurahua, Ecuador), apoyan el proceso de paz en Guatemala o contribuyen a la moderación de conflictos para evitar conflictos violentos (ejemplo: cooperación del DED en el norte de Potosí, conflicto de los Ayllus Laymi - Qaqachaka - Jukumani).

En un país como Guatemala y su proceso de paz y reconciliación, existe la concienca de la **alta conflictividad del tema** de desarrollo indígena. En los dos otros países, esta concienca está aún poco desarrollada. El tema del desarrollo indígena contiene el tema de cómo se podrá organizar, construir, fomentar y garantizar la **convivencia pacífica** en un Estado pluricultural.

La situación en los tres países es **inestable.** En Bolivia y Ecuador, hubo gobiernos electos en condiciones de una democracia formal que tuvieron que ceder por las revueltas y la presión del movimiento antes de terminar sus mandatos. En Guatemala, el proceso doloroso de paz recién está iniciado. Los problemas estructurales que causaron la guerra civil siguen sin solución.

Los proyectos y programas de la GTZ deben cuidar de que no se aviven los conflictos de origen étnico. Toda iniciativa culturalista prematura de empoderamiento debe ser sopesada con mucha atención porque tal como dice el término, estas iniciativas interfieren con las condiciones reinantes de poder y pueden fácilmente degenerar en conflictos. Empoderamiento es una **intervención de valores** cuyo fin consiste en crear un acceso equitativo de los actores indígenas desfavorecidos a los recursos, permitir su participación activa en los procesos de decisión y hacer valer sus derechos. El término *recursos* incluye, en este caso, tanto los recursos materiales como la participación en decisiones políticas y el acceso equitativo a la educación, los conocimientos y el derecho. Esto afecta la sensación de seguridad, la confianza en las reglas y los valores adquiridos y llega incluso a su cuestionamiento fundamental. Las organizaciones de la CD deben referirse abiertamente a estos conflictos y dilemas y crear espacios para el diálogo. La intervención de la CD en las relaciones de poder existentes exige sensibilidad, conocimientos profundos, mucha responsabilidad y transparencia; son los **afectados mismos** los que deben decidir a dónde y hasta dónde querrán avanzar.

Los procesos de cambio apoyados por los programas de la CD tienen efectos intencionados y **efectos imprevisibles**, por ejemplo, sobre el acceso a recursos limitados, derechos y su implementación, alianzas y la autoconfianza de los afectados. En su totalidad cambian también las relaciones de poder. Cuando cambian las relaciones de poder, se crean inevitablemente tensiones conflictivas que pueden degenerar en conflictos abiertos y violentos. Las líneas de conflicto sobre el control de los recursos escasos se cruzan con intereses étnicos, económicos, de género y otros, y los conflictos escalan emocionalmente debido a prejuicos, racismo, rencor y odio alimentados por un sentimiento de impotencia y humillación.

Recomendación 6:

E 6.1 Organizaciones de la CD: Para no avivar (sin intención) los conflictos de origen étnico y no favorecer comportamientos, mercados y culturas de violencia permanente, los proyectos de la CD deben, como requisito mínimo, entender los riesgos de conflicto, observarles y poder trabajarles preventivamente. Para ello, se recomienda el concepto llamado *do no harm*[61] que implica lo siguiente: el proyecto trata de evitar los efectos negativos capaces de agudizar (sin intención) los conflictos y vela por que las causas de los conflictos violentos no sean, por lo menos, reforzadas por el proyecto. Se debería dar prioridad a las siguientes preguntas:

- ¿Cómo se puede evitar que el conflicto latente, de origen étnico u otro, se agudice debido a la CD?
- ¿Cómo se pueden reconocer, en una fase temprana, los riesgos de conflicto y cómo se podrá contribuir a la prevención y transformación pacífica de los conflictos?

El procedimiento se basa en el hecho de que todo conflicto tiene factores que dividen a las personas (*dividers*) y factores que les unen (*connectors*). Estos factores de división y unión pueden resultar de actitudes y valores culturales, formas de uso económico y también reglas institucionales. Un programa de la CD debería apoyar los *connectors* y reducir los *dividers*.
Entre los *dividers* figuran todos aquellos factores que mantienen la polarización existente entre las partes del conflicto. Entre ellos están la corrupción, impunidad, acceso desigual a los recursos, servicios y al empleo, barreras lingüísticas, la manipulación de diferencias étnicas, la militarización de la sociedad, la pérdida de confianza frente a las instituciones estatales, la decreciente autoridad de las/ los mediadores (p.e. clero, maestros, mayores) o grupos de personas que insisten con mucha fuerza en la delimitación y exclusión.
Entre los *connectors* figuran los factores que unen a las personas y promueven el sentido de pertenencia y responsabilidad (inclusividad). En caso de conflictos intraestatales, los *connectors* pueden ser el idioma común, la infraestructura compartida (teléfono, carreteras, ferrocarril), recuerdos comunes, matrimonios exógenos, fiestas religiosas o nacionales comunes o grupos de personas particularmente integrativas que construyen puentes por encima de los límites de los conflictos.

E 6.2 BMZ: Además, se recomienda elaborar un **manual práctico** para las organizaciones de la CD en el cual se presentan los conflictos étnico-culturales, políticos y socioeconómicos especiales de los países latinoamericanos con alto porcentaje de indígenas más indicaciones prácticas para el manejo de conflictos.

E 6.3 Organizaciones de la CD: Además, se recomienda aprovechar la cooperación con el Estado, las organizaciones indígenas y otros actores de la sociedad civil para crear y fomentar pequeñas y grandes redes en el sentido de **alianzas interculturales por la paz.** En vista de que los programas suelen de todas maneras cooperar con varios actores del Estado, la

[61] Véase Mary B. Anderson: Do No Harm. How Aid can support Peace or War. Londres 1999

sociedad civil y el sector privado, se recomienda integrar la creación y el fomento de alianzas por la paz a los programas mismos. Esto puede también resultar útil a nivel de los municipios.

Término: Con alianzas por la paz se entienden redes interculturales locales, regionales o nacionales conformadas por personas, grupos y organizaciones con un interés evidente en la prevención de la violencia y una solución consensuada de los conflictos (de origen étnico) y además capaces de ejercer su influencia para difundir este interés a través de los medios de comunicación y así lograr un efecto político. La CD debería fomentar las alianzas por la paz en forma consciente y concreta para así fortalecer los recursos de los actores como garantía sostenible de la paz en una sociedad pluricultural.

Procedimiento: Los actores políticos y fuerzas sociales que trabajan activamente a favor de soluciones no-violentas y toman en cuenta los intereses de todos los implicados del conflicto son interconectados y así mutuamente fortalecidos. Los roles estratégicos en el desarrollo de una alianza intercultural por la paz pueden ser asumidos, más que nada, por todas aquellas personas, grupos y organizaciones que son víctimas de un conflicto violento duradero o deben contar con la pérdida de su influencia. En segundo lugar, lo pueden ser los actores con función de multiplicador al interior de la sociedad (organizaciones indígenas, autoridades locales, ONG, comunidades religiosas, empresas, medios, instituciones educativas). Es decir que la red de la alianza intercultural por la paz no debería estar conformada exclusivamente por organizaciones indígenas, sino que debería también integrar a actores estatales y otros actores de la sociedad civil. En el marco de la CD realizada en los tres países analizados, las entidades más idóneas son los municipios porque, muchas veces, su estructura social es intercultural y los conflictos se desarrollan en un marco no demasiado extenso.

Conclusión 7: Optimización de la práctica de ejecución

Cita: *¿Por qué se complican tanto?*

Las y los representantes de las organizaciones indígenas califican la cooperación de las organizaciones de la CD como **complicada** y **larga.** No creen que las organizaciones de la CD conozcan y respeten su agenda. También dudan de que las y los expertos tengan **conocimientos** suficientes de las condiciones de vida específicas de la población indígena y sus organizaciones.

En la mayoría de casos, el fomento de las organizaciones indígenas se da directa o indirectamente en forma de **desarrollo institucional y empoderamiento** (*capacity development* y *empowerment)* de su autodefinición y capacidad de rendimiento. La mejor manera de combinar las orientaciones culturales indígenas con las ideas occidentales de desarrollo debe ser decidida, caso por caso, por los afectados. Entre tanto, algunas organizaciones indígenas fuertes y con buen autoestima han dicho claramente que las estrategias de desarrollo, proyectadas por los gobiernos y donantes internacionales, nada tienen que ver con sus ideas sobre la convivencia en una sociedad pluricultural. Por ello, muchas organizaciones indígenas toman sus distancias ante una copia de los estilos de vida occidentales y hablan de un *desarrollo indígena autónomo.*

Las organizaciones políticas indígenas reaccionan con susceptibilidad ante conceptos paternalistas o asistencialistas. En varias ocasiones, las/ los representantes de las organizaciones indígenas indicaron que no son *grupo meta* sino **actores** independientes y representantes de intereses que quieren ser partícipes de los procesos de desarrollo de su país y ser aceptados como contrapartes con plenos derechos de la cooperación internacional.

Muchas veces, los datos recogidos por el Estado y los indicadores no coinciden con la perspectiva de las comunidades y organizaciones indígenas. Por ello, la cooperación debería basarse, en mayor grado, en la **visión propia** y las **autodefiniciones** de las comunidades y organizaciones indígenas y partir de su comprensión de la pobreza, sus conceptos de desarrollo y valores y su evaluación de los potenciales. Para ello, hay que integrar a expertos indígenas al proceso de planificación. De esta manera, se podrán tomar en cuenta, bajo el aspecto de género, la organización social del trabajo, la organización, la cosmovisión, las normas y valores sociales y las formas simultáneas de diferentes tipos de mundos vividos.

El evidente carácter político de la negociación del tema indígena exige un procedimiento cauteloso y flexible. Hay que tomar en cuenta que el desarrollo de nuevas reglas políticas, administrativas y sociales implica un **cambio en las relaciones de poder y coaliciones cambiantes** y provoca, en algunos actores, resistencia, escepticismo, desconfianza, un sentido de ser ganadores o perdedores, pero también euforia y afán de figurar. El éxito de los proyectos dependerá en gran medida de la confianza construida, las formas de participación culturalmente diferenciadas, la ayuda en la estructuración del diálogo, la mediación, la gestión de la información y las agendas. El manejo de estos procesos *blandos* y su apoyo oportuno así como las impoderabilidades de los cambios de personal y constelaciones políticas (ciclos electorales, alianzas tácticas etc.) exigen, por parte de todos los involucrados de los proyectos, un **mecanismo de autoreflexión** para considerar periódicamente los cuellos de botella, los bloqueos y sus causas y utilizarles en el manejo del futuro proceso. Por consiguiente, el enfoque integral exige, especialmente para el **manejo y control** de los proyectos, un monitoreo lo suficientemente sensible para que permita reconocer efectos positivos y negativos y sacar las conclusiones correspondientes.

Recomendación 7:

Con respecto a la práctica de ejecución, recomendamos:

E 7.1 Organizaciones bilaterales de la CD: Independientemente del tema prioritario y campo de trabajo, los proyectos y programas deberían contratar a **expertos indígenas**, especialmente a mujeres. Es importante que ocupen también posiciones ejecutivas para evitar la formación de jerarquías étnicas en los proyectos.

E 7.2 Organizaciones bilaterales de la CD: En la preparación y capacitación de las/ los expertos enviados, se deberían profundizar y trabajar sistemáticamente los temas de **interculturalidad** en el Estado, la sociedad y economía. Esta recomendación vale para todos los proyectos, tengan o no tengan relación directa con el tema.

E 7.3 Organizaciones de la CD: La **planificación** de nuevos proyectos debe basarse en un análisis de actores que incluye a los actores indígenas. Los actores indígenas relevantes deben participar en forma apropiada en el proceso de planificación.

E 7.4 Organizaciones de la CD: Se debe dar especial importancia al **monitoreo** y la observación de los efectos (véase recomendación 4: evaluación sistemática de las experiencias) en los proyectos y programas que trabajan con organizaciones indígenas supralocales. Se tienen que tomar en cuenta las nuevas relaciones de poder, coaliciones cambiantes y conflictos.

E 7.5 Organizaciones de la CD: Muchos casos revelan la gran importancia de una **cooperación continua.** Esto vale tanto para la construcción mutua de una base de confianza

como para la obtención de efectos tangibles. Desde un inicio, la cooperación debe ser concebida a largo plazo.

E 7.6 Organizaciones de la CD: Entre los niveles de organización de los actores indígenas y las formas de cooperación de la CD existen intersecciones que podrían ser definidas por la CD como **campos de competencia** en materia de asesoría, apoyo y capacitación. Los proyectos y programas que trabajan a varios niveles requieren de organizaciones contraparte y asesores/as que cubran varios campos de competencia. En un primer acercamiento recomendamos que se definan tres de estos campos de competencia:

1. Campo de competencia comunidad indígena: El aspecto prioritario es el mejoramiento de las condiciones económicas de la población indígena y la seguridad alimentaria a nivel local, el aprovechamiento del saber ecológico local y de las formas comunitarias de organización y trabajo, el acceso a los servicios básicos de salud y educación, la creación de oportunidades alternativas de ingreso, el acceso al crédito y al mercado, la participación en programas de reformas sociales y la participación política ciudadana a nivel local.

Requisitos básicos para una cooperación exitosa: Aparte de la competencia profesional, se necesitan conocimientos profundos de las condiciones locales específicas, especialmente un conocimiento exacto de las posibilidades y limitaciones de la economía de subsistencia. Además, se requiere comprensión de la visión interna y las autodefiniciones de la población indígena y mestiza, de las orientaciones culturales, conceptos de orden y motivaciones, ideas específicas de desarrollo de la población local, economía doméstica bajo consideración especial del tema género, los potenciales económicos reales y las relaciones de mercado más allá del espacio local. La aplicación segura de métodos participativos es una condición sine qua non.

2. Campo de competencia fomento de organizaciones indígenas a nivel supraregional: Los temas centrales son el fortalecimiento de su capacidad de expresión y la base económica financiera de las organizaciones indígenas, el fomento de procedimientos democráticos en las organizaciones para consolidar la legitimidad así como la representatividad regional, étnica y social, asesoría en la formulación de una agenda realista, fomento de la cooperación más allá de las fronteras culturales y étnicas, fomento de la participación en el diálogo político a nivel regional y nacional, fomento de una representación adecuada en la administración, el parlamento, la justicia, el gobierno, la policía y las fuerzas armadas, desarrollo de la capacidad de las organizaciones indígenas de planificar y ejecutar proyectos en forma autónoma.

Requisitos básicos para una cooperación exitosa: Conocimiento y experiencia en la asesoría de organizaciones y redes, apertura frente a la agenda de la organización, conocimiento del panorama organizativo de las organizaciones indígenas y otras y sus relaciones, conocimiento profundo de la comunicación intercultural, competencia en la asesoría política, aplicación segura de métodos de la gestión de servicios, capacidades y experiencia con el manejo de conflictos.

3. Campo de competencia procesos de negociación política a nivel nacional (independiente del sector): Los temas centrales son los modelos de redistribución económica para la reducción específica de la pobreza entre indígenas, el fomento de la autodefinición cultural y la igualdad de oportunidades, la participación en el proceso democrático de formación de opiniones y toma de decisiones a nivel local y nacional y en los procesos de negociación política para crear un marco normativo-institucional en un Estado pluricultural, el acceso equitativo a los servicios básicos, recursos y al derecho, educación bilingüe intercultural para todos, diálogo intercultural.

Requisitos básicos para una cooperación exitosa: Conocimiento profundo del panorama organizativo de las organizaciones indígenas del país, sus posiciones y conceptos de desarrollo, conocimiento de las agendas de los demás actores, competencia intercultural, capacidades de asesoría de organizaciones y redes, capacidades de asesoría política, capacidades y experiencia en la asesoría y mediación de procesos de negociación política.

E 7.7 Organizaciones de la CD: Para concentrar la competencia existente entre las organizaciones de la CD y las/ los expertos, recomendamos la creación de una **red temática** sobre el tema indígena en América Latina. Esta red podría ser constituida y atendida por la entidad técnica del proyecto Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) en la GTZ. La coordinadora podría recurrir a la plataforma virtual iniciada y apoyar las siguientes funciones clave de la red:

- Gestión de conocimientos en la red: Intercambio semestral de experiencias entre los miembros con un enfoque temático en el sentido de una *community of practice*. Creación y atención de una base de datos sobre proyectos y personas. Documentación de las mejores prácticas e instrumentos a cargo de personas individuales y grupos. Organización de rondas de discusión para desarrollar la red temática y las funciones de la coordinadora.
- Asesoría estratégica: Comentarios y opiniones sobre conceptos y estrategias relevantes para el desarrollo indígena.
- Asesoría de diferentes proyectos y programas: Asesoría y seguimiento orientados hacia la demanda, oferta de consultoría y asesoramiento en los documentos estratégicos para el área prioritaria, documentos estratégicos nacionales y ofertas de programas.
- Capacitación para proyectos y programas en la región: Elaboración de un *reader* con información básica (está en camino), desarrollo de un taller para colaboradores/as de los proyectos e indígenas, a realizarse en la región, taller que servirá para aprender con base en ejemplos prácticos de la cooperación.

09-2004/AZ