

CENTRO DE ESTUDIOS  
INTERNACIONALES  
GILBERTO BOSQUES



**REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE  
PUEBLOS INDÍGENAS Y ETNIAS  
DEL PARLAMENTO  
LATINOAMERICANO**

**Ciudad de México  
25 y 26 de septiembre de 2015**



# **REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS Y ETNIAS DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO**

Ciudad de México  
25 y 26 de septiembre de 2015

Serie América Latina No. 05



## ÍNDICE

### REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS Y ETNIAS DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO

Ciudad de México  
25 y 26 de septiembre de 2015

1. Resumen Ejecutivo.	5
2. Programa de la Reunión.	7
3. Acta de la XXIII Reunión. Bolivia, 14 y 15 de agosto de 2015.	11
<b><i>Documentos de Apoyo para la Conferencia Magistral</i></b>	
4. Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular: Nuevas Formas de Asociación y Vinculación. Francisco Rojas Aravena – FLACSO.	19
5. América Latina, Más Allá de 2015: Escenarios del Desarrollo Global y las Políticas de Cooperación Internacional. José Antonio Sanahuja–Secretaría General Iberoamericana.	29
<b><i>Documentos de Apoyo para la Reunión de la Comisión</i></b>	
6. Propuesta de Ley Marco de Participación y Representación Política de los Pueblos Indígenas. Documento aportado por Parlatino.	55
7. Participación y Representación mediante el Régimen de Partidos. Martha Singer Sochet - Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.	61
8. La Situación de los Pueblos Indígenas del Mundo. Los Pueblos Indígenas y el Medio Ambiente.	77
9. Mujeres Indígenas en América Latina: Dinámicas Demográficas y Sociales en el Marco de los Derechos Humanos. CEPAL.	83
10. Mujeres Indígenas: Complejidad en la Vulnerabilidad. Suprema Corte de Justicia de la Nación.	101



## RESUMEN EJECUTIVO

América Latina y el Caribe actualmente se encuentran en un proceso de cambios y desafíos de desarrollo diferenciado, por lo que el cumplimiento de las Metas del Milenio no se logrará de la misma forma en todos los países que conforman esta región.

Sin duda alguna al concluir 2015, fecha establecida para cumplir las Metas, se cerrará un ciclo caracterizado por la búsqueda de políticas globales centradas básicamente en la erradicación de la pobreza. Dichas políticas deben ser sometidas a una evaluación estricta que lleve como resultado a un replanteamiento de la agenda para el desarrollo.

Los Estados de la región han buscado más y mejores mecanismos de integración para hacer frente a los retos actuales tales como cambio climático, seguridad, salud, erradicación de la pobreza, entre otros. Con el propósito de ahondar más en el tema y enriquecer las discusiones en, las comisiones del Parlatino que se reunirán en México, se ha incluido en el programa la Conferencia Magistral “El papel de la Cooperación Internacional frente a los nuevos desafíos que enfrenta América Latina y el Caribe”. Posteriormente cada comisión trabajará de manera individual en los temas de sus respectivas agendas.

La presencia real de los pueblos indígenas en las actividades políticas, la importancia real de sus opiniones y la medida en que se tienen en cuenta sus intereses se han ido fortaleciendo a partir de la década de 1980, en la que América Latina comenzó a consolidar su sistema democrático.

La participación indígena en todos los ámbitos de la vida social, beneficia sin duda a todos los integrantes de la sociedad, ya que se consolidan las poblaciones como pluriculturales, pese a ello en la mayoría de las sociedades latinoamericanas su representatividad es reducida y en algunos casos llega a ser nula debido a las barreras culturales que aún no se logran derribar, llegando inclusive al grado de que muchos políticos de origen indígena no se reconocen como tales.

La mayoría de las naciones latinoamericanas cuentan con instrumentos jurídicos para garantizar la participación de los indígenas en la política, sin embargo a la hora de aplicar esos mecanismos los indígenas se topan con grandes obstáculos procedimentales.

Si bien los partidos políticos en México, de uno u otra manera, reconocen en sus documentos básicos el carácter pluricultural de la nación, su compromiso con los pueblos y las comunidades indígenas es diverso.

Es por ello y con el objetivo de contar con un instrumento jurídico que establezca los procedimientos para garantizar el acceso a la participación política de los pueblos y nacionalidades indígenas los Estados miembros de Parlatino están

analizando y discutiendo la Ley Marco de Participación y Representación Política de los Pueblos Indígenas.

Por otro lado, también es preocupante la contaminación y la afectación del medio ambiente y su impacto dentro de las comunidades indígenas. Esta problemática tiene su origen según algunos especialistas, en la falta de títulos de propiedad de las tierras por parte de los miembros de las comunidades y en algunos casos aunque se posean los mismos se encuentran arrendadas como concesiones mineras o madereras sin considerar a los pueblos indígenas. Estas prácticas han causado en muchos países graves impactos al medio ambiente y a las poblaciones que ahí habitan, por lo que es necesario generar seguridad jurídica sobre la tenencia de las tierras y su adecuado uso.

Dentro del grupo vulnerable en el que se encuentra la población indígena, existe un subgrupo con mayores índices de vulnerabilidad; las mujeres indígenas, las cuales no sólo sufren de discriminación y violencia por pertenecer a la población indígena, sino que esto se agrava al ser mujeres, es decir enfrentan en la mayoría de los casos procesos de discriminación múltiples, lo que hace necesario el análisis serio y profundo para buscar soluciones adecuadas que contribuyan a la lucha contra la erradicación del problema desde la Comisión.

En la presente carpeta se incluyen documentos de apoyo para la reunión.



**REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS Y ETNIAS  
DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO  
- MÉXICO, D.F. 25 Y 26 DE SEPTIEMBRE 2015 -**

	<b>JUEVES 24 DE SEPTIEMBRE</b> Llegada de los Parlamentarios y traslado al hotel
	<b>VIERNES 25 DE SEPTIEMBRE</b> Senado de la República Av. Paseo de la Reforma No. 135. Col. Tabacalera, Delegación Cuauhtémoc
<b>HORARIO:</b> 09:00 – 09:20 09:30 – 10:15	<p><b>25 DE SEPTIEMBRE:</b> Traslado de los hoteles sedes al Senado de la República instalación de Comisiones: Lugar: Auditorio Octavio Paz, piso 1, edif. Hemiciclo Presidium:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Senador Roberto Gil Zuarth,</b> Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República.</li> <li>• <b>Diputado Jesús Zambrano Grijalva,</b> Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.</li> <li>• <b>Senadora Blanca Alcalá Ruiz,</b> Presidenta del Parlamento Latinoamericano.</li> <li>• <b>Senadora Mariana Gómez del Campo Gurza,</b> Vicepresidenta del Parlamento Latinoamericano por México.</li> <li>• <b>Diputado Rodrigo Eduardo Cabezas Morales,</b> Presidente de la Comisión de Asuntos Económicos, Deuda Social y Desarrollo Regional.</li> <li>• <b>Diputada Katleen Levy García,</b> Presidenta de la Comisión de Equidad de Género, Niñez y Juventud.</li> <li>• <b>Diputado Issa Kort,</b> Presidente de la Comisión de Energía y Minas.</li> <li>• <b>Diputado José Carlos Cardoso,</b> Presidente de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca.</li> <li>• <b>Asambleísta Esthela Acero,</b> Presidenta de la Comisión de Pueblos Indígenas y Etnias.</li> <li>• <b>Representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores</b></li> <li>• <b>Embajadora Socorro Flores Liera, por confirmar</b> Subsecretaria para América Latina y el Caribe SRE.</li> </ul>
	<b>VIERNES 25 DE SEPTIEMBRE</b>
<b>HORARIO</b>	<b>ACTIVIDAD</b>



10:15-11:00	<p><b>Conferencia Magistral:</b> "El papel de la Cooperación Internacional frente a los nuevos desafíos que enfrenta América Latina y el Caribe"</p> <p><b>Expositor:</b> <b>Intervención: Senador José Carlos Cardoso, Presidente de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca – Presentación Proyecto PARLATINO-FAO</b></p> <p><b>Intervención: Representante de FAO</b></p>
11:00- 11:15	<b>Receso</b>
11:15 -13:00	<p><b>MESA DE TRABAJO DE LA COMISIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS Y ETNIAS (SALA 7)</b> <b>Designación de un legislador como Secretario Relator</b> <b>Lectura y aprobación de la agenda</b></p> <p><b>Tema I</b> Ley Marco de Participación y representación política de los pueblos indígenas, <b>Expositor: Ecuador</b></p>
13:00 - 13:30	<b>Foto Oficial</b> <b>Escalinatas del Senado de la República</b>
13:30- 15:30	<b>COMIDA</b> <b>5º. Piso del Senado de la República</b>
16:00- 19:00	<p><b>CONTINUACIÓN DE LA MESA DE TRABAJO DE LA COMISIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS Y ETNIAS</b> <b>Tema II</b> Contaminación y afectación del medio ambiente y el impacto en las comunidades indígenas. <b>Expositor: Bolivia</b></p> <p><b>Receso</b></p>
19:00- 19:30	<b>Traslado del Senado al Palacio de Iturbide</b> <b>Palacio de Iturbide, Av. Francisco I. Madero No. 17, Centro, Delegación Cuauhtémoc.</b>
19:45- 20:00	<b>Inauguración de la Exposición:</b> "La Expresión del Barro en las Manos de los Artesanos de América Latina y el Caribe"
20:00- 21:00	<b>Coctel, ofrecido por la Presidenta del Parlatino y el Fondo Cultural Banamex.</b>
	<p><b>SÁBADO 26 DE SEPTIEMBRE</b> <b>Senado de la República, Av. Paseo de la Reforma No. 135, Col. Tabacalera, Delegación Cuauhtémoc.</b></p>
<b>HORARIO</b>	<b>ACTIVIDAD</b>

09:30 – 13:00	<b>MESA DE TRABAJO DE LA COMISIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS Y ETNIAS</b> <b><u>Tema III</u></b> Equidad de Género e Igualdad de las Mujeres Indígenas. <b>Expositor: (Venezuela)</b>
13:00 – 15:00	<b>Lectura, revisión y aprobación del acta</b> <b>Comida (libre)</b>  <b>Fin de Jornada</b>
	<b>Favor confirmar si asisten a la visita turística al correo:</b> <a href="mailto:parlatinomexico@senado.gob.mx">parlatinomexico@senado.gob.mx</a> <b>Tel: (525-55) 345 3000- Ext. 5669/ 5670, 5671</b>





## **ACTA DE LA REUNIÓN DE LAS COMISION DE PUEBLOS INDÍGENAS Y ETNIAS DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO**

**- SANTA CRUZ DE LA SIERRA, ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA-**

**14 Y 15 DE AGOSTO 2015**

XXIII Reunión en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia)

14 y 15 de agosto de 2015

En la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, Estado Plurinacional de Bolivia, los días 14 y 15 de agosto de 2015, se reunió la Comisión de Pueblos Indígenas y Etnias del Parlamento Latinoamericano

Participantes miembros de la Comisión:

Sen. María Pilatti Vergara	ARGENTINA
Dip. Carlos Donkin	ARGENTINA
Sen. Alfred Marlon Sneek	ARUBA
Sen. Christiaan Dammers	ARUBA
Dip. Benita Díaz Pérez	BOLIVIA
Asamb. Esthela Acero (Presidenta)	ECUADOR
Sen. Margarita Licea	MÉXICO
Dip. Carlos de Jesús Alejandro	MÉXICO
Dip. Francisco González Vargas	MÉXICO
Dip. Shantall Zepeda Escobar	MÉXICO
Sen. María del Rocío Pineda G.	MÉXICO
Dip. Ramón Duarte	PARAGUAY
Dip. Oscar Andrade	URUGUAY
Dip. José Yurramendi	URUGUAY
Dip. Dalia Herminia Yáñez	VENEZUELA
Dip. Carolus Wimmer	VENEZUELA

## **AGENDA DE LA COMISIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS Y ETNIAS**

### **Instalación de la Comisión de Pueblos Indígenas y Etnias**

**Inicio de la reunión:**

**Designación de un legislador como secretario relator.**

#### **Tema I**

**Situación actual del desarrollo de los pueblos indígenas**

**Expositor: Viceministro de Justicia Indígena Originaria Dr. René Martínez Callahuanca de Bolivia**

#### **Tema II**

**Contaminación y afectación del medio ambiente y el impacto en las comunidades indígenas y sus territorios**

**Expositor: Viceministro de Justicia Indígena Originaria Dr. René Martínez Callahuanca de Bolivia**

**Continuación de los trabajos**

#### **Tema III**

**Participación y representación política de los pueblos indígenas**

**Debate entre parlamentarios**

**SABADO 15 DE AGOSTO**

#### **Tema IV.**

**Propuesta de Ley Marco de Coordinación entre la Justicia Indígena y la Justicia Ordinaria:**

**Presentación:**

**Ecuador**

**Bolivia**

**Debate**

#### **Tema V**

**Propuesta de Ley Marco de reconocimiento Internacional del año Andino Amazónico**

**Presentada por: Bolivia**

#### **Tema VI**

**Recepción de propuestas y organización para la feria intercultural (México septiembre 2015)**

**Debate y conclusiones**

**Lectura y aprobación del Acta**

**Fin de la jornada**

Se designa como Secretario Relator de la Comisión a José Yurramendi de Uruguay.

Presentes:

### **Tema I y II**

El Dr. René Martínez comienza con su exposición, la cual se adjunta al Acta.

### **Tema IV**

Comienza el debate:

El Senador Carlos Donkin de Argentina consulta como se aplicará la justicia de los Pueblos Indígenas con la Justicia ordinaria, pues no encuentra fácil su implementación.

El expositor René Martínez responde que sería el Tribunal Constitucional el que decide qué Tribunal actuará.

Hace un breve relato de cómo era anteriormente la aplicación de la justicia en Bolivia.

La Sra. Presidenta de Ecuador, Esthela Acero, comienza explicando que desde el 2008 se reconoce la justicia indígena con el mismo valor que la justicia ordinaria.

Ellos, en Ecuador, la aplicación de la justicia indígena se aplica a los miembros de las comunas, comunidades, pueblo y nacionalidades indígenas ante un delito se pide la declinación de competencias para que sea juzgada de acuerdo a las costumbres.

A partir del año 2008 está dentro de la Constitución ese derecho.

La senadora Argentina, María Pilatti Vergara consulta sobre cómo se realiza el desarrollo de ambas y que tipo de sanción tiene la justicia indígena, si los castigos o sanciones son las mismas que las de la justicia ordinaria.

La Presidenta Esthela Acero, responde que son similares de acuerdo a las costumbres de los pueblos. En el caso de Ecuador, la separación de alguien de la comunidad, perjudica a la comunidad y no solamente a la persona o a la familia de la persona, por esa razón ellos lo creen inconveniente.

También aclara que hay delitos que la justicia indígena que no puede juzgar, como por ejemplo las violaciones, asesinatos.

La Senadora argentina María Pilatti Vergara pregunta entonces cuándo es que se aplica la justicia indígena? Ella aclara que es un tema muy importante pues crea precedentes. Pide que se aclare qué tipos de delitos pueden regularse por la justicia indígena. Hay costumbres aberrantes para los que respetan los derechos humanos.

Contesta el Dr. René Martínez: la justicia ordinaria no tiene más de dos siglos, la justicia indígena tiene diez siglos de funcionamiento. Una cosa que tiene bien presente la Justicia Indígena es la no violación de los Derechos Humanos.

Además esta cultura no genera ruptura sino vincula.

Nosotros asumimos el desafío por la crisis de la justicia ordinaria, allí el juez cobra, en el tribunal indígena no hay salarios.

Se hacen convocatorias colectivas y se decide en diferentes instancias, se respetan los derechos humanos. Lo primero que defiende la justicia indígenas son las aéreas verdes. Allí no se necesitan cárceles. Se soluciona con la experiencia de nuestros ancestros. La Corte es rotativa, tiene el mismo número de hombres y mujeres, los solteros no pueden integrarla y no se pueden repetir. Además es importante destacar que los procesos son gratuitos.

Carlos Donkin por Argentina. "Como expresión de deseo es fantástico pero la realidad no es fácil, creo que la confrontación va ser terrible". Qué hacemos con los delitos complejos? Porque hablar de un marco teórico es hermoso, pero en la práctica hablar de marcos tan distintos, es complejo.

René Martínez, Esto es solamente para los territorios donde están nuestras comunidades, excepto en delitos muy complejos, como por ejemplo el delito de narcotráfico, donde ahí sí actúa la justicia ordinaria.

Oscar Andrade de Uruguay, este es un tema muy complicado. En el camino del derecho hay que ver como se ubica esto, porque cada país tiene su concepción. Lo que sí está claro, es que en América Latina si hacemos un balance, hemos multiplicado la población carcelaria por 5 o por 6. La pregunta es la fuente del derecho, no la experiencia colectiva que ha estado siglos en esto. La síntesis va a determinar, las comunidades hay más o menos violencia? En las comunidades hay más o menos justicia? Nos merecemos pensar que el derecho es una construcción histórica global. Salir de lo propio y buscar denominadores comunes en América Latina nos va servir a todos porque en definitiva nos va a servir a todos. De todas formas nos parece muy interesante para aprender y abrir la cabeza.

Silvia Lazarte, ex presidente de la Asamblea Constituyente. Da la bienvenida y agradece. En Bolivia desde 2006, que entró Evo Morales, se ha empezado a trabajar en serio. Antes las mujeres y los niños indígenas era "0", no existían para nadie. A partir del 2007, empezaron las transformaciones, se eliminaron los tres poderes y se convirtieron en órganos Ahí se crea el tribunal de Sucre, el agro alimental (los indígenas proveen alimentos a todos el país), y la justicia indígena originaria. A partir de la nueva Constitución tienen un policía por comunidad que los guía y hay un abogado para trabajar con la comunidad originaria y así la derecha será aplastada. Los deseos de los pueblos es que haya más educación, más atención a la mujer y una buena atención a la salud.

Benita Díaz por Bolivia. Agradece. Explica que para ellos es muy complejo hablar de justicia indígena y ordinaria porque hay países que han avanzado y mejorado

y hay otros que aun ni siquiera han tratado el tema. El borrador de este trabajo lo hemos hecho con la presidente de la comisión de Ecuador y ha sido un texto que ha sido elaborado conjuntamente entre Bolivia y Ecuador.

Placida Esponiza de Bolivia, Hablamos de dos situaciones que queremos para nuestro país. Si hay conciencia y confianza se soluciona todo, en la justicia ordinaria lo cambia. La justicia ordinaria da vergüenza, como ha sido siempre. Siempre ganan las demandas de los que tienen plata. Por eso nosotros decimos que la injusticia ordinaria es la que sigue actuando.

José Yurramendi procede a leer todo el texto del proyecto presentado.

Carlos de Jesús de México, defiende los derechos de los indígenas para que se aplique la jurisdicción indígena de los pueblos. Consideran que el derecho individual está por encima del derecho colectivo. Ellos tienen un sistema que las autoridades elijen en la Asamblea y además el mismo número de autoridades complementarias. En México se está impulsando el sistema penal recusatorio. Si se tratan de temas indígenas estos cuentan con traductores e intérpretes para así lograr la igualdad. Hay que recaudar los recursos para que pueda instalarse definitivamente la justicia indígena. Felicito el pueblo Boliviano por este proyecto y considero que hay que impulsarlo en todos los países de América.

Eliana Berton, de Bolivia, Nosotros podemos aprender mucho de nuestros pueblos, por eso contamos ya con una ley que se mejorará pronto, pero debo decir que es muy amplia porque contempla los derechos humanos.

Alfredo de Aruba, pensemos que Aruba es una isla de unos cien mil habitantes, y tenemos un ley que elije todo. Nosotros contamos con un grupo autóctono que tiene sus propias leyes. Pero de todas formas cuentan con nuestro apoyo con la aclaración de que hay delitos que deben tener otros castigos.

Ramón Ugarte de Paraguay. Nuestro caso es muy similar a la Argentina y Uruguay. En el último censo la comunidad indígenas de nuestro país ocupa solo el 2% de la población en nuestro país. Me parece interesante la propuesta que en nuestro país ya se ha discutido. Pero en un estado conservador como el nuestro, esto es muy difícil, para no decir imposible.

José Yurramente de Uruguay, mi país tiene una realidad distinta gracias a la lucha que se ha dado, nosotros tenemos el voto de la mujer desde 1927. Es muy importante que se conserve el voto para toda América Latina contemplando sus diversidades. También pensamos que es importante que cada comunidad se defienda y se juzgue de acuerdo a sus costumbres pero siempre respetando los tratados internacionales.

Oscar Andrade de Uruguay. América Latina tiene temas comunes y cada pueblo tiene sus cosas que aunque similares, son diferentes. En temas tan complejos como ese hay que abordarlo con la cabeza muy amplia. América Latina tiende siempre a moverse con mucha lentitud. Creemos que este es un tema que hay



que pensarlo en un terreno superior. No estamos solo en un debate jurídico, intentemos todos llevar nuestra discusión a nuestros respectivos países.

Santos Paredes, de Bolivia. La justicia ordinaria ante nuestros ancestros no ha sido justa, han juzgado siempre en beneficio de sus comunidades. Ahora nosotros queremos valorar nuestra justicia indígena, de la misma forma que han hecho ellos. Por eso exigimos la justicia comunitaria indígena.

Carlos Donkin de Argentina, cuando hablamos de una ley marco de cooperación, no entiendo qué es eso de cooperación. Yo creo que debemos buscar los puntos de coincidencia y no los de debate, pues hoy tenemos realidades diferentes. Hay que ver cómo podemos resolver, en este contexto generalizado, nuestras respectivas realidades. Hay que reconocer derechos porque eso nos puede unir o separar. Yo vengo de Formosa, allí ya tenemos una constitución provincial porque hay una población plurinacional. En la complejidad de nuestras diferencias también deben estar nuestras riquezas. Resolvemos los conflictos en forma diferentes, pero los problemas con para todos iguales.

René Martínez, Entre Ecuador y Bolivia estamos intentando lograr una reforma mayor y este trata de respetar las diversidades. Hay tres criterios que considero fundamentales: 1. El tema del respeto a las determinaciones del fallo de las dos justicias. 2. obligatoriedad de coordinar las dos jurisdicciones. 3. El cumplimiento por el privilegio de la justicia ordinaria, pues si no se cumple se abre una responsabilidad, en cambio en la justicia indígena no.

Ahora empiezan a discutir los artículos del proyecto.

René Martínez, alega que no termina de entender el art. 7 en su segunda parte dado que contradice el art. 5

La Presidenta Esthela Acero de Ecuador. En Ecuador cuando es una falta simple se pide la declinación de competencias, para que el individuo sea juzgado por los indígenas. Muchas veces no se quiere la declinación por ninguna de las dos partes, pero para que esto no pase (entre diciembre y enero, porque allí es el cambio de dirigencia). De no pedirse, nosotros consideramos que la autoridad indígena debe estar siempre. Falta mucho todavía para capacitar a nuestros dirigentes, pero ya tenemos 20 organizaciones de base. Se corregirán los art. 5 y 7.

Francisco Gonzales de México. Todo lo que salga de aquí será extraordinario pero cada país tiene una constitución política, no podemos dejar en estado de indefensión a nadie. El art 8 le da plena libertad a los indígenas. El estado ya no puede intervenir? Creo que ese art. 8 debe brindar otras instancias, justamente para hacer justicia. Si una de las partes no quiere, deben ir a los jueces y después a la suprema corte de la Nación. Es solo para aclarar, no quiero perjudicar. También por ejemplo contemplamos dos instancias. Esto es algo que se garantiza en la justicia indígena también?

René Martínez, quizás haya que dejar que este proyecto se adapte a las constituciones de cada país, pero quiero reiterar que la justicia indígena tiene un

proceso de varias instancias como por ejemplo, en los casos complejos a veces incluso existen 3 instancias antes de tomarse una decisión.

Luego de estas correcciones se somete el proyecto a votación y se aprueba.

### **Tema V**

Oscar Andrade de Uruguay, lee la propuesta de Ley Marco de reconocimiento Internacional del año Andino Amazónico, presentada por Bolivia. Luego de algunas modificaciones, la misma queda aprobada por unanimidad de los miembros presentes.

### **Tema VI**

La Senadora Rocío Pineda por México, propone lo siguiente:

1. Acto Inaugural.
2. Brindis de bienvenida-inauguración
3. Ciclo de conferencias (pendiente definir temáticas y ponentes):
  - El arte popular e indígena en Latinoamérica-Dirección General de Culturas populares Conaculta.
  - La Colección Grandes Maestros del Arte Popular Iberoamérica como elemento de identidad y unión entre naciones. Fomento Cultural Banamex
  - La alfarería precolombina y contemporánea – Secretaría de Turismo de Puebla y Secretaría de Cultura de Michoacán
  - Las manifestaciones artísticas como elemento de la integración latinoamericana. Escuela Nacional de Antropología e Historia UNAM.
  - La industria cultural: la artesanía una oportunidad de negocio – ProMéxico.
4. Clausura

Se aprueba esta propuesta.

**Para la siguiente reunión a celebrarse en México DF los días 24 y 25 de septiembre de 2015 se acordaron:**

- 1) Contaminación y afectación del medio ambiente y el impacto en las comunidades indígenas. (Bolivia)**
- 2) Ley Marco de Participación y representación política de los pueblos indígenas (Ecuador)**
- 3) Equidad de Género e Igualdad de las Mujeres Indígenas. (Venezuela)**



**COOPERACIÓN SUR-SUR Y COOPERACIÓN  
TRIANGULAR: NUEVAS FORMAS DE  
ASOCIACIÓN Y VINCULACIÓN**



## COOPERACIÓN SUR-SUR Y COOPERACIÓN TRIANGULAR: NUEVAS FORMAS DE ASOCIACIÓN Y VINCULACIÓN<sup>1</sup>

Francisco Rojas Aravena<sup>2</sup>

### Un sistema internacional complejo

Las diversas manifestaciones y expresiones de la globalización se evidencian cada vez más en las oportunidades y desafíos a los que se enfrentan los países en las distintas regiones del planeta. En los últimos años, América Latina se ha visto forzada a comprender que los problemas mundiales son parte de sus problemas, y que esto requiere construir un proyecto político estratégico como región, que le permita posicionarse como actor con un mayor peso en el sistema internacional y participar en el planteamiento de las soluciones respecto a fenómenos con impacto global, entre otros:

**Cambio climático:** este problema es grave y trasciende a los cambios bruscos de temperatura, al aumento del nivel del mar y al aumento de los desastres naturales. No es sólo un problema ambiental, también es un problema humanitario y de salud pública con múltiples dimensiones. Es uno de los principales factores que agudiza las crisis energética y alimentaria, generando mayores vulnerabilidades en sociedades de diversas regiones.

**Crisis alimentaria:** la crisis alimentaria es producto de luchas por tierra, la disminución de la inversión en agricultura, el estancamiento en la productividad agrícola, una mayor demanda de alimentos por el crecimiento demográfico, también por el crecimiento económico y un mayor consumo de los países más poblados del planeta<sup>3</sup>. Otros factores que pueden estar incidiendo son la apertura comercial y su énfasis en la agricultura de exportación en competencia con la agricultura para abastecer el mercado interno, así como el énfasis en la exportación de productos no tradicionales y el abandono de cultivos básicos en la dieta tradicional<sup>4</sup>. En América Central, en Guatemala principalmente, el hambre y la desnutrición se están manifestando con fuerza, hipotecando el futuro de niños, niñas y jóvenes. Algunos factores llevan a concluir que esta crisis no es de disponibilidad de alimentos, sino de carestía<sup>5</sup>

**Crisis financiera<sup>6</sup>:** a pesar de que el origen de la crisis es externo a América Latina, los efectos de la misma se manifestaron a partir del año 2009, pero de

---

<sup>1</sup> Extractos de América Latina y el Caribe: Nuevas formas de Cooperación. Las Dimensiones Sur-Sur. Francisco Roja Aravena y Tatiana Beirute Brealey, FLACSO, Argentina, 2012. Consultado el 14 de septiembre de 2015 en la dirección URL: [http://www.agci.cl/attachments/article/700/9789871354849\\_issuu.pdf](http://www.agci.cl/attachments/article/700/9789871354849_issuu.pdf)

<sup>2</sup> Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

<sup>3</sup> Evans, Alex (2009), *The feeding of the nine billion. Global food security for the 21st century*, London, England, Chatham House Report, pp. 7-8.

<sup>4</sup> Díaz, Efraín (2009), "Seguridad y crisis alimentaria", en *Revista Centroamericana de Economía*. *Il Época*, año 14, núm. 72, julio de 2008-marzo de 2009, p. 53.

<sup>5</sup> García, Juan Carlos (2008), "El impacto de la crisis de los alimentos en América Latina y el Caribe", en *ARI*, 152/2008-24/11/2008, Real Instituto Elcano, p.1.

<sup>6</sup> Para más información sobre la crisis financiera ver: Rojas Aravena, Francisco (2009), *Crisis Financiera. Construyendo una respuesta política latinoamericana*. V Informe del Secretario General de FLACSO, San José, Costa Rica. Disponible en línea: [www.flacso.org](http://www.flacso.org)

manera desigual. México es de los países más afectados por sus vínculos más estrechos con Estados Unidos. En el caso de América Central, si bien las cifras preliminares muestran que sus economías en el 2009 no se vieron tan afectadas como el promedio latinoamericano, su estrecha relación con los Estados Unidos incide en las proyecciones de superación de la crisis.

Economías vulnerables<sup>7</sup>: En un mundo globalizado, las economías son cada vez más interdependientes. Lo que sucede en otras partes del mundo posee repercusiones en nuestra región. Prueba de ello fue la crisis financiera internacional. América Latina y el Caribe tienen el desafío de que sus economías son vulnerables; dado que las materias primas son la principal fuente económica y de exportación de los países de la región, esto hace que ellas se vean afectadas constantemente por los altibajos de los precios internacionales de los commodities. Las barreras arancelarias y no arancelarias, junto con el acceso a los desarrollos tecnológicos y de innovación, complejizaron el cuadro de vulnerabilidades.

Nueva violencia<sup>8</sup>: las formas de violencia en la región son muy diferentes a las de décadas anteriores. En los años 1980, el Estado representaba la mayor amenaza para su población, mientras que ahora, su ausencia y la aparición de nuevos actores transnacionales son los factores que representan serias amenazas a la seguridad de los latinoamericanos y las latinoamericanas. Entre estos actores se destacan las organizaciones del crimen organizado, pero también grupos que resultan de la alta exclusión y desigualdad de la región, como las maras. Por tradición, las pandillas fueron analizadas como un fenómeno eminentemente local, jóvenes que compartían un vecindario y que establecían formas de organización, promoviendo la lealtad y la solidaridad para defenderse o disuadir a otros provenientes de comunidades distintas. Sin embargo, en la actualidad reflejan esencialmente un problema transnacional, es decir, estos grupos se encuentran relacionados bajo una denominación común internacional, con fuerte identidad grupal, aunque poseen plena autonomía y no se evidencia una estructura jerárquica transnacional, ni nacional. Asimismo, se les vincula cada vez más con el crimen organizado transnacional.

Narcoactividad en gran escala<sup>9</sup>: un claro ejemplo de la transnacionalización de las amenazas es el narcotráfico. En los últimos tres quinquenios, la dinámica y ruta de los trasiegos se ha transformado. América Latina, y en especial América Central, comienza a verse no sólo como zona de paso sino también, y más aún, como productor, almacenador, distribuidor y consumidor de droga. La utilización de diferentes rutas terrestres, marítimas y aéreas con fines ilícitos se ha sofisticado en el uso de recursos e infraestructura. Estos procesos han ido involucrando cada vez más a las poblaciones locales en alguna de las etapas de

---

<sup>7</sup> CEPAL (2010), Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2009-2010: Crisis originada en el Centro y recuperación impulsada por las economías emergentes, Santiago, Chile.

<sup>8</sup> Rojas Aravena, Francisco (2007), "Globalización y violencia en América Latina. Debilidad estatal, inequidad y crimen organizado inhiben el desarrollo humano", en Revista Pensamiento Iberoamericano, AECID-Fundación Carolina. Disponible en línea: [www.pensamientoiberoamericano.org](http://www.pensamientoiberoamericano.org)

<sup>9</sup> Solís Rivera, Luis Guillermo y Rojas Aravena, Francisco (editores) (2008), Crimen Organizado en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile, Catalonia

las actividades ilícitas. Un proceso que se amplía en forma considerable y que permea y erosiona las sociedades con un saldo de más violencia, más homicidios dolosos, mayores delitos, más poblaciones desplazadas.

Débil seguridad humana<sup>10</sup>: muchos de los países de la región evidencian importantes fragilidades en su desarrollo y en la seguridad humana. La seguridad se fortalece cuando profundizamos su dimensión humana. Las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre.

Recambio de élites postransiciones democráticas: las élites políticas que lideraron la transición política de la mayoría de las naciones latinoamericanas en la década de 1980, hoy continúan como grupo importante de la vida política de sus países. Sin embargo, los partidos y las agrupaciones políticas latinoamericanas se enfrentan al reto de que estos grupos están envejeciendo, y en subregiones como América Central no se vislumbra aún hoy un recambio de las mismas.

Débil institucionalidad: los desafíos institucionales se refieren a la calidad, al diseño y al funcionamiento de las instituciones dentro de cada país, y a su vez, en los procesos de integración regional. Es claro que la institucionalidad de los países, especialmente respecto a la democracia participativa, muestra muy bajos grados de fortaleza y consistencia. Lo anterior está ligado directamente a la debilidad de los acuerdos vinculantes que no se cumplen, a las dificultades operacionales para poner en marcha dichas decisiones cuando hay voluntad de cumplirlas, y a las grandes carencias materiales y humanas que las afectan. En este escenario de alta incidencia de fenómenos y tendencias globales y transnacionales, es evidente la necesidad de acción global, comprendiendo que se trata no sólo de la forma más efectiva para obtener resultados más eficaces en el combate de los fenómenos anteriormente citados, sino que además se trata de una corresponsabilidad global de luchar por un más completo desarrollo humano más integral a nivel mundial.

Es bajo este enfoque que debe construirse la cooperación internacional. Hay que tener presente que ella debe desarrollarse bajo el entendimiento de un contexto de Estados soberanos, que deben ser apoyados sin imposiciones, respetando sus particularidades y distintas visiones de desarrollo.

La cooperación es una respuesta política. Responde a una decisión política e implica voluntad política. Esto explica por qué no basta con la creación de numerosos foros e instancias gubernamentales y no gubernamentales, en donde se dialogue y debata respecto a la importancia y necesidad de la cooperación internacional. Pues finalmente las buenas intenciones no necesariamente llegan a concretarse, o tras largos diálogos no se logra establecer conclusiones consensuadas. De ahí que sea de suma importancia la voluntad y el compromiso

---

<sup>10</sup> Rojas Aravena, Francisco y Álvarez Marín, Andrea (2010), "Seguridad humana: un estado del arte", en Revista Temas, Cultura, Ideología y Sociedad, La Habana, Cuba, octubre-diciembre de 2010, en prensa.



político. De lo contrario, al igual que lo que ocurre con otros foros, de las buenas intenciones plasmadas en amplios convenios marco, no se logra pasar.

De modo que en un contexto como el actual, es necesario reimpulsar el multilateralismo para discutir las soluciones y acciones respecto a la mayoría de los problemas globales y las formas de cooperar con aquellos países que se ven considerablemente más afectados que otros en temas como la pobreza, el hambre, etc. Se precisa un diálogo horizontal internacional, donde todos y cada uno de los países tengan voz y sean escuchados. Además de esto, se requiere la voluntad política de llegar a compromisos y hacer sacrificios en pos de un mejor orden internacional.

### **Oportunidades para América Latina y el Caribe**

América Latina y el Caribe tienen una muy débil proyección internacional. Sus posiciones no tienen un peso significativo en el sistema global. Si bien se han abierto espacios de mayor autonomía y participación a algunos países de la región, como por ejemplo la inclusión de México, Brasil y Argentina en el G-20, lo cierto es que éstos no han logrado concertar una política latinoamericana entre los tres, y sin duda sus intereses particulares no abarcan a los de toda la región. En este marco, América Latina requiere potenciar los recursos que tiene en áreas claves para así lograr un mayor espacio y margen de acción en el sistema internacional, a partir de la construcción de una voz concertada.

Biodiversidad: América Latina tiene un potencial global sumamente importante en términos de su biodiversidad, sin embargo, es probable que aún no se conozca bien cómo aprovecharla y los retos que esto implica son grandes, pues se trata de lograr beneficios preservando el desarrollo sostenible. Una iniciativa interesante en esta temática es la Yasuní-ITT desarrollada por Ecuador. En ella, el gobierno de ese país se compromete a no iniciar una exploración petrolera en la reserva mundial Yasuní, donde se calcula que pueden extraerse unos 846 millones de barriles de petróleo, a cambio de una contribución internacional de US\$ 3.600 millones, que sería el equivalente a lo que representaría el 50% de los fondos que recibiría el gobierno por medio de la explotación petrolera. El 3 de agosto de 2010, el gobierno de Ecuador suscribió con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) un fideicomiso con el fin de canalizar los aportes que entregue la comunidad internacional a dicha iniciativa ambiental, que incluirá proyectos de energía renovable, conservación de áreas protegidas, reforestación, inversión social, y ciencia y tecnología<sup>11</sup>.

Energías renovables: países como Costa Rica buscan llegar a tener el 100% de sus energías renovables, lo que les imprime un sello de calidad ambiental importante, a la vez que se protege el medio ambiente.

Bono demográfico: la mayoría de los países latinoamericanos experimentan en la actualidad una etapa demográfica muy beneficiosa para el desarrollo de los países, por la cual ya atravesaron las naciones desarrolladas que hoy tienen una población mayor. Este bono demográfico debe aprovecharse, pues significa una cantidad importante de personas en edades productivas y con menos cargas de

---

<sup>11</sup> "Ecuador: selva sí, petróleo no" (2010), en BBC Mundo, 4 de agosto de 2010. Disponible en línea: [www.bbc.co.uk](http://www.bbc.co.uk)

cuido. Las naciones latinoamericanas deben aprovechar estas etapas y prever cómo harán frente al cambio de la pirámide demográfica en las próximas décadas, cuando la población dependiente sea mayor que la población en edad de trabajar, especialmente con un importante componente de adultos mayores.

Países de renta media: América Latina es considerada una región de países de renta media (con algunas pocas excepciones). Si bien es cierto, esto ha significado una reducción importante de la cooperación que se destinaba a la región, pues ésta se ha trasladado a otros países con mayores necesidades. No obstante, la inequidad de la región significa que en la actualidad un 32,1% vive en la pobreza<sup>12</sup>.

Mayor peso de estabilidad democrática: la consolidación democrática de América Latina es una de sus ventajas. Si bien hay países que muestran muchas fragilidades y debilidades en su gobernabilidad, y a pesar de lo ocurrido en Honduras en 2008, la democracia en América Latina es la norma, y su condición de zona de paz le permite asegurar que se den procesos electorales regulares en todos los países. Las debilidades institucionales posibilitan que se atente contra los procedimientos democráticos y con ello se afecte la gobernabilidad y la convivencia democrática.

### **El desarrollo es una meta esencial**

¿Qué desarrollo? El desarrollo es una meta esencial de todos los países. En términos de cooperación internacional, las soluciones cooperativas aparecen como la única opción viable ante los retos, desafíos y problemas globales. De igual forma, si no se construyen bienes públicos internacionales que promuevan un trato más justo y equitativo en el ámbito multilateral, se pondrán en riesgo la estabilidad y la paz.

La aplicación rígida e indiscriminada de las recetas económicas de corte neoliberal produjo crisis en los Estados latinoamericanos, reafirmando muchas de sus debilidades estructurales y generando nuevas y profundas vulnerabilidades sociales. La aplicación parcial, o tardía, o la ausencia de reformas estructurales de segunda generación produjeron problemas que se han manifestado en una pérdida creciente del monopolio de la fuerza por parte del Estado en muchos países. Ello redujo el acceso a los bienes públicos básicos para la mayoría de la población y debilitó el Estado de derecho. Lo anterior llevó a que se produjeran grandes vacíos de la presencia estatal, que acompañados por una creciente privatización del espacio público –incluso muchas veces de uso delincuenciales–, produjeron un deterioro de la autoridad que en casos extremos se tradujo en la necesidad de una intervención cooperativa militar (como en Haití) o en graves situaciones en donde el crimen organizado y la delincuencia han ocupado territorios y comunidades, como las que ocurren en Guatemala, México o Brasil como consecuencia de las acciones de bandas ligadas al narcotráfico.

---

<sup>12</sup> CEPAL (2010), Panorama Social de América Latina, noviembre de 2010. Disponible en línea: [www.eclac.org](http://www.eclac.org)

Se requiere buscar e incentivar el desarrollo humano. Es decir, un desarrollo centrado en el bienestar de las personas, que promueva la creación de capacidades para que lleven la vida que deseen llevar. Un desarrollo que suscite la participación social y el empoderamiento de los individuos, que desde las particularidades propias de cada país y cada población plantee las metas y objetivos para generar bienestar. Que involucre el crecimiento económico como medio y no como fin en sí mismo; que lo considere, más bien, prima de un desarrollo integral. Que tome en cuenta la sustentabilidad ambiental, social y cultural.

### **Importancia de la autonomía regional**

El aumento de las capacidades de los Estados latinoamericanos y de sus poblaciones promueve su autonomía. Ello abre espacio para menores condicionamientos de la ayuda. Como se señaló anteriormente, la cooperación internacional no debe ser condicionada, las recetas predeterminadas sin importar los contextos no resultan efectivas, ni para superar vulnerabilidades, ni para establecer realidades nuevas y diversas. Los Estados y sus poblaciones deben construir capacidades para desarrollar su proyecto de país y desde allí gestionar la cooperación internacional.

Los Estados con mayores capacidades están aptos para ver que, dado el carácter transnacional de numerosas amenazas, muchas de las problemáticas que los aquejan no son enteramente su responsabilidad, y que por lo tanto están en condiciones de exigir la corresponsabilidad en la lucha contra temas como el aumento del narcotráfico, el cambio climático y la crisis alimentaria, por ejemplo. La interdependencia conlleva una demanda de concertación y cooperación, no hay otro tipo de alternativas viables en el contexto global y transnacionalizado.

Una mayor autonomía regional y una mayor capacidad de las poblaciones latinoamericanas permiten que en el debate en torno al desarrollo esté presente una diversidad de actores, aumentando el número de ideas, y por lo tanto enriqueciendo las discusiones y las acciones. Asimismo, para que la cooperación internacional sea más legítima, el país receptor debe incluir su voz en el proceso. Ésta debe tener capacidad de integración y contener a las voces internas dentro de ese país. Es decir, se requiere fomentar lo que la Agenda de Accra denomina “asociaciones más inclusivas”, que tomen en cuenta la diversidad de actores. Esto implica un importante reto de coordinación, y los países deben ser conscientes de que deben someterse a él.

Sin duda, el ser más inclusivos permite la generación de mayor diálogo, dando oportunidad al surgimiento de distintas voces. Sobre esto es importante señalar el valor de la comunicación. Las acciones de cooperación deben ser de conocimiento público, no sólo para aumentar y asegurar su transparencia, sino además para darle mayor legitimidad y apoyo social, tanto desde el país donante como en el país receptor.

### **El mundo y la región tienen múltiples voces**

Ningún país es igual a otro. Más aun, dentro de cada uno la heterogeneidad es la norma. Cada país incluye una diversidad de grupos con demandas divergentes que deben ser atendidas y tratadas de acuerdo a su particularidad. Sin embargo,

no puede negarse que en ocasiones las necesidades básicas son las mismas: educación, comida, vivienda digna y empleo son algunas de las necesidades que muchos grupos poblacionales requieren de manera apremiante en la región y en el mundo. En América Latina, la pobreza y la vulnerabilidad afectan de forma más importante a los niños y las niñas, a las mujeres y a grupos étnicos, como los afrodescendientes y los pueblos indígenas. Para aumentar el desarrollo humano y para asegurar la dignidad humana deben buscarse las formas de cubrir las necesidades básicas de las personas.

En este sentido, alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) es importante en tanto éstos representan parámetros sumamente básicos para el bienestar de las personas. Ahora bien, el hecho de que se esté cerca de cumplirlos, o de que se logre cumplir algunos, no debe llevar a pensar que se ha conseguido todo y que ya no es necesario hacer esfuerzos, por el contrario, las metas deben sofisticarse una vez alcanzadas.

Asimismo, el hecho de que existan países cuyas posibilidades de alcanzar los ODM sean mucho más lejanas que las de los latinoamericanos, no quiere decir que se deba abandonar la cooperación con la región. Por el contrario, la cooperación internacional aún es muy necesaria en los países latinoamericanos. América Latina es una zona muy heterogénea que vive problemáticas muy serias que afectan de forma diferente a su población, y que por lo tanto requieren de la cooperación internacional:

- Región inequitativa y pobre: en América Latina, en 2010, viven 180 millones de pobres de los cuales 72.000.000 viven en la indigencia<sup>13</sup>. Además, es la región más inequitativa del mundo. El 20% de la población más rica concentra más del 50% de la riqueza.

---

<sup>13</sup> CEPAL (2010), Panorama Social de América Latina, op. cit.



**AMÉRICA LATINA, MÁS ALLÁ DE 2015:  
ESCENARIOS DEL DESARROLLO GLOBAL  
Y LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL**



# AMÉRICA LATINA, MÁS ALLÁ DE 2015: ESCENARIOS DEL DESARROLLO GLOBAL Y LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL<sup>14</sup>

José Antonio Sanahuja

*Investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid*

El sistema internacional y las agendas de desarrollo global están atravesando un periodo de cambio rápido y de gran intensidad. América Latina se presenta como una realidad en ascenso, pero también más diversa y heterogénea, y enfrenta desafíos de desarrollo más complejos y diferenciados, que no responden bien a la agenda definida en el marco de Naciones Unidas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), cuya vigencia expirará en 2015.

Con sus logros y retos pendientes, con 2015 y el fin de los ODM se cerrará un ciclo de veinticinco años de política global de desarrollo centrada en la lucha contra la pobreza, que exige la valoración de lo ocurrido y la definición de una nueva agenda global de desarrollo. En ese marco, este capítulo examina brevemente las tendencias de cambio que afectan al sistema internacional en su conjunto, así como al ascenso y creciente diferenciación interna de América Latina; la redefinición de sus agendas de desarrollo, en tanto región de renta media, y los posibles escenarios y visiones que definirán las metas y las políticas de desarrollo posteriores a los ODM, que serán el marco de referencia obligado de las políticas de cooperación al desarrollo que afectarán a la región y sus principales socios externos, como España y la Unión Europea (UE).

## **I. La nueva geografía política del desarrollo y las relaciones Norte-Sur. Cambio de poder y ascenso de los países emergentes.**

No es este un periodo histórico en el que el sistema internacional presente una fisonomía definida y estable, como ocurría, por ejemplo, en la Guerra Fría. En ese periodo, instituciones, ideas y fuerzas materiales se articularon durante décadas en una estructura claramente bipolar, con las dinámicas Norte-Sur surgidas de la descolonización como otro de sus ejes ordenadores. Con el decenio de los noventa, el final de la Guerra Fría y los procesos de globalización han dado paso a una etapa de cambio estructural, sin que exista una estructura histórica claramente definida en el sistema internacional, como la que representó la Guerra Fría.

---

<sup>14</sup> La renovación de la Cooperación Iberoamericana. TRANSFORMACIONES PARA UNA GENDA POST-2015. Salvador Arriola, Rafael, Garranzo Laura, Ruiz Jiménez (coords.). Secretaría General Iberoamericana, España, 2013. Consultado el 14 de septiembre de 2015 en la dirección  
URL:[http://www.academia.edu/3738702/Am%C3%A9rica\\_Latina\\_m%C3%A1s\\_all%C3%A1\\_de\\_2015\\_escenarios\\_del\\_desarrollo\\_global\\_y\\_las\\_pol%C3%ADticas\\_de\\_cooperaci%C3%B3n\\_internacional](http://www.academia.edu/3738702/Am%C3%A9rica_Latina_m%C3%A1s_all%C3%A1_de_2015_escenarios_del_desarrollo_global_y_las_pol%C3%ADticas_de_cooperaci%C3%B3n_internacional)



En lo que se refiere a las fuerzas materiales, están cambiando aceleradamente las fuentes, la naturaleza y las pautas de distribución del poder y la riqueza, como consecuencia de la gran transformación que se ha vivido en la economía política global, y en particular al proceso de transnacionalización económica, de aparición de cadenas productivas globales, y a los fuertes flujos de inversión extranjera que se han dirigido a las economías en desarrollo. A este proceso sin precedentes de desplazamiento de la riqueza o *shifting wealth* hacia Asia y otros países emergentes se han sumado los efectos de la crisis en los países más ricos, produciendo una intensa convergencia de renta entre unos y otros, que altera radicalmente las tradicionales divisiones y jerarquías entre el Norte y el Sur. Pero este reequilibrio de poder también supone un visible desplazamiento del centro de gravedad de la economía y la geopolítica global.

No se trata solo de que en pocos años, conforme a distintas proyecciones, algunos países emergentes estarán entre las mayores economías del mundo o de que, en particular, el PIB de China pueda superar al de Estados Unidos en 2017, en menos de una generación.

Se trata, también, de que el área nor-atlántica pueda perder su centralidad frente al ascenso de Asia-Pacífico, prefigurando un mundo “post-occidental” o, en palabras de Fareed Zakaria, “postestadounidense”.<sup>15</sup> En los países en desarrollo se observa un doble proceso de ascenso y diferenciación. Más allá del fuerte crecimiento económico de las últimas décadas, algunos países emergentes se reconocen a sí mismos como nuevas potencias y sobre todo han sido ya reconocidos como tales por actores ya establecidos, sea a través de su categorización como BRICS por parte de Goldman Sachs, mediante mecanismos como el llamado “diálogo ampliado” que la OCDE mantiene con los países emergentes, o las “asociaciones estratégicas” que la UE o Estados Unidos han ido estableciendo con algunos de ellos, o de su incorporación selectiva a las estructuras emergentes de la gobernanza global. Como ilustra su incorporación al G-20, la crisis económica global propició ese (tardío) reconocimiento de su estatus como potencias por parte de un desacreditado y poco efectivo G-7. Este ascenso se expresa también mediante políticas exteriores más asertivas, plataformas de concertación como IBSA (India-Brasil-Sudáfrica) o las Cumbres de los BRICS, y “nuevos regionalismos” que buscan mayor autonomía para las políticas exteriores y de desarrollo, como la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) o la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

---

<sup>15</sup> La bibliografía sobre esta cuestión es ya ingente. Cabe señalar, entre otros, Fareed Zakaria, *The Post-American World*. Nueva York, W. W. Norton & Company, 2008; Parag Khanna, *The Second World: How Emerging Powers Are Redefining Global Competition in the Twenty-first Century*. New York, Random House, 2009; Kishore Mahbubani, *The New Asian Hemisphere. The Irresistible Shift of Global Power to the East*. New York, Public Affairs, 2009; y OECD, *Perspectives on Global Development: Shifting Wealth*. París, Development Centre, OECD.

## ¿Existe aún el Sur Global? La creciente heterogeneidad de los países en desarrollo.

El ascenso de los emergentes, empero, supone también una creciente diferenciación y mayor heterogeneidad en cuanto al tamaño económico, niveles de renta, estrategias de desarrollo e inserción internacional, y orientación política. En los extremos de ese proceso de diferenciación creciente —cabría hablar, incluso, de polarización—, se observan, por un lado, las “estrellas ascendentes” que por tamaño y peso económico ya se miden con los países más ricos, y por otro países muy pobres, con instituciones frágiles y, en no pocos casos, conflictos armados. Las brechas económicas y sociales entre los Países Menos Adelantados y los países de renta media-alta son en algunos casos más grandes que las que existen entre estos últimos y algunos países de la OCDE o de la UE. Los países emergentes se enfrentan en muchos casos a los desafíos de desarrollo propios de países de renta media (PRM), así como a los riesgos asociados a las “trampas de ingreso intermedio” (*middle income traps*) y/o los “riesgos globales” derivados de su mayor exposición a dinámicas transnacionales. En esas agendas tienen un lugar central cuestiones como la cohesión social y las nuevas demandas de las clases medias, el fortalecimiento institucional, las políticas de competitividad, la educación superior, ciencia y la tecnología, los “cuellos de botella” de infraestructura o los problemas de acceso a los mercados externos. Son agendas, significativamente, cada vez más convergentes con los desafíos de desarrollo que también enfrentan los países más ricos. En el otro extremo, como se indicó, se encontrarían países que se ven atrapados en círculo viciosos de pobreza, fragilidad institucional, dependencia económica y, en algunos casos, violencia y conflicto armado, en los que se combinan dinámicas internas con procesos de alcance transnacional ubicados en el “lado oscuro” de la globalización.

Con ello, expresiones como “el Sur Global”, “países en desarrollo”, “relaciones Norte- Sur” o los criterios tradicionales de clasificación por niveles de renta se convierten en generalizaciones cada vez menos útiles para el análisis del sistema internacional y para las agendas de desarrollo. No ha de sorprender, por ello, que se propongan nuevos agrupamientos o criterios de clasificación que, pretendiendo tener más capacidad explicativa, también responden a la voluntad, a menudo explícita, de modificar percepciones y orientar la actuación y decisiones de los actores internacionales.

Junto a los ya citados “BRICS, aparecen los “CIVETS” y los “EAGLE” o *erging and Growth-Leading Economies*. En el otro extremo, encontraríamos el ya clásico agrupamiento de Países Menos Adelantados (PMA), establecido por Naciones Unidas; los denominados “Estados frágiles”, el eufemístico acrónimo de “LICUS” o *Low Income Countries under Stress* del Banco Mundial, o el más explícito de “FRACAS”, propuesto por Oxfam para referirse a los *Fragile and Conflict Affected States*. Estas clasificaciones no son inocentes: tienen evidentes implicaciones para el reconocimiento y auto-reconocimiento de sus integrantes. Las referidas a emergentes surgen de los servicios de estudio de bancos internacionales, mientras que los otros agrupamientos referidos han sido elaborados por actores de desarrollo y ONG. La cuestión no es baladí, pues en esos acrónimos y criterios de clasificación subyacen, juicios normativos,

intereses económicos y de poder, y exigencias de auto-legitimación de actores internacionales que inciden en la conformación de las visiones del mundo y de las cartografías y geopolíticas de la distribución del poder y la riqueza, que van a tener una importancia decisiva en la definición de las nuevas metas y políticas globales de desarrollo.<sup>16</sup>

### **¿Hacia un mundo postoccidental?. Crisis de modelos en los países avanzados.**

Estos procesos de cambio y desplazamiento de poder no solo suponen “el ascenso del resto”, en la expresión de Fareed Zakarí, sino que suponen un severo cuestionamiento de las bases materiales, institucionales e ideacionales de la supremacía de Occidente y de los países avanzados. Se trataría del fin de ciclo histórico de Occidente, y de la erosión o declive de su poder y legitimidad para seguir manteniendo el orden económico liberal de postguerra, en el que se han insertado las políticas de desarrollo global y las reglas del comercio o de la financiación del desarrollo.

De forma esquemática, ese declive se observaría en tres dinámicas de cambio que se interrelacionan. En primer lugar, la crisis económica da fin a un ciclo de sobreendeudamiento en las economías avanzadas que expresa la profunda contradicción de la que dependería su viabilidad futura: las presiones competitivas de la globalización —en particular, la irrupción en pocos años de cientos de millones de trabajadores de bajos salarios en la economía global— exigen la reducción de los ingresos reales de los trabajadores de los países más ricos, especialmente de los de menor cualificación, así como las cargas fiscales de los gobiernos. Sin embargo, en esas economías el crecimiento se ha basado tanto en un fuerte gasto público, como en el consumo privado.

El recurso al crédito por parte de los particulares y gobiernos, en un periodo en el que la acumulación de reservas de divisas en los propios países emergentes ha sido una importante fuente de liquidez internacional, permitió sortear esa contradicción a lo largo de las dos últimas décadas, pero la crisis actual revelaría que ese modelo de crecimiento en la OCDE, y en particular en Estados Unidos, ya no sería viable. Se iniciaría, así, una etapa de fuerte des-endeudamiento, consolidación fiscal y bajas tasas de crecimiento para el conjunto de la OCDE, con el consiguiente efecto de reducción de los desequilibrios globales y un cambio importante en los patrones de crecimiento a escala mundial, más “desglobalizado” y con más peso de la demanda interna en los países emergentes.

En segundo lugar, el proceso antes descrito, unido a las dinámicas demográficas propias de sociedades avanzadas, pone en cuestión la viabilidad del Estado de

---

<sup>16</sup> Existen otras propuestas de clasificación basadas en argumentos de desarrollo más complejos, pero su alcance es, hasta ahora, eminentemente académico. Vease Andy Sumner y Sergio Tezanos, *Beyond Low and Middle Income Countries: What if There Were Five Clusters of Developing Countries?* Brighton, Institute of Development Studies (IDS), Working paper nº 404, 2012.

Bienestar y, en un sentido más amplio, de los “pactos sociales” de post-guerra vigentes en toda la OCDE. Por una parte, supone un acusado incremento de las brechas salariales y la desigualdad de ingreso que ya están reflejando las estadísticas de Eurostat o la OCDE, que se mencionan más adelante. Por otra parte, crecientes dificultades para financiar las políticas sociales y en particular los amplios sistemas previsionales. Ello comporta crecientes problemas de cohesión social, e incluso desafección o tensiones políticas en unos sistemas democráticos cuya legitimidad depende en gran medida —al menos en cuanto a legitimidad de resultado— de la materialización de derechos económicos y sociales y del mantenimiento de sociedades de clases medias que en buena medida se explican por el alcance de la acción redistributiva del Estado.

En tercer lugar, y relacionado con los dos procesos anteriores, se debilita el liderazgo o “poder blando” de Occidente como modelo o referencia normativa para el conjunto del sistema internacional. La crisis económica, generada en este caso en el corazón del capitalismo anglosajón, sus consecuencias sociales y las evidentes dificultades de los sistemas democráticos en su gestión, tanto en Europa como en Estados Unidos, han erosionado la viabilidad y el atractivo de “Occidente” y sus fórmulas y valores, sea en su versión “anglosajona” o en la variante “continental o “renana” sobre el que se ha basado la experiencia de la UE. Evidentemente, todo lo anterior no supone un declive rápido e inevitable de Occidente, pues ese es en gran medida autoinfligido: más allá del ascenso de los países emergentes, Estados Unidos se ha debilitado a sí mismo con “guerras hegemónicas” en Afganistán e Irak que han erosionado su liderazgo político y han agravado, en vez de resolver, sus graves problemas fiscales y de endeudamiento, mientras el mundo cambiaba aceleradamente alrededor. La UE, por su parte, lleva más de diez años en el ensimismamiento al que han llevado sus reformas institucionales y el proceso constitucional, y ahora se ve sumida en las urgencias de la crisis del euro, soslayando desafíos estratégicos en el ámbito demográfico, tecnológico y de su proyección como actor internacional. El declive de ambos actores no es, por lo tanto, un destino ineluctable.

De igual manera, el ascenso continuado de los países emergentes no supone que no se vean afectados por riesgos globales o por la inestabilidad política, o las “trampas de renta media”. Pero no se puede obviar que se han conformado nuevas constelaciones en la distribución del poder y de riqueza global, cambios en las instituciones y las ideas sobre las que se sostiene el orden —o desorden— internacional, y un visible reequilibrio en la posición de los países más ricos frente al resto, en el que Occidente ya no es ni va a ser el líder indiscutido.

### **Menos pobreza extrema, más desigualdad global: cambios en las cartografías de la pobreza y la desigualdad global hacia 2015.**

En marzo de 2012, el Banco Mundial difundió una importante noticia referida a las metas internacionales de desarrollo. Basándose en los cálculos más recientes sobre la incidencia de la pobreza global, este organismo concluyó que en 2010, cinco años antes de lo previsto, se habría logrado alcanzar la más importante de las metas incluidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): la reducción a la mitad de la tasa de incidencia de la pobreza extrema de

1990 para el año 2015.<sup>17</sup> Desde que en 1981 el Banco Mundial empezó a realizar el cómputo de la población mundial en situación de pobreza, en el periodo 2005-2008, por primera vez, los datos indican una disminución tanto en la tasa de pobreza como en el número total de pobres en las seis regiones del mundo en desarrollo. Se estima que en la década de 2000, la tasa de pobreza extrema descendió a un ritmo del 1% anual, y ese descenso no se detuvo a pesar del impacto negativo del aumento de los precios de los alimentos entre 2007 y 2010.<sup>18</sup>

Se trata de un dato positivo que, sin embargo, no debiera llevar a la autocomplacencia. Si se desagrega ese dato global, hay importantes disparidades por países y regiones en la reducción de la pobreza extrema, con importantes rezagos, y un buen número de países que no lograrán alcanzar ese objetivo en el año fijado. En otras metas de desarrollo contempladas por los ODM hay también enormes retrasos y grandes disparidades de desempeño. Por ello, seguirán teniendo relevancia, por mucho que en 2015 dejen de estar vigentes como objetivos globales de desarrollo. Que para esa fecha, según las proyecciones del Banco Mundial, en torno a 1.000 millones de personas continúen en situación de pobreza extrema y/o que padezcan hambre, seguirá siendo un imperativo político y ético para la comunidad internacional que no puede ser soslayado.

En efecto, más allá de los grandes agregados, existen importantes disparidades que existen según regiones y países. La reducción de la pobreza más acusada se observa en Asia Oriental y en el Pacífico, en donde entre 1981 y 2008 la tasa de pobreza extrema pasó del 77,2% al 14,3% de la población total. Pero aún más acusada fue esa disminución en China, cuya tasa de pobreza extrema descendió en ese periodo del 84% al 13% de su población. En términos globales, si se excluye China, las cifras no son tan favorables, pues el número total de personas en situación de pobreza extrema permaneció prácticamente invariable, en torno a los 1.100 millones de personas.

Europa Central y Asia Central, América Latina y el Caribe y el Mediterráneo y el Norte de África también muestran resultados favorables, pues en todos estos casos las metas de pobreza se han alcanzado antes del plazo de 2015. No ocurre así en Asia Meridional y en África Subsahariana. En Asia, la insuficiente reducción de la tasa de pobreza extrema también significa que el número total de personas pobres, por efecto de las dinámicas demográficas, haya permanecido prácticamente invariable en los últimos veinte años, en torno a 570 millones de personas. La situación más preocupante, sin embargo, se observa en África Subsahariana. Ésta es la región más alejada del cumplimiento de los ODM, y no solo en lo que se refiere a la reducción de la pobreza extrema. En los últimos treinta años, esa región solo ha logrado reducir la tasa de pobreza

---

<sup>17</sup> Banco Mundial, "El Banco Mundial percibe avances en la lucha contra la pobreza extrema, pero advierte sobre vulnerabilidades", comunicado de prensa nº 297/2012/DEC, 28 de febrero. Véase también *The Economist*, "A fall to cheer. For the first time ever, the number of poor people is declining everywhere", 3 de marzo de 2012.

<sup>18</sup> Véase Shaosua Chen y Martin Ravallion, *An update to the World Bank's estimates of consumption poverty in the developing world*, Washington DC, World Bank, 2012.

extrema en algo más de tres puntos, mientras que el número total de personas en esa situación prácticamente se ha duplicado, pasando de 204 a 386 millones.

Los importantes avances que se han registrado en la reducción de la pobreza extrema a escala global plantean una pregunta obvia: ¿adónde han ido todas aquellas personas que han dejado de estar en la miseria? Y la respuesta inmediata es que siguen siendo pobres, según la definición del Banco Mundial basada en una línea de pobreza de 2 dólares diarios por persona. Esto no quiere decir que no haya habido un amplio desplazamiento de población hacia estratos superiores, pues uno de los procesos de cambio social más relevantes en la última década es el aumento de las clases medias en países emergentes como Brasil o China. Ello plantea nuevas demandas de desarrollo, en particular, en el acceso y la calidad de la salud, la educación, la protección social o la seguridad ciudadana, y, en general, en los derechos y deberes asociados a la ciudadanía efectiva.

A escala agregada, sin embargo, la tasa de incidencia y las cifras globales de pobreza regular o no extrema han permanecido prácticamente sin variación. La reducción de la tasa de pobreza regular es atribuible, en gran medida, a la reducción de la pobreza extrema que se incluye en esa cifra. En términos del cómputo de personas, entre 1981 y 2008 el número total de pobres pasó de 2.585 a 2.471 millones de personas. Como en el caso de la pobreza extrema, los mayores avances se han dado en China, donde también disminuyó significativamente el número de personas por debajo del umbral de pobreza de 2 dólares diarios. Si se excluye a China, las cifras incluso han aumentado, y en ese periodo el número total de personas pobres pasó de 1.613 a 2.077 millones. Lo que esto quiere decir es que salvo en el caso de ese país, en el resto del mundo se ha tenido más éxito en combatir la pobreza extrema, conforme a las metas de los ODM, que en hacer frente al problema más general de la pobreza, no contemplado en esas metas.

Todo ello ha tenido importantes consecuencias para la geografía de la pobreza, tanto extrema como regular. Como señala Andy Sumner, cuatro quintas partes de la población en situación de pobreza vive en países de renta intermedia, y según sus proyecciones, esa situación se mantendrá hacia los años 2025-2030.<sup>19</sup> Otros autores, basándose en proyecciones más optimistas sobre países como India o Indonesia, objetan esas estimaciones y afirman que en esas fechas la pobreza se habrá vuelto a concentrar en los países más pobres. Utilizando la fragilidad como criterio de clasificación, estos autores subrayan que de 1990 a 2010 la población en situación de pobreza en Estados no frágiles pasó de unos 2.000 a unos 200 millones de personas, mientras que la que vive en Estados frágiles ha permanecido invariable, en torno a 500 millones de personas, y seguirá en esas cifras hacia 2025.<sup>20</sup> Muchos de estos países estarían, en suma,

---

<sup>19</sup> Andy Sumner, *Where Do The World's Poor Live? A New Update*, Sussex: Institute for Development Studies (IDS), working paper n° 293, junio de 2012.

<sup>20</sup> Homi Kharas y Andrew Rogerson, *Horizon 2015. Creative destruction in the aid industry*, Londres: Overseas Development Institute (ODI), 2012. Véase también "The Geography of Poverty. Working out how to help the world's poorest depends on where they live". *The Economist*, 12 de septiembre de 2012.

en el grupo de los FRACAS o *Fragile and Conflict-Affected States*, según la clasificación, ya citada, propuesta por Duncan Green, de Oxfam.

De nuevo, estos agrupamientos tienen gran relevancia: si la pobreza se concentra en los PRM, con rentas promedio relativamente más altas, y está cada vez más ligada a la desigualdad, los propios países afectados podrán afrontarla con políticas que combinen aumentos del empleo y medidas redistributivas, como sugieren las experiencias recientes de Brasil o China. Pero si es un fenómeno ligado a los países más pobres y a situaciones de fragilidad estatal, la ayuda externa debería seguir teniendo un papel importante, lo que obviamente es una cuestión clave de cara al debate académico y político sobre las metas internacionales de desarrollo que habrán de suceder a los ODM después del año 2015, así como las políticas y los medios a desplegar para su consecución.

Al igual que ha ocurrido con las estadísticas globales sobre pobreza, en los últimos años los análisis del Banco Mundial han permitido un mejor conocimiento de la realidad y tendencias de la desigualdad. Lo que emerge de estos datos es una doble paradoja: por un lado, aunque disminuye la pobreza, aumenta la desigualdad, como ilustraría el caso, sobre todo, de China y de otros países emergentes. Y, por otro lado, aunque disminuye la desigualdad entre países, aumenta entre las personas, a causa de la mayor polarización en la distribución de la renta al interior de la mayor parte de los países, sean en desarrollo, emergentes, o avanzados.

Según la conceptualización de Branko Milanovic, la desigualdad puede medirse de tres maneras.<sup>21</sup> En primer lugar, la desigualdad internacional (medición no ponderada) compara el PIB per cápita promedio de los diferentes países y revela si hay convergencia de renta entre ellos, más que la desigualdad “real”. Según esta medición, la desigualdad internacional permaneció estable de 1960 a 1980, registrándose un fuerte incremento a partir de ese año, y aunque disminuye a partir de 2005, sigue siendo más alta que antes de ese aumento. En segundo lugar, el cálculo de la desigualdad internacional ponderada en función del tamaño de la población de cada país, que por ello se aproxima en mayor medida a un cálculo “real” de la desigualdad. Según este cálculo desde 1960 y en particular desde 1980 se ha producido una marcada reducción de la desigualdad, en gran medida debido al crecimiento económico de China y, en menor medida, de India.

Sin embargo, como señala el propio Milanovic, el concepto de “desigualdad global”, más que “internacional”, es el que mejor mide la desigualdad “real”, que se produce entre personas y no entre países. Se basa en un análisis agregado de los datos de encuestas de hogares de todo el mundo, obviando los promedios nacionales, por lo que es más sensible a la desigualdad interna que rige en cada país. Este autor ha calculado estos índices con los datos del Banco Mundial para 122 países, observando un ligero aumento de la desigualdad y, lo más

---

<sup>21</sup> Para esa conceptualización, y los datos posteriores, véase Branko Milanovic, *La era de las desigualdades. Dimensiones de la desigualdad internacional y global*, Madrid: Sistema, 2006; “Global inequality recalculated and updated: the effect of new PPP estimates on global inequality and 2005 estimates”, *Journal on Economic Inequality*, nº 10, 2012, pp. 1-18; y Pedro Olinto y Jaime Saavedra, “An overview of global income inequality”, *Inequality in focus*, nº 1, World Bank, 2012, pp. 1-4.

significativo, que las disparidades globales son muy altas, muy por encima de las que existen en cualquier país, y ello se debe, precisamente, al fuerte aumento de la desigualdad interna en algunos países emergentes, y en particular en China. Esa tendencia apunta a que, dado su tamaño, China será un contribuyente claro al aumento de la desigualdad global, aunque su crecimiento económico disminuya la desigualdad internacional. En América Latina y el Caribe, la región con mayor desigualdad del mundo desde 2003, los índices han mejorado en la mayor parte de los países. Es remarcable el descenso de Brasil, en gran medida inducido por las eficaces políticas redistributivas de los últimos diez años. Sin embargo, la región sigue teniendo algunos de los peores índices de desigualdad interna del mundo, y se mantendrán durante algún tiempo, dado que los descensos que se han registrado son lentos y, además, frágiles y reversibles. En la OCDE todos los datos apuntan a un marcado aumento de la desigualdad en la mayor parte de los países debido tanto a tendencias de largo plazo relacionadas con el cambio tecnológico y las presiones competitivas de la globalización sobre los salarios y los sistemas de bienestar social, como al impacto de la crisis económica y al desempleo, que ha acelerado fuertemente ese proceso, poniendo en tela de juicio los “pactos sociales” básicos.<sup>22</sup>

## **II. América Latina: ascenso, diferenciación y reequilibrio de poder.**

América Latina no es ajena a los rápidos e intensos cambios en la naturaleza, las fuentes y las pautas de distribución del poder que caracterizan al sistema internacional y su visible desplazamiento hacia Asia-Pacífico. En ese contexto, la región también experimenta un doble proceso de ascenso y creciente diferenciación. La región aumenta su peso económico y político, con países que se afirman como líderes regionales y afianzan su influencia global como países emergentes. Con mayor confianza en sí mismos, esos países ensayan políticas exteriores más asertivas y de mayor alcance, con nuevas formas de regionalismo y de multilateralismo que buscan, de manera expresa, ampliar los márgenes de autonomía de la región en un mundo que se percibe multipolar. La aparición de instancias como el G-20 o la reforma de los procedimientos decisorios de los organismos financieros internacionales son ventanas de oportunidad para una mayor influencia de la región en las estructuras emergentes de la gobernanza global.

El ascenso de América Latina y el Caribe y la crisis de la UE, y en particular la que sufren España y Portugal, han significado un importante reequilibrio de las relaciones birregionales entre América Latina y el Caribe y la UE, atenuando algunas de sus clásicas asimetrías.<sup>23</sup> La crisis que atraviesa la UE, la más grave desde su creación, pone en cuestión la propia idea y “modelo” de integración europea como referente para América Latina. Durante años, América Latina y el

---

<sup>22</sup> OCDE, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris: OECD, 2008; y *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*, Paris: OCDE, 2011.

<sup>23</sup> Un examen más amplio de esta cuestión, en Sanahuja, J. A. (2012), “La crisis europea y América Latina y el Caribe: mutaciones y reequilibrios en las relaciones birregionales”, en Rojas Aravena, F. (ed.), *América Latina y el Caribe: Relaciones internacionales en el siglo XXI, diplomacia de cumbres y espacios de concertación regional y global*, Buenos Aires, Teseo/FLACSO, pp. 105-150, y en Gratius, S. y Sanahuja, J. A. (2013), “Enseñanzas latinoamericanas a la crisis del euro”, *Política Exterior*, nº 151, enero-febrero, pp. 144-154.



Caribe vieron en la UE un referente político en cuanto a la integración regional, el modelo de economía social de mercado, la cohesión social y las políticas públicas. Sin embargo, a causa de la crisis la UE también empieza a ser vista como modelo de integración en crisis y como origen y causa de problemas, en particular el posible contagio de la recesión económica y de las turbulencias financieras procedentes de Europa. Como consecuencia de todo lo anterior, la UE está cada vez menos en condiciones de dar lecciones, y los consejos parecen venir del otro lado del Atlántico. Si tanto España como la UE en su conjunto han sido un apoyo tangible a la hora de afrontar desafíos en cuanto a la paz, la democratización y el desarrollo, América Latina parece ahora capaz de asumirlo por sí sola, ya que cuenta con más recursos y confianza en sí misma, y nuevos agrupamientos regionales que buscan incrementar su autonomía como CELAC o UNASUR. Finalmente, la UE también parece ser una opción menos relevante para la diversificación de las relaciones exteriores, frente a las oportunidades que se perciben en la región Asia-Pacífico.

El ascenso internacional de América Latina, sin embargo, no es homogéneo, y a menudo comporta una mayor heterogeneidad y diferenciación interna entre los países de la región. Pese a haber una mejora generalizada, existen visibles diferencias en el desempeño económico de cada país, que no permiten reducir, y en ocasiones han podido aumentar las “brechas” que existen en el interior de la región en cuanto a renta, desarrollo socioeconómico, gobernanza democrática, ejercicio de los derechos de ciudadanía, y pobreza y desigualdad. Los positivos resultados mostrados por la mayor parte de los países parecen dejar atrás, o reducen la importancia de algunos problemas clásicos del desarrollo latinoamericano, pero plantean otros nuevos, como los propios de países de renta media (PRM), y en particular, los riesgos de las ya mencionadas “trampas de renta media” (*middle income traps*). De igual manera, hay marcadas diferencias en la importancia que cada país otorga a problemas transnacionales y a los riesgos globales para la gobernabilidad y el desarrollo, como el cambio climático o el crimen transnacional. Esas cuestiones, de hecho, ocupan un papel muy disímil en las agendas domésticas, en la política exterior y en las prioridades de cooperación de cada gobierno, a menudo sin relación directa con el grado de incidencia y de vulnerabilidad ante los mismos de cada uno de los países de la región.

Esa diversidad se observa también en las estrategias de desarrollo adoptadas. Lejos queda el periodo en el que se asumían de forma generalizada, aun con variantes nacionales, las políticas del Consenso de Washington. Las dudas sobre ese modelo surgidas tras las crisis financieras vividas desde mediados de los noventa, la aparición de las estrategias de desarrollo más abiertas del llamado “postconsenso de Washington”, las transformaciones de la estructura productiva y de las exportaciones, y el cambio de ciclo político que la región ha vivido desde mediados de 2000 son, entre otros, los factores que han dado paso a un panorama más diverso de políticas de desarrollo, de modalidades y estrategias de inserción internacional y de visiones del regionalismo y la integración regional. En concreto, algunos países de la región mantienen políticas liberales ortodoxas, otros apuestan por el modelo alternativo del “socialismo del siglo XXI”, y en otros casos se plantean distintas combinaciones

de estabilidad macroeconómica, inclusión social y desarrollo industrial que se situarían en el marco del denominado Consenso de Brasilia.

## **AMÉRICA LATINA, MÁS ALLÁ DE 2015: ESCENARIOS DEL DESARROLLO GLOBAL**

De igual manera, se observan tendencias diferenciadas en cuanto a la inserción internacional de la región. Cabe observar, por un lado, la consolidación de un espacio económico norteamericano, cada vez más articulado con la economía estadounidense a través de acuerdos de libre comercio, y otro al sur del continente, en torno a Mercosur y la paulatina conformación de un área de libre comercio sudamericana. Por otro lado, se reorientan las exportaciones de la región, con importantes diferencias entre países: se reduce la importancia de los destinos tradicionales de Estados Unidos y la UE, se observa un declive relativo del comercio intrarregional y crece con fuerza la importancia de los mercados asiáticos y en especial de China. En materia de inversión extranjera directa (IED), si bien se mantiene la primacía de los flujos originados en la UE, aumentan con fuerza los procedentes de Asia. Esos cambios, en particular en las economías sudamericanas, comportan un polémico proceso de “reprimarización”, que si bien puede dinamizar el crecimiento a largo plazo, también puede ser un factor añadido de vulnerabilidad, y desalentar políticas de modernización productiva que permitan que la región diversifique su estructura económica y sus exportaciones, en el necesario tránsito hacia un modelo productivo de mayor valor añadido y contenido tecnológico.

Lógicamente, estas tendencias no son solo el resultado de fuerzas o dinámicas de cambio en la economía política internacional. También se deben a opciones de política, en una visible “repolitización” del regionalismo y la integración regional. El retorno de la política al debate sobre el desarrollo también se refleja en las diferencias existentes sobre estrategias de desarrollo y modalidades de inserción internacional. Coexisten en la región de dos grandes visiones del regionalismo: por un lado, con una marcada visión liberal, la que representa la “Alianza del Pacífico”, que reactualiza las estrategias “radiales” (*hub and spoke*) del “regionalismo abierto”, basada en tratados de libre comercio (TLC) con Estados Unidos y la UE, y con una marcada orientación hacia la región Asia-Pacífico, tratando de ubicar a sus miembros en las cadena productivas globales que tienen su centro en la esa región. Por otro lado, otros países han adoptado las estrategias del “regionalismo postliberal”, que inciden en su dimensión política y de seguridad y en la búsqueda de autonomía regional, con un papel más destacado de las políticas públicas en el desarrollo, en campos como la infraestructura y la energía. Sus expresiones institucionales serían un Mercosur ampliado y un perfil más político, con la incorporación de Venezuela, así como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Alianza de los Pueblos de nuestra América-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP)<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Sobre esta cuestión, véase, entre otros, Sanahuja, J. A: “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR”, en Serbin, A., Martínez, L. y Ramanzini, H. (coords.), *El regionalismo “post-liberal” en América*. La renovación de la cooperación iberoamericana.

*Las políticas de cooperación en América Latina y el Caribe: entre los Objetivos del Milenio, las agendas de renta media y la cooperación Sur-Sur. La redefinición transnacional de las agendas de desarrollo y la cooperación.*

Los procesos de globalización y transnacionalización suponen una creciente desterritorialización de los procesos de desarrollo, que limitan el alcance de las políticas adoptadas en los marcos nacionales para la reducción de la pobreza, el desarrollo socioeconómico, la sostenibilidad ambiental y la gestión de riesgos globales en ámbitos como la estabilidad financiera, la seguridad energética, el medio ambiente o los mercados alimentarios. Como ha señalado Ulrich Beck, en muchos ámbitos, para ser efectivas, las políticas nacionales de desarrollo habrán de “desnacionalizarse” y resituarse en marcos más amplios de cooperación internacional, con capacidad para movilizar la acción colectiva y asegurar la provisión de Bienes Públicos Globales y/o regionales.

A causa de este proceso de transnacionalización de la agenda de desarrollo, las políticas de cooperación ya no pueden limitarse a la clásica ayuda internacional y al patrón de relaciones Norte-Sur en el que en gran medida están basadas. Las agendas de cooperación internacional para el desarrollo trascienden la mera transferencia de recursos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) Norte-Sur y sus agendas de eficacia. Suponen responder a demandas crecientes de regulación de interdependencias económicas, sociales, ambientales o de seguridad, como los flujos comerciales y de inversión, las migraciones y las remesas o el cambio climático y la energía, entre otras cuestiones de alcance transnacional. Ello requiere, tanto en los países avanzados como en desarrollo, de una visión más amplia de políticas de desarrollo global, más que de políticas de ayuda.

En esa política global de desarrollo, el cumplimiento del principio de coherencia de políticas es uno de los principales retos. Como es sabido, este principio parte de la constatación de que la ayuda constituye solo un capítulo, y no siempre el más importante, del conjunto de políticas que afectan a los países en desarrollo —comercial y agrícola, las relacionadas con la inversión extranjera, la inmigración y asilo, paz y la seguridad—, cuyos efectos son mayores que los de la ayuda, pudiendo hacer fútiles los esfuerzos para aumentar su volumen y mejorar su calidad, si esas políticas operan en sentido contrario. En esos objetivos de coherencia de políticas no solo son relevantes las políticas nacionales, los actores internos y las dinámicas endógenas que promuevan una actuación más coherente y efectiva a favor del desarrollo. Una variable importante son las normas y estándares internacionales, adoptadas en marcos regionales y globales. En la medida que se amoldan a esas normas y estándares —es decir, al “regionalizarse” o “multilateralizarse”—, las políticas nacionales de cooperación y desarrollo podrán situarse en marcos de gobernanza regional y global del desarrollo que promuevan su coherencia y efectividad.

Más allá de los ODM: las agendas de desarrollo de los países de renta media de América Latina Por contar con una significativa proporción de su población en situación de pobreza extrema, los ODM y sus metas de reducción de la pobreza han tenido una indudable relevancia para América Latina y el Caribe. No obstante, esa agenda ha respondido en mayor medida a las necesidades de los

países de renta baja y los menos adelantados (PMA) en África o Asia, regiones que han ido recibiendo más AOD en desmedro de la que se concedía a América Latina<sup>25</sup>. A la postre esa agenda, a menudo interpretada de forma reduccionista, responde a las agendas de desarrollo de América Latina de forma parcial y limitada, dado que en ella la pobreza no es consecuencia de la falta de recursos, sino de la desigualdad y la exclusión, de debilidades institucionales y de una “economía política del mal gobierno” de la que se benefician las élites tradicionales.

La agenda de los ODM, por otra parte, pone el acento en las transferencias de AOD como instrumento básico de financiación del desarrollo y de inversión social. Sin embargo, en la mayor parte de América Latina, al estar ubicada en la franja de ingresos medios, la ayuda para sostener programas sociales ha ido perdiendo relevancia. No es el caso, obviamente, de los países más pobres. Pero la mayoría de los que se ubican en el grupo de renta media-baja (PRMB), y todo el grupo de renta media-alta (PRMA), pueden recurrir a otras fuentes de financiación externa, y muchos han puesto en marcha amplios programas sociales financiados con recursos internos, en lógicas que aúnan redistribución e inversión social. Además, la ayuda que la región ha recibido ha sido a menudo un (mal) sustituto de políticas de cooperación más amplias, en las que, como se indicó, el comercio, la deuda, la transferencia de tecnología o las reglas que regulan la IED tendrían tanta o más importancia que la AOD.

Algo similar puede decirse de la denominada Agenda de Eficacia de la Ayuda, planteada por la Declaración de París (2005) y la Agenda de Acción de Accra (2008). Esta agenda abordó aspectos críticos: evitar la fragmentación de la ayuda y la proliferación de donantes mediante el liderazgo y fortalecimiento de capacidades del país receptor, una actuación más coordinada de los donantes, una mayor responsabilidad y rendición de cuentas. Pero hay que recordar que esta agenda, muy tecnocrática, se centró en los flujos de AOD, dejando fuera las exigencias de coherencia en asuntos de comercio, deuda, IED, inmigración y remesas, acceso a la tecnología, política sobre drogas ilícitas o exportaciones de armas.

En un proceso de “repolitización” de la Agenda de Eficacia de la Ayuda, el debate se amplió para incluir otros actores —ONG, gobiernos locales, sector privado, donantes emergentes...— y, sobre todo, para abordar la gobernanza de la cooperación al desarrollo, en el marco del cambio de las relaciones Norte-Sur y el ascenso de los países emergentes. En el Foro de Alto Nivel de Busan (2011) se trataron estas cuestiones, reconociéndose el papel de la cooperación Sur-Sur (CSS) y la necesidad de una asociación global para un desarrollo eficaz más allá de los tradicionales patrones Norte- Sur de la ayuda al desarrollo.

En este contexto, hay que destacar de nuevo la relevancia de las agendas de cooperación con países de renta media. Conforme a lo ya indicado, una política de cooperación adaptada a los desafíos de los PRM debería centrarse en

---

<sup>25</sup> . Sanahuja, J. A: “Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Cooperación Sur-Sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe”, *Pensamiento Iberoamericano*, 2011, nº 8, pp. 195-222.

agendas más amplias de desarrollo y cohesión social, y especialmente las políticas que tratan de enfrentarse a los factores de vulnerabilidad de las “trampas de ingreso medio”, y redirigir la AOD a objetivos relevantes dentro de esa agenda. En los más pobres y en algunos PRMB puede seguir siendo necesario que la AOD se oriente a financiar gasto social, pero en los otros habría otras prioridades.

Frente a una visión reduccionista de los objetivos internacionales de desarrollo y los ODM, esta agenda proporcionaría una nueva racionalidad para la cooperación con la región, y un marco más amplio para el debate sobre la eficacia de la ayuda planteado por París y Accra. En particular, cabe señalar los siguientes ámbitos<sup>26</sup>:

- *Fortalecimiento institucional para la cohesión social*: la mejora de las capacidades del Estado para ampliar su base fiscal, mejorar la efectividad, la eficiencia y la progresividad del gasto público y de las políticas sociales, con las ya mencionadas lógicas que simultanean inversión social y redistribución de la riqueza, y las políticas que promuevan el empleo decente, son elementos clave para promover la cohesión social; también los son las mejora de las capacidades para proveer bienes públicos, como la seguridad ciudadana, para gestionar conflictos distributivos, y para regular adecuadamente los mercados a favor del interés general.
- *Mejora de la inserción internacional mediante la integración regional, las políticas de competitividad y el acceso a los mercados externos*. El regionalismo y la integración sigue teniendo un papel clave para los PRM de América Latina y el Caribe, por su contribución al desarrollo del tejido productivo y el empleo, a la mejora de la competitividad, a la gobernanza y el fortalecimiento institucional y a la provisión de bienes públicos regionales. Entre ellas destacaría la convergencia macroeconómica y las políticas sectoriales de infraestructura y energía y, especialmente, la mejora de la productividad mediante las transferencias de tecnología, la incorporación de conocimiento y el fortalecimiento de los sistemas nacionales de I+D+I.

En este contexto es relevante la “cooperación económica avanzada” para promover la calidad social y ambiental de los elevados flujos de IED que recibe la región. Se requiere también una apertura comercial bien planteada, a través de acuerdos —sea la integración regional Sur-Sur o los TLC Sur-Norte— que aseguren el acceso a mercados, alienten la inversión de calidad e incentiven la innovación y la competitividad; pero que también reconozcan las asimetrías, y dejen espacio para políticas activas que atenúen los costes del ajuste e impulsen la transformación productiva.

Tendencias entre los donantes: el caso europeo En este contexto, cabe observar la tendencia de algunos donantes importantes a reducir su ayuda al desarrollo a la región, aunque ello no signifique necesariamente que se asuman las agendas y políticas de cooperación con los países de renta media. Un caso significativo

---

<sup>26</sup> Un examen más amplio de esta cuestión en el estudio de Morazán, P. (dir.), FIIAPP, Sanahuja, J. A. y Ayllón, B., *Una nueva política de desarrollo de la Unión Europea con América Latina*, Bruselas, Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Externas, 2012.

es el de la UE, que junto con sus Estados miembros es con notable diferencia el principal donante de AOD a la región. A través del llamado *Programa para el cambio*, vinculado al nuevo ciclo presupuestario 2014-2020, la UE pretende concentrar su ayuda en un número más reducido de prioridades políticas — democracia, derechos humanos y “crecimiento integrador”—, así como en los países más pobres y los Estados frágiles. En este enfoque tiene un papel clave el criterio de diferenciación, La renovación de la cooperación iberoamericana que pretende adaptar la ayuda de la UE a un mundo en el que el crecimiento económico de los países emergentes los sitúa en nuevo papel como “socios” para hacer frente a desafíos globales, y no en el rol tradicional de receptores de AOD “clásica”.

Por ello, la ayuda deberá concentrarse en los países más pobres —en particular, en África Subsahariana— y en la vecindad del Mediterráneo, donde las “primaveras árabes” han planteado nuevos desafíos para la UE. A partir de esas prioridades se partirá, como criterios de asignación de la ayuda, de las necesidades de desarrollo, de criterios de vulnerabilidad y fragilidad, del acceso a fuentes de financiación y la capacidad de movilizar recursos internos y externos, el compromiso de cada país con las reformas, y el “valor añadido” que pueda aportar la UE.

Siguiendo el principio de diferenciación, el proyecto legislativo del nuevo Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) de la Comisión ha propuesto la supresión de la ayuda bilateral a 19 países de renta media alta, incluyendo India e Indonesia. De ellos, 11 son países de América Latina y el Caribe, que, de esta forma, se “graduación” como receptores de ayuda de la UE con lo que solo quedarían 6 países latinoamericanos como receptores de ayuda bilateral. Es la región que experimentará el mayor cambio de estatus dentro de la cooperación de la UE<sup>27</sup>.

La lógica de “graduación” se observa también en otros instrumentos de cooperación al desarrollo de la UE que atañen al comercio, como el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG). En octubre de 2012 se aprobó una nueva regulación de este mecanismo de acceso preferencial para países en desarrollo. Con el objeto de concentrar sus beneficios en los países más pobres, se “gradúa” como beneficiarios a los PRMA. Junto a países como México y Chile, que disfrutaban de un régimen distinto con sus acuerdos de asociación con la UE, en 2014 dejarán de ser beneficiarios del SPG Argentina, Brasil, Cuba, Uruguay y Venezuela.

La drástica reducción de la ayuda de la UE a América Latina y el Caribe es más visible si se atiende a la distribución de los recursos prevista por el marco financiero plurianual 2014-2020 para las acciones exteriores. Los países

---

<sup>27</sup> Los países en los que se suprimiría la ayuda bilateral, según la propuesta de la Comisión, serían los siguientes: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. Quedarían como países elegibles Bolivia, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Paraguay. Véase Comisión Europea (2011), *The Multiannual Financing Framework: The Proposals on External Action Instruments*. Bruselas, Comisión Europea, memo/11/878, 7 de diciembre.

“graduados” podrán acogerse a programas regionales relacionados con riesgos globales y seguirán siendo beneficiarios potenciales de ayuda del programa de autoridades locales y sociedad civil, para ONG y actores descentralizados, y del instrumento de democracia y derechos humanos, abierto a todos los países en desarrollo. Sin embargo, se les excluye del Instrumento de Cooperación al Desarrollo, el que cuenta con más recursos, y solo podrán ser objeto de programas bilaterales a través del “Instrumento de Asociación”, destinado a todos los países de mayor renta, que solo representa 1,2% de los recursos totales y que, como señala la Comisión, tiene como objetivo primordial promover los intereses de la UE, y no las metas internacionales de desarrollo.

La propuesta de la Comisión ha sido objetada desde América Latina, y en especial desde algunos los PRMA que se “graduarán”, si bien otros la han acogido con satisfacción, valorándola como un reconocimiento de su ascenso económico y social de su nueva identidad internacional como “países emergentes”. Como se indicó, con alrededor de 750 millones de euros anuales, la ayuda actual de las instituciones comunitarias es muy pequeña respecto a otras vías de financiación del desarrollo a las que accede la región, que además disfruta de un ciclo de bonanza en las exportaciones de materias primas. Pero que se pueda prescindir de esos fondos no significa que no exista una elevada “demanda insatisfecha” de cooperación de la UE en ámbitos como la promoción de inversiones en infraestructura, las energías renovables y las tecnologías ambientales, la ciencia y tecnología, o la educación superior.

Por lo tanto, lo que se requiere es otro tipo de cooperación avanzada, que permita consolidar los avances y hacer frente a los retos aún presentes, en campos como el fortalecimiento institucional, la gobernanza, la gestión de riesgos globales, o el conocimiento y la tecnología. Sin embargo, en las propuestas de la Comisión “diferenciación” no parece significar “otra” cooperación, sino su rápida desaparición. No se trata solamente de la cooperación de las instituciones de la UE, pues la mayor parte de los Estados miembros, con la notable excepción de España, se han retirado de la región. Esa interpretación se relaciona con el criterio empleado: como ha señalado el Parlamento Europeo o el análisis académico, se trata de un indicador muy pobre, que enmascara los problemas aún presentes de desigualdad; y que no tiene presentes los riesgos y factores de vulnerabilidad de la región ante un cambio de ciclo u otros factores adversos<sup>28</sup>.

En particular, de las propuestas de la Comisión parecen desprenderse que los objetivos de lucha contra la pobreza se limitan a los países más pobres, y que la UE adopta un enfoque de mínimos para los PRM en el que se renuncia a contar con instrumentos financieros para apoyar la lucha contra la pobreza y la desigualdad, y otros objetivos de cohesión social, y se desentiende de estas cuestiones pese a que, según el Tratado de Lisboa, son principios fundamentales de su acción exterior<sup>29</sup>. A la postre, la UE parece no haber asumido una

---

<sup>28</sup> Véase, por ejemplo, la propuesta alternativa de Tezanos, S. (2012), *Conglomerados de desarrollo en América Latina y el Caribe: una aplicación del análisis de la distribución de la asistencia para el desarrollo*, Santiago de Chile, CEPAL; LC/L. 3507, julio.

<sup>29</sup> Furness, M. y Negre, M. (2012), “Can the EU help developing countries fight inequality?”, Bonn, German Development Institute (DIE), disponible en <http://www.europesworld.org>

estrategia de cooperación con los PRM que pueda ser relevante para reducir la pobreza y la desigualdad. Ello también puede condicionar la credibilidad y efectividad del diálogo político en esta materia, que en la “Asociación estratégica birregional” tiene gran relevancia.

Pese a estas carencias, el “Programa para el cambio” ofrece significativas oportunidades para reorientar la cooperación de la UE hacia nuevas prioridades, más relevantes para los PRM de América Latina. Como objetivos novedosos, se proponen acciones para afrontar conjuntamente los riesgos globales y mejorar la provisión de Bienes Públicos Globales, mejorar la vinculación de la seguridad y la fragilidad estatal. En particular, los países “graduados” de la ayuda bilateral del ICD podrán acogerse a los programas temáticos de ese instrumento orientados a “bienes públicos y riesgos globales”, como medio ambiente, cambio climático, energía, migraciones o agricultura.

Por ello, la cooperación regional de la UE constituye una oportunidad para promover la agenda de cooperación con PRM, y apoyar las propuestas de la Asociación Estratégica Birregional en áreas como cambio climático, medio ambiente y energía; en las políticas de I+D+i, y en particular, la conformación del espacio eurolatinoamericano del conocimiento y de la educación superior; y en materia de cohesión social y apoyo a la integración regional y el regionalismo. La estrategia de la UE, basada en la firma de Acuerdos de Asociación, aún supone oportunidades y retos de gran magnitud en lo referido al comercio y las inversiones de calidad social y ambiental, que exigen mecanismos de apoyo a las políticas complementarias o de acompañamiento en materia de competitividad, acceso a los mercados, y tratamiento de las asimetrías y de los costes del ajuste, que se adecúen a los países de renta media.

### **El ascenso de la cooperación Sur-Sur en el ámbito iberoamericano: nuevos actores e instrumentos**

En este panorama hay que ubicar, por último, la creciente relevancia de la cooperación Sur-Sur. El ascenso de la región y en particular de algunos países se observa también en su creciente implicación en mecanismos de cooperación Sur-Sur (CSS), en muchos casos como expresión de nuevas visiones del regionalismo. Con ello, un buen número de países deja atrás su tradicional estatus de receptores de AOD. En América Latina y el Caribe, en particular, la CSS ha experimentado un fuerte crecimiento tanto en acciones realizadas, como en los recursos movilizados. Esta realidad pone de manifiesto la voluntad y capacidad de la región para contribuir, desde sus capacidades y experiencia, a los ODM y las metas internacionales de desarrollo, así como a la provisión de bienes públicos regionales y globales<sup>30</sup>.

Hay pruebas suficientes de que la CSS desplegada en la región tiene ventajas sobre la cooperación Norte-Sur en aspectos como la apropiación, la legitimidad y la relación coste-eficacia. Puede estar basada en una mejor comprensión de los problemas del desarrollo de la región, utilizar instrumentos innovadores y

---

<sup>30</sup> Véanse al respecto los informes anuales sobre la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, elaborados por SEGIB.



facilitar ideas y recursos más adaptados a las circunstancias locales. El impacto positivo en el desarrollo de algunos programas está fuera de discusión. Sin embargo, muchas de las críticas que se hacen, correctamente, a la cooperación Norte-Sur por responder a intereses no explicitados de política exterior también se pueden dirigir a la CSS, y sería cínico o ingenuo ignorar que en América Latina la CSS también responde a esos intereses, y no solo a sus valores y principios declarados. Por ello, aunque pueda conceptualizarse como mecanismo de solidaridad política, y no de cooperación al desarrollo según los parámetros convencionales, la CSS de América Latina y el Caribe no puede eludir las exigencias de eficacia, responsabilidad, rendición de cuentas y transparencia de toda política pública. No se trata, como se ha alegado, de agendas impuestas desde el Norte, sino de cuestiones que la CSS ha de asumir por elementales razones de responsabilidad democrática, y de cara a ganar legitimidad en el debate sobre la reforma de la gobernanza global de la ayuda.

En este contexto, tanto para la cooperación bilateral de España y Portugal, como para la cooperación de la UE, es necesario abordar adecuadamente la realidad de la CSS de América Latina y el Caribe, y en particular la puesta en marcha de mecanismos de cooperación triangular, como ya está ocurriendo con la cooperación española y de otros Estados miembros. Es necesario, por el lado europeo, una mejor comprensión de este fenómeno y la adopción de modalidades de colaboración adecuadas dentro de los programas regionales con América Latina previstos en la propuesta del nuevo ICD.

### **Después de los ODM: América Latina ante los posibles escenarios y visiones de las políticas de cooperación y la ayuda al desarrollo**

La finalización del ciclo de los ODM en la cooperación internacional al desarrollo plantea un debate de gran relevancia sobre las metas de desarrollo global y las políticas, actores y recursos que han de movilizarse para alcanzarlas. Las tendencias de cambio en el sistema internacional y las nuevas cartografías de la pobreza y la desigualdad internacional y global definen una situación de partida notablemente distinta a la de 1990 o 2000, cuando se establecen las agendas de lucha contra la pobreza y los ODM.

Es posible y necesario abordar ya el debate sobre los posibles escenarios y visiones que pueden definir el futuro de la cooperación internacional y el desarrollo global a partir de 2015. Escenarios y visiones, en la medida que, por un lado, se proyectan tendencias ya observables en la cooperación internacional y el sistema de ayuda —los cambios en la composición y distribución geográfica de la pobreza, las tendencias observables en cuanto a crecimiento económico y desarrollo social en los países en desarrollo, las pautas de asignación geográfica, sectorial y por niveles de renta de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)—; y, por otro lado, se analizan las visiones y políticas de los actores de la cooperación al desarrollo, que responden a motivaciones y opciones ideológicas, a su identidad y preferencias de valores como actores internacionales. Desde el punto de vista metodológico, un ejercicio de definición de escenarios no debería limitarse a proyectar de manera mecanicista hechos y tendencias previsibles o ya materializados a partir de modelos sistémicos o computacionales.

Debería considerar también que la definición misma de esos modelos y la selección y ponderación de variables no es ajena a las preferencias de los actores implicados, y por ello no puede ser “neutra”: Los escenarios se configuran como visiones de futuro más o menos deseables para los diferentes actores internacionales en función de sus respectivos intereses, identidad y valores, y movilizan la acción social y política para su materialización.

A partir de estas consideraciones, así como de los elementos trazados en las secciones anteriores, surgen tres grandes escenarios, en tanto proyección de tendencias y expresión de visiones de los actores de la cooperación internacional al desarrollo: el que podría denominarse ODM-*redux* u ODM 2.0, que da continuidad y se enfoca de manera mucho más nítida en la agenda de lucha contra la pobreza extrema de los ODM; los Objetivos de Seguridad Post-2015 (OS-2015+), con una agenda de desarrollo altamente securitizada, que daría prioridad a los Estados frágiles y a las vecindades inestables, en función de objetivos de seguridad de los donantes; y en tercer lugar, la Asociación Global para el Desarrollo Post-Busan, que a partir de una visión más amplia del desarrollo plantea la necesidad de acuerdos globales para una gobernanza efectiva de la cooperación internacional, en la línea de lo planteado por el Foro de Alto Nivel de Busan, en Corea del Sur, en diciembre de 2011. Como corresponde a una metodología de escenarios, se presentan aquí de manera estilizada, asumiendo el carácter inherentemente híbrido de los acuerdos y políticas que resultarán del actual proceso de definición de las metas internacionales de desarrollo que habrán de suceder a los ODM después del año 2015.

ODM-*redux*: prioridad a la lucha contra la pobreza extrema. El enfoque minimalista, que podría denominarse “ODM-*redux*”, daría continuidad a los ODM, se limitaría a objetivos de reducción de la pobreza extrema y el hambre.

Las implicaciones de esta agenda en cuanto a prioridades geográficas y sectoriales e instrumentos de intervención son evidentes: una mayor orientación a los PMA y los países de bajo ingreso, y de forma transitoria y/o residual en países de renta media-baja (PRMB), que paulatinamente se “graduarían” como receptores de ayuda, como otros PRM; ello comporta una mayor concentración en África Subsahariana y Asia meridional y sudoriental. En términos sectoriales, en los sectores sociales básicos (SSB) como nutrición, agua potable u saneamiento, educación primaria y salud básica e inmunización.

Finalmente, en esta visión la AOD retiene un papel central como instrumento de cooperación, en un esquema de relaciones clásico en las relaciones Norte-Sur. Aunque este enfoque responde a imperativos ineludibles de dignidad humana, se trata de una agenda limitada, que gira en torno a las transferencias de AOD y no a otros instrumentos de desarrollo, deja fuera de la agenda los problemas de pobreza no extrema y de desigualdad, así como a los PRM de América Latina, tanto como países en desarrollo, como en su papel potencial de donantes. Las opciones de la UE y su limitada interpretación del principio de diferenciación, respaldadas por un amplio grupo de Estados miembros, anuncian o prefiguran este enfoque, en el que solamente los países más pobres de América Latina y el

Caribe, como Haití, Honduras y Nicaragua, y en menor medida Bolivia y Paraguay, podrían aspirar a recibir ayuda y atención de los donantes.

En este contexto, los países avanzados pueden promover un nuevo paradigma de relaciones con los países emergentes, más horizontal, para el que en muchos casos se emplea el término “asociación” o “partenariado”, para perseguir sus legítimos intereses. La renovación de la cooperación iberoamericana económicos —comercio, inversiones, protección de la propiedad intelectual...— en los países emergentes. Al mismo tiempo, al mantener la AOD y las preferencias comerciales para los más pobres, se preserva la identidad y autopercepción benevolente de los países más ricos como “buenos ciudadanos internacionales”. También se da respuesta a las agendas de eficacia de la ayuda, que abogan por una mayor concentración de la misma, conforme a una mejor división del trabajo entre donantes. Puede satisfacer a las ONG “clásicas”, que mantendrían su papel como subcontratistas para la canalización de AOD pública o de fondos privados procedentes de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE), al tiempo que se mantiene su identidad y legitimidad como actores en la lucha contra la pobreza extrema.

Algunas ONG o fundaciones internacionales, como la Fundación Bill y Melinda Gates, han abogado enérgicamente a favor de este enfoque por coincidir con una visión y estrategia centrada en la pobreza extrema. Los propios países emergentes, por otro lado, rechazan de manera creciente el estigma internacional que supone ser receptor de AOD, que se considera dañino para su autopercepción como potencias en ascenso. En suma, el escenario “ODM-*redux*” se adaptaría bien a las necesidades y objetivos de los distintos actores implicados en cuanto a sus intereses, identidad y valores, y de ahí que sea una visión en la que puedan encontrar fácil acomodo, y un escenario plausible más allá de 2015.

Los Objetivos de Seguridad Post-2015: una visión “securitizada” orientada a los Estados frágiles, los conflictos armados y las vecindades inestables. Este escenario se basa en la materialización de una agenda de desarrollo altamente securitizada, que daría prioridad a los Estados frágiles, a países en conflicto o en situación de postconflicto y a las vecindades inestables, así como a los imperativos de la lucha contra la delincuencia transnacional organizada, el terrorismo transnacional o el control migratorio, al definir la inmigración como problema de seguridad, más que de regulación de los mercados laborales, en función de objetivos de seguridad de los países más ricos. El punto de partida es el fuerte peso que ha ido adquiriendo la seguridad tanto en los objetivos de política exterior y doméstica de los donantes, como en las políticas de cooperación internacional y ayuda al desarrollo, en particular a partir del 11-S y el lanzamiento de la “Guerra Global contra el Terror”.

Este enfoque, aunque no tan visible ya muy afianzado si se atiende al peso de los Estados frágiles en la distribución mundial de la AOD, solo daría prioridad a algunos países de la región, los más afectados por esas realidades, como Haití, Guatemala, Honduras o Colombia en el marco de una posible situación de postconflicto, al margen de una visión más amplia de desarrollo. Es interesante observar que, dada la elevada correlación existente entre bajo nivel de renta,

pobreza y fragilidad estatal, pudiera darse cierto grado de convergencia entre esta agenda y la “ODM-*redux*”, al menos en algunos países, como los que se han agrupado en categorías como los FRACAS, antes mencionada.

Este proceso de securitización es claramente observable en las estadísticas del CAD sobre de la asignación de la AOD mundial. Desde 2004 y hasta 2009, Irak se convirtió en el primer receptor mundial. Afganistán se situó en 2008 en la segunda posición mundial, y desde 2009 en la primera. También ha crecido la participación en la AOD mundial de otros Estados frágiles que además han estado implicados en la “Guerra Global contra el Terror”. Las asignaciones a los 43 países que el CAD categoriza como “Estados frágiles o afectados por conflictos” han sido las que más han aumentado, hasta alcanzar el 31% de la AOD total en 2008. Además, en ese año el 51% de la ayuda asignada a los Estados frágiles se concentraba en solo seis países y territorios, de los que cinco estaban directamente relacionados con la “Guerra Global contra el Terror”:

Afganistán, Etiopía —un país clave en el derrocamiento de los Tribunales Islámicos y la estabilización de Somalia—, Irak, Cisjordania y Gaza y Sudán. A ello se suman las “primaveras árabes” y las amenazas presentes en el Sahel, que han planteado objetivos de estabilidad y seguridad que ya han sido declarados como prioritarios por donantes como la UE y sus Estados miembros.

### **La Asociación Global para el Desarrollo Post-Busan**

Esta visión y este posible escenario parten de premisas diferentes a los dos anteriores. En primer lugar, parte de los cambios que se observan en el sistema internacional, y en particular en los intensos procesos de globalización y transnacionalización que se han producido en las últimas décadas. Estos procesos suponen una creciente desterritorialización de los procesos de desarrollo y limitan el alcance de las políticas adoptadas en los marcos nacionales e internacionales para la reducción de la pobreza, el desarrollo económico, la cohesión social, la gobernanza democrática, la sostenibilidad ambiental, la paz y la seguridad internacional, y la gestión de riesgos globales de creciente relevancia en ámbitos como la estabilidad financiera, la seguridad energética, o los mercados alimentarios. En el desarrollo, como en otros muchos ámbitos, se ha ido ampliando la brecha existente entre las demandas de gobernanza global que generan estos procesos de alcance transnacional y la naturaleza descentralizada del poder político, situado en *locus* del Estado-nación.

Esta agenda, además, sigue la estela de la Declaración de Busan (2011), junto con otras propuestas de Naciones Unidas, y de la agenda de desarrollo del G-20. Esta agenda, que podría denominarse “Asociación Global para el Desarrollo”, abarcaría, además de la ayuda, una mejor regulación del comercio, las inversiones, la migración o la transferencia de tecnología; la gestión de riesgos globales; y una adecuada provisión de bienes públicos internacionales. Junto a la pobreza extrema, esta agenda también abordaría los persistentes problemas de pobreza no extrema, de desigualdad y exclusión, con enfoques de cohesión social en los que convergen agendas de política social, por un lado, y de ciudadanía y gobernanza democrática, por otro. Esta agenda no excluye, sino

que sitúa en un enfoque más amplio las dos anteriores; permite además contemplar los retos diferenciados de desarrollo de los PRM, así como su mayor potencial para contribuir a la provisión de Bienes Públicos Globales y movilizar recursos propios a través de la CSS.

Ello comporta una agenda amplia, orientada a establecer una gobernanza más inclusiva, representativa y legítima de la cooperación internacional para el desarrollo basada en un multilateralismo efectivo. Este daría respuesta a las necesidades de coordinación macroeconómica global, regulación del comercio, acceso y estabilidad de la financiación del desarrollo, incluyendo las reglas sobre inversión extranjera directa, la regulación adecuada de los flujos migratorios y las remesas, la preservación del medio ambiente, y la prevención y resolución de conflictos armados. Asume que el desarrollo es una problemática global, que no se limita a la reducción de la pobreza extrema, aunque la contempla como prioridad, y trasciende, por ello, un patrón de relaciones Norte-Sur clásico.

A partir de una visión cosmopolita de los derechos de la persona, sitúa en el centro los problemas de la pobreza no extrema y de la desigualdad, reconociendo la relevancia de estas cuestiones para la cohesión social y la gobernanza democrática. Representa, por ello, una visión de la cooperación al desarrollo como “pacto social” global emergente, una vez que la globalización condiciona la viabilidad de los pactos sociales nacionales de postguerra, sea en su forma de Estado de Bienestar en los países ricos, o en su reformulación contemporánea en los países emergentes<sup>31</sup>.

Las agendas de cooperación internacional para el desarrollo, por todo lo anterior, trascienden la mera transferencia de recursos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Suponen responder a demandas crecientes de regulación de interdependencias económicas, sociales, ambientales o de seguridad, como los flujos comerciales y de inversión, las migraciones y las remesas, o el cambio climático y la energía, entre otras cuestiones de alcance transnacional. Ello requiere, tanto en los países avanzados como en desarrollo, de una visión más amplia de políticas de desarrollo global, más que de políticas de ayuda orientadas por intereses nacionales de carácter económico, político o estratégico-militar, o vínculos de identidad que a menudo siguen respondiendo a matrices postcoloniales de política exterior.

Más que en la AOD, que en cualquier caso debiera concentrarse en los países más pobres y en la lucha contra la pobreza extrema, en este escenario la agenda se traslada a un multilateralismo renovado y efectivo, capaz de generar normas eficaces y gozar de la necesaria representatividad y legitimidad. En este habría también incentivos para la implicación de las potencias emergentes, en la medida que obtengan mayor participación política —voz y voto—, y se asuman y se dé respuesta a las agendas de desarrollo de los PRM, y a cuestiones en las que estos países tienen mucho en juego, como la estabilidad macroeconómica y financiera internacional —afrontando, por ejemplo, los riesgos de “guerras de

---

<sup>31</sup> Véase, en particular, las propuestas de David Held, *Un pacto global. La alternativa socialdemócrata al Consenso de Washington*. Madrid, Taurus, 2005, y Dani Rodrik, *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*. Barcelona, Antoni Bosch, 2011

divisas”—, el acceso a los mercados o la estabilidad de los mercados agroalimentarios.

En este último enfoque de la “Asociación Global para el Desarrollo”, América Latina y el Caribe y la Comunidad Iberoamericana pueden tener un papel más relevante promoviendo la especificidad, demandas y contribución potencial de los países de renta media a las agendas de desarrollo “post-ODM” que deberán definirse y promoverse a partir de 2015, evitando enfoques limitados y reduccionistas que dejen al margen a la región.



**PROPUESTA DE LEY MARCO DE  
PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN  
POLÍTICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**





## **PROPUESTA DE LEY MARCO DE PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

Exposición de motivos:

La presencia real de las minorías y de los pueblos indígenas en la actividad política, la resonancia de sus opiniones y la medida en que se tienen en cuenta sus intereses se constituyen importantes indicadores de su participación en el ámbito de la adopción de decisiones a nivel nacional.

Esta participación tiene el potencial de beneficiar a todos los integrantes de una sociedad, más cuando aquella se encuentra en el proceso de cristalizar una sociedad realmente pluricultural y sin embargo, en la amplia mayoría de las naciones latinoamericanas su representatividad es muy reducida o nula debido a las grandes barreras tradicionales como el económico, social, cultural y otros.

Varios documentos jurídicos y políticos garantizan los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas a participar en la vida política, sin embargo, se ha constatado que a la hora de aplicar esos mecanismos se tropieza con grandes dificultades procedimentales. Proteger el derecho de las minorías y los pueblos indígenas y conseguir que estos grupos tengan suficiente participación política son asuntos difíciles en todas las partes del continente.

**MARCO CONCEPTUAL:**

No hay ninguna definición internacionalmente asumida que distinga a los pueblos indígenas, pero de entre todas las más importantes se pueden destacar tres características comunes a todos ellos que les hace diferentes. Estas son:

- La permanencia en el tiempo. Mucho antes de la llegada de los colonizadores y desde tiempos inmemoriales.
- La auto-identificación como pueblos indígenas.
- La voluntaria perpetuación de tradiciones y costumbres. Un modo de vida existente paralelo a las modernas culturas que preserva las culturas antiguas y sagradas.

En el autogobierno encontramos una de las principales características de los pueblos indígenas, insisten en ser considerados como pueblos o como naciones y con ello determinan conexión específica con un territorio, y el derecho de autogobierno y autodeterminación política, entendiéndose así que es aplicable en su caso el derecho de autodeterminación reconocido a los pueblos indígenas en los diversos instrumentos internacionales de derechos humanos.

Para los pueblos indígenas, la consulta, la participación y el consenso son de suma importancia en los procesos de toma de decisiones, para que de esta manera la decisión de la mayoría prevalezca como principio democrático. Este

proceso está basado en el reconocimiento de que todos los seres humanos son iguales y tienen los mismos derechos y obligaciones;

Los pueblos indígenas de todo el mundo se consideran “parte” de los sistemas políticos que no son suyos sino que han sido creados y definidos por los gobiernos. Durante los últimos años los pueblos indígenas han ido ganando experiencia en sus relaciones con estos sistemas, optando por diferentes estrategias.

La integración latinoamericana tendrá que estimular procesos para solucionar situaciones de tensión entre gobiernos, pueblos indígenas y sectores populares y no será un mero escenario para pacto de coctel o voluntad política gubernamental, o un compendio de proyectos tecnócratas y desarrollistas, que básicamente se ocupan de la integración económica, física, vial y energética.

La participación indígena con capacidad decisoria debe ser una prioridad sustancial para las naciones latinoamericanas, que aseguren crear políticas públicas con la expresión de los pueblos y no sólo de los gobiernos.

Los pueblos indígenas de América Latina han aumentado su militancia política en los últimos 20 años, aunque su participación en ese campo sigue siendo baja, especialmente para las mujeres. Así lo destaca un estudio sobre los aportes de esos pueblos desde la arena política dado a conocer por el Programa de la ONU para el Desarrollo (PNUD) durante el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas que se celebra en Nueva York.

Los factores que han favorecido una mayor participación en los seis países con mayor porcentaje de población autóctona y que presentan mayores avances en este campo: Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú, se debe al incremento de los movimientos indígenas, apoyados por las nuevas tecnologías como la telefonía móvil, la internet y las redes sociales, la ampliación de sus derechos tras la firma de convenios internacionales y el incremento de instituciones que impulsan los temas indígenas.

#### MARCO JURÍDICO:

Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como individuos, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las normas internacionales de derechos humanos, es lo que establece la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

El Art. 5 del mismo instrumento jurídico internacional, dispone que “Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a su vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado”.

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones y sin restricciones indebidas de los derechos y oportunidades para participar en la dirección de los

asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, es lo que determina el Art. 25 literal a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;

El Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas, en su Art. 6 literal b) indica que al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán “establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan”;

Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad; es lo que dispone el Art. 2 del mismo cuerpo de normas legales.

Del mismo modo el Art. 5 literal c) indica que deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida (...);

Por las consideraciones expuestas, la República del Ecuador propone establecer  
**LA LEY MARCO DE PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

**Art. 1. Objetivo.-** El instrumento jurídico tiene por objeto establecer las procedimientos para la participación de los pueblos y nacionalidades Indígenas, a fin de alcanzar el grado correspondiente de representación en los niveles de gobierno de los Estados parte.

**Art. 2.- Procedimientos.-** Para la participación y representación política de los pueblos y nacionalidades indígenas se utilizarán los procedimientos a los que propios para designar a sus autoridades. Los Estados parte garantizaran que estos procedimientos sean respetados y sus opiniones incluidas al momento de elaborar las políticas públicas de gobierno.

**Art. 3.- Independencia .-** Los Estados parte deberán respetar y garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales, en especial los que hagan relación al autogobierno y la libre determinación que se encuentran garantizados por los Pactos, Convenios y Declaraciones internacionales de los Derechos Humanos.

**Art. 4.-** Las aspiraciones los pueblos y nacionalidades indígenas que no contradigan el ordenamiento jurídico de los Estados parte y los instrumentos internacionales de derechos humanos, deben ser respetadas y consideradas como criterios fundamentales e ineludibles al momento de elaborar políticas públicas que puedan causar efectos en las sociedad indígena.

**Art. 5.- Competencia.-** Los Estados parte respetarán las formas de organización, usos y costumbres de gobierno de los pueblos y nacionalidades

indígenas, renunciando a todo tipo de interferencia, intromisión o influencia en los asuntos inherentes a la representación.

**Art. 6.-** La participación de los pueblos y nacionalidades indígenas será financiado por los órganos de gobierno de los Estados parte, quienes con celeridad brindarán las facilidades que requieran o en su defecto cooperaran con sus representantes, a fin de tener una adecuada y oportuna participación política. Los recursos Económicos destinados para tal fin, no podrán ser utilizados para fines distintos a los previstos.

**Art. 7.-** Los resultados de la participación y representación política de los pueblos y nacionalidades indígenas, serán difundidos a través de medios de información idóneos, de tal manera que la colectividad indígena pueda conocer de la ejecución de las políticas públicas puedan causar efectos en su entorno social, ambiental, cultural.

Para el trámite de la declinación de la competencia de la jurisdicción ordinaria a favor de las autoridades con jurisdicción indígena queda excluida el principio de prevención.

**Art. 8.-** La participación política de los individuos pertenecientes a pueblos y nacionalidades indígenas se realizará asegurando su inclusión plena y efectiva que garantice sus derechos políticos a elegir y ser elegido y participar en los asuntos públicos de los Estados parte.

**Art. 9.-** El poder legislativo de los Estados parte, estará integrado por representantes de los pueblos y nacionalidades indígenas, designados en base a sus tradiciones o costumbres, quienes cumplirán las veces de sus interlocutores en el poder legislativo.

**Art. 10.-** El Parlamento Latinoamericano periódicamente evaluará el grado de participación y en el nivel de representatividad que tengan los pueblos y nacionalidades indígenas en la actividad política de los Estados parte. En caso de que alguno de los Estados parte no tenga progreso en la materia, se enviará las recomendaciones necesarias teniendo en cuenta como paradigma del Estado Parte que mayores progresos tenga en el ramo.

**Art. 11.-** Los Estados parte contribuirán al establecimiento y desarrollo de una comisión integrada por los miembros de la función legislativa de los Estados parte, las autoridades indígenas representativas de nivel nacional, para la elaboración de proyectos de ley en la materia que serán presentados para su debate en sus respectivos parlamentos, cumpliendo los procedimientos establecidos en sus ordenamientos jurídicos.

Disposición final.- La presente Ley entrará en vigencia como parte del ordenamiento.

# **PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN MEDIANTE EL RÉGIMEN DE PARTIDOS**



## **PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN MEDIANTE EL RÉGIMEN DE PARTIDOS<sup>32</sup>**

*Martha Singer Sochet*

La participación indígena en la esfera de la representación política nacional, en sus distintos ámbitos, es a todas luces insuficiente. Ante esta situación de exclusión y con la finalidad de atenuarla, se han ensayado algunas fórmulas que, a la fecha, sin embargo, han sido poco exitosas. Éstas han seguido dos vertientes: por una parte, algunos partidos políticos nacionales han establecido el compromiso con los pueblos y las comunidades indígenas para servir como vehículos de expresión y canalización de sus demandas, así como para impulsar candidaturas indígenas. Por otra parte, se han instrumentado algunos mecanismos legales y de ingeniería electoral para promover una mejor representación de este sector de la población. A continuación se revisarán brevemente ambas vertientes.

### **La problemática indígena en los partidos políticos nacionales**

En cuanto a la acción de los partidos políticos nacionales para alcanzar la representación indígena, la situación es disímbola y poco eficaz, de manera que muy pocos representantes de los pueblos y comunidades indígenas han llegado a ser nominados como candidatos de los partidos y han ocupado puestos de elección popular, más allá de los cargos en algunos municipios. Un panorama de los espacios que los partidos han abierto a la problemática indígena puede observarse en los documentos básicos de estos organismos.

Si bien los partidos políticos, de una manera o de otra, reconocen en sus documentos básicos el carácter pluricultural de la nación, ateniéndose a las disposiciones constitucionales, su compromiso con los pueblos y comunidades indígenas es diverso. En algunos casos, las presiones del movimiento indígena, especialmente a raíz del levantamiento zapatista de 1994, llevaron a los partidos a incorporar algunas de las demandas indígenas en sus agendas. En otros casos, las propuestas partidistas son prácticamente omisas respecto a este tema.

Así, por ejemplo, en los documentos básicos del Partido Acción Nacional (PAN) solamente se encuentra una mención tangencial en sus documentos básicos. En su Proyección de Principios de Doctrina 2002 señala: “La Nación mexicana es una realidad viva, abierta, multicultural y pluriétnica”. Y en el apartado 13 del mismo documento referente al municipio y sistema federal, indica:

---

<sup>32</sup> Capítulo del documento *Justicia electoral. México, participación y representación indígena*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013. Consultado el 18 de septiembre de 2015, en la página web: [http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/38\\_justicia.pdf](http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/38_justicia.pdf)



Los municipios deben tener la capacidad para determinar libre y responsablemente las características propias de su gobierno de acuerdo con sus necesidades particulares, para establecer normas básicas de la convivencia social, y, en especial, para garantizar el pleno desarrollo y respeto por las comunidades y los pueblos indígenas (PAN 2002).

En el caso del PRI, en su Declaración de Principios (2008a)

...rechaza cualquier tipo de discriminación y, en particular, por motivos de origen étnico o nacional, género, edad, personas con discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opinión, preferencias o estado civil.

Más adelante plantea:

El reconocimiento de nuestro carácter pluriétnico y pluricultural nos exige la más profunda cercanía y el más amplio respeto y solidaridad con los pueblos indígenas, que aportan su riqueza cultural a la nación y de la que debemos enorgullecernos, lo que nos compromete a generar las condiciones cívico políticas que permitan la plena defensa de sus derechos, usos y costumbres (PRI 2008a).

En su Programa de Acción, el PRI plantea un apartado dedicado al desarrollo de pueblos y comunidades indígenas. En particular, acerca de la representación política indígena, propone:

Promover una mayor representación política de los pueblos y comunidades indígenas tanto en los órganos de dirección nacional, estatal y municipal del partido, así como en las candidaturas a cargos de elección popular de mayoría relativa y representación proporcional que presente el PRI en las contiendas federales, estatales y municipales (PRI 2008b).

Sus Estatutos establecen que:

El Partido Revolucionario Institucional impulsa la participación ciudadana que se expresa en la diversidad social de la nación mexicana con la presencia predominante y activa de [...] pueblos y comunidades indígenas, cuya acción política y social permanente, fortalece las bases sociales del Estado Mexicano (PRI 2008b, artículo 3).

Además, incluye una Secretaría de Acción Indígena dentro de los comités directivos estatales y del Distrito Federal, “donde se tenga presencia de pueblos y comunidades indígenas” (PRI 2008b, artículo 94). Igualmente, contempla para la elección de sus comités municipales y delegacionales, la participación indígena mediante usos y costumbres (PRI 2008b, artículo 159, II).

Para la postulación de candidatos a cargos de elección popular, el PRI dispone que:

En los procesos federales y estatales por ambos principios, en las demarcaciones geográficas en las que la mayoría de la población sea indígena, el Partido promoverá la nominación de candidatos que representen a los pueblos y comunidades indígenas predominantes. En los órganos legislativos y en la integración de las planillas para regidores y síndicos, el Partido promoverá preferentemente la representación de los pueblos y comunidades indígenas (PRI, 2008b, artículo 175).

En lo que corresponde al PRD, éste señala en sus estatutos que:

El Partido de la Revolución Democrática reconoce la pluralidad de la sociedad mexicana, por tanto, garantizará la presencia de los sectores indígenas, migrantes, de la diversidad sexual u otros en sus órganos de dirección y representación, así como en las candidaturas a cargos de elección popular en los términos del presente Estatuto y sus reglamentos (PRD 2011, artículo 8).

Por tanto, prevé la posibilidad de que el Consejo Nacional determine la inclusión de algún integrante de los sectores antes mencionados en las listas de representación proporcional. Además, en lo que corresponde a las elecciones internas del partido, establece que:

en la renovación de los órganos de dirección y representación de los pueblos indígenas que se rigen bajo el sistema de derecho consuetudinario (usos y costumbres) se respetarán estas prácticas salvo que de la respectiva asamblea comunitaria se determine otro método contemplado en el presente Estatuto. En todo momento se deberá respetar las acciones afirmativas y la paridad de género contenidas en el Estatuto (PRD 2011, artículo 255).

En su Declaración de Principios, el PRD tiene un apartado específico que aborda los derechos de los pueblos indígenas. Ahí, entre otros asuntos (que reitera en su Línea Política y en su Programa), señala que:

El PRD reconoce que los pueblos indígenas son iguales a todos los demás y reconoce al mismo tiempo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, y a ser respetados como tales. El Estado deberá reconocer sus derechos al desarrollo, respetará y promoverá las tradiciones, culturas y formas de expresión, lenguas de los pueblos indígenas, al mismo tiempo apoyará los medios para que éstas puedan manifestarse efectivamente y con libertad.

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación expresada en la autonomía, por lo que tienen el derecho, en cuanto tales, a su territorio y al uso, conservación y disfrute colectivo de sus recursos naturales. Pugna por que se apliquen los derechos establecidos en normas y convenios internacionales en su favor. Así como el respeto y aplicación de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar (PRD 2009).

Por su parte, el Partido del Trabajo (PT) establece en su Declaración de Principios que:

sin las masas fundamentales: obreros, campesinos, mujeres, jóvenes, profesionistas, intelectuales, empleados, jornaleros, pequeños comerciantes, empresarios medios y pequeños, indígenas, estudiantes y demás sectores populares, no se puede efectuar la transformación del país (PT 2011a).

Y en su Programa de Acción señala que:

Luchamos contra el neoliberalismo que ha llevado a la pobreza a la inmensa mayoría del pueblo mexicano y a más de la mitad, a la pobreza extrema, siendo los sectores más afectados las mujeres, los niños, los adultos mayores, indígenas, campesinos y personas con capacidades diferentes; también ha perjudicado a sectores importantes de las clases medias, empresariales y profesionistas, los cuales habrán de jugar un papel significativo en un nuevo orden económico redistribuidor de las riquezas (PT 2011b).

Además, el PT se manifiesta a favor de terminar con la exclusión y opresión de los pueblos indígenas.

Por su parte, el partido Movimiento Ciudadano (antes llamado Convergencia) incluye entre sus Programas de Acción un inciso acerca de los pueblos indígenas. Ahí señala que:

En consecuencia, nuestro partido se pronuncia por una política en materia indígena que descarte el etnocidio y las decisiones verticales carentes de sensibilidad social y producto del desconocimiento de nuestra historia y de nuestra cultura. Es inaplazable y éticamente justo promover acuerdos y reformas legislativas que le permitan, a nuestros pueblos indígenas, alcanzar el grado de desarrollo y autonomía que satisfaga sus intereses colectivos, con respeto a sus costumbres y dentro del marco que establece la Constitución General de la República. Por ello, consideramos necesario desarrollar acciones en materia de: ... c) Desarrollo político. Proponer el establecimiento de una legislación en la que se reconozcan expresamente los derechos sociales, económicos y políticos de los grupos indígenas, con respeto a su organización política (Movimiento Ciudadano 2002).

En relación con eventuales candidaturas indígenas, señala en sus Estatutos que:

Cuando se trate de candidaturas que deban surgir de los procesos de consulta a la base o de los formatos que preconizan el respeto a las tradiciones de las comunidades indígenas, los procedimientos de postulación serán expresamente señalados en la convocatoria respectiva (Movimiento Ciudadano 2010).

En el caso del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), solamente se hace mención de la problemática indígena en su Programa de Acción, en el que se indica que:

México es un país plural. Con diversidad de lenguas, culturas y etnias. Propugnamos por el respeto a esa diversidad y a la identidad de tales minorías. Consideramos a la población indígena como un acervo de cultura y tradición de incalculable valor. El aporte de su cosmovisión a la cultura nacional es inapreciable y su amor a la naturaleza es un ejemplo que los ecologistas buscamos divulgar (PVEM 2011).

Por último, el Partido Nueva Alianza (NA) propone en sus Estatutos:

Promover la participación ciudadana en la solución de los problemas colectivos, así como gestionar, ante las instituciones gubernamentales pertinentes, la atención y solución de las demandas y causas de la población, principalmente de las personas con capacidades diferentes, adultos en plenitud, pensionados, jubilados, indígenas, migrantes, niños y madres solteras (NA 2011a).

Y en su Programa de Acción establece que:

Estamos comprometidos a seguir promoviendo la revalorización de la identidad cultural nacional, la conservación del patrimonio cultural y la participación plena de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional. Nuestra solidaridad con los pueblos indígenas nos conduce a seguir impulsando la formación de liderazgos comunales fuertes y técnicamente capacitados, así como promover condiciones políticas, legales y cívicas para garantizar su integración. Nueva Alianza buscará abrir espacios democráticos de participación y manifestación de todos los ciudadanos (NA 2011b).

Cabe señalar que el único caso en el que se intentó formar un partido político indígena fue la experiencia del polémico Partido de Unidad Popular (PUP) en Oaxaca. Sus integrantes, pertenecientes al Movimiento de Unificación y Lucha Triqui (MULT) tuvieron que acudir al Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (el 10 de noviembre de 2003) demandando su derecho de asociación, debido a que le fue negada la solicitud de registro que presentó ante el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.

De acuerdo con sus Estatutos, declara ser un partido de ciudadanas y ciudadanos que se caracteriza por ser democrático, plural y multicultural, popular e independiente (PUP 2003a, artículo 3). Y en su Declaración de Principios expone:

El partido de la Unidad Popular (UP) es la expresión de las largas luchas de los pueblos y comunidades indias de Oaxaca por lograr su pleno reconocimiento como sujetos históricos de derecho público; consolidación

de sus autonomías en el marco del Estado Nacional; por la erradicación de todas formas de discriminación de raza, sexo y cultura; por el reconocimiento de sus instituciones, lengua y practicas comunitarias, pero sobre todo, por tener un lugar en el proyecto nacional de los mexicanos en condiciones de justicia social y de democracia plena (PUP 2003b).

Este partido de carácter estatal participó en las elecciones oaxaqueñas de 2004 registrando candidatos a concejales de los ayuntamientos, a diputados locales y a gobernador sin mayor éxito. En 2007 participó en las elecciones de diputados locales y con candidatos a concejales en 15 ayuntamientos, obteniendo una curul por el principio de representación proporcional y una presidencia municipal —la del municipio de Juxtlahuaca— (Nava 2008, 44-5). En las elecciones de gobernador de 2010 obtuvo 3.34% de votos; en las de diputados locales del mismo año ganó una curul por representación proporcional y en las municipales ganó San Pablo Huitzo.

Durante décadas, el PRI, como partido hegemónico, monopolizó la relación con los pueblos indígenas y mantuvo con éstos un control corporativo y clientelar, integrándolos en su sector campesino. Esta situación comenzó a cambiar desde la década de 1980, cuando inició el tránsito hacia un sistema de partidos plural con competitividad electoral. La observación de los resultados que han arrojado las elecciones de los últimos 20 años permite afirmar que entre la población indígena se han diversificado las preferencias electorales, siguiendo los mismos patrones que se observan en general para estos procesos. Pero también estos últimos años son los de la emergencia de nuevas organizaciones indígenas que se han mantenido, las más de las veces, distantes de los partidos políticos.

En elecciones federales, el comportamiento electoral que siguen los distritos con población mayoritariamente indígena no es homogéneo. Si bien el PRI ha mantenido su predominio, los votos a su favor han tendido a descender, al tiempo que han aumentado los del PRD y en menor medida los del PAN. Por su parte, los votos a favor del resto de los partidos arrojan resultados poco significativos. Lo mismo sucede en las elecciones de municipios indígenas, en las que se observan tendencias de competitividad PRI-PRD o bien PRI-PAN.

### **La demanda de representación indígena**

Una antigua demanda del movimiento indígena ha sido la de participar en la definición de las políticas que afectan a sus comunidades, lo que, entre otras cosas, significa fortalecer su representación en las instituciones federales, estatales y municipales.

Desde 1993, entre las conclusiones del Primer Congreso Estatal de Pueblos Indígenas, celebrado en Chilpancingo, Guerrero, se planteó “crear una nueva

circunscripción plurinominal para que los indígenas tengan representación en la Cámara de Diputados”<sup>33</sup> (Ruíz 2008, 94).

Poco después, al calor del levantamiento armado del EZLN en Chiapas, se celebró en la Ciudad de México la Convención Nacional Electoral India (los días 4 y 5 de marzo de 1994), en la que las organizaciones participantes reiteraban la exigencia de creación de esa sexta circunscripción plurinominal y además pedían que los partidos políticos incluyeran en sus listas de diputados de representación proporcional “un mínimo de dirigentes aunque no fueran sus militantes” (Sarmiento 1996, 226). A esta última exigencia respondió el PRD estableciendo en sus estatutos esta posibilidad, como antes se mencionó, aunque dejó abierta la decisión acerca del número y condiciones de la inclusión de estos candidatos.<sup>34</sup>

En enero de 1996, entre las mesas de trabajo del Foro Nacional Indígena, la dedicada a la participación política proponía medidas para la representación política plena de los indígenas. Entre ellas:

Una redistribución de los diputados locales y federales y mecanismos para la incorporación de los pueblos indios al Senado. El fin del monopolio electoral de los partidos políticos y el establecimiento de figuras flexibles de participación electoral, y cláusulas que establezcan vías de acceso de los pueblos indios a la representación política[...] una nueva circunscripción electoral y la constitución de un Parlamento Indio[...] el derecho al voto para quienes vivan en el extranjero (Hernández y Vera 1998, 143-4).

Poco después, en los Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena firmados por el gobierno federal y el EZLN el 18 de enero de 1996, que se enviarían a “las instancias de debate y decisión nacional”, se recogían algunas de esas propuestas. En el documento 2, apartado III, se estableció:

1. Ampliación de la participación y representación políticas. Fortalecimiento municipal. Es conveniente prever a nivel constitucional los mecanismos necesarios que: a) aseguren una representación política adecuada de las comunidades y pueblos indígenas en el Congreso de la Unión y en los congresos locales, incorporando nuevos criterios, en la delimitación de los distritos electorales que correspondan a las comunidades y pueblos indígenas; b) permitan su participación en los procesos electorales sin la necesaria participación de los partidos políticos; c)

---

<sup>33</sup> En Colombia existe una circunscripción electoral especial para que los indios puedan ser representados como tales con cinco diputados y dos senadores (Favre 1996). Las listas étnicas existen en Nueva Zelanda, Chipre y Zimbawe. En Venezuela los indígenas participan con tres curules en la Asamblea Nacional y en las asambleas de los municipios con concentración de población indígena.

<sup>34</sup> Un ejemplo de las dificultades que se han enfrentado para hacer efectiva esta acción afirmativa se encuentra en el caso de Filemón Navarro Aguilar, candidato a diputado federal en la lista de representación proporcional, quien tuvo que acudir al TEPJF para defender sus derechos político-electorales, dando lugar a los juicios SUP-JDC-466 y 488/2009.

garanticen la efectiva participación de los pueblos indígenas en la difusión y vigilancia de dichos procesos; d) garanticen la organización de los procesos de elección o nombramientos propios de las comunidades o pueblos indígenas en el ámbito interno; e) reconocer las figuras del sistema de cargos y otras formas de organización, métodos de designación de representantes, y toma de decisiones en asamblea y de consulta popular; f) establecer que los agentes municipales o figuras afines sean electos o en su caso, nombrados por los pueblos y comunidades correspondientes; g) prever en la legislación a nivel estatal los mecanismos que permitan la revisión y, en su caso, modificación de los nombres de los municipios, a propuesta de la población asentada en las demarcaciones correspondientes (Hernández y Vera 1998, 71-2).

Cinco años después de la firma de los Acuerdos de San Andrés se intentó legislar en la materia. El resultado fue la reforma constitucional de 2001 — conocida como Ley indígena— con la que

se adiciona un Segundo y Tercer párrafos al Artículo 1; se reforma el Artículo 2; se deroga el Párrafo Primero del Artículo 4; y se adiciona un Sexto Párrafo al Artículo 18 y un último Párrafo a la Fracción Tercera del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF 2001, 2-4).

La reforma constitucional fue rechazada unánimemente por sus destinatarios al no encontrar en ella la expresión de los acuerdos que le dieron origen ni repuesta a las demandas que la animaron. A ese rechazo se sumaron algunos legisladores expertos en materia indígena, sectores de la opinión pública e incluso funcionarios del gobierno que impulsó la iniciativa de ley, quienes observaron en el nuevo ordenamiento un instrumento que no permitiría resolver el déficit democrático y la situación de exclusión de los pueblos y comunidades indígenas del país.

Con la reforma de 2001 se dejó como asunto pendiente la posibilidad de mejorar la representación indígena en los tres órdenes de gobierno, la remunicipalización de los territorios indígenas y la acción afirmativa de los partidos políticos para garantizar cuotas de candidatos indígenas. El tema no ha sido dejado de lado por las organizaciones indígenas. Así, por ejemplo, en los resolutivos de la Convención Nacional Indígena del 15 de septiembre de 2006 se volvió a insistir en estos puntos:

7. Exigimos una reforma electoral integral que establezca la creación de la Sexta Circunscripción Plurinominal para garantizar nuestra participación en la Cámara de Diputados y Senadores, como cuota afirmativa, atendiendo al porcentaje superior de población indígena en los estados de la república.

8. También exigimos la redistribución real y efectiva que obedezca realmente a las necesidades de ubicación geográfica y cultural de los

pueblos indígenas y no del número de población mínima que debe de contener un distrito electoral.

9. Demandamos la inmediata remunicipalización integral de los territorios indígenas del país, que permita la reconstitución integral de nuestros pueblos, con el fin de garantizar la participación, en el proceso de toma de decisiones en el gobierno municipal, de manera libre y democrática, con respeto a nuestras instituciones y formas de gobierno propias.

10. Emplazamos al Poder Legislativo federal y a los congresos locales de los estados, a que inicien una reforma al sistema de partidos, adoptando políticas afirmativas que obliguen a los partidos políticos, que en los distritos indígenas, garanticen la designación de candidatos indígenas; así como, se dé reconocimiento a sus formas de elección de autoridades y representantes populares al Congreso, basado en sus usos y costumbres, con modalidades alternativas a la de los partidos políticos, tanto en los ayuntamientos municipales, como para elegir a sus representantes en los Congresos (CNI 2006, 51).

Atender esas demandas significa resolver la realidad de dispersión territorial de la población indígena del país, originada en los procesos migratorios y en la división política que ha segmentado a las comunidades indígenas, convirtiéndolas en

una minoría insular que por más que vote, por más que presente candidatos, nunca va a poder ser electo el candidato o el representante de esa comunidad indígena, porque la mayoría de la población no es indígena, en consecuencia el voto se dispersa (González Oropeza 2008, 29).

Después de la reforma constitucional de 2001, diversas han sido las iniciativas que algunos partidos han presentado en la Cámara de Diputados para promover la participación y representación indígena. Entre ellas, destaca la que impulsaron las fracciones parlamentarias del PRD y del PT en 2002, para elevar a rango constitucional la obligación de los partidos políticos de postular a indígenas como candidatos a diputados en las circunscripciones plurinominales. Con ese fin, se discutió en la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión el proyecto de decreto que promovía una adición al artículo 54, fracción I, de la Constitución mexicana en los siguientes términos:

Artículo 54. Fracción I.- Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que por lo menos los 5 primeros candidatos de cada una de éstas, representan a cada una de las etnias existentes en la circunscripción electoral plurinomial y que participa con los candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales (Martínez 2004, 106).

La iniciativa, sin embargo, no prosperó. Algunos proyectos de otros partidos, en ese sentido, entre ellos del PRI, ni siquiera han sido debatidos.



## **Instrumentos para favorecer la representación indígena**

Después de la reforma constitucional de 2001, y con ese marco jurídico, han sido muy pocos los avances que se han dado para restituir a los pueblos y comunidades indígenas sus derechos políticos. Como antes se mencionó, en algunos estados se cuenta con mecanismos para la participación indígena en los ayuntamientos y solamente unos pocos estados (Chiapas, San Luis Potosí y Tabasco) han establecido en sus leyes electorales la obligación de los partidos políticos de promover candidaturas indígenas para integrar a los ayuntamientos a esta población y eventualmente a sus congresos locales.

Otro recurso que se ha ensayado es la conformación de distritos electorales uninominales, dentro de los 300 que se utilizan para las elecciones federales, empleando criterios que privilegian la concentración de población indígena dentro de ellos.

Con el ejercicio de redistribución que en 1996 el Instituto Federal Electoral (IFE) realizó, quedaron definidos 37 distritos ubicados en regiones indígenas. Se les llamó extraoficialmente “distritos indígenas” a los que incluían 30% o más de población hablante de lengua indígena y “distritos eminentemente indígenas” a los que integraban 70% o más de esa población. Estos distritos se habían conformado siguiendo el criterio poblacional establecido en el artículo 53 de la Constitución mexicana<sup>35</sup> y 12 criterios guía, entre los que se encontraba el que consideraba la necesidad de abarcar “preferentemente en forma completa pueblos, barrios, colonias, comunidades de población indígena integrada con base en aspectos socioculturales, etc.” (IFE 1996). Estos distritos se encontraban distribuidos de la siguiente manera: “un distrito de Campeche, cuatro de Chiapas, tres de Guerrero, dos de Hidalgo, dos del Estado de México, 10 de Oaxaca, cuatro de Puebla, uno de Quintana Roo, uno de San Luis Potosí, uno de Sonora, cinco de Veracruz y tres de Yucatán” (Báez 2010, 39).

El 11 de febrero de 2005, el IFE concluyó una nueva redistribución,<sup>36</sup> en la que se distinguieron 28 distritos electorales indígenas (que tiene 40% o más de esta población).

En este proceso de redistribución, a diferencia de los anteriores, se estableció explícitamente que “se procurará la conformación de distritos electorales con mayoría de población indígena. En todo caso se preservará la integridad

---

<sup>35</sup> El artículo 53 de la Constitución mexicana establece que: “La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría”.

<sup>36</sup> Esta redistribución fue diseñada para emplearse durante los procesos electorales federales de 2005-2006 y de 2008-2009 y debía ser revisada con los resultados del Censo General de Población y Vivienda 2010 (Acuerdo CG104/2004), sin embargo, es la misma que se utilizó en el proceso electoral federal 2011-2012.

territorial de las comunidades indígenas” (Acuerdo CG104/2004). Con ello se acataba lo establecido en el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de 2001, en el que se indicaba que:

Para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política (DOF 2001).

La redistribución de los distritos electorales, sin embargo, no condujo a cumplir con la mencionada intención de propiciar la participación indígena y garantizar la equidad, ya que solamente tomó en cuenta a la mitad de la población indígena concentrada en 11 estados (González Galván 2008, 178), con lo que incrementó las desigualdades en el acceso a las oportunidades de participación para esta población distribuida a lo largo del país. Además, si bien estos distritos representan 9.3% de los 300 distritos uninominales, solamente son 5.2% de las 500 curules que integran la Cámara de Diputados (200 de ellas por el principio de representación proporcional, cuyas cinco circunscripciones plurinominales no fueron modificadas).

Los 28 distritos electorales indígenas quedaron distribuidos de la siguiente manera: uno de Campeche, cuatro de Chiapas, uno de Guerrero, dos de Hidalgo, uno del Estado de México, ocho de Oaxaca, tres de Puebla, uno de Quintana Roo, uno de San Luis Potosí, tres de Veracruz y tres de Yucatán (DOF 2005).

Si se comparan los 28 distritos indígenas de 2004 con la distribución de los distritos electorales de 1997, los cambios fueron los siguientes:

Los distritos 02 de Chiapas, 04 de Oaxaca, 04 de Puebla y 02 de Veracruz cambiaron de cabecera distrital; 26 distritos excluyeron varias de las comunidades que anteriormente los conformaban e incluyeron nuevas. El distrito 04 de Puebla cambió en su totalidad. Se creó el distrito 16 de Puebla y sólo los distritos 01 de Campeche, 01 de Chiapas y 02 de Quintana Roo permanecieron sin variación alguna (Báez 2010, 46).

Los criterios que se emplearon para esta redistribución pasaron por alto los cuestionamientos que las comunidades indígenas han hecho a la distribución municipal y privilegiaron las condiciones técnicas por encima de las culturales,<sup>37</sup> lo que en ocasiones rompió identidades que existían en los distritos de 1997,

---

<sup>37</sup> Para la conformación de los nuevos 28 distritos indígenas se emplearon los siguientes criterios: “que los distritos formaran parte de una sola entidad federativa, que el número de distritos por entidad correspondiera al número de habitantes, que se garantizara cierto equilibrio poblacional, que se utilizara como parámetro poblacional el censo INEGI del año 2000, que se aplicara el método llamado ‘resto mayor’ para así garantizar con precisión el equilibrio poblacional, que no se fraccionaran municipios entre los diferentes distritos, que un distrito no pudiera rodear completamente a otro distrito, que la forma fuera lo más cercano a un polígono (compacidad), que los tiempos y distancias de traslado entre los pobladores de un mismo distrito fuera relativamente equitativo entre todos” (Lartigue, Morales y Romo 2008, 9).

mezclando etnias en la nueva configuración.<sup>38</sup> En términos de los beneficios técnicos que se esperaba alcanzar, la redistribución también arrojó deficiencias. De acuerdo con el estudio diagnóstico coordinado por François Lartigue, los nuevos distritos indígenas:

son geográficamente más amplios, a veces menos compactos, más complejos en términos de diversidad geográfica, menos dotados en equipamientos de infraestructura de comunicación y de servicios educativos y de salud. Comprenden menos y menores asentamientos urbanos, son socio-económicamente (marginalidad, pobreza) menos contrastados en su composición interna y más complejos en términos de la diversidad étnico-lingüística (tendencialmente mayor)... estaríamos frente a un efecto no deseado: la redistribución no implica geográficamente la posibilidad de una mejor atención a las zonas indígenas ya que estas se encuentran lejos de la cabecera distrital y acaso llevaría a considerar un necesario aumento de la ministración de los recursos requeridos en las juntas para una sostenida intervención en la población indígena que se encuentra más alejada, más dispersa y en dónde se encuentran aspectos de diversidad cultural (uso de una o más lenguas, religión, conflictos locales, etc.) (Lartigue, Morales y Romo 2008, 13).

Por otra parte, cabe señalar que en junio de 2005 se aprobaron las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) que permitieron el voto de los mexicanos en el extranjero para elecciones presidenciales, medida con la que eventualmente se esperaba beneficiar a miles de migrantes indígenas. Las condiciones para la participación desde el extranjero, sin embargo, fueron difíciles de cumplir para los migrantes, generalmente ilegales en Estados Unidos. Para participar, quienes tuvieran credencial para votar expedida por el IFE debían inscribirse en el Listado Nominal de Electores en el Extranjero y emitir su voto por correo certificado. Sólo se recibieron 54,780 registros; de los cuales, 40,876 fueron validados (87.49% tenían residencia en Estados Unidos). El resultado de la experiencia estuvo muy por debajo de las expectativas, ya que sumaron 33,131 votos, de los cuales 57.4% fueron a favor del pan; 33.47% por la “Alianza para el bien de todos” (PRD-PT-Convergencia), y apenas 4.10% a favor de la “Alianza por México” (PRI-PVEM) (IFE 2006).

### **Distritos indígenas y participación electoral**

Con la nueva configuración de los 300 distritos uninominales se realizaron las elecciones federales de 2006 y 2009 como estaba previsto, sin que los resultados permitiesen observar cambios en la participación indígena ni mejoras en su representación.

---

<sup>38</sup> Por ejemplo, en el distrito II de Bochil se incorporaron los municipios de Larráinzar, Chenalhó, Chalchihuitán y Panteló, reuniendo en el mismo distrito cuatro etnias: tzotzil, tzeltal, tojolabal y chol. Casos similares fueron los de los distritos III de Ocosingo, V de San Cristóbal de las Casas, VIII de Comitán de Domínguez y XII de Tapachula (Báez 2010).

La redistribución, por otra parte, no cambió los modelos empleados por los partidos políticos para seleccionar a sus candidatos, caracterizados por la exclusión de la participación indígena, ni modificó los patrones de comportamiento electoral de la población que habita en la nueva configuración electoral, como lo confirman los resultados electorales y los estudios elaborados por González Galván (2008) y Báez (2010).

Como resultado de las elecciones para diputados de 2006, 18 legisladores fueron identificados como indígenas, sin embargo, solamente 12 resultaron ganadores en alguno de los 28 distritos indígenas, “seis fueron postulados por el PRI, dos por el PAN, dos por el PRD, uno por el PT y uno por Convergencia” (Báez 2010, 49).

Para la elección de diputados de 2009 en los 28 distritos indígenas, se postularon 22 candidatos indígenas a diputados propietarios y 13 como suplentes —17 por el PRD, 8 por el PRI, 5 por la “Alianza salvemos México” del PT-Convergencia y 5 por el Partido Nueva Alianza; el PAN no postuló ninguno—. Cabe señalar que además se postularon otros candidatos indígenas en distritos diferentes (una candidata por el PRI) y por la fórmula de representación proporcional (incluyéndose tres candidatos en las listas del PRI y tres en las del PRD). Con los resultados de estos comicios, sin embargo, se redujo la presencia indígena en la Cámara de Diputados, ya que solamente triunfaron ocho, siete de ellos desde los 28 distritos indígenas (Báez 2010, 54).



**LA SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS  
INDÍGENAS DEL MUNDO  
LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y EL MEDIO  
AMBIENTE**



## LA SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL MUNDO LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y EL MEDIO AMBIENTE<sup>39</sup>

### Datos relevantes

Los pueblos indígenas representan la mayor parte de la diversidad cultural del mundo. En todo el orbe hay aproximadamente 370 millones de personas indígenas que ocupan el 20% de la superficie terrestre. Se calcula también que representan unas 5,000 culturas indígenas diferentes. Por tal motivo, los pueblos indígenas del mundo representan la mayor parte de la diversidad cultural del planeta, aunque constituyen una minoría numérica. Los derechos sobre la tierra están en la legislación, pero no son realidad.

Son muy pocos los países que reconocen los derechos de los pueblos indígenas a la tierra, pero ni siquiera en esos países se han completado los procedimientos de otorgamiento de títulos y de demarcación de las tierras, y a menudo se demoran o quedan archivados cuando cambian los dirigentes o las políticas. Aun en los casos en que los pueblos indígenas poseen títulos legítimos de propiedad de sus tierras, esas tierras suelen ser arrendadas por el Estado como concesiones mineras o madereras sin consultar con los pueblos indígenas y, menos aún, pedir su consentimiento libre y fundamentado previo. La falta de seguridad jurídica de la tenencia sigue siendo un problema decisivo para los pueblos indígenas en casi todas partes.

Las nuevas tecnologías obligan al reasentamiento. La promoción de las nuevas tecnologías, como las semillas mejoradas, los fertilizantes y plaguicidas químicos, etc., y la introducción de planes de cultivos comerciales y grandes plantaciones han causado la degradación ambiental y destruido ecosistemas autosostenibles, lo que ha afectado a muchas comunidades indígenas hasta el punto de obligarlas a reasentarse en otro lugar. Las grandes represas y las actividades mineras han causado en muchos países el desplazamiento forzado de miles de personas y familias indígenas, que no han recibido una indemnización adecuada.

Varias comunidades han sido trasladadas de los parques nacionales en contra de su voluntad, mientras que el desarrollo turístico de algunos países ha causado el desplazamiento de poblaciones indígenas y su creciente empobrecimiento. Cuando los pueblos indígenas han reaccionado y han tratado de hacer valer sus derechos, en muchos casos han sido objeto de maltrato físico, encarcelamiento, tortura e, incluso, han perecido. Pese a que desde 2002 los pueblos indígenas han visto que se reconocen cada vez más sus derechos ambientales a nivel internacional, llevar a la práctica ese reconocimiento político en la forma de adelantos concretos a nivel nacional y local sigue siendo un reto enorme. Muchas decisiones adoptadas a nivel internacional caen en el vacío o no siempre se aplican a nivel nacional, y con suma frecuencia se hace caso omiso de lo que dicen los pueblos indígenas, si es que se les escucha.

---

<sup>39</sup> Información obtenida de la página web del Centro de Información de Naciones Unidas: [http://www.cinu.mx/1informePueblosIndigenas/docs/SituacionPueblosIndigenasMundo\\_Cap1-6.pdf](http://www.cinu.mx/1informePueblosIndigenas/docs/SituacionPueblosIndigenasMundo_Cap1-6.pdf)



Por otro lado, el cambio climático pone en peligro la existencia misma de los pueblos indígenas. Para muchos de esos pueblos, el cambio climático es ya una realidad, y son cada vez más conscientes de que es evidente que el cambio climático no es simplemente un problema ambiental, sino que tiene consecuencias socioeconómicas graves. El Banco Mundial considera también que el cambio climático podría impedir el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, incluidos los de erradicación de la pobreza, la mortalidad infantil, la lucha contra el paludismo y otras enfermedades, así como la sostenibilidad ambiental. Para muchos pueblos indígenas, el cambio climático es una amenaza potencial para su existencia misma y una importante cuestión de derechos humanos y de equidad.

De igual manera, los desalojos forzosos y el despojo de tierras han surtido efectos graves en particular en las mujeres indígenas, quienes, como resultado, a menudo ven cómo aumenta su volumen de trabajo —deben caminar largas distancias para hallar fuentes alternativas de agua o leña—, dejan de percibir ingresos por sus actividades productivas y quedan en situación de dependencia económica de los hombres.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> El informe sobre la situación de los pueblos indígenas del mundo fue elaborado por siete expertos independientes y producido por la secretaría del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas.

## HECHOS Y CIFRAS AMÉRICA LATINA<sup>41</sup>

### **Pobreza “extrema y omnipresente”:**

Los índices de pobreza entre los indígenas son mucho más altos que entre el resto de la población en varios países de América Latina: Paraguay, 7,9 veces; Panamá, 5,9 veces; México, 3,3 veces; y Guatemala, 2,8 veces.

Los ingresos de los trabajadores indígenas promedian sólo la mitad de los de trabajadores no indígenas, debido en gran parte a factores como la discriminación y la calidad de la enseñanza. La mayor diferencia en los ingresos por cada año adicional de escolarización entre la población indígena y la no indígena en América Latina se registra en Bolivia.

### **Grandes diferencias en la educación:**

En Guatemala, más del 50% de los jóvenes indígenas con edades entre 15 y 19 años no ha terminado sus estudios de primaria frente a cerca de una tercera parte de los jóvenes no indígenas.

Hay una notable diferencia entre el número de años que estudian los niños no indígenas y los indígenas. Esa diferencia con los niños no indígenas del Perú significa que estos niños reciben instrucción durante 2,3 años más que los indígenas, cifra que en Bolivia alcanza los cuatro años.

### **Excluidos de las tierras y los recursos:**

En Colombia, durante los últimos tres decenios, miles de indígenas se han visto desplazados debido a la actividad militar del Estado y a la presencia de grupos armados que participan en el cultivo y el tráfico de drogas en las zonas indígenas. Esto ha incrementado aún más el número de refugiados entre la población de países vecinos, como Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela.

El 90% de la madera que se extrae en la Amazonia peruana se obtiene por medios ilícitos y procede de zonas protegidas que pertenecen a comunidades indígenas o están reservadas para pueblos indígenas que viven en aislamiento voluntario.

### **Estadísticas de salud alarmantes:**

Siguen registrándose grandes diferencias en la esperanza de vida entre los indígenas y los no indígenas, por ejemplo, en Guatemala (13 años), Panamá (10 años) y México (6 años).

---

<sup>41</sup> Información obtenida de la página web:

[http://www.cinu.mx/1informePueblosIndigenas/docs/SituacionPueblosIndigenasMundo\\_HechosYCifras\\_Mundiales.pdf](http://www.cinu.mx/1informePueblosIndigenas/docs/SituacionPueblosIndigenasMundo_HechosYCifras_Mundiales.pdf)

La mortalidad infantil sigue siendo 70% superior entre las comunidades indígenas, a pesar de las mejoras logradas en América Latina en los últimos 40 años.

La desnutrición entre los niños indígenas duplica la que se registra entre los no indígenas. En Honduras, aproximadamente un 95% de los niños indígenas menores de 14 años sufre de desnutrición.

En Venezuela, los indicadores de salud son significativamente más bajos en el estado de Amazonas, donde habitan veinte pueblos indígenas diferentes, que en el resto del país. La tasa de mortalidad infantil es de 43.9 por 1,000 nacidos vivos, frente a una media nacional de 19 por 1,000. En 2004 se registraron 70 veces más casos de paludismo que la media nacional registrada.

En Ecuador, las investigaciones recientes indican que el porcentaje de cáncer entre las comunidades indígenas que viven en las zonas petroleras es treinta veces mayor que la media nacional; el de cáncer de riñones y de piel, quince veces, y el de estómago, cinco veces.

**MUJERES INDÍGENAS EN AMÉRICA  
LATINA: DINÁMICAS DEMOGRÁFICAS Y  
SOCIALES EN EL MARCO DE LOS  
DERECHOS HUMANOS**



## MUJERES INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA: DINÁMICAS DEMOGRÁFICAS Y SOCIALES EN EL MARCO DE LOS DERECHOS HUMANOS<sup>42</sup>

### Mujeres indígenas: la autonomía en construcción

La creciente participación social y política de los pueblos indígenas en América Latina y la consecuente mayor visibilidad de sus organizaciones han sido factores de gran importancia para que gobiernos y organismos internacionales presten mayor atención a sus demandas, las que se inscriben en una dimensión de “ampliación de la ciudadanía para buscar una mayor participación basada en la diferencia y el pluralismo cultural” (Del Popolo y Ribotta, 2011). En este escenario, las organizaciones de mujeres indígenas han jugado un papel muy significativo. Desde el inicio centraron estas demandas históricas en tanto integrantes y representantes de los pueblos indígenas; con posterioridad fueron agregando paulatinamente a sus agendas los asuntos vinculados a las inequidades de género y empezaron a considerar aquellos aspectos que las afectaban específicamente, como la violencia y la salud reproductiva, por mencionar algunos.

En la actualidad, el corolario de las demandas indígenas se expresa en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General en 2007, que constituye el estándar mínimo en esta materia y que ha generado nuevas obligaciones estatales. Este estándar articula varias dimensiones: el derecho a la no discriminación; a la integridad cultural; los derechos de propiedad, uso, control y acceso a las tierras y recursos; al desarrollo y bienestar social; los derechos de participación política, consentimiento libre, previo e informado. Si bien la Declaración incorpora disposiciones específicas relativas a las mujeres indígenas, su artículo 44 establece que: “Todos los derechos y las libertades reconocidos en la presente Declaración se garantizan por igual al hombre y a la mujer indígenas”.

A escala regional, las mujeres indígenas han logrado posicionar sus requerimientos de manera creciente mediante sus organizaciones en los procesos de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Ello quedó de manifiesto en los acuerdos alcanzados en el Consenso de Brasilia, surgido en el marco de la XI Conferencia Regional sobre la Mujer, realizada en Brasilia en julio de 2010. En este instrumento se reconoce la persistencia del racismo en la región y la consecuente desventaja para las mujeres indígenas en los distintos ámbitos del desarrollo, además de valorizarse y reconocerse su contribución a la economía, la sociedad y la cultura (CEPAL, 2010). Por otra parte, principalmente a partir de este siglo, los países de la región han promulgado leyes y normativas y han implementado políticas y programas dirigidos a los pueblos y las mujeres indígenas, aunque los avances son dispares. Más aún, estos progresos no se han traducido en mejoras sustanciales de la brecha de cumplimiento de los derechos humanos de los pueblos y las

---

<sup>42</sup> Extractos del documento. CEPAL, 2013. Consultado el 18 de septiembre de 2015, en la página web: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4100/S2013792\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4100/S2013792_es.pdf?sequence=1)

mujeres indígenas, tanto individuales como colectivos (Schkolnik y Del Popolo, 2005; CEPAL, 2007 y 2013a).

En este escenario, visibilizar a los pueblos y personas indígenas es un asunto prioritario en América Latina, importancia que fue reconocida en diversos foros regionales e internacionales, en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, más recientemente, en la primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo, realizada en Montevideo en agosto de 2013. Desde estos espacios se ha reconocido puntualmente la necesidad de considerar esta visibilidad en los sistemas oficiales de información y en la producción de conocimiento, como una herramienta fundamental para la promoción de los derechos humanos y el seguimiento de la implementación de la Declaración, así como para el diseño y la aplicación de programas y políticas culturalmente pertinentes. Este proceso ha avanzado a la par de una creciente conciencia de los representantes y organizaciones de los pueblos y las mujeres indígenas acerca de la necesidad de contar con este tipo de información para lograr una incidencia en las políticas y ejercer control sobre las acciones que emprende el Estado y que les afectan.

Con la creación del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, como órgano subsidiario del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (Fondo Indígena), se ha dado un importante empuje tanto a los asuntos de las mujeres indígenas como a la recolección de datos sobre los pueblos indígenas, y a la elaboración de materiales significativos para sus organizaciones y para los usuarios no indígenas que se han abocado al análisis y la difusión de estos temas. Asimismo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mediante su División de Población —tanto en forma independiente como en conjunto con otras organizaciones—, tiene una larga trayectoria en el desarrollo de estudios sociodemográficos y sobre la salud de los pueblos y mujeres indígenas, en los que se arriba a recomendaciones para los Estados. También ha realizado una intensa labor en relación al fortalecimiento de las capacidades nacionales para el uso de esta información, trabajando tanto con representantes de los gobiernos como de las organizaciones indígenas en la promoción de la inclusión del enfoque étnico en los censos y otras fuentes de datos, y en la difusión mediante estudios, sistemas de información, reuniones diversas y asistencia técnica a los países de la región. En diferentes contextos y circunstancias se ha llamado la atención de los gobiernos e institutos de estadística de los países de América Latina y el Caribe sobre la urgencia del tema, de manera que se le considere con todo su rigor en las políticas estatales destinadas a promover el mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos indígenas (Schkolnik, 2011).

La información disponible sobre los pueblos indígenas en América Latina muestra, en forma sistemática y sostenida, que experimentan una mayor incidencia de la pobreza, reciben menores ingresos, tienen menor escolaridad, menos años de esperanza de vida, mayor mortalidad infantil y materna, así como un menor acceso al saneamiento y el agua potable. En síntesis, una situación desfavorable de exclusión y discriminación respecto de la población no indígena, que además resulta más desventajosa aún para las mujeres indígenas en

diversas dimensiones del bienestar (Del Popolo y Oyarce, 2006; CEPAL, 2007). Tal como lo señala Bocos Ruiz (2002): “Nosotras, las mujeres indígenas, continuamos viviendo en condiciones de discriminación, racismo, exclusión, pobreza extrema, machismo y carencia de poder, que nos impiden el desarrollo pleno de nuestras capacidades y potencialidades, tanto como disfrutar como pueblos de nuestros derechos humanos individuales y colectivos”. De allí la relevancia de abordar específicamente la situación de las mujeres indígenas.

## **¿Quiénes son las mujeres indígenas? Avances y desafíos para su visibilidad estadística**

### *Mujer indígena y diversidad cultural*

Las distintas formas de ser mujer en el mundo indígena están conformadas por las construcciones particulares de género de los pueblos a los que pertenecen, por las diversas realidades socioterritoriales de cada uno de ellos, así como por las adecuaciones en relación con la sociedad dominante. Por eso, las mujeres indígenas no constituyen un grupo homogéneo, sino que presentan una gran diversidad de situaciones, necesidades y demandas.

La complejidad de la construcción cultural del género en los pueblos indígenas es un tema muy poco explorado en la literatura sobre las mujeres indígenas. En general, la producción de conocimiento sobre las relaciones de género y la situación de desigualdad de las mujeres las ha invisibilizado, y por ende la información disponible es insuficiente para la adopción de decisiones en materia de políticas públicas sólidamente fundadas. Si bien la subordinación estructural de la mujer al hombre existe prácticamente en todas las sociedades, en los pueblos indígenas organizados en torno al parentesco, la distribución del poder y los roles entre hombres y mujeres varían según la combinación de reglas de descendencia, matrimonio y residencia. Son estas normas las que no solo estructuran las relaciones sociales, sino que además determinan los derechos de representación de las unidades domésticas, la herencia, el acceso a los bienes de producción, aspectos de la salud y la reproducción, la educación y la migración, entre otros. Por ejemplo, el estatus de una mujer cuyo pueblo posee lazos de descendencia bilaterales y residencia matrilocal puede ser mayor que el de aquella que reside en un pueblo con reglas patrilineales y patrilocales.

Además, estas reglas interactúan con la diversidad sociodemográfica y política de los pueblos indígenas, confiriéndole diferentes matices y énfasis a la situación de las mujeres en tanto que integrantes de estos colectivos, sin perjuicio de que la discriminación estructural que las afecta es un denominador común para todas, que se expresa en marginalidad, exclusión y pobreza. Un ejemplo de esta diversidad de matices es el hecho de que las condiciones de salud, educación y vivienda de las mujeres indígenas en espacios tradicionales pueden ser muy diferentes de las de aquellas que residen en contextos urbanos. En este sentido, la heterogeneidad abarca desde mujeres de pueblos en aislamiento voluntario, como las que se encuentran en la Amazonía peruana; otras que viven en territorios ancestrales, como las comarcas de Panamá; aquellas que enfrentan situaciones de guerra y desplazamiento, como en Colombia, hasta las mujeres mapuches que residen o nacieron en la capital de Chile.



Si bien estas dimensiones han sido poco exploradas, es evidente que se requiere de un enfoque contextualizado de las mujeres indígenas, al menos en el marco del pueblo, la zona y el país en que residen, para comprender la diversidad y heterogeneidad que presentan en la actualidad. Este aspecto constituye uno de los mayores desafíos para la producción de conocimiento e información destinada a implementar y monitorear las acciones necesarias para lograr avances en materia de equidad étnica y de género en la región, sobre todo si se considera que en América Latina y el Caribe existen algo más de 670 pueblos indígenas reconocidos por los Estados (CEPAL, 2007).

Es sabido que la construcción de estadísticas de género supone considerar las diferencias en los roles, tareas y responsabilidades que suelen existir entre hombres y mujeres, y por ende se necesita diseñar instrumentos con preguntas y categorías relevantes para la realidad de cada grupo. Por su parte, la construcción de estadísticas sobre los pueblos indígenas implica tener en cuenta las diferentes cosmovisiones, tanto las de los propios pueblos como las de la sociedad dominante, en consecuencia, se trata de diseñar instrumentos con preguntas y categorías pertinentes para la realidad y los intereses de cada pueblo. El marco de referencia, en tanto, está conformado por los derechos individuales y colectivos. Ambos enfoques, el de género y el étnico, no son excluyentes sino complementarios, por lo que resulta imprescindible su entrecruzamiento. De esta manera, la desagregación de los datos por sexo y condición indígena y no indígena es un punto de partida necesario, pero no suficiente, para visualizar y analizar los asuntos de género en los pueblos indígenas, sobre todo si se tiene en cuenta su gran diversidad cultural.

Así como las dimensiones incluidas en los censos de población y los indicadores que se desprenden de ellas pueden contener sesgos de género, también pueden ser portadores de sesgos étnicos derivados de la sociedad dominante. Los indicadores convencionales presentan limitaciones para entender las necesidades y preocupaciones de los pueblos y mujeres indígenas. A modo ilustrativo, existe consenso en que la medición convencional de la pobreza presenta sesgos de género porque no permite captar la situación particular de las mujeres: supone una repartición equitativa de los ingresos dentro del hogar; considera a este como una entidad armónica; no atiende a las características individuales de las personas que lo conforman; no incluye entre las necesidades básicas las relativas al cuidado de niños y enfermos, ni las labores domésticas que demanda el hogar a diario (Arriagada, 2005). De igual manera, contiene sesgos étnicos, puesto que no permite captar la situación particular de los pueblos indígenas y su dimensión colectiva: por ejemplo, no considera la realización de los derechos territoriales, principal determinante del empobrecimiento indígena. Las estadísticas oficiales ignoran aspectos estructurales que generan pobreza material en las zonas indígenas, y que representan situaciones que sería factible monitorear con nuevos instrumentos, tales como indicadores sobre la duración y gravedad de la carencia de alimentos, o relativos al control sobre las aguas y otros recursos naturales, elementos vitales no solamente para el desarrollo económico de subsistencia, sino también para los usos culturales y espirituales. Por lo tanto, analizar la situación de las mujeres indígenas requiere abordar de un modo interseccional la perspectiva de

género con la de los pueblos indígenas, lo que implica considerar el concepto de bienestar desde la mirada de los pueblos y, a la vez, la situación de las mujeres indígenas dentro de las comunidades, sus prioridades y necesidades, incluyendo su acceso y control de los territorios.

Si bien se advierten algunos sesgos etnocéntricos en los censos y otras fuentes de datos, ello no implica de ningún modo invalidar el aporte de los instrumentos estadísticos convencionales. Gracias a la inclusión de la identificación de los pueblos indígenas de manera generalizada a partir de la ronda de censos de la década de 2000, se ha comenzado a paliar en parte la crónica falta de información demográfica y socioeconómica sobre estos grupos. Con ello, se han puesto en evidencia las inaceptables brechas de equidad que persisten en la región, y que en general ubican a las mujeres indígenas en las situaciones más desfavorables (Del Popolo y Oyarce, 2006; Del Popolo, 2008b). Sin perjuicio de ello, se requiere una re-lectura de los indicadores convencionales; además, al identificar las limitaciones, se contribuye al desarrollo de nuevas herramientas necesarias para obtener información acorde a las realidades y demandas de las mujeres y los pueblos indígenas.

### **La autonomía socioeconómica de las mujeres indígenas: una mirada a la situación educativa y la inserción laboral**

#### *La situación educacional de la mujer indígena: un énfasis en las niñas y jóvenes*

En las leyes educativas de los países de la región se ha producido un correlato de los cambios sociopolíticos globales de reconocimiento de los derechos humanos en general. Durante el nuevo milenio se han ido consolidando enfoques centrados en los derechos, estructurados a partir de conceptos de base como la equidad y la inclusión. En este sentido, se ha buscado pasar desde una concepción de política educativa que se centra en la igualdad de oportunidades en el acceso a otra que enfatiza la igualdad en los logros educativos — materializados en la permanencia, el egreso y el aprendizaje (SITEAL, 2011). Por otra parte, en el marco de los derechos de los pueblos indígenas, entran en juego en este escenario los derechos culturales y lingüísticos. En consecuencia, es un desafío para los países de la región la articulación de las dimensiones individuales y colectivas también en el ámbito de la educación formal. Es por ello que en los primeros puntos de este capítulo se hace referencia a los estándares normativos y las demandas de los pueblos indígenas en esta materia.

#### *El derecho a la educación de los pueblos indígenas*

El derecho a la educación es una herramienta fundamental para lograr un cambio social hacia el desarrollo equitativo y la conformación de una sociedad solidaria y respetuosa de la diversidad cultural, y el Estado es el garante directo y responsable de implementar políticas públicas que aseguren su cumplimiento.

Para los pueblos indígenas, el derecho a la educación es clave no solo como un medio para salir de la exclusión y la discriminación que han sufrido históricamente, sino para el pleno goce de los derechos humanos y colectivos (Naciones Unidas, 2005a). Además, es fundamental para la construcción de las

democracias plurinacionales del siglo XXI, dado que tiene la doble misión de enseñar la diversidad de la especie humana y de contribuir a una toma de conciencia de las semejanzas y la interdependencia entre todos los seres humanos (CEPAL, 2007).

El Convenio 169 de la OIT plantea el derecho a la educación en los artículos 26 al 31. Específicamente, en el artículo 26 señala que “deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional”. Y en el artículo 27 agrega que: a) se debe contar con la participación activa de estos pueblos en el diseño e implementación de programas y servicios de educación, con la finalidad de responder a sus necesidades particulares; b) que tales programas deben incluir su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales; c) los Estados deben tomar medidas que permitan transferirles progresivamente la responsabilidad de la realización de los programas educacionales, y d) los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación (OIT, 1989). En síntesis, este instrumento insta a los Estados a adoptar medidas para garantizar a los pueblos indígenas una educación de calidad en todos los niveles, y asegurar su participación en la formulación y ejecución de programas educativos. A su vez, resalta la importancia de la utilización de la propia lengua en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Por su parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas postula en su artículo 14: “Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje. 1. Las personas indígenas, en particular los niños indígenas, tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado sin discriminación. 2. Los Estados adoptarán medidas eficaces, junto con los pueblos indígenas, para que las personas indígenas, en particular los niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tengan acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma” (Naciones Unidas, 2007).

Además, como ya se dijo, en su artículo 44 la Declaración establece que todos los derechos y las libertades reconocidas en ese instrumento se deben garantizar por igual al hombre y a la mujer indígena. Reforzando esta disposición, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas ha recomendado que los gobiernos incorporen una perspectiva de género que abarque todos los ámbitos y que se diseñen políticas que consideren directamente a las mujeres indígenas. Concretamente, ha postulado que se debe mejorar el acceso de las mujeres indígenas a la educación y el desarrollo de sus capacidades, además de reformar los sistemas educativos para que puedan aprovechar las oportunidades de capacitación y empleo.

Específicamente, se recomienda a los Estados: a) elaborar programas basados en la lengua materna (primera lengua del niño o niña) como fundamento para aprender y apoyar la preservación y el uso de los idiomas indígenas; b) instruir

a todos los estudiantes tanto indígenas como no indígenas de todos los niveles de enseñanza para que aprecien, comprendan y respeten la historia, la cultura y la identidad tradicional y contemporánea, y c) asegurar que en particular las mujeres, niños y niñas de los pueblos indígenas puedan ejercer sus derechos de conformidad con las normas internacionales.

Finalmente, el Relator Especial sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, en su cuarto informe anual, declaró que la educación “es un instrumento indispensable para que la humanidad pueda progresar hacia los ideales de paz, libertad y justicia social, que está al servicio de un desarrollo humano más armonioso, más genuino, para hacer retroceder la pobreza, la exclusión, las incomprensiones, las opresiones y las guerras” (Naciones Unidas, 2005a).

#### *Las demandas actuales de los pueblos indígenas y el rol de la mujer*

Hace varias décadas que los pueblos indígenas de América Latina han hecho notar el carácter asimilacionista y aculturizador de la educación formal, que al ser impartida desde modelos de aprendizaje homogeneizantes, es contradictoria con sus derechos en tanto pueblos cultural y lingüísticamente diferenciados. En este ámbito, han demandado políticas de educación intercultural bilingüe (EIB) que garanticen y fortalezcan la identidad, la lengua y la cultura indígenas y capaciten a sus miembros en un uso más eficiente del castellano. En respuesta a estas demandas, hasta 2009 se habían implementado en la región más de cien programas con diversidad de énfasis: algunos se focalizaron en las dificultades escolares de los niños y niñas indígenas, y otros buscaron minimizar el fracaso con una escolarización en la lengua materna y la utilización del repertorio cultural propio. Sin embargo, ninguno de ellos superó los niveles primarios de escolaridad (Mato, 2009).

En los últimos años, los nuevos escenarios sociopolíticos de reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, junto a evaluaciones de las experiencias ya mencionadas de EIB que pusieron en evidencia sus limitaciones, han generado una nueva ola de demandas enfocadas en un tipo diferente de educación, que van desde la transformación del sistema educativo formal, con un ejercicio de la interculturalidad horizontal e incluyente, hasta el desarrollo de una educación por y para los pueblos indígenas. La característica central de estas tendencias es que se entienden en el contexto de las reivindicaciones de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, asociados a la autonomía, la territorialidad y la participación plena, libre e informada, tal como se plantea en los mecanismos internacionales ya citados. Algunos países de la región han comenzado incluso a legislar al respecto, tal como puede verse en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia.

Es así como los propios pueblos indígenas están promoviendo experiencias educativas que trascienden los modelos de EIB, y que buscan ampliar la cobertura, reconociendo y validando los conocimientos y saberes indígenas en los sistemas educativos nacionales. Estas propuestas forman parte de iniciativas integrales de desarrollo, entendidas desde las epistemologías de los propios

pueblos, y aseguran la participación y el control social sobre todo el proceso educativo.

En estos nuevos modelos educativos indígenas se incorporan explícitamente los enfoques de género e intercultural, así como el rol específico que asume la mujer en la producción y reproducción cultural y lingüística de sus pueblos como una de las bases fundamentales para formar seres humanos integrales (Cunningham, citado en SITEAL, 2011). En efecto, todos los pueblos y culturas han desarrollado estructuras cognitivas y cuerpos de conocimientos que dan orden y significado al mundo. En el caso de los pueblos indígenas, estos modelos se caracterizan por una relación profunda y recíproca del ser humano con el ecosistema y las fuerzas espirituales que regulan las relaciones entre ambos. El papel de las mujeres, madres, abuelas y hermanas ha sido tradicionalmente la transmisión oral de esas visiones de mundo mediante el proceso de socialización, contribuyendo a mantener las lenguas indígenas. Pero las mujeres indígenas no son únicamente transmisoras de la cultura, también son sus transformadoras activas.

Teniendo en cuenta los antecedentes contextuales enunciados, la información disponible sobre la situación educativa de la mujer indígena está referida al sistema formal, que como ya se mencionó, se ha impartido desde un Estado hegemónico, en la lengua y con los contenidos del colonizador. De esta manera, los avances en el acceso a los sistemas educativos formales han tenido como contracara el hecho de constituir el principal vehículo de aculturación, y en este sentido, de vulneración de los derechos de los pueblos y mujeres indígenas (Mariman, 2011, citado en SITEAL, 2011). Por lo tanto, aunque las diferencias étnicas y de género en la educación formal, que ponen en desventaja a las mujeres indígenas, marcan efectivamente una brecha en el ejercicio del derecho ciudadano individual, también es cierto que a la vez se requiere complementar esta mirada para examinar hasta qué punto se están violando los derechos de integridad cultural.

### **Los derechos de participación política**

En América Latina y el Caribe las mujeres han logrado grandes avances en el ámbito de la participación política en las últimas décadas. Sin embargo, es importante hacer una reflexión sobre la situación particular de las mujeres indígenas en este proceso. Históricamente, ellas han jugado un rol central en la reproducción cultural de sus pueblos, pero su participación en los procesos de adopción de decisiones ha sido limitada por un doble arco de barreras: el patriarcado y el racismo estructural.

En el seno del movimiento de mujeres indígenas existe el reconocimiento y la preocupación por la desigualdad respecto del ejercicio de los derechos políticos, sociales, económicos y culturales que experimentan. Específicamente, el tema de los derechos políticos es central para ellas, ya que en él confluyen sus demandas como mujeres y como indígenas, y porque además propicia un cambio de paradigma vinculado a sus reivindicaciones como titulares de derechos.

A nivel internacional, es posible rastrear el rol protagónico que han jugado las mujeres indígenas en la lucha de sus pueblos por el reconocimiento de sus derechos. Es en el seno de este movimiento donde ellas comenzaron a plantear que, si bien eran afectadas como indígenas por las mismas injusticias y desigualdades, también poseían demandas específicas como mujeres.

Como se dijo, la participación de las mujeres indígenas en la cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, se considera un hito en la conformación de su movimiento. Si bien varias organizaciones ya habían participado en instancias anteriores, como la Conferencia de la Mujer realizada en Nairobi una década antes, en esta ocasión las mujeres indígenas tuvieron la posibilidad de articularse a nivel internacional. También fue una oportunidad para la articulación, la definición de prioridades y la construcción de consensos a nivel regional.

#### *Las demandas de las mujeres indígenas bajo el principio de la libre determinación*

Desde las demandas de las mujeres indígenas, la participación es entendida en un sentido amplio, que implica la posibilidad de estar presente pero también de expresar opiniones y propuestas, así como de incidir en la adopción de decisiones en todos los espacios públicos que les conciernen.

Por lo tanto, la participación política se expresa a través de diversos canales y dinámicas, desde las instancias comunales, las asociaciones de mujeres, las instituciones sociales como la escuela o las postas de salud, las organizaciones productivas, la participación en manifestaciones públicas, en medios de comunicación locales, gobiernos territoriales o locales, ceremonias espirituales, instancias de administración de justicia, entre otras posibilidades. Las mujeres indígenas también demandan la participación política formal, entendida como el acceso a los sistemas de representación tanto para elegir como para ser elegidas mediante el voto para cargos de decisión en instancias de gobierno público, a través de mecanismos legítimos.

El derecho a la participación política no solo ha sido reconocido como prioridad por el movimiento de los pueblos indígenas, y en particular por las mujeres indígenas, sino que también se ha consignado en varios instrumentos de derecho internacional, por ejemplo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Este instrumento contiene varios artículos que establecen el derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones. Los artículos 5 y 18 expresan que: “Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado” (artículo 5), y que “[l]os pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones” (artículo 18) (Naciones Unidas, 2007).

Para los pueblos indígenas, la participación política se enmarca en el derecho más amplio de la libre determinación, entendido como el derecho a determinar su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural. Como lo estipula la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la libre determinación se vincula a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con asuntos internos y locales, y a conservar y reforzar las propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales. En cada pueblo indígena, las mujeres y hombres han tenido tradicionalmente sus propios modos de participación política, que han tomado diferentes formas de acuerdo a las pautas sociales de asignación de roles por sexo, edad, parentesco, conocimientos, habilidades individuales, entre otros criterios.

El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas también ha instado a los Estados a adoptar medidas concretas para ampliar la participación de las mujeres indígenas en las acciones de gobierno y las estructuras de adopción de decisiones en todos los niveles; garantizar la igualdad de acceso a los órganos gubernamentales, los partidos políticos, la administración de justicia, los sindicatos y otras instancias, y promover para ello procesos de capacitación (Naciones Unidas, 2004b, párrafo 14, incisos a, e, g). En la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer se pide a los Estados Partes que tomen todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país.

Actualmente, el ejercicio del poder para las mujeres indígenas se expresa mediante las posibilidades de “estar”, la presencia, la palabra y la capacidad de decidir por sí mismas. La participación es la posibilidad de darse a conocer en la comunidad, poder expresar sus deseos, ideales, posición y lucha, así como tener acceso a espacios de elección pública en instancias de gobierno formal (Mairena, 2002). Las mujeres indígenas no solo conciben la participación política como personas, sino también como miembros de sus pueblos, lo que genera responsabilidades específicas vinculadas a la “colectividad”.

El derecho a la participación política ha estado en el centro de las demandas del movimiento de mujeres y del de los pueblos indígenas, y en ambos casos las estrategias promovidas buscan reducir los factores estructurales de discriminación y promover su empoderamiento como titulares de derechos humanos (Cunningham y Sena, 2013).

#### *Algunos avances en la región*

Un análisis rápido de la situación de las mujeres en general permite observar algunos avances promovidos por reformas legales, medidas de acción afirmativa, implementación de procesos de descentralización, leyes de cuotas, apertura de canales de participación popular y procesos de capacitación. En relación a las mujeres indígenas también pueden identificarse ciertos progresos, considerando los distintos canales y dimensiones de la participación política.

Por ejemplo, en muchas comunidades indígenas las mujeres tienen un rol protagónico en la adopción de decisiones sobre aspectos importantes de sus sociedades, como la salud, el cuidado y la educación de los niños, adultos y mayores, ceremonias y rituales espirituales que restablecen la armonía de la comunidad, la transferencia de conocimientos entre generaciones, así como sobre las tareas agrícolas, los cultivos, la administración del agua y otros recursos naturales, la alimentación de la familia, entre otros ámbitos.

La participación política en los espacios comunitarios y en las estructuras internas de los pueblos indígenas ha variado a lo largo del tiempo, respondiendo a los cambios que los propios pueblos han experimentado a través de los años. En las últimas dos décadas, las mujeres indígenas han propuesto y desarrollado nuevos canales de participación dentro de las comunidades y las familias, han impulsado cambios en las relaciones de género y han promovido una mayor igualdad para ejercer sus derechos. Este proceso ha implicado incluso desafiar ciertas creencias y prácticas que se venían reproduciendo por años.

Este proceso de cambio fue descrito en un estudio realizado por miembros del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (Cunningham y Sena, 2013), en el que plantean que en algunos casos se han modificado ciertos patrones, como las edades para la reproducción; se han ampliado los ámbitos sobre los cuales se ejercen liderazgos, los cargos a ocupar y las relaciones con los dirigentes de organizaciones. Las mujeres indígenas han logrado identificar y consensuar sus demandas específicas, crear estructuras particulares de mujeres dentro o fuera del colectivo mixto, y ampliar la participación desde lo privado hacia lo público. Los autores plantean en este documento que las luchas colectivas por los territorios, los recursos, la autonomía, los servicios básicos interculturales, entre otras, han servido como procesos de politización y fortalecimiento de las identidades étnicas y de género.

En este proceso de transformación, impulsado por mujeres indígenas pero también por hombres que promueven una mayor equidad de género en sus comunidades, se han generado varios canales de participación muy relevantes (Fondo Indígena, 2011). Muchas mujeres indígenas de la región han optado por establecer sus propias organizaciones y asociaciones, algunas con un alcance local y otras nacional o regional. En ocasiones, esta forma de organizarse responde a una prioridad particular, como la producción y comercialización de determinados productos o la respuesta a una problemática específica que las afecta, como la pérdida de la biodiversidad, la minería o el conflicto armado.

Por otra parte, las mujeres indígenas también han optado por luchar por una cuota para ellas en las organizaciones mixtas de sus pueblos y en instancias de gobierno tradicionales. Estas cuotas a veces se traducen en la creación de oficinas, secretarías o secciones lideradas por mujeres.

Comúnmente, los pueblos indígenas reconocen que sus culturas y su cosmovisión ancestral están basadas en una relación de igualdad, complementariedad y reciprocidad entre hombres y mujeres. Sin embargo, también admiten que han sufrido cambios en sus relaciones de género como consecuencia del racismo estructural, la discriminación y el patriarcado en que



han vivido por años. Este contexto ha promovido que las mujeres indígenas estén y hayan estado sujetas a la marginación y la exclusión de los espacios de adopción de decisiones en sus propias comunidades.

Frente a esta situación, y como consecuencia de procesos de empoderamiento y construcción de liderazgo, las propias mujeres indígenas han comenzado a revalorizar la cosmovisión y las leyes ancestrales fundantes de cada pueblo, que establecen justamente la armonía y la igualdad en derechos entre el hombre y la mujer mediante relaciones de dualidad y complementariedad. Este aspecto recuerda que no es posible concebir las culturas como compartimentos estancos inmutables, sino que los miembros que las comparten (y construyen) tienen la capacidad de modificar prácticas y creencias a lo largo del tiempo.

Además de los avances identificados en la participación en el ámbito comunitario, es posible observar algunos progresos de las mujeres indígenas en la participación política formal. Uno de los aspectos vinculados a esta dimensión es el proceso de reformas legislativas y la implementación de leyes de cuotas que favorecen el acceso de las mujeres a los puestos formales de decisión política. De todos modos, si bien existen 12 países en América Latina con leyes de cuotas femeninas, y esto ha implicado el incremento de su acceso a cargos políticos, la acción afirmativa en relación con las mujeres indígenas ha sido muy limitada. Generalmente, las mujeres que acceden a estos puestos pertenecen a una clase social que ha tenido una mayor educación formal, una red más amplia de contactos y relaciones políticas, además de mejor acceso a los servicios de salud, los transportes, las nuevas tecnologías de la información, los medios de comunicación, entre otros espacios, aspectos en general poco accesibles para las mujeres indígenas, afectadas en todos los países por el racismo y la discriminación estructural.

En algunos países, como Colombia y la República Bolivariana de Venezuela, también existen las cuotas para la participación de los pueblos indígenas. En estos casos, es más probable que las mujeres indígenas accedan a puestos de poder, aunque ello implica un arduo proceso de negociación dentro de las organizaciones de estos pueblos. En Colombia, la diputada Orsinia Polanco Jusayú, de la comunidad Wayúu, ha sido la primera mujer indígena en ocupar el curul que corresponde a los pueblos indígenas en la Cámara de Representantes, de acuerdo con la Constitución de 1991 (Cunningham y Sena, 2013). Otros dos curules para el Senado también corresponden a los pueblos indígenas, pero nunca han sido ocupados por una mujer.

En algunas regiones, la descentralización ha generado mayores oportunidades para el acceso a puestos políticos por parte de las mujeres indígenas. Sin embargo, por las condiciones de discriminación y racismo estructural que ellas experimentan (Cabrero, 2013), muchas veces no logran posicionar sus demandas propias, aunque alcancen un puesto de poder.

En otro campo de acción, las mujeres indígenas son agentes decisivos para los procesos de establecimiento de paz y prevención de conflictos, aunque muchas veces su rol no esté documentado. En Guatemala, su participación en los procesos de paz luego de una guerra interna de más de 36 años —hoy calificada

como genocidio— ha sido clave en el avance de las negociaciones y la firma de acuerdos. Además, en este país las mujeres indígenas lograron el establecimiento de una Defensoría de la Mujer Indígena, una institución pública que promueve el pleno ejercicio de sus derechos sobre la base de los principios y valores de sus pueblos.

Asimismo, los pueblos indígenas han impulsado la creación de partidos políticos propios, como Pachakutik en el Ecuador, Yatama en Nicaragua y Winaq en Guatemala. En ellos la incorporación de las mujeres ha sido notable; la candidatura de Rigoberta Menchú a la presidencia de Guatemala es un claro ejemplo.

Es importante recordar que los liderazgos de las mujeres indígenas son colectivos, y su construcción depende de sus características individuales pero también del apoyo y la legitimidad que les dan su pueblo y su organización. Por eso, un aspecto esencial de la participación política para las mujeres indígenas es mantener el vínculo con sus organizaciones y que ella no responda a una lógica individual o partidaria, sino a las prioridades y demandas de sus pueblos.

A nivel internacional también ha habido avances, y las mujeres indígenas han aportado mucho con su participación en instancias como el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, en el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Una de las estrategias que han utilizado para lograr incidencia en estos espacios ha sido constituirse en redes u organizaciones. En América Latina y el Caribe, por ejemplo, trabajan en redes como el Enlace Continental de Mujeres Indígenas y la Alianza de Mujeres Indígenas de Centroamérica y México.

Durante el desarrollo de las distintas sesiones del Foro Permanente, las mujeres indígenas han trabajado intensamente para posicionar sus demandas y temas prioritarios en la agenda internacional, por ejemplo, la violencia contra las mujeres indígenas, los derechos sexuales y reproductivos, así como la importancia de fortalecer los liderazgos y los procesos de formación y capacitación. El Foro ha dedicado una sesión completa al tema de las mujeres indígenas, ha incluido varias recomendaciones en todas sus sesiones, y ha dedicado uno de los seminarios de expertos al tema de la violencia contra ellas.

Otro ejemplo de los resultados de la participación y visibilidad a nivel internacional es el incremento de menciones en las observaciones realizadas a algunos países por el Comité de la CEDAW. Cada vez en más oportunidades, este Comité llama la atención de los Estados sobre la situación de las mujeres indígenas y solicita datos estadísticos desagregados, políticas y legislación adecuada. En el ámbito de la CSW, en tanto, se han adoptado dos resoluciones específicas: la 49/7, de 2005 —“Mujeres Indígenas: después de diez años de revisión de la Declaración de Beijing y la Plataforma de Acción” (E/2005/27)—, y la 56/4, de 2012 —“Las mujeres indígenas: agentes claves en la erradicación de la pobreza y el hambre” (E/CN.6/2012/16).

## *Dificultades y desafíos*

Como se ha mencionado brevemente, los instrumentos de derecho internacional avalan el derecho político de las mujeres indígenas. Sin embargo, también hacen un llamado de atención sobre las dificultades y obstáculos que ellas experimentan para su pleno ejercicio.

En su tercera sesión, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas expresó que las mujeres indígenas enfrentan la erosión de sus funciones tradicionales por el efecto combinado de la pérdida de los recursos naturales y el agotamiento de los ecosistemas, su transformación en economías monetarias, la modificación de las estructuras locales, sociales y de adopción de decisiones y la carencia de reconocimiento político en el contexto de los Estados (Naciones Unidas, 2004b).

Las dificultades para la participación responden al doble arco de barreras mencionado al principio: la discriminación y el racismo estructural que sufren como indígenas y el patriarcado que experimentan como mujeres. Es fundamental analizar la participación de las mujeres indígenas considerando este doble aspecto de su identidad, que es inseparable y mutuamente influyente.

En varias oportunidades, las mujeres indígenas han podido identificar algunos factores que dificultan su participación tanto en el ámbito comunitario como formal (Sánchez Néstor, 2005; FIMI, 2012c). Las primeras limitaciones se encuentran en el entorno familiar: la carga de trabajo doméstico, los roles asignados en el ámbito privado, la falta de ejemplos de mujeres ocupando espacios de decisión públicos, la baja autoestima, incluso la violencia psicológica o física en el hogar.

En segundo lugar, existen limitaciones en el entorno comunitario que afectan tanto a varones como a mujeres, pero que tienen un mayor impacto en la vida de ellas: las fuentes de trabajo precario y la discriminación salarial, el desigual acceso a los recursos productivos, al agua, la tierra, la dificultad de acceder a servicios sociales de salud y de planificación familiar adecuados y a la educación formal e informal.

Las mujeres tienen grandes responsabilidades domésticas y también de producción de alimentos y recursos medicinales; la falta de tiempo para poder dedicarse a realizar reuniones y organizarse con otras mujeres es una realidad que hay que tener en cuenta.

Otra de las cuestiones importantes es que participar en ámbitos públicos muchas veces significa cuestionar y desafiar las prácticas que se vienen desarrollando desde hace muchísimos años. Muchas veces tomar la palabra, expresar opiniones, implica tensiones con la comunidad. Es por eso que es muy importante que las mujeres logren organizarse, para no ser individualidades sino un colectivo que demanda espacios, y para institucionalizar su participación política. Muchos hombres quieren mantener el poder y el protagonismo en la adopción de decisiones que han obtenido, y no tienen un compromiso real para alcanzar la igualdad. Lograr estos cambios también es difícil para las nuevas

generaciones, que no solo sienten la discriminación por género sino también por edad.

Como se dijo, además de las dificultades que experimentan por ser mujeres, también están expuestas a desventajas por la situación de racismo y discriminación que sufren los pueblos indígenas. El difícil acceso a la educación formal e informal es otro de los aspectos que las mujeres indígenas identifican frecuentemente como una limitante para la participación, y que se deriva de este escenario histórico. La falta de formación se vincula también con las barreras lingüísticas que afrontan y la falta de acceso a las nuevas tecnologías de la información. Para ellas, es muy difícil combinar el trabajo remunerado con los estudios y el trabajo doméstico. Esta situación les hace sentir que tienen un gran desconocimiento de los espacios políticos públicos, lo que combinado con los demás factores, hace que muchas mujeres no se crean capaces de participar. Por otra parte, muchas viven en lugares remotos, donde el acceso al transporte es limitado y los traslados muchas veces implican enfrentarse a situaciones de inseguridad, además de los costos económicos.

Esta situación de marginación y racismo hace que muchas mujeres indígenas que son líderes en sus comunidades, que han organizado movimientos, participado en estructuras de decisión comunitarias y poseen importantes trayectorias en la lucha por sus derechos, no sean igualmente aceptadas en los cupos de mujeres, que en la mayoría de los casos favorecen a las no indígenas.

Finalmente, hay que considerar la violencia política y los problemas de seguridad que muchas veces sufren las mujeres que han accedido al poder. El acoso y el maltrato verbal y hasta físico se han vuelto cada vez más frecuentes contra las mujeres en general, pero se exacerban cuando se trata de mujeres indígenas, pues se combinan con expresiones de racismo.



# **MUJERES INDÍGENAS: COMPLEJIDAD EN LA VULNERABILIDAD**



## MUJERES INDÍGENAS: COMPLEJIDAD EN LA VULNERABILIDAD<sup>43</sup>

La discriminación y la violencia no afectan en la misma medida a todas las mujeres, ya que algunas están expuestas al menoscabo de sus derechos con base en más de un factor de riesgo.<sup>44</sup> La interacción simultánea de varios motivos de discriminación en un mismo sujeto, como lo son el sexo combinado con la etnia, la raza, la situación socioeconómica o la orientación sexual, entre otras, posee un efecto multiplicador de las consecuencias de dicha violencia y discriminación.<sup>45</sup>

Esta situación de discriminación múltiple es un elemento central para la interpretación del contenido y alcance de los derechos humanos de las mujeres indígenas, la cual debe ser guiada por el principio de indivisibilidad. Es decir, las respuestas que se adopten deben proteger y garantizar los derechos inherentes a ambas expresiones de su identidad y deben propiciar que ambas reciban el mayor nivel de protección. Para resolver adecuadamente un caso en que la titularidad de derechos radique en una mujer indígena, el contexto en el que dicha mujer goza y ejerce sus derechos, y las características de las violaciones de derechos humanos que sufre, resultan cruciales.

Cuando se habla de violencia contra las mujeres indígenas, se alude, por un lado, a las violaciones de derechos humanos que ellas padecen –implicada, de manera particular, la dimensión de género- en tanto integrantes de ese grupo, sea que estas violaciones se padezcan individual o colectivamente; por otro lado, se habla también de la violencia que ellas enfrentan, por cuanto mujeres, al interior de sus colectivos.

La respuesta estatal para la violencia de género que viven las mujeres indígenas no difiere de la respuesta estatal para el resto de la violencia de género: persiste la omisión de sus obligaciones de prevención y garantía y el traspaso de la responsabilidad a las víctimas. En el caso *Inés Fernández Ortega vs. México*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) señaló:

“(…) En general, la población indígena se encuentra en una situación de vulnerabilidad, reflejada en diferentes ámbitos, como la administración de justicia y los servicios de salud, particularmente, por no hablar español y no contar con intérpretes, por la falta de recursos económicos para acceder a un abogado, trasladarse a centros de salud o a los órganos judiciales y también por ser víctimas de prácticas abusivas o violatorias del debido proceso. Lo anterior ha provocado que integrantes de las comunidades indígenas no acudan a los órganos de justicia o instancias públicas de protección de los derechos humanos por desconfianza o por miedo a

---

<sup>43</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Género y Justicia. Boletín no. 64, octubre 2014. Consultado el 18 de septiembre de 2015, en la página web: <http://equidad.scjn.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/BOL-GYJ-64-OCTUBRE-2014.pdf>

<sup>44</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación”, publicado el año 2011, OEA Ser.L/V/II.143 Doc.60, párr. 28.

<sup>45</sup> Consuelo Chacartegui Jávega, “Mujer, discriminación múltiple y exclusión social”. En: Oscar Pérez De la Fuente (ed.), *Mujeres: Luchando por la igualdad, reivindicando la diferencia*. Madrid, Dykinson, 2010, p. 41.



represalias, situación que se agrava para las mujeres indígenas puesto que la denuncia de ciertos hechos se ha convertido para ellas en un reto que requiere enfrentar muchas barreras, incluso el rechazo por parte de su comunidad y otras “prácticas dañinas tradicionales”.<sup>46</sup>

Es decir, frente a estos casos de violaciones estructurales de derechos humanos, la respuesta que se exige del Estado es más intensa y más específica.

En primer lugar, se debe tomar las medidas generales de garantía. En este sentido, se tomarán medidas para la difusión de los derechos y su conocimiento por parte de los agentes del Estado y la ciudadanía; en particular, se debe garantizar que esta información sea culturalmente accesible a las mujeres indígenas.

En segundo lugar, en caso de ciertas características de la persona titular de derechos o en caso de situaciones de violaciones de derechos humanos, la Corte IDH ha establecido que el Estado debe adoptar medidas especiales destinadas a asegurar el pleno goce y ejercicio de los derechos. En efecto, la Corte, al fijar los alcances de los derechos ha adoptado, como criterio general, que las obligaciones del Estado deben ser analizadas a la luz de cada situación específica y, por tanto, “los supuestos de incumplimiento deberán determinarse en función de las necesidades de protección (...)”.<sup>47</sup> A objeto de no incurrir en responsabilidad internacional y dar cumplimiento a la obligación positiva antes señalada, surgen para el Estado “deberes especiales, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre, como extrema pobreza o marginación y niñez”.<sup>48</sup>

Finalmente, respecto de las mujeres que viven situaciones de violencia, la Corte IDH ha identificado la obligación Estatal de actuar con la debida diligencia:

“La Corte considera que el deber de investigar efectivamente, siguiendo los estándares establecidos por el Tribunal tiene alcances adicionales cuando se trata de una mujer que sufre una muerte, maltrato o afectación a su libertad personal en el marco de un contexto general de violencia contra las mujeres. En similar sentido, la Corte Europea ha dicho que cuando un ataque es motivado por razones de raza, es particularmente importante que la investigación sea realizada con vigor e imparcialidad, teniendo en cuenta la necesidad de reiterar continuamente la condena de racismo por parte de la sociedad y para mantener la confianza de las minorías en la habilidad de las autoridades de protegerlas de la amenaza de violencia racial. El criterio anterior es totalmente aplicable al analizarse los alcances del deber de debida diligencia en la investigación de casos de violencia por razón de género”.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> Corte IDH. Caso Fernández Ortega vs. México, párr.78.

<sup>47</sup> Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, párr. 117. El caso trata la desaparición forzada y la ejecución extrajudicial, entre otros delitos, de los habitantes del corregimiento de Pueblo Bello a manos de un grupo de paramilitares.

<sup>48</sup> *Ibíd*, párr. 154.

<sup>49</sup> Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México, párr.293.

En síntesis, la lectura de los derechos desde la situación real en que se encuentran las personas titulares de los mismos puede obligar al Estado a adoptar medidas especiales para garantizar efectivamente el pleno goce y ejercicio de los derechos en condiciones de igualdad.

Ciertamente, el Estado tiene que diseñar respuestas culturalmente reconocibles y accesibles para las mujeres indígenas cuando sufren violencia en cualquier ámbito en que ésta puede ocurrir. La accesibilidad cultural pasa, sin duda, por emprender un diálogo donde las mujeres indígenas y sus representaciones e identidades tomen la batuta. ¿Habrá espacios propicios para ese diálogo?



**CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES**

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>



@CGBSenado

Madrid 62, 2do. Piso, Col. Tabacalera  
Del. Cuauhtémoc. C.P. 06030  
México, D.F.  
+52 (55) 5130-1503