

# REFLEXIONES SOBRE EL PAPEL DEL FORO PERMANENTE PARA LAS CUESTIONES INDÍGENAS DE LAS NACIONES UNIDAS EN RELACIÓN CON LOS ODM

Victoria Tauli-Corpuz

## 1 Introducción

La Reunión Plenaria de Alto Nivel de las Naciones Unidas—que se llevará a cabo en septiembre de 2010 para revisar la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio—debe ser utilizada como una oportunidad para mirar más detenidamente si los pueblos indígenas han sido integrados en los ODM. Una de las características distintivas de los ODM es que tienen plazos, metas e indicadores definidos, exceptuando al Objetivo 8. Diez años han pasado y es evidente que la mayoría de los ODM no se cumplirán. Algunas de las razones que se esgrimen para explicar este incumplimiento se basan en la reciente crisis financiera mundial e incluso en el cambio climático. Sin embargo, una de las críticas señaladas por expertos y activistas en derechos humanos consistía en que los ODM fueron formulados sin relación con la necesidad de afrontar las raíces estructurales de los problemas. A menos que los ODM sean considerados como parte de un contexto más amplio en términos socioeconómicos, políticos y culturales desde una perspectiva de derechos humanos, los avances sólo podrán ser transitorios y, en consecuencia, no sostenibles en el tiempo.

A fin de sortear esta brecha, algunos organismos de derechos humanos y programas de la ONU, fondos y organismos, así como expertos en derechos humanos y pueblos indígenas, se esforzaron por hacer que los ODM converjan con el marco de los derechos humanos, tratando de relacionar los Objetivos con la realización de derechos específicos según estándares internacionales de derechos humanos. Para los pueblos indígenas ese era el enfoque más importante porque, de otro modo, puede que formalmente se cumpla con muchos objetivos cuando en realidad existan sectores de la sociedad que sigan siendo dejados de lado o, peor aún, marginalizados. En el 2007, la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas por la Asamblea General de la ONU fue muy importante respecto al esfuerzo por hacer que los ODM estén más vinculados a los derechos humanos.

Así, la Reunión Plenaria de Alto Nivel de las Naciones Unidas y los procesos ligados a ella deben ser vistos como una oportunidad para evaluar si la aplicación de los ODM ha contribuido tanto a cambiar la situación de los pueblos indígenas como a la promoción, el respeto y el cumplimiento de sus derechos.

Este artículo examina cómo la implementación de los ODM tomó en cuenta a los pueblos indígenas identificando, a su vez, los impactos positivos y negativos de los ODM en estas comunidades. Se presentarán algunos de los esfuerzos tendientes a lograr la unión de los derechos humanos y los ODM llevados a cabo por los pueblos indígenas, por el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU y por otras instituciones del sistema de la ONU. También se incluyen algunas recomendaciones para enfrentar los desafíos a futuro.

## 2 Los derechos humanos como marco integral para el desarrollo

Los derechos reconocidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que fuera adoptada por la Asamblea General de la ONU en el año 2007, "...constituyen las normas mínimas para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo" (Artículo 43, DDPI). De allí que la DDPI debe servir como el marco para abordar las políticas y operaciones de desarrollo existentes, tales como los Objetivos de Desarrollo del Nuevo Milenio. Como el experto en derechos humanos Robert Archer afirmó en un simposio sobre derechos humanos y ODM:

*"...los derechos humanos son el marco más holístico para abordar cuestiones de desarrollo, incluyendo nuevas modalidades de ayuda: la autoridad legal, la objetividad y la legitimidad política del sistema de derechos humanos internacional significa que sus principios y estándares ofrecen un criterio poderoso para evaluar las prioridades del desarrollo, sus procesos y resultados. Los derechos humanos básicos de igualdad y de rendición de cuentas (accountability) también pueden proveer guías innovadoras para la acción por el desarrollo"*

(ARCHER, 2005)

Desde los tiempos de la colonización hasta la actualidad, la implementación del modelo dominante de desarrollo ha contribuido a la violación sistemática de los derechos humanos de los pueblos indígenas, especialmente del derecho de autodeterminación, del derecho a sus tierras, territorios y recursos, del derecho a su modo de vida tradicional y de los derechos culturales, entre otros. Por ello, llamamos a este fenómeno "agresión del desarrollo". Los activistas indígenas que recurrieron a las Naciones Unidas en un número creciente desde fines de los años setentas provenían de aquellas comunidades que estaban siendo afectadas por "proyectos de desarrollo", tales como represas hidroeléctricas, tala de bosques, minería, etc. Como en el ámbito nacional no eran ni son escuchados, Naciones Unidas se convirtió en el espacio en el cual podían presentar sus denuncias respecto de las violaciones a sus derechos en nombre del desarrollo. Esta es una de las razones principales por las cuales impulsamos la creación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Dado que los ODM son objetivos de desarrollo aprobados por los Estados en el año 2000, es importante asegurarse de que su implementación no dé lugar a la violación de los derechos humanos de los pueblos indígenas. La situación de pobreza en la que viven los indígenas ya es abismal y sería trágico que los objetivos globales que la combaten conduzcan a un mayor empobrecimiento. La ONU ha comprobado que los pueblos indígenas—que componen un 5 por ciento del total de la población mundial—constituyen el 15% de los pobres del mundo y representan un tercio de la gente que vive en zonas rurales de extrema pobreza (NACIONES UNIDAS, 2009a). Un informe sobre los ODM realizado por la Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL, 2005) añadió que los pueblos indígenas enfrentan enormes disparidades en el acceso y en la calidad de la educación y el servicio de salud que reciben. En Guatemala, por ejemplo, el 53,5% de los jóvenes indígenas de entre 15 y 19 años de edad no ha completado la escuela primaria en contraste con un 32,2% de jóvenes no-indígenas. En Bolivia, la tasa mortalidad infantil se encuentra cerca de un 75/1000 en las poblaciones indígenas, comparado a un 50/1000 en las poblaciones no-indígenas.

### **3 El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU y los ODM**

La cuarta (2005) y la quinta sesión (2006) del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU estuvieron dedicadas a los ODM. Quien escribe, que en ese momento presidía las sesiones, preparó un informe sobre los ODM que evaluaba cómo los Objetivos 1 y 2 estaban siendo implementados en relación con los pueblos indígenas (TAULI-CORPUZ, 2005). Allí examinaba cómo la construcción del desarrollo y del Estado-Nación ha resultado en una mayor discriminación y exclusión de los pueblos indígenas, lo cual ha llevado a situaciones de pobreza que siguen vigentes hasta el día de hoy. En sus respectivos informes, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo subrayan la situación de pobreza en la que se encuentran los pueblos indígenas. Más aún, el rasgo común en estos informes es que la pobreza es muy severa y generalizada en los países en los que viven indígenas, por lo que el mapa de la pobreza coincide con los territorios de los pueblos indígenas, que están representados desproporcionadamente entre los pobres y extremadamente pobres a nivel mundial. A continuación se pueden apreciar las estadísticas mencionadas anteriormente en relación con la pobreza de los pueblos indígenas de Latinoamérica.

Un informe sobre México revela no sólo que los pueblos indígenas viven “en condiciones alarmantes de extrema pobreza y marginalidad” sino que ser pobre y ser indígena son prácticamente sinónimos. Casi todos los indígenas que viven en municipios con un 90 por ciento o más de población indígena son considerados extremadamente pobres. Las estadísticas en Guatemala muestran que alrededor de un 50 o 60 por ciento de una población total de 11 millones de personas, pertenecen a 23 pueblos indígenas, de los cuales un 54,3 por ciento son pobres mientras que un 22,8 por ciento son extremadamente pobres. A pesar de gastar la mayor parte de sus ingresos en alimentos, los ingresos de un 60 por ciento de las familias no alcanzan para cubrir ni siquiera la mitad del costo de sus necesidades alimentarias

mínimas. Por su parte, casi toda la población rural de Ecuador—de la cual un 90 por ciento es indígena—vive en condiciones de extrema pobreza, mientras que ocho de cada diez niños indígenas vive en la pobreza. En cuanto a la comparación entre la pobreza que sufren grupos indígenas y las poblaciones no indígenas, la Oficina Regional América Latina y el Caribe de UNICEF señala que en Guatemala, el 87 por ciento de la población indígena es pobre comparada con un 54 por ciento de la población no indígena; en México, esa proporción es del 80 por ciento contra un 18 por ciento; en Perú, un 79 por ciento de la población indígena es considerada pobre comparada con un 50 por ciento de la población no indígena; mientras que en Bolivia la proporción es del 64 por ciento contra el 48 por ciento.

Estos datos regionales son reforzados por el informe del Banco Interamericano de Desarrollo, que fuera destacado en el Informe sobre la Situación de los Pueblos Indígenas del Mundo. El estudio sobre la región latinoamericana elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo concluía que “la diferencia entre indígenas y no indígenas es a menudo sorprendente; por ejemplo, en Paraguay la pobreza es 7,9 veces mayor entre los pueblos indígenas en comparación con el resto de la población. En Panamá, las tasas de pobreza son 5,9 veces más altas; en México, 3,3 veces más altas, y en Guatemala, las tasas de pobreza de los pueblos indígenas son 2,8 veces más altas que el resto de la población” (NACIONES UNIDAS, 2009b).

Asimismo, también existe un informe elaborado por el Grupo de Apoyo Inter-Agencial sobre Cuestiones Indígenas- IASG (NACIONES UNIDAS, 2005). Este cuerpo está integrado por miembros de más de treinta agencias de la ONU, programas y fondos que se unieron para apoyar la labor del Foro Permanente—entre los que se encuentran el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la ONU para la Agricultura y Alimentación (FAO) y el Banco Mundial, entre otros. También incluye otras instituciones multilaterales como la Comisión Europea, la Organización Internacional para las Migraciones, etc. En el 2004, el IASG realizó una reunión—a la cual asistieron el coordinador de la Campaña del Milenio y parte del personal de PNUD que trabaja los ODM—para estudiar de qué manera se podría incluir a los pueblos indígenas en los procesos e informes relacionados con los ODM. De allí surgieron recomendaciones para mejorar la implementación de los mismos.

Una de las conclusiones a la que arribaron los participantes era que existe una “ausencia general de los pueblos indígenas en gran parte de la labor relativa a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La Campaña del Milenio todavía no se ha concentrado en los pueblos indígenas, y los Proyectos Piloto del Milenio no se concentran en grupos marginalizados específicos ni en cuestiones de interés para los pueblos indígenas, tales como la registro de la tierra y los recursos naturales o la cultura y los derechos humanos. Los informes nacionales sobre los avances, a excepción de unos pocos, no han incluido activamente en el proceso de consulta a las organizaciones de pueblos indígenas ni se han concentrado en los pueblos indígenas en sus actividades de recopilación de datos” (NACIONES UNIDAS, 2005). Tanto este informe del IASG como mi propio estudio expresaban la preocupación respecto de que los esfuerzos por alcanzar las metas establecidas por los ODM pudieran tener efectos negativos en los pueblos indígenas tales como la aceleración

de la pérdida de tierras y recursos naturales de los que tradicionalmente dependen sus medios de vida o el desplazamiento de sus tierras.

Otra cuestión que se planteó es que dado que la situación de los pueblos indígenas a menudo no se menciona en estadísticas o es ocultada en los promedios nacionales, los esfuerzos para alcanzar los ODM podrían, en algunos casos, tener un efecto negativo en los pueblos indígenas a pesar de que los indicadores estén mejorando. Por lo tanto, planteamos la necesidad de desagregar los datos de los impactos diferenciales de los ODM en aquellos grupos que son invisibles para, justamente, darles mayor visibilidad. Cuando se convocó la primera sesión del Foro Permanente en el 2002, una de las acciones prioritarias recomendadas por los participantes fue que los Estados y las agencias de la ONU desglosaran los datos. Esto llevó a que se organizara un taller internacional sobre recolección y desagregación de información sobre pueblos indígenas (*International Expert Workshop on Data Collection and Disaggregation for Indigenous Peoples*), llevado a cabo del 19 al 21 de enero de 2004. Una de las recomendaciones que surgieron en este taller reiteraba que los pueblos indígenas deben participar *plenamente* y en igualdad de condiciones en todas las etapas de la recopilación de datos—en particular la de planificación, puesta en práctica, análisis y difusión, el acceso y la respuesta—con los recursos suficientes y las capacidades adecuadas para lograr ese objetivo. La recolección de datos debe responder a las prioridades y los objetivos de las propias comunidades indígenas. La participación de las comunidades indígenas en la conceptualización, implementación, elaboración de informes, análisis y difusión de los datos es crucial tanto a nivel local como internacional. Los pueblos indígenas deben ser capacitados y empleados por las instituciones de recolección de información nacionales e internacionales (NACIONES UNIDAS, 2004).

La Secretaría del Foro Permanente también analizó varios informes nacionales sobre los ODM en países en los cuales hay poblaciones indígenas para ver cómo se abordaban sus problemas. En el análisis de esos informes, la Secretaría planteaba las siguientes preguntas (NACIONES UNIDAS, 2006a): 1) ¿se menciona a los pueblos indígenas en el contexto general del informe de los ODM? En caso afirmativo, ¿en qué medida se discuten estas cuestiones?, 2) ¿Los pueblos indígenas son mencionados específicamente, es decir, tiene cada objetivo guías específicas o referencias para el tratamiento de las cuestiones relacionadas a los pueblos indígenas en el marco del objetivo?, 3) ¿Existen debates sobre los pueblos indígenas en el proceso de desarrollo junto a las intervenciones y acciones para cumplir los objetivos? En caso afirmativo, ¿cómo indica el informe sobre los ODM que ellos están involucrados? 4) Se realiza alguna propuesta dirigida a los pueblos indígenas en la implementación de los ODM en cada país? En caso afirmativo, ¿cuáles son estas propuestas?

Las observaciones principales que surgieron de cada uno de estos análisis es que, en el mejor de los casos, la situación de los pueblos indígenas no se ve reflejada de manera adecuada y, en el peor de los casos, los pueblos indígenas no son siquiera mencionados. Lo que es aún más desalentador es que, en general, los pueblos indígenas no fueron ni siquiera consultados o incluidos en el proceso de diseño, puesta en práctica, evaluación y elaboración de los informes sobre los ODM. Por ejemplo, el informe sobre los ODM de Filipinas no menciona a los pueblos indígenas a pesar

de que cuentan tanto con una ley sobre los derechos de los pueblos indígenas que reconoce su identidad y derechos como con la Comisión Nacional sobre Pueblos Indígenas (NCIP), un organismo del gobierno a cargo de la aplicación de la ley. Probablemente, el organismo nacional a cargo del informe ni siquiera consultó a la NCIP, ya que los pueblos indígenas no participaron ni en la implementación ni en el monitoreo de la elaboración de los informes sobre los ODM.

En el 2006 y en el 2007, las revisiones de datos basados en más de 30 informes nacionales sobre los ODM recomendaron que “los países con población indígena incorporen específicamente los problemas que enfrentan los pueblos indígenas en el marco de los ODM a partir de: (a) la incorporación de los pueblos indígenas en el contexto general del informe, (b) la inclusión de los pueblos indígenas para alcanzar cada objetivo en particular, (c) la inclusión de los pueblos indígenas en el proceso de planeamiento del informe en general y de cada objetivo en particular, (d) la participación efectiva de los pueblos indígenas en el proceso de planeamiento de intervenciones futuras que les vayan a afectar directamente” (NACIONES UNIDAS, 2006a). Estas recomendaciones fueron reiteradas en la revisión del año 2008.

Las observaciones del informe de 2007 que cubre 11 países en Latinoamérica mostraba que:

*“...aproximadamente un 27% de los Informes sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio incluyen lo suficiente a los pueblos indígenas (3 de 11: Ecuador, Panamá, México). Otro 55% tratan cuestiones indígenas en diferente medida (Argentina, Chile, Costa Rica, Honduras, Perú, Venezuela), mientras que el restante 18% no menciona a los pueblos indígenas (El Salvador, Paraguay)”*

(NACIONES UNIDAS, 2007)

Este informe concluye que, con algunas pocas excepciones, los informes producidos por el sistema de la ONU y los gobiernos no indican si reciben aportes de las organizaciones de los pueblos indígenas. Una excepción en ese sentido es Perú, adonde una de las redes indígenas líder, AIDSESP, ha participado en trabajos en grupo para el informe. En México, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (un organismo estatal) figuraba como oficina participante. La necesidad de desglosar la información fue puesta de relieve en este informe en el que se subrayaba que “el mejoramiento en el desglose de la información es indispensable para evaluar adecuadamente el progreso de los ODM en países con poblaciones indígenas, y debería ser una prioridad clave de los gobiernos y del sistema de la ONU” (NACIONES UNIDAS, 2007).

En el 2006, el Foro Permanente también organizó una reunión de un grupo de expertos sobre los “Objetivos de Desarrollo del Milenio, la participación de los pueblos indígenas y el buen gobierno”. Las críticas señaladas por los participantes se basaban en el hecho de que los ODM y los indicadores conexos no reflejan las necesidades y preocupaciones específicas de los pueblos indígenas así como tampoco permiten realizar un seguimiento específico del progreso logrado por esos pueblos. Tanto las metas como los indicadores fueron caratulados como inadecuados debido a que le dan más importancia a los ingresos monetarios que a las economías tradicionales de subsistencia no estructuradas, cuya importancia es esencial para satisfacer gran parte

de las necesidades básicas de los pueblos indígenas tales como alimentación, vivienda y acceso a agua potable, sin que necesariamente se generen ingresos.

En su formulación actual, los Objetivos de Desarrollo del Milenio no toman en cuenta los medios alternativos de subsistencia y su importancia para los pueblos indígenas, no sólo desde un punto de vista económico, sino también como fundamento para la solidaridad social e identidad cultural.

Así, alcanzar los ODM plantea el riesgo de que cada vez sea mayor la participación de los pueblos indígenas en el trabajo asalariado y en la economía global de mercado, engrosando el número de gente que gana menos de un dólar por día. Sin control ni voz sobre la economía de mercado, muchos han tenido que abandonar sus tierras tradicionales en busca de trabajos difíciles de conseguir en ciudades y centros urbanos.

#### 4 No discriminación, igualdad, equidad y los ODM

Los principios básicos que fundamentan los derechos humanos son la no discriminación y la igualdad. Por ello, vale la pena analizar si la implementación de los ODM promueve estos principios. Reducir la pobreza a la mitad significa que quedará otra mitad que seguirá viviendo en la pobreza. ¿Quiénes serán estas personas que no se beneficiarán? En algunos países son los pueblos indígenas, lo cual refuerza la discriminación permanente —histórica y actual— hacia este grupo. En primer lugar, el empobrecimiento de los pueblos indígenas es, sin dudas, un resultado de la discriminación implícita en las políticas y programas de desarrollo colonial y nacional. Los esfuerzos por modernizar los nuevos Estado-Nación post-coloniales tuvieron como consecuencia la marginalización sistemática y la destrucción de los sistemas económicos, sociales, culturales y políticos de los pueblos indígenas, los cuales carecen de valor en el modelo de sistema feudal agrícola —controlado por grandes terratenientes y políticos— y en el marco de los esfuerzos de modernización desarrollados por la economía de mercado.

A pesar de que sus territorios poseen gran riqueza en lo que se refiere a recursos naturales, los pueblos indígenas siguen siendo el sector más pobre en la mayoría de los países. Los recursos extraídos por el Estado y por entidades privadas cuentan con licencias otorgadas por el Estado para la tala de árboles, la minería, o para practicar la agricultura o establecer plantaciones forestales. Una fotografía sobre la costa atlántica de Nicaragua representa el escenario de muchos territorios indígenas alrededor del mundo. (TAULI-CORPUZ, 2005):

*“La Costa Atlántica es una región excepcionalmente rica en recursos naturales. Las costas están repletas de peces, langostinos y langostas; los bosques de la RAAN (Región Autónoma del Atlántico Norte) tienen grandes grupos de pinos y, en menor medida, caobas y otras maderas duras; y hay grandes depósitos de minerales (oro, plata, cobre y plomo), especialmente en las cabeceras de los ríos en la RAAN. Históricamente, sin embargo, la extracción de estos recursos ha sido capitalizada y dirigida por intereses situados fuera de la región, la mayoría de los cuales han estado poco interesados en el desarrollo a largo plazo de la Costa Atlántica. Por tanto, los pueblos indígenas de la región, no han podido compartir los beneficios de la explotación comercial de esta riqueza y han ganado poco en relación con el desarrollo de una infraestructura racionalmente planificada y mantenida”.*

Los indígenas tienen infinidad de historias para contar sobre cómo fueron desplazados de sus comunidades o sobre cómo se ven privados de continuar con su modo de vida tradicional basado en un uso sustentable de los recursos naturales de sus tierras. Estas historias constituyen claros casos de discriminación contra los sistemas y culturas de las poblaciones indígenas. De hecho, los Estados y las corporaciones han considerado a las culturas de los pueblos indígenas como obstáculos para el desarrollo y la construcción de la Nación. Como las culturas de los pueblos indígenas están vinculadas a sus tierras, territorios y recursos, la migración y el abandono de sus lugares sagrados junto a la destrucción de los ecosistemas y aguas tiene efectos adversos de largo alcance en sus culturas y sistemas de conocimiento.

Los procesos de asimilación de culturas, sistemas económicos y religiones dominantes son discriminatorios ya que se parte del presupuesto de que las culturas indígenas son atrasadas e inferiores y de allí surge la necesidad de modernizarlas. Más aún, la ilusión de que en un país sólo debe haber una Nación, un Estado, una cultura y un idioma no se corresponde para nada con las realidades de la mayoría de los países, que son multinacionales, multilingües, multiculturales, e incluyen a múltiples sistemas económicos, legales y de gobierno, así como a diversas religiones.

La igualdad es otro principio fundamental del derecho internacional de derechos humanos. A menudo, la desigualdad y la inequidad son utilizadas indistintamente, pero la diferencia es que “la inequidad es una desigualdad injusta y evitable, y su definición se encuentra enraizada en el sistema de valores que define a la sociedad” (ODI, 2005). Los altos niveles de inequidad basados en condición económica, género, zonas urbanas o rurales y etnia es la muestra de que no se cumplen los derechos sociales, económicos y culturales. Dado que los ODM no han sido formulados en el marco de los derechos humanos, abordar las inequidades se vuelve algo accesorio y, por lo tanto, no central en su aplicación.

Los ODM se miden a nivel agregado, lo cual hace que muchas desigualdades que persisten a nivel nacional y sub-nacional se vuelvan invisibles. Existe evidencia de que excluir a ciertos sectores sociales de los beneficios que provienen de procesos de desarrollo lleva a la insostenibilidad de los beneficios económicos, sociales y políticos y pone en peligro la seguridad y sustentabilidad de la sociedad en su conjunto. Por lo tanto, lograr un progreso sostenido de los ODM depende de cómo se aborde la brecha entre ricos y pobres. No es de extrañar, entonces, que en algunos países adonde se ha alcanzado la meta general de disminuir la pobreza, la situación de pobreza de los pueblos indígenas haya empeorado. La siguiente sección muestra cómo están interrelacionadas las economías de diferentes países y porqué la reducción de la pobreza en algunas zonas puede significar el crecimiento de la pobreza en otras.

## 5 Globalización y desarrollo

El ejemplo de la producción cafetalera muestra los problemas de los pueblos indígenas con respecto al modelo de desarrollo hegemónico y a la globalización de la economía de mercado. La sección que sigue describe cómo la globalización de la producción y el comercio del café afectó a los pueblos indígenas a nivel mundial de acuerdo al informe que preparé para el Foro Permanente (TAULI-CORPUZ, 2005).



La producción de café de exportación existe en las comunidades indígenas de Guatemala desde fines del siglo XIX. La migración por estaciones de los pueblos indígenas ha sido una de sus estrategias de supervivencia. Algunos optaron por emigrar permanentemente, como los Q'eqchi y los Poqomchi. Lo mismo ha ocurrido en México. Las ganancias que se obtienen del café dependen de la explotación de la mano de obra barata que proveen los pueblos indígenas, quienes habitan en chozas, sin intimidad, agua limpia, o excusados.

Cuando Vietnam abrió su economía al mercado mundial, construyó canales de riego y les otorgó subsidios a los agricultores para que emigraran a las tierras altas centrales y a otras áreas altas en los años ochentas y noventas. En 1990, la producción de sacos de café se redujo a sólo 1,5 millones, número que se acrecentó fenomenalmente en el 2000 con una producción de 15 millones de sacos, lo cual convirtió a Vietnam en el segundo productor de café a nivel mundial. Así, grandes porciones de tierra—incluyendo bosques bien conservados habitados por pueblos indígenas o minorías étnicas—se convirtieron en plantaciones de café, la mayoría de las cuales fueron compradas por ricos terratenientes que viven en Saigón.

Como resultado de este proyecto económico se produjo deforestación masiva y degradación ambiental. Los pueblos indígenas de Vietnam, que son identificados como minorías étnicas, fueron desplazados de sus tierras debido a que decenas de miles de personas migraron hacia las comunidades indígenas para dedicarse a la producción de café. A su vez, la superproducción de café a nivel mundial hizo que los precios bajaran drásticamente.

Los pueblos indígenas se encuentran entre los que más sufrieron este fenómeno; no sólo en Vietnam sino en muchas partes del mundo. Debido a la inserción del café vietnamita en el mercado mundial, los precios del café cayeron de \$1500 la tonelada en 1998, a menos de \$700 la tonelada en el año 2000. Esto ha hecho que la producción del “oro negro” sea menos económica y ha frenado la inmigración hasta cierto punto. Sin embargo, el problema de la tenencia de tierras continúa existiendo.

En México, el cultivo de café ha sido una fuente de ingreso importante para las comunidades indígenas de Chiapas y de Oaxaca. A nivel nacional, más del 70% de los productores tienen terrenos de menos de dos hectáreas, mientras que en Chiapas—el Estado mexicano más importante en lo que se refiere a la producción de café—el 91% de los productores tiene menos de cinco hectáreas. En la actualidad, estos cafeteros viven en la extrema pobreza debido a que el costo del grano de café para exportación es mucho más alto que el de Vietnam, cuya demanda ahora es mucho mayor. En consecuencia, su acceso al mercado mundial ha caído drásticamente. Según el Banco Mundial, en América Central hay 400.000 trabajadores temporarios y 200.000 permanentes que se dedicaban a su cultivo y ahora han perdido sus puestos de trabajo tras la caída de precios del café.

Vietnam es uno de los pocos países encaminados a lograr los ODM, lo cual, sin embargo, fue logrado a costa de los pueblos indígenas de ese país. Pamela McElwee, una antropóloga de la Universidad de Yale que presentó una ponencia sobre Vietnam en una conferencia sobre globalización llevada a cabo en diciembre de 2004, concluyó que:

*“Aunque la apertura de la economía de Vietnam al mercado en los decenios de 1980 y 1990 ha reducido los niveles de pobreza e incrementado las libertades personales de gran parte de la población, las minorías siguen padeciendo muchas dificultades. La mayoría de las minorías étnicas de las tierras altas se ha beneficiado poco con estos cambios. Estas minorías padecen enfermedades, carecen de agua potable, la tasa de alfabetismo entre ellos es baja y también lo son sus ingresos, pese a las numerosas iniciativas del gobierno para desarrollar las zonas altas”*

Cuando la Secretaría del Foro evaluó el Cuarto Informe Nacional de Vietnam sobre los ODM de 2008, encontró que se hacía mención a las minorías étnicas:

*“La tasa de pobreza de los grupos étnicos era tres veces mayor que la de los Kinh. La sección ofrece datos desagregados de pobreza por grupo étnico y por región, demostrando así que los pueblos indígenas o las minorías étnicas de zonas remotas o de regiones montañosas son desproporcionalmente los más pobres de Vietnam. El informe señala que a pesar de los esfuerzos por tener en cuenta las notorias disparidades entre las minorías étnicas y la mayoría constituida por los Kinh en el marco de sus políticas, la incidencia de la pobreza en los grupos minoritarios sigue siendo la más alta y el ritmo de la reducción de la pobreza sigue siendo el más lento”*

En el informe de Vietnam no se incluían mayores explicaciones del caso.

## **6 La pobreza y la situación social de los pueblos indígenas en países desarrollados**

Los pueblos indígenas en países en vías de desarrollo sufren tasas de pobreza y una situación de precariedad sanitaria incomparables con el general de la población. Como si esto fuera poco, en los países más ricos del mundo —los “países desarrollados”— los pueblos indígenas sufren condiciones similares. El recientemente publicado “Informe sobre la situación de los Pueblos Indígenas del Mundo” reveló la realidad de pobreza en la que viven los indígenas en estos países ricos. Otro informe titulado “Repensando la Pobreza: informe sobre la situación social mundial 2010” ha confirmado estos hallazgos (NACIONES UNIDAS, 2009a, 2009b).

Se espera que los aborígenes australianos mueran 20 años antes que la población no indígena. Asimismo, la tasa de subempleo entre los pueblos indígenas de las provincias canadienses de Manitoba, Columbia Británica, Alberta y Saskatchewan es de 13,6 por ciento comparada con sólo un 5,3 por ciento de las poblaciones no indígenas. Debido a la crisis financiera y económica del 2008, este número creció aún más dado que fueron despedidos decenas de miles de aborígenes que trabajaban en la industria maderera.

Casi un cuarto de los nativos americanos y de los pueblos originarios de Alaska viven bajo la línea de la pobreza en los Estados Unidos, comparado con alrededor de un 12,5 por ciento del total de la población. El promedio de esperanza de vida para los nativos americanos es 2,4 años menor que el del resto de la población: “sufren la pobreza a un ritmo tres veces superior al de las poblaciones blancas no

hispanas” (NACIONES UNIDAS, 2009b). Por otra parte, los nativos americanos y los pueblos originarios de Alaska sufren tasas de mortalidad mayores que las del resto los estadounidenses por tuberculosis (600 por ciento más alto), alcoholismo (510 por ciento más alto), accidentes de tránsito (229 por ciento más alto), diabetes (189 por ciento más alto), lesiones no intencionales (152 por ciento más alto), homicidio (61 por ciento más alto), y suicidio (62 por ciento más alto).

Asimismo, también es común observar tasas desproporcionalmente altas de encarcelación de aborígenes en Australia, Canadá, los Estados Unidos, y Nueva Zelanda. En Canadá, adonde los pueblos indígenas representan sólo un 4,4 por ciento de la población total, ellos representan el 19 por ciento del total de los que están en prisión. Peor aún, en Nueva Zelanda, los maoríes, que componen un 15 por ciento del total de la población, representan un 40 por ciento de las condenas en los tribunales y un 50 por ciento de la población carcelaria.

## 7 El Objetivo 8 y sus implicancias para los pueblos indígenas

Una de las mayores falencias de los ODM es que no cuentan con plazos para el logro del Objetivo 8, referente a la necesidad de fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Se trata de un objetivo sumamente amplio relacionado con el incremento y la mejora de asistencia oficial para el desarrollo (AOD), para así asegurar un comercio más justo y conseguir un alivio sustancial de la deuda por parte de los países prestatarios. Sin embargo, se ha acordado que los ODM no pueden alcanzarse sin el compromiso de los países donantes de destinar el 0,7 por ciento del total de su presupuesto nacional para la asistencia oficial al desarrollo (AOD). Esto mismo fue reiterado en el Objetivo 8.

La meta 12 del Objetivo 8 insta tanto al desarrollo de un sistema financiero y de comercio abierto, basado en reglas, previsible y no discriminatorio, como al compromiso para un buen gobierno, para el desarrollo y la reducción de la pobreza tanto nacional como internacional. La mayoría de los territorios de los pueblos indígenas continúan utilizándose para la extracción de recursos naturales de exportación. Entre ellos se incluye el petróleo, el gas, minerales y metales, así como también madera y otros recursos biológicos incluyendo recursos genéticos. Desafortunadamente, los pueblos indígenas no obtienen ningún beneficio importante por estas actividades de extracción y, lo que es peor, ni siquiera son consultados o informados previamente cuando ese tipo de actividades se llevan a cabo en sus territorios. Como resultado, los ecosistemas de la zona quedan devastados y abandonados a su suerte. La exportación de estas materias primas también tiene como objetivo aumentar los ingresos en divisas extranjeras, que luego se utilizarán para pagar las deudas contraídas por los Estados y las corporaciones privadas ante los bancos extranjeros y multilaterales.

El Foro Permanente considera que para reafirmar los derechos fundamentales de los pueblos indígenas y su participación efectiva en la implementación de este objetivo, es esencial asegurarse de que existan oportunidades para realizar alianzas genuinas. Es necesario que se realicen más estudios sobre el impacto de la AOD, el problema de la deuda, y los acuerdos de comercio y financiamiento en los pueblos indígenas para así poder elaborar recomendaciones apropiadas que tomen en cuenta los impactos adversos y reproduzcan las prácticas positivas.

## 8 Desafíos a futuro

Demás está decir que este artículo no puede reflejar en profundidad lo que está sucediendo con los pueblos indígenas en relación con los ODM. Es necesario que se realicen más trabajos de investigación para poder hacerlo. Sin embargo, con la información que se halla disponible, se puede afirmar que en la mayoría de los países donde hay pueblos indígenas no se han realizado consultas adecuadas en los procesos de los ODM que hayan contado con la participación de las comunidades indígenas. Incluso en algunos países adonde la mayoría de la población es indígena, como Bolivia o Guatemala, las evaluaciones realizadas por la Secretaría del Foro Permanente señalaron que la participación de los pueblos indígenas todavía sigue siendo insuficiente.

Claramente, la discriminación y el tratamiento desigual que reciben los pueblos indígenas son los factores claves que explican por qué la situación sigue inalterada—a pesar de la insistencia de las recomendaciones del Foro Permanente respecto de que deben ser incluidos en la implementación y monitoreo de los ODM. El primer paso en ese sentido siempre debería ser incluir a los pueblos indígenas en los procesos de decisión o, al menos, el de consultarles cuando los programas de desarrollo como los ODM están siendo diseñados e implementados. Excluirlos es una forma de discriminación que se encuentra en violación del Artículo 2 de la Declaración la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que establece que: “Los pueblos y las personas indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular la fundada en su origen o identidad indígenas”. El derecho a participar es un derecho humano básico que muy a menudo los Estados y otros actores dan por sentado. Aunque se menciona a la inclusión social como uno de los principios de los ODM, hasta ahora la misma no se ve reflejada ni en el modo en que los ODM se han implementado ni en los informes.

Teniendo en cuenta las falencias existentes a la hora de conectar los ODM con los derechos de los pueblos indígenas, el Foro Permanente de la ONU ha elaborado varias recomendaciones sobre cómo pueden ser implementados los ODM para beneficiar a los pueblos indígenas (NACIONES UNIDAS, 2006b). Entre ellos se incluyen las siguientes:

- a. Los Estados, el sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales deben aplicar el enfoque de desarrollo basado en los derechos humanos. Es fundamental que se reconozca a los pueblos indígenas como pueblos específicos y que se respeten sus derechos humanos individuales y colectivos, su derecho a la tierra y a los territorios y al uso sostenible de los recursos naturales para lograr soluciones a la pobreza generalizada en la que viven que sean justas y sustentables.
- b. Deben adoptarse medidas para asegurar que los pueblos indígenas tengan acceso universal a servicios sociales de calidad que sean culturalmente adecuados. Algunas áreas de especial interés son la educación bilingüe y servicios de salud materna e infantil culturalmente aptos.

- c. Los programas y políticas relacionados con los ODM deben ser culturalmente adecuados y deben incluir la participación libre y activa así como el consentimiento previo e informado de los pueblos indígenas para evitar la pérdida de tierras y recursos naturales, la asimilación acelerada y la erosión de sus culturas.
- d. Los Estados, el sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales deberían asegurar la participación de los pueblos indígenas en el monitoreo y en la elaboración de informes relativos a los ODM, incluyendo la realización de informes nacionales, así como la implementación, el monitoreo y la evaluación de los programas y políticas relacionados con los ODM que los afecten directa o indirectamente. Los principios y valores básicos de los gobiernos democráticos tales como participación, equidad, no discriminación, inclusión, transparencia, accountability y la capacidad de respuesta deben sustentarse en el diseño, implementación y monitoreo de los ODM.
- e. La mejora en el proceso de desagregación de la información es indispensable para monitorear adecuadamente el progreso de los ODM en países con poblaciones indígenas y debería ser una prioridad central tanto para los gobiernos como para el sistema de las Naciones Unidas.

## 9 Conclusión

La presente revisión de cómo son implementados los ODM en los territorios de los pueblos indígenas revela que estos grupos todavía son excluidos de los procesos de implementación, evaluación y elaboración de informes. Asimismo, como la perspectiva basada en derechos humanos no es central en el diseño y la implementación de los ODM—a pesar de que sea mencionada en la Declaración del Milenio—la situación específica de los pueblos indígenas tanto en países en vías de desarrollo como en los desarrollados sigue siendo, en gran medida, invisible. Por lo tanto, esta situación no es abordada de una manera satisfactoria.

Así, existe una brecha evidente no sólo en lo que respecta a los ODM sino en todo el mundo. Si bien en Latinoamérica se ha avanzado bastante en lo que se refiere a la desagregación de datos sobre los pueblos indígenas, aún queda mucho por hacer. La situación de pobreza de los pueblos indígenas de la región de América Latina y el Caribe sigue siendo desproporcionalmente alta en comparación con la población no indígena. A su vez, la discriminación y el racismo todavía están muy enraizadas en las estructuras dominantes de la sociedad y continúan siendo la causante principal de este problema.

Es difícil avisorar a largo plazo un progreso sostenido que lleve al alcance de los Objetivos a menos que los procesos de los ODM se reestructuren de manera significativa a fin de enfrentar las raíces estructurales de la pobreza, el hambre, la destrucción ambiental y los índices abismales de salud y educación de los pueblos indígenas en particular y de la sociedad en general. Tras la crisis económica y financiera mundial que afectó no sólo a los países ricos sino a los países en vías de desarrollo en términos económicos, sociales, culturales y políticos, sumado a la crisis ecológica, es el momento para hacer un cambio de paradigma en cómo se concibe

y practica el desarrollo. El mundo no puede continuar como si no pasara nada. Las visiones del mundo de los pueblos indígenas, así como sus prácticas y valores de reciprocidad, su solidaridad, su colectividad, su sostenibilidad, y su armonía con la Madre Tierra, pueden contribuir en la remodelación de los caminos para lograr los ODM. Por lo tanto, es fundamental que se incluya a los pueblos indígenas en el rediseño del desarrollo, el cual deberá basarse en una perspectiva acorde a los derechos humanos y al ecosistema, que son algunos de los marcos que deberían sustentar los nuevos modelos de desarrollo sustentable.

## REFERENCIAS

---

### Bibliografía e otras fuentes

- ARCHER, R. 2005. **Human Rights and the Millennium Development Goals: contradictory framework?** Londres, Overseas Development Institute (ODI). Disponible en: <<http://www.odi.org.uk/events/report.asp?id=69&title=human-rights-millennium-development-goals-contradictory-frameworks>>. Visitado el 23 de mayo de 2010.
- CEPAL. 2005. **The Millennium Development Goals: a Latin American and Caribbean Perspective.** Disponible en: <[http://www.eclac.org/mdg/eclac\\_mdgs\\_progressev\\_en.html](http://www.eclac.org/mdg/eclac_mdgs_progressev_en.html)>. Visitado el 21 de mayo de 2010.
- NACIONES UNIDAS. 2004. **ECOSOC. Report of the Workshop on Data Collection and Disaggregation for Indigenous Peoples**, ONU DOC. E/C.19/2004/2, Nueva York, UNPFII.
- \_\_\_\_\_. 2005. **ECOSOC. Report of the Inter-Agency Support Group on Indigenous Issues on its 2004 session**, ONU DOC. E/C.19/2005/2, Nueva York.
- \_\_\_\_\_. 2006a. **MDG Reports and Indigenous Peoples: A Desk Review**, n. 1, Nueva York, Secretaría del UNPFII.
- \_\_\_\_\_. 2006b. **ECOSOC. Report of the Fourth Session of the UN Permanent Forum on Indigenous Issues**, ONU DOC. E/2005/43, Nueva York.
- \_\_\_\_\_. 2007. **MDG Reports and Indigenous Peoples: A Desk Review**, n. 2, Nueva York, Secretaría del UNPFII.
- \_\_\_\_\_. 2009a. **State of the World's Indigenous Peoples**, Nueva York.
- \_\_\_\_\_. 2009b. **Rethinking Poverty: Report on the World Social Situation 2010**, ONU DOC. ST/ESA/324.
- TAULI-CORPUZ, V. 2005. **The Millennium Development Goals and Indigenous Peoples**, ONU ECOSOC, ONU DOC. E/C.19/2005/4/Add.13 Nueva York.

## ABSTRACT

---

Indigenous peoples are one of the strongest critics of the dominant paradigm of development because of how this has facilitated the violation of their basic human rights, which includes their rights to their lands, territories and resources, their cultures and identities. So-called “development” also has led to the erosion and denigration of their indigenous economic, social and governance systems. Ten years after the MDGs came into being, it is about time to see whether these have taken indigenous peoples into account and whether the implementation of these have led to changes in the way development work is done. This paper examines the relationship of the Millennium Development Goals to the protection, respect and fulfillment of indigenous peoples’ rights as contained in the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. It analyzes whether the MDGs as constructed and implemented have the potential to contribute towards a more dignified life for indigenous peoples. It looked into some of the efforts of various actors, such as indigenous peoples, part of the UN system, including the UN Permanent Forum on Indigenous Issues, and NGOs have done in relation to the MDGs. The Permanent Forum is the highest body in the UN addressing indigenous peoples and which is mandated to look into human rights, economic and social development, education, culture, health and environment. Some recommendations which emerged from this study include the need to use the human-rights based approach to development in implementing the MDGs and the need to set up culturally-sensitive social services.

## KEYWORDS

---

Indigenous peoples – Human rights – Development – Discrimination – Participation

## RESUMO

---

Os povos indígenas estão entre os críticos mais contundentes do paradigma dominante de desenvolvimento, uma vez que este facilitou a violação de seus direitos humanos básicos, dentre os quais se incluem o direito a suas terras, territórios e recursos, sua cultura e identidade. Aquilo que se convencionou chamar “desenvolvimento” também levou à erosão e difamação dos sistemas econômicos, sociais e de governança indígenas. Dez anos após a elaboração dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), é hora de se verificar se estes levaram os povos indígenas em conta e se sua implementação conduziu a mudanças no modo como o trabalho para o desenvolvimento é realizado. Este artigo analisa a relação entre os ODM e a proteção, o respeito e a concretização dos direitos dos povos indígenas, tal como concebidos pela Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Analisa-se se os ODM, tal como construídos e implementados, têm o potencial de contribuir para uma vida mais digna dos povos indígenas. Foram examinados os esforços de vários atores, como os povos indígenas, parte do sistema das Nações Unidas, incluindo o Fórum Permanente das Nações Unidas para Questões Indígenas, e organizações não governamentais, para a consecução dos ODM. O Fórum Permanente é o órgão mais elevado das Nações Unidas a tratar de povos indígenas e recebeu mandato para examinar direitos humanos, desenvolvimento econômico e social, educação, cultura, saúde e meio ambiente. Algumas recomendações que resultam deste estudo incluem a necessidade de utilizar uma abordagem baseada em direitos humanos para o desenvolvimento na implementação dos ODM e a necessidade de se oferecer serviços sociais culturalmente adaptáveis.

## PALAVRAS-CHAVE

---

Povos indígenas – Direitos humanos – Desenvolvimento – Discriminação – Participação