



PARTICIPAPA

Promoción de la participación y representación
indígena en los procesos políticos de América Latina

**CUMPLIMIENTO Y
BALANCE DE LOS ODM EN
COMUNIDADES INDÍGENAS,
DESAFÍOS DE LOS NUEVOS
ODS FRENTE A LA VISIÓN DE
DESARROLLO Y LA AGENDA
DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**



CUMPLIMIENTO Y BALANCE DE LOS ODM EN COMUNIDADES INDÍGENAS, DESAFÍOS DE LOS NUEVOS ODS FRENTE A LA VISIÓN DE DESARROLLO Y LA AGENDA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

AUTORES/AS:

Oscar Bazoberry Chali (Bolivia)

Wladimir Painemal Morales (Chile)

Dora Marina Coc (Guatemala)

Víctor Leonel Juan Martínez (México)

Rosa Montalvo Reinoso (Perú)

Este proyecto está
cofinanciado por la
Unión Europea



Un proyecto
llevado a
cabo por :



© Proyecto PARTICIPA – Unión Europea/Konrad Adenauer Stiftung e.V., 2016

Prólogo

Maximilian Benjamin Hedrich

Director del Proyecto PARTICIPA, Representante de la Fundación Konrad Adenauer en Bolivia y del Programa Regional de “Participación Política Indígena” de la Fundación Konrad Adenauer

Autores

Oscar Bazoberry Chali (Bolivia)
Wladimir Painemal Morales (Chile)
Dora Marina Coc (Guatemala)
Víctor Leonel Juan Martínez (México)
Rosa Montalvo Reinoso (Perú)

Editores responsables, revisión y corrección

Maximilian Benjamin Hedrich
Bernardo Ponce Asín
Ignacio Bacarreza

Diseño de portada

Editora Presencia S.R.L

Impresión

Editora Presencia S.R.L

D.L.

4-1-4800-16

ISBN

978-99974-65-48-1

Proyecto PARTICIPA
Fundación Konrad Adenauer (KAS) –
Programa Regional de Participación Política Indígena (PPI)
Av. Walter Guevara No 8037, Calacoto
Tel: (+591-2) 277-6731 / 277-6685
Fax: (+591-2) 278-6831
Casilla No 9284
La Paz – Bolivia

Email: info.ppi@kas.de

www.kas.de/ppi

La presente publicación ha sido elaborada en el marco del Proyecto PARTICIPA por la Fundación Konrad Adenauer (KAS), con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea o la KAS. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con la inclusión de la fuente. Esta publicación se distribuye sin fines de **lucro**.

INDICE

PRÓLOGO.....	5
BOLIVIA: PUEBLOS INDÍGENAS Y LAS METAS GLOBALES DE DESARROLLO SOSTENIBLE.....	9
Resumen	9
I. Aspectos generales sobre el estado del alcance de los ODM en contextos nacionales.....	13
II. Identificar aquellos desafíos de los nuevos ODS frente a la visión de desarrollo y la agenda de los pueblos indígenas	18
III. Fortalezas y debilidades	21
IV. Propuestas.....	25
V. Conclusiones	29
VI. Bibliografía.....	32
DESARROLLOS INVISIBLES Y AGENDAS INTERVENIDAS EL CUMPLIMIENTO DE	
LOS ODM Y EL DESAFÍO DE LOS ODS PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN CHILE.....	33
Resumen	33
Introducción.....	34
A. Aspectos generales sobre el estado del alcance de los ODM en contextos nacionales.....	38
B. Desafíos de los nuevos ODS frente a la visión de desarrollo y la agenda de los pueblos indígenas.	42
Visión de desarrollo y la agenda de los PI.....	44
C. Fortalezas y debilidades	47
D. Propuestas	48
E. Conclusiones	49
Bibliografía.....	51
EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO (ODM) DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE GUATEMALA.....	53
Resumen	53
I. Aspectos generales sobre el estado del alcance de los ODM en contextos nacionales.....	54
II. Identificar aquellos desafíos de los nuevos ODS frente a la visión de desarrollo y la agenda de los pueblos indígenas	76
III. Fortalezas y debilidades	77
IV. Propuestas	78
V. Conclusiones	80
Bibliografía.....	82

PUEBLOS INDÍGENAS Y MODELOS DE DESARROLLO: IMPOSICIÓN Y RESISTENCIA.	
LOS OBJETIVOS DEL MILENIO Y DE DESARROLLO SUSTENTABLE EN MÉXICO	83
I. Los ODM en México, aspectos generales.	84
II. Los Objetivos del Desarrollo Sostenible.....	94
III. Estructura institucional y jurídica. Fortalezas y debilidades para los ODS	100
IV. Perspectiva intercultural: el reto	105
V. Conclusiones.....	108
Bibliografía	111
TÍTULO: DE LOS ODM A LOS ODS, DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS PARA	
LOS PUEBLOS INDÍGENAS	117
Resumen	117
A. aspectos generales sobre el estado del alcance de los ODM en los contextos nacionales.....	118
B. Fortalezas y Debilidades.....	138
C. Propuestas para poner los ODS al servicio de los pueblos indígenas	139
D. Conclusiones	142
Bibliografía	144

PRÓLOGO

La Fundación Konrad Adenauer (KAS - Konrad-Adenauer-Stiftung por sus siglas en alemán) trabaja en América Latina hace más de 50 años en el marco de la cooperación internacional. A través de más de 80 oficinas y proyectos en 120 países del mundo, la KAS tiene por objetivo prestar un aporte significativo a la profundización de procesos democráticos.

La KAS también trabaja temáticas específicas como Estado de derecho, participación política indígena, políticas sociales, seguridad energética, cambio climático entre otros.

En este marco, en el año 2006 se formó el Programa Regional “Participación Política Indígena” (PPI), basado en la convicción que una democracia a mediano y largo plazo sólo puede ser estable cuando existe participación de todos y cada uno de los sectores de la po-

blación. Espacios de participación política, económica y social para la población indígena han sido durante muchos siglos poco existentes en América Latina. Es por eso que el PPI persigue principalmente dos objetivos:

- 1) Fomentar un debate intercultural e interdisciplinario entre representantes indígenas y no indígenas sobre temas que son de suma importancia para los pueblos indígenas en América Latina. La democracia es diálogo y, sin un diálogo plural no puede haber una verdadera democracia.
- 2) Sensibilizar a actores tradicionales no indígenas para que incorporen temas indígenas en sus estructuras. Así se prevé un mayor entendimiento entre los actores de toda la sociedad.

Tras una década de promocionar diferentes espacios de debate y talleres bajo estos dos objetivos, un problema identificado ha sido el poco impacto que tienen los pueblos indígenas sobre medidas políticas que les afectan. En la KAS estamos convencidos de que la incorporación de todos los sectores de una sociedad, puede llevar a una democracia estable.

Fue debido a estas observaciones que, conjuntamente con socios estratégicos indígenas y no indígenas de países como Bolivia, Chile, Guatemala, México y Perú, nació la idea de diseñar un proyecto, primero piloto, que debía empoderar a los pueblos indígenas para que los mismos puedan influir en políticas públicas relacionadas a ellos. Para poder tener un impacto, es necesario mostrar un producto para poder realizar una incidencia efectiva. Es por eso que el Proyecto PARTICIPA apunta al diseño conjunto de “propuestas de desarrollo” o “planes de vida” para mediante éstos poder incidir con las autoridades estatales respectivas con un producto concreto como herramienta de impacto y de cabildeo efectivo con autoridades estatales, de niveles descentralizados y también de Estado central.

Para que las experiencias no se queden aisladas, se propuso crear una plataforma de intercambio en los países del Proyecto PARTICIPA. Las buenas o malas prácticas de algunos países pueden tener un efecto positivo en otros. Además, se pensó que estas experiencias deberían ser reflejadas en la agenda de los medios de información masivos para también llamar la atención de la opinión pública sobre problemáticas que afectan a los pueblos indígenas. Por otro lado, las universidades también son incluidas en estas plataformas para aportar en la búsqueda de soluciones a las falencias en las currículas académicas tienen respecto a las temáticas indígenas.

De esta manera, el Proyecto PARTICIPA ha dado inicio a una plataforma de intercambio continua a través de una plataforma web oficial del proyecto (www.proyectoparticipa).

org) e intercambiando las experiencias de los cinco países en las redes sociales Facebook y Twitter; a través de estos recursos los pueblos indígenas pueden tener fortalecido el impacto que buscan en políticas públicas llegando a autoridades estatales, impacto sobre las currículas académicas e impacto sobre la opinión pública.

Se espera, de forma gradual, poder expandir el radio de impacto a otros países en la región latinoamericana y a otros actores como organismos internacionales.

El Proyecto PARTICIPA tiene una duración de 30 meses e inició en abril de 2014. Su sede se encuentra con el PPI en La Paz, Bolivia. En este marco, se prevén cinco talleres temáticos. El fin es la implementación del diálogo supranacional entre los miembros de la red: líderes indígenas, representantes de asociaciones de organizaciones indígenas, autoridades estatales, representantes de los medios de información, representantes de las universidades, facilitadores locales, coordinadores del proyecto, representantes de los socios del proyecto y del PPI. Este grupo fijo de actores discutirá temas de suma importancia para la población indígena, profundizando así lo trabajado en las socializaciones locales. Los temas definidos son:

- “Sistema legal y pluralismo jurídico”,
- “Políticas públicas y la institucionalización de intereses indígenas”,
- “Medio ambiente, acceso a y propiedad de tierra y territorio”,
- “La identidad indígena, género y masculinidades en un mundo globalizado” y
- “Cumplimiento y balance de los ODM en comunidades indígenas, desafíos de los nuevos ODS frente a la visión de desarrollo y la agenda de los pueblos indígenas”.

Estos talleres han ido conformando el núcleo esencial del proyecto: todas las actividades nacionales sirven para consolidar la red internacional compuesto por diversos participantes, legitimados/as e influyentes para poder identificar estrategias exitosas de promoción de la participación política indígena en sus países y en la región. Esta metodología ha garantizado que las propuestas de políticas públicas desarrolladas en los talleres internacionales se incluyan en las agendas políticas nacionales por los propios miembros de la red.

Por cada taller temático se ha previsto la publicación de un libro que no sólo ayudará a crear sensibilidad pública acerca de los temas debatidos, sino que resume las propuestas de políticas públicas desarrolladas en cada taller.

En diciembre del año 2014 se desarrolló el primer taller temático sobre “Sistemas legales y pluralismo jurídico”, en Santa Cruz. En mayo de 2015 tuvo lugar el segundo taller

temático sobre “Políticas públicas y la institucionalización de intereses indígenas” en Santiago de Chile. En septiembre de 2015 el tercer taller temático denominado “Medio ambiente, acceso a y propiedad de tierra y territorio” se desarrolló en la Ciudad de Guatemala. En enero de 2016 el cuarto taller temático sobre “Identidad indígena, género y masculinidades en un mundo globalizado” en la ciudad de México. Por último, el quinto y último taller temático sobre “Cumplimiento y balance de los ODM en comunidades indígenas, desafíos de los nuevos ODS frente a la visión de desarrollo y la agenda de los pueblos indígenas” se llevó a cabo en junio de 2016 en Lima, Perú.

Esta es la publicación que está relacionada a la quinta experiencia regional. El objetivo principal en esta oportunidad es compartir experiencias sistematizadas sobre el estado de situación de los pueblos indígenas respecto al **cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como el análisis de los desafíos de los nuevos 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible**, desde las experiencias y realidades nacionales de Bolivia, Chile, Guatemala, México y Perú, para identificar lecciones aprendidas, recoger propuestas y fortalecer procesos de participación indígena en la región.

Esperamos que quienes accedan a esta publicación encuentren una visión regional y actualizada de estas problemáticas, identificando el estado de la cuestión en cada país. Se apunta a que sea una publicación de referencia para los diversos participantes de este Proyecto y demás personas interesadas, y sobre todo sea un aporte propositivo en cuanto a políticas públicas para actores estatales. En todas las publicaciones del Proyecto PARTICIPA es esencial incluir las visiones y cosmovisiones indígenas, basarse en sus necesidades y demandas comprendiendo que en la diversidad hay un acervo de conocimiento y enormes posibilidades de inter aprendizaje.

Agradezco profundamente a todos y todas quienes colaboraron en el cuarto taller temático, que fue la base de esta publicación, y sobre todo a los y las autores/as en esta oportunidad.

Maximilian Hedrich
Director - Proyecto PARTICIPA

BOLIVIA: PUEBLOS INDÍGENAS Y LAS METAS GLOBALES DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Oscar Bazoberry Chali¹

RESUMEN

Dado el aprendizaje de los resultados de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), así como la constatación que si bien existen logros a nivel agregado en los países, todavía existen grandes diferencias entre sectores de la sociedad y los más relegados continúan siendo los pueblos indígenas y la población rural de cada país; y Bolivia no es una excepción en ese sentido.

¹ Docente investigador en el Posgrado de Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES – UMSA) y Coordinador General del Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS).

Sin embargo, en el caso de Bolivia existen ya las suficientes bases legales para generar condiciones para alcanzar procesos de autogobierno, que sin eliminar las diferencias y los valores propios de cada cultura y territorio, logren alcanzar las metas de los ODS, entendiendo que éstas, a diferencia de sus predecesoras, presentan mejores condiciones de compatibilidad con aspectos esenciales de la vida de los pueblos indígenas.

Dado el avance de las organizaciones, especialmente en el campo político, así como en las demandas de autonomía indígena campesina originaria, gran parte de la responsabilidad, incluida la gestión de una agenda indígena, el fortalecimiento y articulación contemporánea de sus organizaciones, y el establecimiento de espacios de diálogo, debate y negociación entre ellos, como con otros sectores sociales y formas de Estado, recae en sus propios dirigentes y líderes. Sin negar, por ello, la necesidad de establecer plataformas más transparentes y eficaces en apoyar sus propias gestiones, como un entorno favorable para el desenvolvimiento de sus propias iniciativas.

En el contexto de la reflexión sobre la aplicación de los ODS en Bolivia, especialmente en favor de la población indígena, partimos de la evidencia de que en la actualidad aún existe una relación estadística evidente entre la pertenencia a las naciones y pueblos indígena originario campesinos² con la situación de pobreza medida por los estándares globales a partir de los indicadores de los ODM. Evidencia que es imprescindible para dar pie a la discusión sobre los ajustes que se podrían proponer en la tarea de cumplir las metas establecidas por los ODS, lo que solamente será posible si las brechas de desigualdad, en este caso en Bolivia, se cierran.

No sobra alertar que una característica de Bolivia, que debe estar presente en la construcción teórica y los programas de desarrollo, sean públicos o privados son las especificidades territoriales y en muchos casos la riqueza de recursos naturales con las que cuentan las comunidades bajo distintos sistemas de dominio y titulación de sus tierras, y la mayor parte de las veces y de manera progresiva bajo formas de gobierno de la población rural indígena originaria campesina.

Si bien cabe una discusión y afirmaciones críticas sobre las características monoculturales³ de los Objetivos de Desarrollo globales, en la perspectiva de tomar favorablemente la nueva etapa que se abre con los ODS, el presente documento toma como enfoque no poner en duda el modelo de desarrollo que sustentan los objetivos⁴, sino más bien buscar pistas sobre enfoques que permitan que dentro del modelo propuesto se consideren aspectos diferenciadores que permitan a los pueblos indígenas participar, en términos de derechos y protagonismo, de los logros de la humanidad en los términos expuestos en los desafíos planteados por Naciones Unidas (NNUU), sin perder sus característica más íntimas en cultura, sus bienes, posesiones y derechos territoriales, y la posibilidad de administrar sistemas institucionales propios. La palabra clave, que orienta nuestra reflexión, por tanto es complementariedad (Bazoberry y Ruiz 2010), o interculturalidad (Albó y Galindo 2012).

Para la delimitación estadística de la población indígena en Bolivia, especialmente para los informes del progreso de los ODM, entre los años 1996 – 1997 se utilizó como base la categoría el “idioma en el que aprendió a hablar”, desde 1999 en adelante la condición étnico lingüística (CEL) que incluye a quienes declararon pertenecer a algún pueblo in-

-
- 2 Esta es la formulación que ha quedado establecida en la Constitución Política del Estado vigente en el Estado Plurinacional de Bolivia (Estado Plurinacional de Bolivia, 2009). Definición englobante que concede la misma jerarquía y derechos a distintos sectores y formas de representación, suele ser problemática a la hora de definir lo originario en territorios específicos.
 - 3 Aquí nos referimos a la monoculturalidad como esa construcción abstracta del sentido del desarrollo y la modernidad, que es más afín a ciertas culturas y construcciones nacionales, que a otras. No tiene un sentido étnico y racial particular, aunque si una construcción histórica que conocemos como proveniente de occidente.
 - 4 Consideramos igualmente valiosos las reflexiones críticas que ponen énfasis en la raíz estructural del problema del logro de los ODM dada su descontextualización a ciertas condiciones territoriales y culturales de un buen número de pueblos indígenas en Sudamérica.

dígena originario y a quienes sin reconocer su pertenencia a un pueblo, cumplen con la condición lingüística.

Para poner en los términos de complejidad el debate, nos quedamos con la clasificación de la condición étnica y los resultados ofrecidos por Ramiro Molina y Xavier Albó en su estudio de 2006, en base a datos del Censo de 2001, que expone una gama de criterios y cuatro combinaciones alternativas para delimitar el polo indígena del no indígena de acuerdo a los siguientes “criterios de corte y resultados”, en porcentajes: a) indígenas lengua y pertenencia 42,30%; b) por pertenencia (autoidentificación) 63,87%; c) por lengua y/o pertenencia, 66,74%; d) por lengua 47,43% (Molina Barrios y Albó 2006).

El estudio de Molina y Albó encuentran una coincidencia muy cercana entre la lengua y la autoidentificación, aunque también un buen porcentaje que ha perdido la lengua pero pertenece, por autoidentificación, a un pueblo indígena; esta situación se presenta con mayor fuerza en aquellos que han dejado el núcleo territorial y han migrado a otros entornos culturales (Molina Barrios y Albó 2006).

Como en otros países del mundo, el consenso del uso prioritario del criterio, es el de la autoidentificación, que es considerado el más apropiado por las NNUU, y que se está implementando en los últimos censos en países como Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Perú y otros, es importante en Bolivia.

Sin embargo, la condición indígena ha sido motivo de una abierta discusión entre los especialistas en el país, dado que a diferencia del Censo del 2001, en el Censo del año 2012 se ha modificado la pregunta de la auto adscripción de la condición indígena y las categorías de “pueblo” se han abierto a parcialidades que no necesariamente tienen que ver con la lengua, por lo que los resultados fueron muy confusos. No solamente el porcentaje de autoidentificación bajó del 64% al 42%, sino que también el número de las denominaciones de pueblos indígenas subió abruptamente, incluso se consideró distintas denominaciones de un mismo grupo indígena. Esta modificación del contenido de la pregunta, hizo que los resultados del último Censo sean debatibles (Albó 2012).

Un dato importante, que vale la pena poner en evidencia en la discusión sobre pueblos indígenas y desarrollo, en este caso la aplicación de los ODM y en el futuro de los ODS, es la diferencia numérica de los diferentes pueblos indígenas, en el caso de Bolivia, se encuentran el pueblo Quechua y Aymara que pasan de dos millones de habitantes, el pueblo Guaraní y Chiquitano que pasa de cien mil, el Mojeño que pasa de cincuenta mil personas. De ahí, con una gran distancia pueblos que pasan de los 10.000 como los Guarayos, Movimas y luego un grupo intermedio que no llega a las mil personas.

Los pueblos indígenas numéricamente minoritarios, viven una condición extrema que en Bolivia ha sido reconocida por la Ley N° 450 del 4 de diciembre de 2013, referente a la

“Protección a naciones y pueblos indígenas originarios en situación de alta vulnerabilidad”, referida a los pueblos en: peligro de extinción, aislamiento voluntario, aislamiento forzado, no contactados, en contacto inicial, forma de vida transfronteriza, y otras situaciones de alta vulnerabilidad que sean identificadas por la instancia estatal competente. Inicialmente, en esta condición se encontraría trece de los 36 pueblos indígenas de Bolivia, a saber los pueblos Yuki, Pacahuara, Esse Ejja, Yaminahua, Machineri, Ayoreo, Araona, Moré, Tapieté, Chimán, Sirionó, Baure, Guarasug’we, Cavineño y Uru.

Otra característica sustancial para tomar en cuenta, es que en los grandes números la mayor parte de la población indígena de Bolivia vive en el área urbana, peso específico el de la ciudad de El Alto en el Departamento de La Paz, cuya gran mayoría de su población es de origen Aymara. Sin embargo este dato nos permite entrar a la discusión sobre la doble residencia, de la cual el propio El Alto es un gran ejemplo, pues una buena parte de la población mantiene una situación activa en el área rural, es miembro político de una comunidad, y en la mayoría de los casos también poseen alguna superficie de tierra y la cultiva temporalmente.

Concluimos esta breve introducción, afirmando que es necesario introducir distintos matices a la reflexión sobre los pueblos indígenas, muchas consideraciones pueden resultar muy generales e incluso contrarias al interés particular de una determinada población y territorio, por lo que una aproximación por pueblo indígena sería aún de una riqueza enorme, lo cual no es posible en este ensayo.

Sin embargo, una delimitación básica, el énfasis en el presente documento estará en la población indígena de carácter rural, tomando como matriz de los principales derechos especiales de los pueblos indígenas, el territorio y la propiedad colectiva de la tierra, la posibilidad de articular autonomías indígenas originarias, y la legislación específica en administración de la justicia comunitaria. Aunque muchos de estos aspectos son perfectamente aplicables a las áreas urbanas, hasta el momento el imaginario y la concreción de estos logros históricos han tenido y tienen una particular articulación con los territorios originarios y las nuevas formas de asentamiento rural que se han dado por el desplazamiento de población en los últimos 60 años.

I. ASPECTOS GENERALES SOBRE EL ESTADO DEL ALCANCE DE LOS ODM EN CONTEXTOS NACIONALES

Como en otras partes del mundo, en el último medio siglo Bolivia ha dado pasos sustanciales en el logro de muchas acciones que están contempladas en los ODM.

En el caso de Bolivia, el informe mundial destaca los logros de Bolivia dentro del “objetivo N° 3: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer”, medido por la “proporción de escaños ocupados por mujeres en las cámaras baja o unicameral de

los parlamentos nacionales, 2000 y 2015 (porcentaje)", textualmente indica: "En 1995, Europa dominaba los 10 primeros lugares en las clasificaciones mundiales de mujeres en el parlamento. A enero de 2015, 4 de los 10 primeros países se encuentran en África subsahariana, mientras que las Américas y Europa cuentan con 3 países en los 10 primeros lugares. Los mayores logros en la representación femenina durante los últimos 20 años fueron alcanzados por Rwanda, con un aumento de 60 puntos porcentuales, Andorra con 46 puntos porcentuales y Bolivia con 42 puntos porcentuales. La cantidad de parlamentos compuestos exclusivamente por hombres también ha caído, de 10 a 5" (Naciones Unidas 2015).

Un dato a tomar en cuenta, es que desde el 2014, producto de la Ley del Régimen Electoral que introduce la "paridad y alternancia de género entre hombres y mujeres" obligatoria en las planchas de las organizaciones políticas, lo que garantiza la igualdad numérica y de posibilidades electorales de las candidatas y candidatos por sexo (Bolivia 2010).

"Del total de 130 diputados titulares, 65 son mujeres, lo que equivale a un porcentaje de 50%, más del doble de la participación reportada en 2009 que alcanzó a 23,1%", más interesante aún, es que el incremento en diputaciones uninominales, que significa que han sido elegidas con base territorial y de manera directa por la población, "las mujeres han incrementado considerablemente su participación sobre todo en los escaños ocupados por diputados uninominales, subiendo de 8,6% en 2009 a 49,2% en 2014" (Comité interinstitucional metas de los ODM 2015).

Estos datos se reproducen a nivel subnacional, siendo que el 51% de las concejales titulares elegidas en el año 2015 a nivel municipal son mujeres, lo que en las elecciones del año 2004 fue del 19%. Sin embargo, este ascenso a nivel de concejales no se tienen el mismo impacto a nivel de autoridad ejecutiva, así en el 2004 solamente habían sido elegidas un 4% de alcaldesas a nivel nacional, cifra que apenas subió al 8% en el 2015 (Comité interinstitucional metas de los ODM 2015).

Otro de los campos en los que Bolivia ha dado pasos sustantivos es en Educación, así se reportan avances como por ejemplo que desde el año 1992 en el que la población de 6 a 11 años del área rural solamente asistía a la escuela en un 79% en el año 2012 lo hace en un 95%, en contrapartida en el área urbana en el año 1992 ya lo hacía el 92% y subió en el año 2012 al 97%, lo que significa una reducción de la brecha de asistencia muy importante. Tanto hombres como mujeres, de ese mismo grupo de edades, subió en ese período de alrededor del 85% al 96% en asistencia. La tasa de alfabetismo de jóvenes de 15 a 24 años es para el 2012 de 99,4% siendo la segunda más alta de América Latina y el Caribe, habiéndose dado pasos agigantados en el área rural principalmente (Comité interinstitucional metas de los ODM 2015).

En el aspecto, donde si bien existen también avances, pero se mantienen las dificultades generales y las diferencias por lugar de residencia, género y ascendencia étnica, es en los referidos a la reducción de la pobreza, medida desde el punto de vista de los ingresos.

En el tema de reducción de pobreza, se puede afirmar que en Bolivia se cumplen las afirmaciones sobre lo que viene ocurriendo a nivel mundial: “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio -que también se suponía serían universales- fallaron en abordar la pobreza de los pueblos indígenas: si bien los Pueblos indígenas representan sólo el 5% de la población mundial, sin embargo representan el 15% de las personas más pobres del mundo. Si los ODS pretenden hacerlo mejor y lograr su aspiración de “acabar con la pobreza en todas sus formas en todas partes”, también deben abordar las necesidades especiales de desarrollo y desafíos de los Pueblos Indígenas”⁵.

De acuerdo al séptimo informe del cumplimiento de los Objetivos del Milenio, Meta 1^a, reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar al día. Esta meta se considera cumplida línea base que en el año 1990 indicaba un 41% de población en ese sector, cayó a 21 % ya en el año 2013. El área rural presentó una reducción de más del 70% y el área urbana del 29% de población en la situación de extrema pobreza, aún hoy la brecha entre ambas poblaciones se mantiene en más de 20 puntos, siendo calculada para el área rural el 50% y para el área urbana el 12% (Comité interinstitucional metas de ODM 2013).

Al igual que se mantienen las brechas y diferencias entre el área urbana y el área rural, se mantienen las brechas de acuerdo a las condiciones étnico lingüísticas, siendo que la población indígena representa el doble de la población en extrema pobreza, que la población no indígena, 37% para los indígenas, respecto a 12% para los no indígenas (Comité interinstitucional metas de ODM 2013).

El estudio del año 2013 respecto a las brechas sociales existentes es taxativa: “En el ámbito geográfico, entre departamentos, las brechas por condición étnico-lingüística (CEL) y por nivel socioeconómico aún persisten. Las personas que viven en el área rural, las que viven con bajo ingreso o las que son clasificadas como población indígena son las que presentan mayor rezago en los indicadores de desarrollo” (Comité interinstitucional metas de ODM 2013).

Las conclusiones de los diferentes estudios de seguimiento son reafirmadas por el Octavo informe del cumplimiento de los ODM, 2015, que concluye en lo siguiente: “Bolivia presenta avances importantes en esta meta, tanto así, que a nivel nacional la proporción de la población en pobreza extrema habría superado la meta trazada para el año 2015.

5 Mensaje central de Victoria Tauli – Corpus, Relatora Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, NNUU, 11 de mayo de 2015.

Las brechas en el ámbito geográfico, entre departamentos, por condición étnico lingüística y por nivel socioeconómico aún persisten. Las personas que viven en el área rural, las que viven con bajo ingreso o las que son clasificadas como población indígena son las que presentan mayor rezago en los indicadores de desarrollo” (Comité interinstitucional metas de los ODM 2015).

Especifica el informe 2015 que “Según condición étnica lingüística⁴, en el año 2014 la incidencia de pobreza extrema en la población identificada como indígena en Bolivia fue aproximadamente el triple respecto a la población no indígena, 27,6% y 10,0%” (Comité interinstitucional metas de los ODM 2015).

Un dato importante a tomar en cuenta, es que de acuerdo a los indicadores de la meta 1B, “lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes”, el 54% de la población ocupada lo hace por cuenta propia. De toda la población indígena de diez años y más, el 70% de ellos estaban trabajando, en cambio en la población no indígena lo hacían el 53% de la población”. Respecto a los ingresos, el 33% de la población ocupada de los pueblos indígenas se encontraba en condiciones de extrema pobreza, contra el 8% de la población no indígena (Comité interinstitucional metas de ODM 2013). El indicador de población ocupada muestra en el último informe disponible un crecimiento en los dos grupos lo que hace que la brecha real se mantenga “El año 2014, el 75,1% de la población indígena de diez años y más estaba trabajando a diferencia del 56,3% de la población no indígena mayor a diez años que estaba ocupada” (Comité interinstitucional metas de los ODM 2015).

Otro dato importante y complementario que ofrecen ambos estudios, y prácticamente no varían significativamente es que “el 70,6% de la población indígena ocupada estaba clasificada como cuenta propia o trabajador familiar; en tanto que el 44,0% de los no indígenas estaba clasificado en una de estas dos categorías de empleo consideradas como vulnerables” (Comité interinstitucional metas de los ODM 2015).

Este ejemplo sobre ocupación y trabajo nos sirve para analizar varios aspectos que se pueden profundizar, esperemos, en el debate sobre los ODS. En este caso la generalización de la categoría empleo, o de ciertas categorías de empleo, muestran una diversidad de situaciones y condiciones que son importantes de remarcar. A su vez que los valores del autoempleo generan menos presión sobre el asalariado como ocurre en Europa, hay que reconocer que su base fundamental es el patrimonio, en muchos casos es tierra y territorio así como la capacidad de mantener redes sociales activas. En cambio, la recompensa y el valor social del autoempleo, sobre todo rural, es baja, por eso los gobiernos atentan de manera permanente la fuente de esa posibilidad, el derecho territorial y la autonomía organizativa. Hay por tanto una discusión pendiente y estructural, sobre la responsabilidad del Estado y la sociedad en situaciones como esta.

En el caso de las mujeres, las inferencias sobre la relación entre educación, sexo y situación económica, arrojan situaciones de desigualdad. Aunque sea ya discutible la relación educación con situación económica y la propia definición de trabajo calificado, estas afirmaciones siguen presentes en los informes sobre desarrollo. “Aunque mejoró la participación de las mujeres en el mercado laboral, principalmente en el área rural y en la población indígena, muchas de ellas se insertan en ocupaciones con menores niveles de calificación. De acuerdo a datos de censos y encuestas a hogares, las mujeres tienen, en promedio, menos años de escolaridad que los hombres, por lo tanto, se insertan en trabajos menos calificados” (Comité interinstitucional metas de los ODM 2015).

Se reportan también avances sustanciales en algunos servicios provistos al área rural, como es el caso de agua potable, en el que el 66% de la población rural cuenta con acceso a sistema de agua, en contraposición con el 92% del área urbana, aunque exista la diferencia es un logro en relación a otras regiones del mundo (Bolivia, Plan de desarrollo económico y social, en el marco del desarrollo integral para vivir bien 2016-2020 2016).

Un dato cada vez más importante, es de la conectividad, en el caso de Bolivia existe todavía una brecha significativa, aunque en honor a la verdad es posible que no sea una expresión de la realidad, ya que la conectividad por celular, que hoy es la principal herramienta para el uso del internet, es prácticamente universal en el país.

Con esa salvedad, el reporte oficial sobre el avance de los ODM estima que en el año 2014, el 46,6% de la población que reside en el área urbana usó internet, en tanto que el 9% de la población del área rural utilizó este servicio. Desagregando la información según pertenencia o no a un pueblo indígena originario campesino o afro boliviano, se observa que el 43% de la población no indígena usó internet en los últimos tres meses, mientras que el 22% de la población indígena usó este servicio en el mismo período. (Comité interinstitucional metas de los ODM 2015).

Cabe hacer notar, que más allá del cumplimiento de los ODM existen muy pocos informes sobre los procesos, los costos y otros aspectos significativos que se han llevado adelante para alcanzar las metas propuestas. Al respecto solamente encontramos un documento del año 2006 que acompañó el informe del Comité interinstitucional de ese mismo año.

El estudio de caso respecto a la “comunidad indígena Jathun Ayly Amarete” pone atención a las acciones para el cumplimiento de los ODM y concluía entre otros aspectos que “Los funcionarios públicos no solo no promueven el desarrollo de las prácticas culturales propias, sino que en su afán de alcanzar metas de cobertura planteadas, descalifican las formas tradicionales de salud, educación, agricultura y manejo sostenible de su medio ambiente, accionar que refuerza el abismo cultural entre lo propio y lo externo

(Romero y Cuila, 2006). Afirmaciones similares se encuentran en el estudio pueblos indígenas originarios y ODM del año 2006, que a nuestro criterio se trata del primer informe que incorpora varios de los elementos y aspectos metodológicos que se han mantenido vigentes hasta el presente, como el caso de la CEL, el análisis por objetivo y los estudios de caso (UDAPE 2006).

Con lo dicho, esperamos mostrar luces y sombras sobre el cumplimiento de los ODM en Bolivia, grandes avances en derechos políticos y participación, especialmente de las mujeres, avances notables en alfabetización y la asistencia escolar, al mismo tiempo que limitaciones en la reducción de pobreza y las brechas existentes entre sectores sociales, hombres, mujeres, indígenas, no indígenas.

Por supuesto, es necesario incorporar matices, como los avances realizados en términos de protección social y el éxito de las transferencias monetarias directas, o el crecimiento del empleo en el sector público. Alternativas económicas que se espera se mantengan en una coyuntura en la que el crecimiento del país se sostiene por mega inversiones en el sector de la construcción, infraestructura de todo tipo y el crédito externo.

El último Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia, “El nuevo rostro de Bolivia: transformación social y metropolización” reafirma el carácter multidimensional de los fenómenos sociales entre ellos la desigualdad, interviniendo factores territoriales, de género, étnicos y de ingresos, además de un acumulado histórico de trasfondo (PNUD 2016). Lamentablemente este tipo de informes, dado el enfoque multisistémico no logran proponer alternativas y rutas que respondan favorablemente a las mismas condiciones culturales de las realidades que describen. Por lo que desde nuestro punto de vista no contribuyen en los casos de los países latinoamericanos ni en la descripción del fenómeno de la desigualdad, ni en las alternativas de solución.

II. IDENTIFICAR AQUELLOS DESAFÍOS DE LOS NUEVOS ODS FRENTE A LA VISIÓN DE DESARROLLO Y LA AGENDA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Desde el punto de vista de los derechos de los pueblos indígenas de Bolivia, los ODS se pueden considerar una oportunidad y una amenaza.

Una oportunidad en tanto les permite volver a discutir la agenda que han construido en los últimos 30 años, y mejorar las condiciones de implementación de los avances normativos que han logrado en los últimos 10. Dar contenido y horizonte a los representantes indígenas en los distintos niveles de gobierno.

Una amenaza en la medida que existen personas e instituciones que refuerzan la idea que el desarrollo es producto de la incorporación forzada a la modernidad, entendida como el dominio de la eficiencia productiva, la ciudadanización individualista, el creci-

miento del empleo asalariado y el dominio del Estado burocrático como único destino de la humanidad. Es necesario tener presente a nivel nacional y local, lo dicho por Victoria Tauli a nivel global, “no dejar a nadie atrás... Sin embargo, los pueblos indígenas, que se encuentran entre los más pobres y marginados de la tierra, son casi invisibles en el último borrador de los ODS”⁶, borrador que finalmente fue aprobado en septiembre del 2015.

Abocándonos a los aspectos potencialmente positivos, no es menor la posibilidad que ofrecerán las metas y los indicadores de los ODS de poder comparar los avances logrados en los distintos países de la región, especialmente en Latinoamérica y en particular en Sudamérica, de manera que se pueda valorar los avances sociales y económicos, así como su correspondencia política en Bolivia con relación a otros enfoques y prácticas estatales.

Para Bolivia en particular, el desafío de la apropiación de los ODS, con respecto a los pueblos indígenas es hacerse cargo del enfoque global de protección de las identidades, el reconocimiento de sus derechos, así como la protección de sus medios de vida. Como en todo el mundo, una herramienta importante en término de seguimiento será el de desglosar los indicadores no solamente por pueblos indígenas y no indígenas en general, sino por cada uno de los pueblos indígena originario existente en el país.

En términos internos, en correspondencia con la historia particular del país, el debate tendrá que centrarse en garantizar la operativización de los derechos establecidos en la Constitución Política del Estado (CPE); reforzar los avances logrados en tierra y territorio; la particular conformación urbano rural y la doble residencia de la población indígena; la mayoría residencia urbana de los pueblos indígenas y sus particulares reivindicaciones en contraposición a las reivindicaciones territoriales rurales; las diferentes posibilidades de los pueblos indígenas de poner en marcha procesos autonómicos, dado su peso demográfico y los diferentes contextos socioeconómicos y ecológicos de su desarrollo.

Todos estos aspectos enunciados, se encuentran en concordancia con las diferentes agendas que llevan los sectores campesino indígena originario, entre ellos también sumamos a las organizaciones de pequeños productores. En este punto describimos las agendas de las organizaciones en tres grupos, los que sobresalen en su identidad indígena, los que sobresalen en su identidad campesina, y los que optan prioritariamente por su identidad de pequeños productores⁷.

6 Mensaje central de Victoria Tauli – Corpus, Relatora Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, NNUU, 11 de mayo de 2015.

7 La información ofrecida es producto de la revisión de documentos, demandas, notas de prensa respecto a cada organización, tomando como corte temporal los tres últimos años.

En el primer grupo agregamos a la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia Bartolina Sisa (CNMCIQB-BS).

Estas organizaciones tienen en su agenda central la consolidación de propiedad comunitaria y familiar y saneamiento de tierra, fiscalización y redistribución de tierras y recursos forestales; promover el acceso de las mujeres a la tierra y recursos productivos, velar por la mejora social, económica, política y cultura de las mujeres campesinas, originarias y afrobolivianas, defender derechos humanos y derecho a la tierra y el territorio; fortalecer el poder comunal y las estructuras territoriales sindicales; democratizar el poder con la participación de la mujer; respeto a los derechos de la Madre Tierra.

En el campo de la producción y la soberanía alimentaria, las agendas priorizan el fomento a la agricultura familiar comunitaria, seguimiento a la Ley N° 144, reconocimiento de comunidades como Organización Económica Comunitaria (OECOM). En otras palabras, valorar la producción familiar campesina indígena originaria de forma diversificada y en sistemas de producción sostenibles, recuperación de los conocimientos y prácticas ancestrales, recuperar y proteger las semillas nativas para el libre uso y acceso de las familias campesinas; y promover el rol de la mujer y su contribución a la Seguridad y Soberanía Alimentaria para el vivir bien; priorizar la inversión estatal en el sector agropecuario.

En un segundo grupo agregamos a tres organizaciones indígenas, la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente, Chaco y Amazonía de Bolivia (CIDOB), el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ) y la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG).

La CONAMAQ que representa las tierras altas, aunque mucho de su discurso y accionar tiene una relevancia nacional, propone principalmente la defensa de la integridad de los territorios y las autonomías indígenas, construcción colectiva y participativa con el Gobierno de leyes y normas, promoción y defensa de la consulta previa, para las naciones y pueblos indígenas originarios. En la agenda agroalimentaria, defensa ante la explotación irracional de los recursos naturales que empeoran el cambio climático; elaboración y acciones conjuntas con otras instituciones para estrategias que atiendan las demandas en las áreas de investigación, innovación, asistencia técnica y certificación de semillas, para hacer frente al cambio climático; promoción de los conocimientos ancestrales en la gestión de los recursos naturales, garantizar la soberanía alimentaria, fortalecimiento de la agricultura familiar, campesina ecológica.

La CIDOB y la APG, coinciden en el fortalecimiento organizativo de los pueblos indígenas, reconocimiento y la titulación de los territorios indígenas, consolidación del de-

recho propietario de los pueblos indígenas sobre las TCO,s. Fortalecimiento de la presencia de la mujer indígena en las estructuras organizativas, educación intercultural bilingüe, promoción de la medicina tradicional, servicios básicos. En cuanto a aspectos relacionados a la actividad económica, seguridad y soberanía alimentaria, uso racional de recursos que existen en el territorio, uso adecuado y sostenible de los recursos naturales, derecho a la consulta libre e informada, resarcimiento por daños ambientales, sociales y económicos al territorio.

El tercer grupo lo estructuramos en base a la Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas Indígenas Originarias (CIOEC Bolivia) y la Asociación de Organizaciones de Productores Ecológicos de Bolivia (AOPEB), que si bien en número son muchos menores que las organizaciones territoriales, étnicas y de clase, es importante su posición en base a la preocupación en las iniciativas económicas.

Ambas organización ponen énfasis en la agricultura como proveedora de alimentos, una con énfasis en agricultura sostenible y la otra en agricultura orgánica, criterios compartidos la producción ecológica, la producción y conservación local de semillas, el autoabastecimiento, la soberanía alimentaria y la economía solidaria. En términos organizativos, la asociación, la autogestión, sistemas participativos de garantías a nivel subnacional. Promueven el mayor apoyo del Estado en términos de leyes e inversión, así como la prohibición y control de productos y alimentos transgénicos.

Por lo dicho, podemos ratificar que si bien son importantes todos los ODS, en términos de las agendas indígenas campesinas originarias, el hecho de concentrarse en temas de tierra, participación y economía, transversalizando identidad y equidad con el conjunto de la sociedad y hacia dentro de las propias comunidades, muestra la preocupación central en estos aspectos. Seguramente tomando en cuenta los avances en otros campos y la convicción de que se mantendrán en el futuro, o ya tienen la institucionalidad suficiente para asumir su continuidad.

III. FORTALEZAS Y DEBILIDADES

De las fortalezas.

En la agenda y los procesos que se vayan a dar en relación a los pueblos indígenas y los ODS, la principal fortaleza es la normativa, y por tanto el principal punto de apoyo de lo que se pueda seguir planteando en adelante.

La CPE del Estado Plurinacional de Bolivia, en el Capítulo Cuarto, indica:

“Derechos de las Naciones y Pueblos Indígenas Originarios Campesinos”, define “Es nación y pueblo indígena originario campesino toda la colectividad humana que comparte

identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española”, y entre los principales derechos establecidos constitucionalmente se encuentran “A la libre determinación y territorialidad; a que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado; a la titulación colectiva de tierras y territorios; a crear y administrar sistemas, medios y redes de comunicación propios; a vivir en un ambiente sano, con manejo y aprovechamiento adecuado de los ecosistemas; a una educación intracultural, intercultural y plurilingüe en todo el sistema educativo; al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión”.

En el mismo capítulo, y esta es una especificidad importante de remarcar como fortaleza, se encuentran también los siguientes derechos “a ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan; a la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios; a la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros; a la participación en los órganos e instituciones del Estado”.

Introduce dos previsiones, “Las naciones y pueblos indígena originarios en peligro de extinción, en situación de aislamiento voluntario y no contactados, serán protegidos y respetados en sus formas de vida individual y colectiva; Las naciones y pueblos indígenas en aislamiento y no contactados gozan del derecho a mantenerse en esa condición, a la delimitación y consolidación legal del territorio que ocupan y habitan” (Bolivia, Constitución Política del Estado 2009).

Lo avanzado en términos de derechos territoriales es muy significativo, no solo se ha reforzado los derechos adquiridos por los pueblos indígenas en la segunda mitad del siglo XX, sino también se ha avanzado en términos de superficie y de nuevas categorías como los actuales Territorios Indígenas Originarios Campesinos (TIOC).

Para el presente, la base material para la consolidación de los territorios indígenas tiene dimensiones nunca registradas formalmente en Bolivia. Para diciembre del 2015, al 72,5% de la superficie nacional que ya contaba con resolución conclusiva de saneamiento en los archivos del Instituto para la Reforma Agraria (INRA), de esa superficie el 31% son TIOC (el 14% se encuentra en tierras altas y el 17% en tierras bajas); el 26 % son la suma de comunidades campesinas e interculturales, incluidas las pequeñas propieda-

des individuales; el 10% corresponde medianas propiedades y propiedades empresariales; y finalmente el 33% corresponde a tierras fiscales (INRA 2016).

En términos de equidad de género, el 46% de los títulos entregados cuentan con la titularidad de la mujer, unas veces como propietaria individual, otras en la cabeza de lista de familia y otras en títulos comunitarios (Comité interinstitucional metas de los ODM 2015) (INRA 2016).

Aunque existe un reclamo permanente de que el discurso del gobierno va más allá de lo que realmente se implementa a favor de la población rural y otros sectores, lo importante es tomar el dato de que esta preocupación está presente en los planes establecidos por el gobierno. Por ejemplo, el Plan de desarrollo económico y social 2016 - 2020, en el marco del desarrollo integral para vivir afirma que los sistemas de vida como horizonte del vivir bien toman en cuenta explícitamente los “derechos de los pueblos indígenas, originarios y campesinos” (Bolivia 2016).

El Estado reconoce que si bien han existido avances en ciertos áreas de la economía, como la actividad agropecuaria que en términos absolutos casi cuadruplicó su participación en la economía desde el año 2.000, y existen políticas destinadas a los pequeños productores como el seguro agropecuario que prácticamente ya alcanza al 50% de la población de productores familiares. El Plan de desarrollo 2016-2020 y otros instrumentos gubernamentales reconocen que todavía existe el desafío de fortalecer a los pequeños productores campesinos indígenas.

Igualmente se ha explicitado en el Plan de desarrollo 2016-2020 la tarea de “identificar y erradicar toda forma de explotación de indígenas y campesinos en propiedades con actividades agrícolas y pecuarias”, que en los contextos del oriente boliviano se convierten en un obstáculo para el desarrollo de las comunidades y las familias indígenas y campesinas.

En el mismo plan se ha definido como acción el “impulsar la propuesta boliviana del reconocimiento de la acción colectiva de los pueblos indígenas y comunidades locales en la conservación de la biodiversidad y su manejo sustentable”.

En términos de más largo plazo, la agenda patriótica, elevada a rango de Ley en enero del año 2015, establece 13 pilares que en códigos del Estado boliviano corresponden en gran medida a los postulados de los ODS. Estos son: erradicación de la extrema pobreza; socialización y universalización de los servicios básicos con soberanía para vivir bien; salud, educación y deporte para la formación de un ser humano integral; soberanía científica y tecnológica con identidad propia; soberanía comunitaria financiera, sin servilismo al capitalismo financiero; soberanía productiva con diversificación y desarrollo

integral, sin la dictadura del mercado capitalista; soberanía sobre nuestros recursos naturales con nacionalización, industrialización y comercialización, en armonía y equilibrio con la Madre Tierra; soberanía alimentaria a través de la construcción del saber alimentarse para vivir bien; soberanía ambiental con desarrollo integral, respetando los derechos de la Madre Tierra; integración complementaria de los pueblos con soberanía; soberanía y transparencia en la gestión pública bajo los principios del no robar, no mentir y no ser flojo; disfrute y felicidad plena de nuestras fiestas, de nuestra música, nuestros ríos, nuestra amazonía, nuestras montañas, nuestros nevados, nuestro aire limpio y de nuestros sueños; Reencuentro soberano con nuestra alegría, felicidad, prosperidad y nuestro mar (Bolivia, Estado Plurinacional 2015).

De las debilidades.

Existe consenso en el país de que una debilidad histórica de las políticas con respecto a los pueblos indígenas es su carácter muchas veces contradictorio e incluso contrario a los intereses de esos mismos pueblos, así como a los derechos establecidos en la Constitución y las leyes en Bolivia. Aspecto que se puede respaldar actualmente con las dudas y lentitud con la que algunos funcionarios públicos atienden las demandas de los representantes de los territorios indígenas y campesinos, así como las permanente manifestaciones de complacencia con la que algunos sectores de gobierno brindan atención a temas como la introducción de transgénicos en el país, olvidando que en este tipo de paquetes la tecnología concentra la propiedad de los sistemas productivos agrarios y hace dependiente a los productores, en aspectos básicos como semillas y el financiamiento, lo que es contrario al interés de la superación de la pobreza en base a los propios recursos con los que cuenta la población y sus agendas, como hemos expuesto páginas atrás.

Otro aspecto que es una debilidad permanente, con altas y bajas, quizá el más importante en términos de gestión de las políticas ya establecidas es el institucional. Si bien en Bolivia existe una importante incorporación de representantes indígenas en distintos niveles de las esferas políticas y especialmente del Estado, el enfoque específico de las identidades y los pueblos indígenas se ha diluido en un mar de estructuras mult institucionales. Un ejemplo de ello es la Agenda Patriótica 2025, que orienta las acciones del Estado en el mediano largo plazo, allí existen pocas menciones explícitas a los pueblos indígenas, y en términos de estructura de acciones predomina el enfoque multisectorial, multiministerial y multinivel (Ministerio de Autonomías 2014).

Por otra parte, existe un proceso lento de afirmación de los niveles autonómicos que legalmente tienen la responsabilidad de poner en marcha los procesos en aspectos sustanciales del desarrollo que hace a los territorios rurales y pueblos indígenas, según la norma boliviana por ejemplo, el 30% de las competencias de reducción de pobreza se

encuentran en el Nivel Central del Estado (NCE), en cambio el 70% se encuentran en el nivel de Entidades Territoriales Autónomas (ETA).

Del 30% de las competencias del NCE, el 20% con competencias privativas y el 20% exclusivas, en este caso la diferencia está en el nivel de decisión legislativa y ejecutiva donde se toman las decisiones. Del 70% de las responsabilidades del nivel de las ETA, el 30% son exclusivas de los Gobiernos Autónomos departamentales; el 30% de los Gobiernos Autónomos municipales (GAM) y un 10% de los Gobiernos Autónomos Indígenas Originarios Campesinos (GAIOC). En caso de sustituir por referéndum el Gobierno Autónomo GAIOC al GAM, se suman competencias (Ministerio de Autonomías 2014).

La complejidad institucional, que corresponde a la voluntad expresada por el pueblo boliviano en la aprobación por referéndum de la Constitución del año 2009, enfrenta problemas de consolidación y aprendizaje por un lado, y problemas de burocratización innecesaria y centralismo por el otro. Ambos problemas se alimentan mutuamente, por lo que se mueve muy lentamente.

IV. PROPUESTAS

Las propuestas aquí expuestas buscan reforzar la necesidad de visibilizar los derechos de los pueblos indígenas en la nueva agenda de desarrollo global, de cara a su cumplimiento en el 2030, pero al mismo tiempo sugerir mecanismos que permitan que las instituciones encargadas de colaborar con estos resultados, lo hagan de manera efectiva y eficiente, en términos de tiempo y de la sostenibilidad de los logros⁸.

Para una mejor exposición, la propuesta se estructura en tres ámbitos: las agendas propiamente dichas; la comprensión y el fortalecimiento de las estructuras de representación de los pueblos indígenas; y la estructuración de espacios de debate, diálogo, negociación y seguimiento específico de los logros desde esta perspectiva.

AGENDA

Tomando en cuenta las constataciones de los informes del cumplimiento de los ODM, especialmente en lo relativo a la dificultad de superar las brechas existentes entre la población indígena y los otros sectores de la población, se propone una agenda de dos entradas: la primera derivada de los derechos de ciudadanía universal, y una segunda derivada de los derechos específicos contemplados para los pueblos indígenas con el fin de superar las diferencias construidas históricamente.

⁸ Este acápite se ha favorecido de las presentaciones y trabajos en grupo realizadas en el Seminario “cumplimiento y balance de los ODM en comunidades indígenas, desafíos de los ODS frente a la visión de desarrollo y la agenda de los pueblos indígenas”. Evento internacional convocado por la Red Participación Política Indígena los días 10 y 11 de junio de 2016, en Lima Perú. Participaron actores de Estado, pueblos indígenas, medios de comunicación, académicos y especialistas en el área.

Los derechos de ciudadanía universal están nítidamente establecidos en las metas de los ODS. Unos derechos respaldados con rotundos postulados como los de erradicar la pobreza extrema, poner fin al hambre, poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de cinco años, todas las niñas y todos los niños terminen los ciclos de la enseñanza primaria y secundaria, y muchos otros hacen a una medida obligada de cumplimiento por parte de los Estados y la sociedad en su conjunto. Otros derechos en cambio son menos enfáticos, como por ejemplo los de reducir la mortalidad, o aumentar las inversiones.

En ambos casos estos objetivos y metas de la institucionalidad global y de todos y cada uno de los Estados y derechos, desde el punto de vista del concepto de ciudadanía, constituyen también para los pueblos indígenas una base de orientación de la autogestión, así como de la gestión pública y privada. En el caso de Bolivia esta situación es evidente en el caso del discurso de sectores de los pueblos indígenas, especialmente Aymara y Quechua, población indígena urbana, profesional o inserta en la economía comercial, aunque no exclusivamente.

Sin embargo, dada la escala territorial e institucional en la que es posible medir el cumplimiento de las metas de los ODS, como ya ocurrió con los ODM, puede seguir ocurriendo que se reproducirán las diferencias territoriales y sociales, es decir nada asegura que las acciones que pueden ser universalizables en determinados contextos como los urbanos, o en ciertos sectores sociales, incluso estructuras culturales, vayan a beneficiar a los pueblos indígenas y a reducir las brechas de desigualdad entre distintos grupos sociales. Ahí es donde se comprende el derecho diferenciado, los cuales en el caso de Bolivia incluso han progresado paulatinamente a diferenciar instituciones y prácticas que disputan incluso en algunos casos el sentido de universalidad del camino a seguir para el logro de las metas propuestas y los objetivos universalmente trazados.

En este campo, el caso boliviano tiene un avance sustancial en cuanto a la construcción del marco legal, por lo que el aspecto central de la agenda de los pueblos indígenas invariablemente resalta el reclamo por el cumplimiento de la CPE y las leyes que se han venido dictando en los últimos años.

Entre este marco legal se encuentra la consolidación de los territorios indígenas, la posibilidad de conversión de los territorios en unidades político administrativas autónomas, la inclusión social en base a los propios contextos culturales y territoriales, en definitiva el afianzamiento del Estado Plurinacional como sustancia viva de la diversidad y la raíz indígena originaria de la sociedad boliviana, y su proyección a la estructura institucional, lo que es efectivamente nuevo en la historia del país.

Más específicamente es necesario insistir en el aspecto económico, especialmente la generación de ingresos estables y resilientes en los territorios titulados, la agricultura, así como las otras formas de producir y reproducir alimentos, agua, biodiversidad, son oportunidades a ser exploradas con mente abierta.

Entendemos por agenda, no un listado de demandas en el sentido de un petitorio, sino también la conducción, o co-conducción de procesos de investigación, generación de conocimientos y prácticas, que resuelvan los cuellos de botella ya bastante conocidos entre las dificultades que sopesan las iniciativas económicas autogestionarias. En cuanto a economía indígena, un aspecto esencial es la defensa de los territorios titulados colectivamente, así como la reinención de la noción y la materialización de la economía comunitaria.

Es imperativo el que las organizaciones indígenas administren sistemas transparentes y justos de participación en los beneficios del uso y explotación de los recursos de los territorios. Apoyados en la CPE es necesario crear las condiciones y los mecanismos para que sean las propias poblaciones indígenas de los territorios quienes participen de manera directa y activa en los beneficios económicos generados por los RRNN renovables en sus territorios, así como en la compensación de beneficios por la explotación de no renovables.

Un segundo aspecto a destacar y ampliar, en la agenda de los pueblos indígenas, es el de la concreción de sistemas de Justicia Indígena Originario Campesina, más allá de los avances concretos y esporádicos de casos concretos, implantar ejemplos territoriales concretos que irradian no solamente al conjunto de sistemas indígenas, sino incluso al sistema ordinario que prevalece en el ordenamiento institucional del país.

El tercer aspecto es el referido al sistema educativo, que si bien no tiene un marco tan amplio de autonomía como el sistema territorial económico político, o el judicial, es una consecuencia razonable de aquellos márgenes de autogestión. Es urgente el diseño de sistemas complejos de educación por pueblo indígena que no sobrepasa las 10.000 personas, considerando todas las etapas educativas, incluidos los criterios de generación y género, así como la opción de inserción laboral en sus propios territorios, sistemas administrativos, servicios, emprendimientos privados, entre otros. Así como discutir la orientación de las universidades indígenas y su contribución a los logros de los pueblos indígenas, de manera que se puedan introducir los ajustes necesarios, y como en el caso de la justicia irradiar alternativas al conjunto del sistema de educación superior en Bolivia.

Como puede apreciarse, en el caso de Bolivia, el desafío en gran medida se encuentra en las propias organizaciones y líderes indígenas, por lo que delimitar una agenda propia,

en el momento de escrito este artículo, corresponde más a la construcción de un Estado Plurinacional desde abajo, que a la opción de responsabilizarse por la construcción desde arriba, desde un gobierno nacional concéntrico que no necesariamente favorece el fortalecimiento de las diversidades y las autonomías indígenas.

Fortalecimiento de las organizaciones indígenas

Fortalecidos en la diversidad, y porque no en la dispersión. Una de las características más importantes de la actualidad es la diversidad de formas de organización, estructuras, liderazgos, y al mismo tiempo su dispersión, en el entendido que hubo un momento de conducción nacional de los procesos de confluencia de las organizaciones indígenas, campesinas y originarias.

Particularmente la agenda interna de los pueblos indígenas, remarcada líneas arriba, amerita organizaciones territoriales fuertes y articuladas a un conjunto muy amplio de alianzas extraterritoriales, sean estos migrantes de sus propios territorios, sean instituciones, y simplemente población que comprende y apoya sus demandas.

Las autonomías, el reconocimiento jurídico, así como el conjunto de espacios que se han abierto a la conducción de la representación orgánica, incluido el partido actualmente en gobierno, requieren superar el momento de crisis orgánica que atraviesan las principales representaciones en el país, así como consolidar nuevos y alternativos liderazgos.

Avanzar en las formas de autogobierno, requiere de acciones complejas, que ofrezcan alternativas organizativas diferentes a las formas de representación actual, que cumplieron un rol histórico, pero que parecen no ser apropiadas para el futuro.

Un avance sustancial, dado el contexto de los territorios, serían nuevas articulaciones multiterritoriales, incluidos los sistemas de autoridad y representación, que superen, o enriquezcan las limitaciones administrativas y sindicales de las estructuras aún vigentes.

Espacios de debate, diálogo y negociación

Para la construcción y participación en espacios de debate y negociación, resaltamos la necesidad de organizaciones fuertes con capacidad de diálogo intercultural, permanente y de respeto mutuo, que se origina en la apertura al cambio a partir de la capacidad autocrítica, tanto como pertenencia a un pueblo indígena, como al aporte a la sociedad global en la que se insertan.

En el caso de los ODS, es necesario proponerse un espacio de conducción y seguimiento a los procesos y logros desde la perspectiva de reducir y eliminar las brechas de desarrollo existentes entre pueblos indígenas y otros sectores de la sociedad.

Desde la perspectiva de las organizaciones, la organización y participación en espacios, deben contener no solamente la noción de control social y seguimiento, sino también la generación de espacios de difusión de información original, el análisis y articulación de relaciones de solidaridad con otros sectores de la sociedad boliviana. Lo que significa, concentrarse en sus problemas, pero no dejar de mirar el país en su conjunto, así como otras organizaciones y situaciones universales en sentido de internacionalización.

Lo ideal es caminar hacia la construcción de espacios orgánicos, como se denominan en Bolivia, para socializar y escuchar investigaciones propias, realizadas por académicos indígenas y no indígenas, que ayuden a comprender mejor las potencialidades, avances y dificultades de la diversidad de pueblos de la región.

En este sentido, lo más aconsejable sería organizar un consejo de justicia comunitaria, a cargo de las principales organizaciones indígenas, que establezca principios generales como la igualdad entre hombres y mujeres, y otros aspectos que pueden detener desde un conjunto de tradiciones y prácticas, el cumplimiento de los objetivos globales⁹. La noción de consejo hace a un sistema que no tiene propiamente jerarquía y respeta de pluralidad y territorialidad de la justicia, como principio básico de su autogestión territorial y cultural.

El protagonismo y la autonomía de las organizaciones de los pueblos indígenas en la construcción y gestión de espacios propios de dialogo, debate y negociación, favorecen la posibilidad de consolidar espacios de trabajo de coordinación, cooperación y control social, respecto a los derechos indígenas, con instituciones de otros niveles del Estado, sea a título sectorial, o multisectorial. Especialmente prometedora sería una instancia de coordinación con el Ministerio de Planificación para garantizar una adecuada atención de parte de todas las otras instancias de gobierno.

V. CONCLUSIONES

El principal aprendizaje de los resultados de los ODM es que a pesar de los avances que promueven, se mantienen condiciones de desigualdad social, y esta desigualdad afecta en el extremo de los menos beneficiados a las personas, hombres y mujeres, indígenas, en especial aquellas que viven en el área rural de nuestro país.

Los ODS, a diferencia de los ODM, pueden generar nuevas oportunidades para los pueblos indígenas, dado que existen varios objetivos y metas que son perfectamente compatibles con la dimensión territorial y cultural de los pueblos indígenas, en especial

9 Con esto me refiero a aspectos que se pueden confundir con tradiciones, pero que fueron incorporadas a las tradiciones y prácticas también en las interacciones históricas de los pueblos indígenas en condición subordinada con otros grupos y sociedades de su entorno inmediato.

aquellos aspectos relativos a la conservación de la biodiversidad, el cuidado del medio ambiente y las consideraciones en relación a la alimentación.

Sin embargo, revelamos una preocupación especial, porque no todos los pueblos indígenas tienen las mismas condiciones demográficas, y por tanto posibilidades de autogestión, por lo que se podría pensar en políticas diferenciadas, procesos e iniciativas, que hagan al cumplimiento de las metas de los ODS sin atender con la conservación misma de las culturas y las estructuras independientes de los pueblos en condición de vulnerabilidad de su propia existencia.

A nuestro criterio, los temas centrales de la agenda indígena en Bolivia, tienen que ver con la concreción de los principios y derechos establecidos en la CPEy otras normas ya existentes en el país. Sin embargo, actualmente la condición de división y fracturas de las organizaciones indígenas, disminuye su capacidad de sostener una demanda sistemática hacia el Estado Plurinacional de Bolivia.

En el campo práctico, los principales desafíos de las organizaciones, los líderes y la propia población indígena tienen que ver con los temas de la economía de cada pueblo y cada territorio, el ejercicio de la justicia comunitaria, así como la gestión político administrativa autogestionaria que está establecido en la CPE y estimamos será una cualidad adoptada crecientemente en el futuro.

Un aspecto esencial y de aprendizaje colectivo será las características y mecanismos de relación entre las organizaciones indígenas, y los órganos de gestión de administración de los territorios que van optando por la autonomía indígena originaria campesina, a pesar de las infinitas formas de elección de autoridades, es de prever una mejor articulación entre la organización, o las organizaciones en plural, y las instancias administrativas que van consolidando, aunque también nuevas tensiones y disputas.

En condiciones de autogestión, el reto de los pueblos indígenas, como de las instituciones políticas de carácter nacional, es el de generar condiciones y mostrar resultados prácticos en la disminución de la inequidad étnica, de género y de residencia.

Sin embargo, para que ello sea posible, sin fracturar la esencia misma de la diferencia cultural, valores y riqueza de la diferencia, es necesario fomentar y apoyar a que las organizaciones indígenas logren consensuar indicadores alternativos y complementarios que suplan la ausencia de referencias explícitas a la condición de vida de los pueblos indígenas, como ha sido ampliamente observado por la propia Relatora de NNUU para los derechos indígenas.

Un asunto pendiente es el de construir una base institucional duradera de apoyo a las organizaciones de los pueblos indígenas, para que puedan interactuar con los órganos

públicos, en espacios formales, a fin de conducir y hacer seguimiento al cumplimiento de los ODS con la población indígena.

Un aspecto central, y a nuestro criterio innegociable, es la defensa de los territorios titulados colectivamente, así como el desplazamiento de mecanismos de protección por parte del Estado.

En el caso de Bolivia, mucha de la tarea depende de las propias organizaciones indígenas en cada uno de los territorios concretos (dada su condición autonómica) como es el caso de garantizar las condiciones de habitabilidad y el retorno de la población, el caso de las nuevas articulaciones discursivas con aliados en otros territorios, con colectivos urbanos, con juventudes.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Albó, Xavier. «Censo 2012 en Bolivia: posibilidades y limitaciones respecto a los pueblos indígenas.» *Tinkazos*, 2012: 33 - 46.

Albó, Xavier, y Fernando Galindo. *Interculturalidad en el desarrollo rural sostenible, el caso de Bolivia: pistas conceptuales y metodológicas*. La Paz: CIPCA, 2012.

Bazoberry, Oscar, y Carmen Beatriz Ruiz. *¿Qué espera de las ONG? Enfoques y prácticas de desarrollo rural en los países andinos*. La Paz: EED, 2010.

Bolivia, Estado Plurinacional. *Constitución Política del Estado*. 2009.

—. «Ley N° 026 del 30 de junio de 2010.» La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia, 2010.

—. *Ley N° 650, de la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia, 2015.

—. *Plan de desarrollo económico y social, en el marco del desarrollo integral para vivir bien 2016-2020*. La Paz: Ministerio de Planificación, 2016.

Comité interinstitucional metas de los ODM. *Objetivos del Desarrollo del Milenio en Bolivia: octavo informe de progreso 2015*. La Paz: MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN - UDAPE - CIMDM, 2015.

Comité interinstitucional metas de ODM. *Séptimo informe de progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio Bolivia*. La Paz: UDAPE, 2013.

INRA. *Anuario 2015*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Rural y Tierra - INRA, 2016.

Ministerio de Autonomías. *Agenda Patriótica 2025 ¿Quién hace qué?* La Paz: Ministerio de Autonomías, 2014.

Molina Barrios, Ramiro, y Xavier Albó. *La gama étnica y lingüística de la población boliviana*. La Paz: PNUD, 2006.

Naciones Unidas. *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe 2015*. Nueva York: NNUU, 2015.

PNUD. *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia - 2015: el nuevo rostro de Bolivia, transformación social y metropolización*. La Paz: PNUD, 2016.

Romero Tapia, Vilma, y Alipio Cuila Barnoso. *Los pueblos indígenas y los objetivos de desarrollo del milenio: estudio de la comunidad indígena Jathun Ayllu Amarete*. La Paz: OIT, 2006.

UDAPE. *Pueblos indígenas originarios y Objetivos de Desarrollo del Milenio*. La Paz: UDAPE - NNUU - OIT - Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo, 2006.

DESARROLLOS INVISIBLES Y AGENDAS INTERVENIDAS EL CUMPLIMIENTO DE LOS ODM Y EL DESAFÍO DE LOS ODS PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN CHILE

Wladimir T. Painemal Morales¹
Profesional independiente

RESUMEN

Este artículo no es solo el reflejo de una hipótesis de trabajo, sino una lectura crítica de la preocupante realidad que vivencian los pueblos indígenas (PI) en Chile. Esto es, que desde el proceso de independencia nacional chilena, los PI han sido objeto de políticas de desarrollo y no actores activos de ella. Por lo tanto no nos debe extrañar el inmenso desajuste en la situación de los PI del continente, en relación a los PI en Chile.

Ello tiene especial relevancia en la evaluación del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), pues la situación de dependencia y paternalismo en la cual se mueve la política dirigida hacia los PI, no permite potenciar la capacidad de visionar el desarrollo propio de estos. Se suma a ello, que las políticas sectoriales dirigidas a explotar recursos naturales presente en los PI, van en desmedro del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Un futuro incierto para el cumplimiento de estos objetivos.

¹ Los aportes asociados a este tema, son producto no solo de la literatura asociada, sino también de la experiencia de trabajo con distintas comunidades mapuche de la Región de la Araucanía, Chile.

INTRODUCCIÓN

¿Acaso tienen los blancos derecho a exigirnos que abandonemos nuestras hermosas tierras? ¿Tienen derecho a destruir la región y acabar con la caza para satisfacer exclusivamente sus propios intereses? ¿Tienen derecho a pedirnos que cambiemos la forma de vivir que tenemos desde hace siglos? ¿Tienen derecho... a decidir por nosotros cuál ha de ser nuestro futuro?²

Fue en el año 2000, en el marco de la Cumbre del Milenio en Nueva York, que 189 Estados dieron el vamos a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Dada la compleja situación de desigualdad y de los altos índices de pobreza y calidad de la vida de sus poblaciones, los Estados colocaron el énfasis en desarrollar políticas en 8 objetivos y 48 metas. Para ese tiempo, la situación de los PI era un dato más y no constituyó sino parte de un todo poblacional al cual había que incluir dentro de los objetivos generales.

Hasta hoy, el Estado de Chile ha presentado cuatro informes que dan cuenta de cómo el país se ha comprometido y ha actuado para cumplir con esos grandes objetivos. Sin embargo, y aún existiendo avances importantes, no se percibe un esfuerzo sistemático por considerar la realidad de los PI en forma desagregada. El sentido que tiene este hecho, es que los PI se encuentran bajo los índices de desarrollo respecto de la población chilena en su conjunto. Esto significa que mientras no se considere la especial situación de desigualdad que viven, los avances tendrán incluida una deuda con un sector del país. De allí nace la preocupación por considerar la situación de los pueblos que se encuentra interrelacionada a la enorme desigualdad estructural que aqueja al país por décadas.

En este documento resumiremos los avances y los desafíos pendientes respecto de la aplicación de los ODM en Chile y cómo han impactado en las condiciones de vida de los PI de Chile. Del mismo modo, veremos cómo los nuevos ODS se conectan a las expectativas de los PI respecto de su propia visión de desarrollo y de sus propias agendas.

Si bien existe interés por parte del Estado para avanzar en los ODM, existen brechas importantes entre la PI y no indígena. **Al respecto se puede argumentar que posiblemente esto se deba a que las agendas de los PI y los sucesivos gobiernos no logran concordar en los cambios que se necesitan a nivel político, económico, social y cultural.** Esto es, que se entienda que los PI deben ser actores activos de su propio desarrollo, que políticamente deben tener poder de decisión sobre sus asuntos y que la sociedad chilena en su conjunto valore y reconozca la importancia de los PI para el desarrollo.

2 Entrevista a un miembro de un pueblo indígena en Canadá, trabajo efectuado el 1974 por Berger T., un juez encargado por el Estado canadiense para realizar una encuesta previa a la ejecución de un proyecto de oleoducto que debía atravesar el valle del Mackenzie y autor de una obra sobre esta misión. En Berger, Thomas R., 1977. *Le Nord: Terre Lointaine, Terre Ancestrale*. Ottawa, Gobierno del Canadá. En Marie Roué y Nakashima, D. *Conocimiento Indígena*, 2002. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*.

Sin embargo, el principal escollo, además de las cifras negativas al respecto, tienen que ver con una cultura política dentro del país, que dificulta ver a los PI como actores políticos relevantes. Este aspecto es relevante para la construcción de un país menos excluyente de la diferencia cultural y consciente de las profundas desigualdades estructurales que afectan a los PI que habitan el territorio nacional.

La situación anterior quizás, responde al por qué no fue incorporada la desagregación de los datos nacionales al proceso evaluativo de las ODM sino hasta el año 2011, para identificar las brechas entre PI y no indígena.

Contexto general de los Pueblos Indígenas en Chile



Fuente: Diario la Tercera. www.latercera.cl

Desde el último Censo del 2002, al año 2012 la población indígena ha aumentado significativamente. Dadas las cifras, este hecho tiene múltiples significaciones. Por un lado, porque el nivel de auto-identificación haya aumentado y por lo tanto existiría un proceso de revalorización de la identidad indígena en Chile. Por otro lado, por un proceso de re-etnificación de una parte de la sociedad chilena. Mas allá de estas interpretaciones cabe consignar que la población indígena en Chile alcanzaría a 1.700.000 de personas.

Antes de dar cuenta de los avances de Chile respecto de los ODM vinculado a los PI, es necesario saber que históricamente los indicadores de desarrollo no son los mejores. Es más, las cifras entre la PI y la no indígena han mostrado una diferencia sustantiva por décadas, no permitiendo que el discurso de la "integración" de los pueblos al relato nacional se haya cristalizado. Efectivamente, dada la profunda brecha existente entre la PI y no indígena es posible afirmar que la pobreza pareciera ser consustancial a un grupo en particular y no a toda la sociedad chilena.

Con el transcurso del tiempo ha sido posible constatar que los índices de desarrollo, específicamente en el ámbito de la lucha contra la pobreza no han sido cumplidas. Ello plantea un serio desafío para las políticas y para las periódicas promesas de los gobiernos de turno. Cuestiones como la calidad del empleo, ingresos, la educación y la salud, han presentado a lo largo del tiempo una diferencia importante, que se pueden verificar por medio de las sucesivas encuestas realizadas. Al año 1996 el 35,6% de la población indígena vivía en condiciones de pobreza en contraste con el 22,7% de la población no indígena. Es situación no variará sustantivamente en las próximas mediciones. El año 2000 la cifra de pobres era de 32,3% de la población indígena, manteniéndose una brecha constante y que vario de 12,9% en 1996 a 12,2% al año 2000.

POBLACIÓN INDÍGENA Y NO INDÍGENA SEGÚN LÍNEA DE POBREZA						
	Población indígena		Población no Indígena		Total país	
	1996	2000	1996	2000	1996	2000
Indigente	10,6	11,0	5,5	5,4	5,7	5,7
Pobre no indigente	25,0	21,3	17,2	14,7	17,5	14,9
No pobre	64,4	67,8	77,3	79,9	76,8	79,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: MIDEPLAN, Encuestas CASEN 1996 y 2000.

Al años 2000 la pobreza aumentó en seis regiones, sin embargo la pobreza para población no indígena aumento sólo en una región. En resumen la diferencia entre la PI y no indígena respecto de la pobreza es de larga data y no tiene visos de cambiar en las próximas décadas.

POBLACIÓN INDÍGENA Y NO INDÍGENA, POR GRUPO ÉTNICO SEGÚN LÍNEA DE POBREZA				
	Pobres		No pobres	
	38,4	2000	1996	2000
Mapuche	10,6	32,9	61,6	67,1
Aymará	23,7	32,7	76,3	67,3
Atacameño	29,3	19,2	70,7	80,8
Rapanuí	12,3	14,4	87,7	85,6
Colla	13,9	7,5	86,1	92,5
Quechua	27,1	25,8	72,9	74,2
Yagán	12,3	0,0	87,7	100,0
Kawashkar	17,0	41,9	83,0	58,1
No indígena	22,7	20,1	77,3	79,9

Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 2000.

De acuerdo a este cuadro, la pobreza afecta con mayor fuerza a los PI, lo cual tiene como fuente de explicación, a factores como el ingreso, educación, inserción laboral entre otras variables.

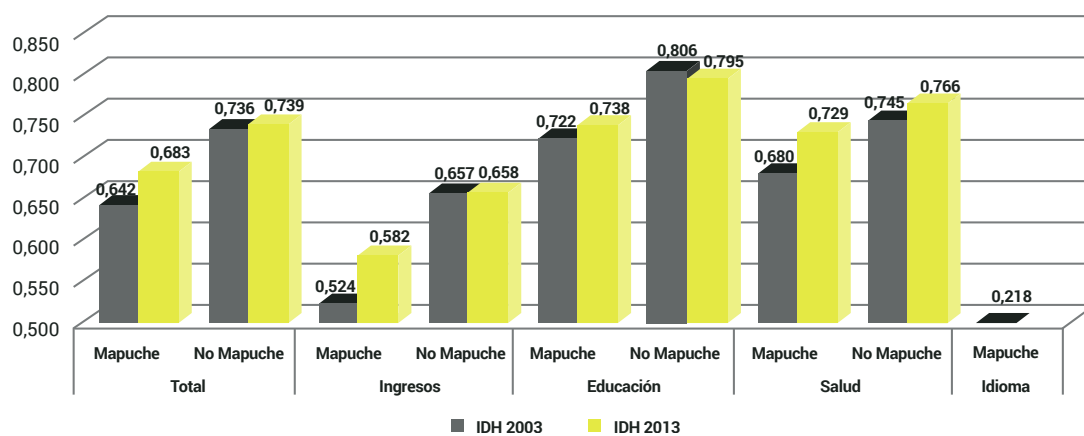
Para el caso del pueblo Mapuche estas cifras representan sino el punto base, al menos un aspecto crítico en la sensible situación que se vive en el sur de Chile y que el Estado y los medios de comunicación han dado a llamar el “conflicto mapuche”. En realidad se trata de un conflicto creado por el Estado de Chile, en el cual la población mapuche ha sido desfavorecida por políticas de desconocimiento y negación; por la violenta usurpación de las tierras y recursos naturales; y por una injusta distribución de los ingresos.

Al año 1996 las regiones que más concentraban la pobreza en Chile, eran las que se ubican en territorio mapuche. Bío Bío, Araucanía y los Lagos, con 52,3; 43,2; y 41,6 por ciento de pobreza. Es decir, al año 1996 el pueblo mapuche era el más afectado por la pobreza, con una diferencia de 15,7 puntos respecto de la población no indígena.

Los últimos estudios asociados a conocer la situación de los PI, muestran que la brecha se ha mantenido en el tiempo. Los índices medidos por el estudio sobre los Índice de Desarrollo Humano (IDER-UFRO) no muestran una variación sustantiva en una década, en al menos áreas que son sensibles a los ODM, como es ingresos, educación y salud.

Índice de Desarrollo Humano 2013

Gráfico: IDH 2013 según pertenencia a Pueblo Mapuche

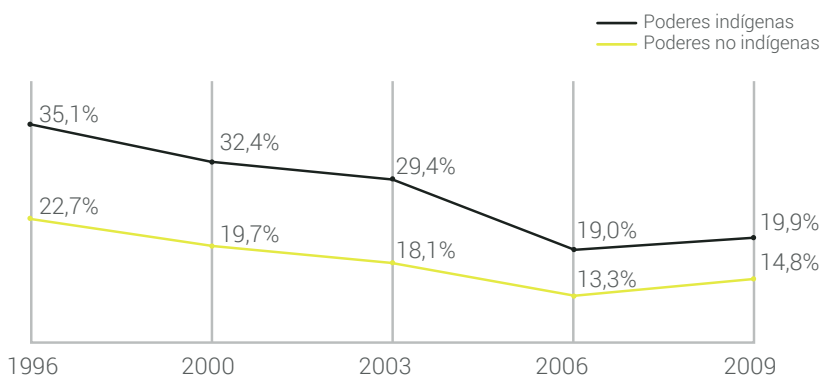


Fuente: IDER-UFRO

Por último, vale decir que la pobreza además, se concentra en un sector que sufre triple discriminación, por ser mujer, indígena y pobre. Sobre este tema no ahondaremos, pero vale consignarlo como un antecedente importante a tener en cuenta cuando se trabaja con PI.

Los últimos datos disponibles para dar cuenta de los avances en los índices de pobreza y su evolución en el tiempo, son los siguientes:

Evolución de la pobreza en la población indígena y no indígena en Chile (1996-2009)



Fuente: CASEN 1996, 2000, 2003, 2006 y 2009

A. ASPECTOS GENERALES SOBRE EL ESTADO DEL ALCANCE DE LOS ODM EN CONTEXTOS NACIONALES

A modo de resumen, podemos describir a en términos generales, que los ODM, están compuestos por 8 grandes objetivos, que son:

OBJETIVO 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre

OBJETIVO 2: Lograr la enseñanza primaria universal

OBJETIVO 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer

OBJETIVO 4: Reducir la mortalidad infantil

OBJETIVO 5: Mejorar la salud materna

OBJETIVO 6: Combatir el VIH-Sida y otras enfermedades

OBJETIVO 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

OBJETIVO 8: Fomentar la asociación mundial para el desarrollo

El cumplimiento de las ODM en Chile, se puede ver reflejada en los 4 informes efectuados por el Estado hasta la fecha, el último efectuado el año 2014. De acuerdo a estos informes, Chile presenta el mejor rendimiento respecto de las metas comprometidas en el contexto regional.

Sin embargo, el único informe que resume la situación de los PI en el marco del cumplimiento de los ODM, es el efectuado por el PNUD el año 2012. Revisaremos en forma

breve este último informe y lo contrastaremos con información independiente asociada a otros estudios, efectuados por instituciones públicas y privadas.

El informe en cuestión demuestra que existe aún brechas importantes entre la PI contrastada con población no indígena. A pesar de que se proyecta que Chile alcanzará a cumplir con los compromisos de los ODM para PI, la brecha se mantendrá. Se reconoce también que los sectores territoriales indígenas del norte tienen mejores resultados en cuanto a indicadores que los del sur. Sin embargo, también se reconoce que no existe un sistema de registro adecuado y que la producción estadística aún no incorpora todos los indicadores de Naciones Unidas, respecto de la población indígena.

Con todo, existe un aspecto que cruza el cumplimiento de las metas dadas por las ODM y se refieren específicamente a la situación de desigualdad entre la población de mayor y menor ingreso, así como diferencias territoriales, generando una brecha a nivel país. En cuanto a la PI, esta brecha es más notoria y profunda aún. Se reconoce por ejemplo que el número de personas que vive con menos de 1,25 dólares diarios es mayor en la población indígena que en la no indígena. Cabe considerar este dato, como una muestra de que las brechas entre la población indígena respecto de la no indígena, en el marco del cumplimiento de las ODM no son fáciles de cumplir.

Otro aspecto a tener en consideración, es la situación de heterogeneidad territorial de Chile, por cuanto este dato fue reflejado en que algunas regiones no alcanzaron las metas propuestas. Es decir, que algunas regiones no alcanzaron a estar cerca del promedio nacional. Este dato es importante para tenerlo en cuenta respecto de aquellas regiones donde existe mayor población indígena.

En general, la referencia bibliográfica respecto del cumplimiento de los ODM en Chile al año 2009, era que si bien el progreso era lento, se constataban mejorías importantes en algunos indicadores³. En los indicadores que mostraron mayores diferencias, se hizo notar que ello pasaba por un cambio en la sociedad, así como en un esfuerzo para erradicar la discriminación económica, social y política⁴.

Al año 2009 ya se hacía notar una ausencia de instrumentos que permitieran contar con información desagregada respecto de la población indígena. Es más, se reconoce que de los 49 indicadores mínimos comprometidos con el Sistema de Naciones Unidas, por el Estado de Chile, solo se dispone de información desagregada para PI en 23⁵. Es decir, existe un 53% de indicadores sobre los cuales no existe información. Es más, de los indicadores adi-

3 Un debate que no se alcanza a visualizar aún, es respecto de la pertinencia cultural de los instrumentos de medición, por cuanto podría arrojar luces acerca de cómo los pueblos indígenas visualizan su propia situación.

4 Informe PNUD. Medición del estado de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Población Indígena en Chile. Fondo para el Logro de los ODM y Gobierno de Chile. Rimisp, Centro Latinoamérica para el Desarrollo Rural.

5 Informe PNUD, op. cit.

cionales propuestos por Chile (34) solo en 38 se dispone de información para población indígena, lo que significa que solo en 46% de los indicadores se tiene información específica.

Otra debilidad para el análisis del cumplimiento de las ODM, es respecto a las fuentes de información, pues en Chile solo se cuenta con la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) y el Censo de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística de Chile, el cual se aplica por lapsos de 10 años consecutivamente. Respecto al censo de población, los datos han diferido en el transcurso de los años asociado al cambio en la pregunta formulada. En un primer intento de calcular la población indígena, la pregunta se orientaba a saber si el encuestado se sentía identificado con una cultura en particular, lo cual entregó una cifra de población de 900 mil indígenas en Chile; y la segunda, planteó la pregunta respecto de la pertenencia a un PI, ante lo cual la cifra disminuyó a 600 mil. En forma posterior se efectuó el último censo de población que dio una cifra de 1.500.000 miembros de diversos pueblos, siendo el mapuche el que concentra la mayor cantidad de población⁶. Si además se considera que las dos encuestas (Casen y Censo) difieren en la pregunta formulada para desagregar a la población indígena, nos encontramos con que la información entre ambas va a tener una variación importante.

En general se tiene una carencia de datos para el análisis del cumplimiento de los ODM, a pesar de que algunas fuentes de información sectorial cuentan con información desagregada, pero que no alcanzan a medir el cumplimiento de los ODM.

Al año 2011 existían ya algunos datos respecto del cumplimiento de las metas de las cuales escogimos los siguientes aspectos:

Respecto del Objetivo 2: lograr la enseñanza primaria universal, la cual muestra que en todas no se ha logrado el objetivo, esto es que: la tasa de matrícula neta en la Enseñanza Básica (primaria y secundaria baja); porcentaje de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al quinto grado y la tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años.

Respecto del objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. De las 4 metas, solo 2 están cumplidas para población indígena, a saber: Meta sobre el porcentaje de áreas protegidas para conservar la diversidad biológica del territorio continental; y la meta de la población en tugurios como porcentaje de la población urbana (índice de seguridad de la tenencia UN Hábitat). Las metas no cumplidas fueron: porcentaje de personas que carecen de acceso sostenible al agua potable en zonas urbanas; el porcentaje de personas que carecen de acceso sostenible al agua potable en zonas rurales y por último, el porcentaje de población urbana sin sistema de alcantarillado.

6 Censo 2012, la cual se encuentra cuestionada por presentar serias incoherencias en sus datos, ante lo cual las autoridades han optado por generar un nuevo censo que verifique las cifras.

Este último objetivo y sus resultados son interesantes de analizar, por cuanto es posible interpretar de aquello que existe y se corrobora en la actualidad un problema de carencia de agua en vastos territorios de los PI, tanto en el norte como en el sur del país. Al mismo tiempo, se reconoce que el problema también es significativo en la población indígena que vive en zonas urbanas, dejando en evidencia la precariedad en la cual vive esa parte de la población.

Del mismo modo, los resultados de este último objetivo me permiten dar pie al siguiente tema dentro de este artículo, que marca la nueva dirección que tomarán los nuevos Objetivos de Desarrollo Sustentable y su relación con la agenda de los PI y su visión de desarrollo.

Respecto a los indicadores adicionales propuestos por el gobierno de Chile, no alcanzaron a ser cumplidos. Ello da como resultado de que los 83 indicadores definidos en el informe del año 2009 de Chile para los ODM, es posible contar con información solo del 37%, lo que junto a los indicadores que no cuentan con información da un porcentaje de cumplimiento del 29%⁷. Los indicadores de mayor cumplimiento son los referidos a la erradicación de la pobreza e indigencia y respecto de la igualdad de género. Los de menor cumplimiento están concentrados en la cobertura de enseñanza pre-escolar y la tasa de conclusión de enseñanza media, que al mismo tiempo muestra una brecha importante entre PI y población no indígena. En cuanto a la brecha entre población indígena y no indígena, se constata en el documento de trabajo del PNUD⁸, que en el 42% de los indicadores la población indígena se encuentra rezagada respecto de la población no indígena y al contrario, solo en el 2,7% de los indicadores la población indígena presentar buenos resultados.

Un aspecto relevante se presenta en el objetivo 3, respecto de la igualdad de género, pues es donde existe una brecha más corta entre hombres y mujeres. Sin embargo, el indicador de participación política de las mujeres muestra una diferencia ostensible, pues la población no indígena en efecto cuenta con mujeres parlamentarias, totalmente opuesto al caso que se presenta con las mujeres indígenas, quienes no cuentan con una representación parlamentaria real.

En resumen, los ODM fueron un importante apronte para los desafíos del planeta, sin embargo, se reconoce que tuvieron limitaciones que alcanzan también a los PI. Algunas de esas limitaciones hacen referencia a que en su proceso de construcción no se contemplará un debate, consulta y participación más amplia; que no existiese una

7 Informe PNUD, 2012, op. ct.

8 Ibídem.

visión integral y holística de la sostenibilidad; y la falta de medición de progreso de procesos y no solo indicadores de resultados⁹.

B. DESAFÍOS DE LOS NUEVOS ODS FRENTE A LA VISIÓN DE DESARROLLO Y LA AGENDA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.

La identificación de espacios de convergencia entre la agenda de los pueblos indígenas y los ODS tiene varios problemas conexos, especialmente en el contexto de Chile. Partiremos sin embargo, desde el contexto general concebido desde aquellos espacios de discusión indígena a nivel internacional, para conectar con la situación de Chile y la agenda de los PI que lo habitan.

Los nuevos ODS planteados desde los 193 Estados nacionales fueron 17. Estos son:

Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.

Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.

Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

Objetivo 5. Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas.

Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos.

Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.

Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

Objetivo 9. Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.

Objetivo 10. Reducir la desigualdad en y entre los países.

Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

⁹ Civicus & Stakeholders Forum (2014). "Herramientas para la Incidencia. Influir en la Agenda de Desarrollo Post-2015".

Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

Objetivo 14. Conversar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

Objetivo 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.

Objetivo 17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

Estos objetivos, a su vez, van conectados por 169 metas relacionadas a la implementación de cada uno.

Respecto de estos objetivos y sus metas, es importante considerar como un elemento clave la evaluación de los ODM y los ODS desde la visión de los propios PI. Dado el análisis anterior respecto de los ODM, que da cuenta de que las cifras mostradas por los estados no incluyen con suficiente profundidad la situación de los PI, es que el reto queda planteado para este nuevo desafío. Es en este marco, es que en el caso de las ODS, se busca que los PI puedan ser participantes activos en la observación de los cumplimientos de los ODS.

Un documento clave para ello, lo constituye la Declaración de la Conferencia Internacional de los Pueblos Indígenas Río+20 sobre el Desarrollo Sostenible y la Libre Determinación, efectuada en junio 2012, así como las múltiples reuniones generadas por el Grupo Principal de los PI quienes han identificado las siguientes prioridades claves, junto con objetivos e indicadores en cada área, para los ODS:

- 1) Un enfoque en base a derechos, incorporando estándares internacionales de derechos humanos, incluyendo la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los PI;
- 2) Asegurar el reconocimiento y respeto de los derechos de los PI a la tierra, el agua, las semillas y otros recursos, la libre determinación, derechos de tratados y al consentimiento libre, previo e informado;

- 3) Respeto y protección de los medios de vida tradicionales y locales, la soberanía alimentaria y prácticas de subsistencia;
- 4) Reconocimiento de la cultura como un componente esencial del desarrollo sostenible y
- 5) Participación plena de los PI en la toma de decisiones sobre programas y políticas de desarrollo sostenible en todas las etapas y a todos los niveles.

Es decir, los PI han planteado temas complejos de abordar y que responden a las dificultades presentes a la hora de implementar los ODM. No hay nada que indique que esta situación pueda repetirse y que siga siendo un tema para la implementación de los ODS, lo que no quiere decir que sea innecesario contar con estos instrumentos internacionales, pero sí que se adecuen a la realidad de los PI en cada país y mejoren sus instrumentos de seguimiento y evaluación.

Esto es lo que en Chile genera problemas para analizar el tema del desarrollo sostenible, especialmente porque las políticas implementadas no dan cuenta a cabalidad del cumplimiento de un objetivo asociado al medioambiente, como fue el ODM número 7, respecto a garantizar la sostenibilidad del medioambiente.

VISIÓN DE DESARROLLO Y LA AGENDA DE LOS PI

En Chile el desarrollo y la agenda de los PI han estado marcados por la aplicación de políticas públicas inconsultas. En el marco de procesos de asimilación de los pueblos al naciente Estado, se buscó incorporar las tierras indígenas al proceso productivo nacional. Ya sea en el norte con la ocupación de extensos espacios que fueron y están ocupados en la actualidad por las grandes mineras, o en el sur, con la usurpación de las tierras mapuche para la agricultura o la explotación forestal. En este contexto histórico los PI, en tanto “población” sin formación laboral fue presa de la migración campo ciudad y ocupó un espacio marginal en los barrios pobres de las grandes ciudades. Del mismo modo, las formas propias de producción de los pueblos sufrió una forzada adaptación a nuevas condiciones políticas y económicas, situación que persiste hasta el día de hoy.

En las últimas décadas y en el marco de políticas públicas dirigidas a PI, se generaron instancias de mayor participación, que sin embargo no han sido capaces de resolver los altos índices de pobreza, explicitadas anteriormente, así como la situación de marginación social y política de los PI, así como la pérdida de su cultura.

Es por ello que se remarca que el desarrollo ha sido monopolizado por los técnicos, que buscan afanosamente revertir los negativos índices que presentan los PI. Sin embargo, estas políticas de desarrollo no han incorporado demandas y reivindicaciones propias

de los pueblos, sino a imagen bajo el marco restrictivo de un Estado excesivamente centralista y monocultural¹⁰. Entre esas demandas y reivindicaciones, se encuentra la posibilidad de pensar un desarrollo fuera de la matriz cultural dominante, que incorpore aspectos culturales pertinentes a la filosofía propia de los pueblos. De esta forma entonces, se dificulta encontrar la visión de desarrollo propia de los pueblos, así como en el marco de políticas asistencialistas, una agenda que sea propia de los mismos. Es más, las comunidades y sus organizaciones se adaptan a la política pública y son los menos quienes plantean visiones divergentes con el relato dominante.

Esta situación la podemos ver reflejada en aspectos de política pública, como las políticas medioambientales, la protección de los recursos naturales, la participación política, la salud, educación, las políticas asociadas a la pobreza, entre otras. Lo que revelan estas políticas públicas es la falta de adaptación a un contexto cultural que requiere de instrumentos con pertinencia cultural y no modelos o estilos de corte hegemónico.

Vamos a examinar en este artículo un ejemplo de esto en contexto mapuche. Buscaremos en forma resumida dar cuenta de la situación de los bosques y la escasez del recurso agua.

Al iniciar la implementación de los ODS, Chile no muestra indicadores positivos que den esperanzas a los PI de que se respetarán sus territorios. Efectivamente, recursos naturales presentes en territorios indígenas son explotados sin mayores cuidados por los daños y perjuicios al medio humano y natural, así como las afectaciones espirituales. Que decir, de los conocimientos tradicionales asociados al medioambiente y que son reconocidos por organismos como UNESCO, en el marco del reconocimiento de sistemas de conocimiento tradicionales. En definitiva, el camino para el avance de los ODS tiene que ver con un cambio cultural respecto para que su implementación respete los derechos de los PI a su territorio y a la validez de conocimientos para analizar, evaluar y proteger sus recursos naturales.

Al año 2015, habían en la región de la Araucanía más de 58 proyectos hidroeléctricos de distintos tamaños en ríos ubicados en territorios indígenas. De esos proyectos algunos entran a proceso de consulta, los de más de 10 MGW de energía. Sin embargo los más pequeños, de menos de 10 MGW no tienen el deber de consulta a los PI y se aplica un tipo de consulta ciudadana que no cumple con los estándares mínimos que plantean. Este tipo de proyectos tienen un impacto significativo a nivel de territorio, por cuanto colisiona con las creencias propias de los pueblos, respecto de que existen elementos

¹⁰ Se debe consignar que en Chile aún rige la Constitución del 80, carta fundamental que plantea que la sociedad chilena es una sola, única e indivisible, es decir, no reconoce la diversidad de pueblos que coexisten al interior del territorio nacional. En la actualidad, año 2016 en curso, está en desarrollo el cambio de la Constitución chilena, en la cual los PI están siendo consultados. Sin embargo, no existen mecanismos para que las demandas de los pueblos puedan ser recogidas en el Congreso de la República, por cuanto se carece de representantes propios allí.

de la naturaleza que son complejos de intervenir. Es más, la intervención principalmente en cursos de agua son delicados desde el punto de vista espiritual, por cuanto afecta a las personas en su calidad de miembros del territorio.

Los mecanismos de consulta adolecen de un sinnúmero de falencias, entre las cuales podemos destacar:

- 1) Escasa claridad respecto de los itinerarios de consulta.
- 2) Opacidad en la toma de decisiones final respecto de los proyectos.
- 3) Inadecuado conocimiento acerca de las creencias propias de los pueblos y la forma de evaluar sus alcances.
- 4) **Mínimo reconocimiento del valor cultural de espacios naturales significativos a nivel intersectorial.**

En este marco, las preguntas que se hacen las organizaciones y comunidades indígenas es: de qué manera los instrumentos jurídicos que protegen los territorios indígenas como el Convenio 169 de la OIT o la Declaración de Naciones Unidas sobre los PI, tienen algún tipo de incidencia en los problemas que les afectan. Podríamos agregar en este artículo, si los estándares que se ha dado Chile para proteger los derechos de los PI son los mismos que la comunidad internacional ha reconocido.

En la Araucanía, territorio mapuche, así como en la zona norte del país, asentamiento ancestral del pueblo Aymara, Kolla, Diaguita y Likan antay, se evidencian serios problemas para el abastecimiento de agua para consumo humano y animal. A través de la instalación de grandes empresas mineras y forestales, el recurso agua ha disminuido considerablemente. En diversas comunas de la Región de la Araucanía se provee de agua potable por medio de camiones aljibes, por cuanto las fuentes de agua natural se han secado paulatinamente.

La situación antes descrita, coloca cuesta arriba el cumplimiento del Objetivo 6 de los ODS, que plantea que los Estados deben garantizar la disponibilidad de agua y su ordenamiento sostenible. Esta situación se complejiza, por cuanto en Chile existe un ordenamiento jurídico que permite la apropiación del recurso agua por parte de privados, quedando los pueblos en una desventaja evidente frente a las inscripciones de agua por parte de estos. Queda en evidencia también, el problema de la pertinencia cultural de las políticas intersectoriales dirigidas hacia los PI, entre ellas las asociadas a la Dirección General de Aguas.

La importancia cultural del agua dentro de los PI en Chile, es un dato no menor para la implementación de políticas interculturales. En sus inicios la inscripción del agua era un

tema complejo por los tipos de creencia asociados. Desde el punto de vista de la cosmovisión de los pueblos, el agua tiene un carácter de bien común, no siendo posible de “inscribir” o comprar so pena de generar una transgresión cultural, que revierte en enfermedad. Es más, en muchos casos esta asociado a entidades espirituales que resguardan el lugar.

Ante esta situación las políticas del Estado no cuentan con las herramientas necesarias para revertir esta política, sino sobre la base de consultas de bajo alcance y nula efectividad.

C. FORTALEZAS Y DEBILIDADES

La principal fortaleza respecto del cumplimiento de las ODS, están asociadas al valor que aspectos socioambientales tienen para los PI. Si estos aspectos logran ser incorporados respetuosamente a los planes, programas y proyectos que deriven de su aplicación en Chile, es posible que se genere un movimiento importante hacia el cumplimiento de esas metas.

Sin embargo, se estará efectuando un trabajo sobre la base de objetivos y metas que no han tenido la suficiente socialización en comunidades indígenas. Del mismo modo no se ha tenido participación efectiva respecto de los instrumentos de medición de los objetivos y sus metas, por lo que la interpretación respecto de sus resultados puede ser diversa dependiendo del lugar desde la cual se ubiquen los actores.

Nuevamente aparecen en la palestra los instrumentos de evaluación y seguimiento de estos objetivos. La adaptación de estos instrumentos a la realidad de cada pueblo es un desafío que aun no esta superado completamente.

Un aspecto que caracterizo como fortaleza para el cumplimiento de los ODS, es la situación política que esta viviendo el país. Efectivamente, Chile esta viviendo en la actualidad una transformación importante respecto de repensar y transformar el sistema político vigente. Se ha planteado, inicialmente desde los movimientos sociales, un cambio a la forma en que se entiende el derecho a la educación, el derecho a una pensión digna, el derecho de los PI y en general, un cambio del Estado.

Un aspecto que despierta grandes expectativas, es el cambio a la Constitución del año 1980, herencia de la dictadura militar. En el cambio que se esta proponiendo aparecen temas como la descentralización o mejor dicho, la reorganización territorial del Estado, considerando las diferencias territoriales, así como la presencia de los PI. Esta demanda se ha planteado desde diversas organizaciones indígenas, como la creación de un Estado plurinacional.

Este elemento del contexto político puede ser una importante fortaleza para el cumplimiento de los ODS, especialmente porque puede cambiar la forma en que se encuentran

garantizados los derechos dentro de este nuevo cuerpo jurídico. La posibilidad de que los PI puedan ser reconocidos dentro de la nueva constitución, abre la puerta para que sus derechos estén considerados, pero también se garanticen otros derechos que hoy lo están, pero muy débilmente.

La posibilidad de que el país pueda repensar la manera en que dispone sus presupuestos nacionales, los tipos de representación popular y por su intermedio la representación de los pueblos indígenas. Que se comience a cuestionar el modelo económico vigente por otro más inclusivo y sostenible, discutir sobre la fuerte desigualdad existente en el país, etc., son en último término un incentivo importante para que los ODS puedan ser cumplidos.

La debilidad es el aún escaso empoderamiento de los PI respecto de su rol para el cumplimiento de los ODS. En las últimas dos décadas el movimiento indígena ha perdido la fuerza sostenida a principios de los 90, en el marco de la conmemoración de los 500 años de colonización. Las causas de este debilitamiento son multivariadas, sin embargo, es preocupante la poca participación indígena en los debates y en la generación de propuestas respecto de este tema.

D. PROPUESTAS

Dada la actual situación que viven los PI en Chile, se proponen las siguientes ideas posibles de implementar en el país:

- Se propone que el Estado implemente un programa de trabajo con las comunidades indígenas, que permita que los PI conozcan los ODS y puedan enriquecer el debate respecto a su cumplimiento, de los requisitos para que sus resultados cuenten con la validación necesaria. Si los ODS se conectan con la idea de derechos, es importante que puedan incluirse en la planificación de las políticas, de los presupuestos, etc. En este sentido es importante que las autoridades político administrativas reconozcan la importancia que para los PI tiene la naturaleza y su sustentabilidad.
- La posibilidad de hacer un seguimiento, a los avances que se van logrando por parte del Estado, requiere que se creen mecanismos de evaluación distintos a los tradicionales. En la medida en que se considere que los fenómenos a los cuales se concentran los ODS tienen un origen multifactorial, no es posible que se privilegie solamente un punto de vista de evaluación. En definitiva se requiere que los instrumentos sean pertinentes a la realidad cultural de cada pueblo, de tal manera de que se aprecie la diversidad de visiones en torno a múltiples temas y sus variados resultados e interpretaciones.
- Se plantea como desafío del Estado, respetar el derecho de autonomía que les cabe a los PI respecto de su propio desarrollo. Este aspecto es esencial para la buena

convivencia en el marco de las relaciones interétnicas presentes en los territorios indígenas. Esto implica reconocer por parte del Estado, de que existen distintas formas de pensar el desarrollo, más allá del mercado o del modelo económico vigente en cada país.

- Asegurar que el Estado pueda volver a tomar control de las aguas, en la actualidad en manos de privados, y se resguarde y garantice el derecho de los PI a hacer uso de este recurso natural dentro de sus territorios.
- Debatir sobre la pertinencia cultural de los instrumentos de política pública existentes en la actualidad en Chile. La idea es que el cambio en los instrumentos pueden tener incidencia en la sostenibilidad de los procesos a largo plazo, así como su aplicabilidad fundada en los derechos de los PI.
- Cambiar la lógica de trabajo desde el Estado y gobierno de Chile, es un imperativo para el nuevo contexto dado por el cumplimiento de los ODS. Ante ello es importante reconocer que el desarrollo no implica imponer un punto de vista en particular. En el caso de los PI, esto es clave para fortalecer procesos autónomos de desarrollo, dando cuenta del espíritu del Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre los PI.
- Del mismo modo, cambiar la lógica de relación arriba-abajo, que ha primado en la relación Estado-PI desde la independencia de Chile, es importante para dar cuenta de las agendas de los pueblos y sus prioridades. En definitiva significa que las urgencias pueden variar dada las necesidades o la implementación de ciertos derechos sobre recursos naturales o derechos específicos.
- Un nuevo acuerdo nacional, dado el contexto de construcción de una nueva constitución para el país. En esta constitución debiesen quedar reflejadas las demandas y reivindicaciones de los PI impulsadas hace ya un siglo atrás: devolución de territorios ancestrales, protección de los recursos naturales, reconocimiento de la propiedad sobre el patrimonio histórico, así como de la propiedad intelectual y sobre el patrimonio vegetal¹¹.

E. CONCLUSIONES

La aplicación de los ODS es uno de los mayores desafíos para los Estados y para los PI. Por un lado, porque requiere cambios en la forma en que se implementan y evalúan los programas de desarrollo a nivel nacional, pero por otro, porque requiere que la institucionalidad

¹¹ En el mes de septiembre se generó un debate y acciones legales para oponerse a la inscripción del “Maqui”, planta utilizada en ceremonias tradicionales mapuche. La inscripción se estaba realizando por parte de dos universidades nacionales.

pública se adecue a la realidad sociocultural presente en los territorios indígenas. En el caso de los PI, significa un desafío para sus dirigentes en diversos sentidos: por un lado porque requiere un mayor compromiso desde el liderazgo tradicional para colocarse a la altura de los desafíos y por otro, que se adopten decisiones y propuestas que impliquen de alguna forma estos nuevos temas.

Por otro lado, el desarrollo de los ODS en cada país, se ve como una oportunidad para que los PI y los Estados busquen nuevos caminos de diálogo. Ello cobra especial relevancia a nivel país, en el actual contexto de “conflicto” interétnico presente en ciertos espacios territoriales mapuche. Ello implica cambiar la lógica de relación desde ser “objeto” de desarrollo, a ser “sujetos” de desarrollo. O también a cambiar la lógica implícita en distintos programas, desde un “desarrollo para los PI” al “desarrollo desde los PI”.

Es responsabilidad del Estado brindar las condiciones necesarias, para que los PI puedan generar sus propias agendas y no incidir para que se cumplan las agendas solo de los Estados.

Cabe mencionar por último, el desafío de ser partícipe de los procesos políticos en curso en el país. Ello implica asumir la responsabilidad por parte de los dirigentes sociales, de estar al día con los cambios impulsados a nivel nacional e internacional.

BIBLIOGRAFÍA

Aylwin, J., "Derechos territoriales de pueblos indígenas en América Latina: Situación jurídica y políticas públicas", en García, J. coord., Derecho Constitucional Indígena, Con Texto Libros, Resistencia, Argentina, pp.17-66, 2012.

Banco Mundial. 2015. Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI. Washington, D.C.: Banco Mundial. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0 IGO.

BENGOA, J., La emergencia indígena en América Latina, Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2000.

Di Paola, María E. (2015) Objetivos de Desarrollo Sostenible: ¿oportunidad o desencanto? Fortalezas y desafíos en su proceso de construcción global. Informe Ambiental Anual 2015 FARN.

El Índice de Desarrollo Humano en la Población Mapuche de la Región de la Araucanía: una aproximación a la equidad interétnica e intraétnica. PNUD, Universidad de la Frontera y Ministerio de Planificación y Cooperación. En www.pnud.cl

Gonzales Caniulef, Elsa (2003) La discriminación en Chile. el caso de las mujeres mapuche. Ñuke Mapuförlaget. Jorge Calbucura editor.

Informe de Avances sobre los ODM: 1, 2, 3 y 4.

Informe: Pueblos Indígenas y ODM: implementación de buenas practicas para el empoderamiento de los pueblos indígenas. Foro Internacional de Mujeres Indigenas-FIMI., 2013.

Informe. Situación de los derechos de los pueblos indígenas en Chile 2003. Programa de Derechos indígenas, Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera. Temuco.

Marie Roué y Nakashima, D. Conocimiento Indígena, 2002. Revista Internacional de Ciencias Sociales.

Medición del Estado de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Población Indígena en Chile. PNUD- RIMISP, 2012

Pueblos indígenas y ODS: propuesta de indicadores prioritarios. Fondo para el Desarrollo de los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe. CEPAL-CELADE.

Valenzuela Rodrigo (2003) Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Chile. División de Desarrollo Social, CEPAL, Santiago, Chile.

Informe PNUD, Medición del estado de los Objetivos de Desarrollo del Milenio De la población indígena en Chile. 2012.

EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO (ODM) DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE GUATEMALA

Autora: Dora Marina Coc^{1*}

RESUMEN

El balance general de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio -ODM- en el caso de Guatemala, muestra la persistencia de la desigualdad y la discriminación que se expresan en importantes brechas de desarrollo, así como las desventajas y los desafíos que los pueblos indígenas experimentan para sobrevivir.

En Guatemala, el avance de los ODM estuvo condicionado por factores políticos, económicos, sociales, así como eventos hidrometeorológicos que frenaron o impidieron mejoras en la calidad de vida de los pueblos indígenas, sobre todo para quienes habitan el área rural. La realidad que muestran los ODM plantean desafíos para Guatemala en el fortalecimiento del papel del Estado, con una mayor presencia en las áreas más alejadas del país, más inclusivo y abierto a la participación activa y plural, en la cual sean coincidentes la construcción de una visión de desarrollo con equidad, sustentada en una política fiscal sólida, transparente y eficaz.

1 *El presente artículo ha sido elaborado con base en el informe final de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio del Estado de Guatemala 2015, razón por la que se extiende un agradecimiento especial, en virtud del esfuerzo nacional por sistematizar información comparable durante el período de vigencia de los ODM.

I. ASPECTOS GENERALES SOBRE EL ESTADO DEL ALCANCE DE LOS ODM EN CONTEXTOS NACIONALES

a. El diseño institucional del Estado de Guatemala y la respuesta a los pueblos indígenas:

En el año de 1990 Guatemala empezaba a vivir la era democrática, al amparo de la Constitución Política de la República de Guatemala que reconocía el carácter pluricultural y multilingüe del país, específicamente en la sección III. No obstante, al 2015, año de finalización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio -ODM- persisten compromisos estatales que no se lograron desarrollar con otras normas ordinarias, tal como lo mandataba la Constitución desde el año 1985, cuando se aprobó.

La Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio -ODM-, fue reconocida por los Estados miembros de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en el año 2000, no obstante, su medición tomó como año base 1990. Por ello, es necesario tener presente la dinámica del país durante los veinticinco años que duró su implementación. Es importante tener en cuenta que, en el año de 1990, el país experimentaba el inicio de la era democrática con un gobierno electo popularmente, pero todavía marcado por los efectos del conflicto armado interno, que duró 36 años. Guatemala, empezaba una nueva etapa al fortalecer su institucionalidad creando nuevas dependencias con funciones renovadas e incluso hasta entonces inexistentes, en buena medida motivados por los inicios de la era democrática, los compromisos definidos en la Constitución en el año 1985 y los Acuerdos de Paz, suscritos en 1996. Ambos instrumentos, establecían la creación de instituciones orientadas a fortalecer su sistema democrático. Entre las instituciones, se crea el Tribunal Supremo Electoral, los 13 ministerios de Estado, algunas importantes secretarías, así como importantes órganos de control público. Se emiten importantes leyes ordinarias como la Ley del organismo Ejecutivo y se promueve la creación de instituciones para promover el desarrollo de los pueblos indígenas, tales como la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala, el Fondo de Desarrollo Indígena, la Secretaría Presidencial de la Mujer, entre otras entidades importantes.

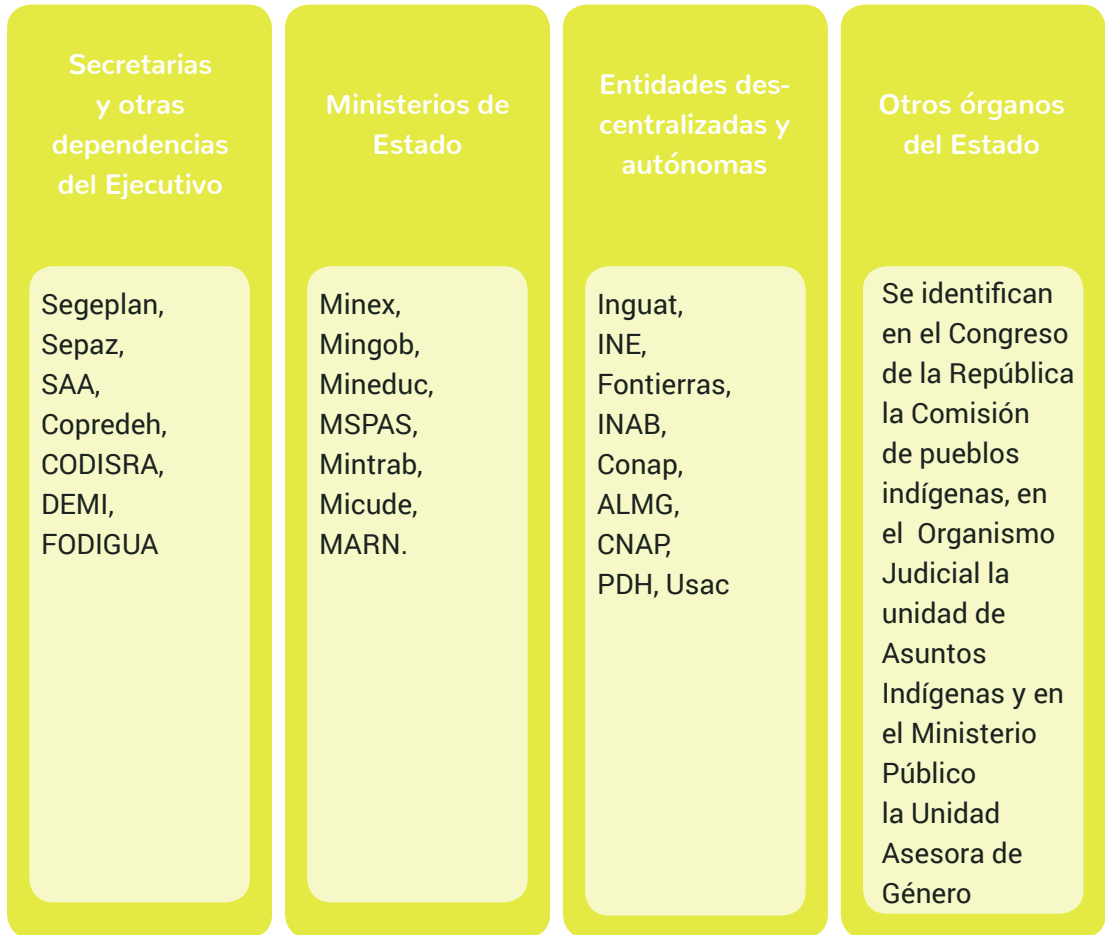
En el conjunto de compromisos establecidos en los Acuerdos de Paz, cobra relevancia el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, en el cual establecía la necesidad de crear la Defensoría de la mujer indígena, con el propósito de atender a las mujeres indígenas, en sus necesidades, particularmente en casos de violación a sus derechos. Es importante mencionar que casi una década después, el Estado de Guatemala reconoce los Acuerdos de Paz en el Decreto No. 52-2005 y su Reglamento Acuerdo Gubernativo No. 21-2006. Dicha Ley, estableció la creación de un Consejo, en el cual se reconoce la representación de los pueblos indígenas, no obstante, los avances en materia de cumplimiento de los acuerdos de paz, todavía son limitados.

A nivel internacional, Guatemala durante la década de los 90, realizaba acciones de incidencia, con el propósito de lograr la ratificación del convenio 169 de la OIT, lo cual dio como resultado, el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas que todavía al año 2016 siguen siendo un desafío su cumplimiento en el país, sobre todo en el manejo y gestión de los recursos naturales, donde el tema de consulta, no se ha desarrollado con todos sus mecanismos, de tal forma que la misma sea una práctica efectiva y vinculante, como demandan los pueblos indígenas. Es importante destacar que, en los últimos años, la lucha de los pueblos por hacer efectivo el conjunto de instrumentos en materia de derechos individuales y colectivos, cobra una mayor fuerza con la participación organizada de las comunidades indígenas, en las cuales progresivamente toman un mayor reconocimiento las autoridades indígenas, como principal bastión y liderazgo del derecho indígena.

El país ha tenido una participación activa en la gestión de los derechos de los pueblos indígenas a nivel internacional, tales como el Decenio de Pueblos Indígenas declarado por la ONU, ha sido partícipe de la recepción de las visitas del Relator Especial de Pueblos Indígenas de la ONU y ha recibido sus recomendaciones. Los mismos, dan cuenta de una agenda de compromisos y recomendaciones que el Estado de Guatemala debe atender para promover el desarrollo de los pueblos indígenas y construir un Estado de convivencia armónica entre sus pueblos.

Durante el primer decenio del siglo XXI, se impulsaron otros esfuerzos que dieron lugar a la aprobación de la Ley de Idiomas Nacionales la cual no cuenta con un reglamento; se creó la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo hacia los Pueblos Indígenas -CODISRA-, así como también se crearon mecanismos en pueblos indígenas en diferentes instituciones públicas, las cuales operan con limitaciones en recursos humanos, técnicos y financieros para llevar adelante su mandato.

Esquema No. 1
Institucionalidad indígena del Estado de Guatemala²



Fuente: Elaboración propia con base en información de las instituciones públicas.

En la actualidad existe un acumulado de instrumentos que promueven los derechos de los pueblos indígenas, los cuales vale analizar en función de su positividad.

2 **Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo:** Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan); Secretaría de la Paz; Secretaría de Asuntos Agrarios (Sepaz); Comisión Presidencial coordinadora de la política del ejecutivo en materia de Derechos Humanos (Coprekeh); Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA); Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo (Codisra); Defensoría de la Mujer Indígena (Demi); Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (Fodigua). **Ministerio de Estado:** Ministerio de Relaciones Exteriores (Minex); Ministerio de Gobernación (Mingob); Ministerio de Educación (Mineduc); Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS); Ministerio de Trabajo y Previsión Social (Mintrab); Ministerio de Cultura y Deportes (Micude); Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN). **Entidades descentralizadas y autónomas:** Instituto Guatemalteco de Turismo (Inguat); Instituto Nacional de Estadística (INE); Fondo de Tierras (Fontierras); Instituto Nacional de Bosques (INAB); Academia de Lenguas Mayas de Guatemala (ALMG); Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz (CNAP); Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) y Universidad de San Carlos de Guatemala (Usac)

Tabla No. 1**Marco jurídico e instrumentos nacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas de Guatemala**

Instrumento	Año
Constitución Política de la República de Guatemala	1985
Ley de alfabetización que reconoce el pluralismo lingüístico y la opción del hablante de lengua indígena y español acerca del idioma en el cual desea alfabetizarse, decreto legislativo 43-86	1986
Ley de Educación Nacional (preeminencia de la educación bilingüe), Decreto Legislativo No. 12-91	1991
Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer, Decreto Legislativo 7-99	1999
Ley de Desarrollo Social, Decreto 42-2001	2001
Código Municipal Decreto No. 12-2002.	2002
Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002	2002
Ley de Promoción Educativa contra la Discriminación, Decreto Legislativo 81-2002	2002
Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002	2002
Tipificación del delito sobre discriminación, reformas al art. 202 del Código Penal. Decreto No. 57-2002.	2002
Ley de Idiomas Nacionales, Decreto Legislativo 19-2003	2003
Generalización de la Educación Bilingüe Multicultural e Intercultural en el Sistema Educativo Nacional. Acuerdo Gubernativo 22-2004.	2004
Derecho a la identidad cultural a través del uso del traje indígena en los centros educativos. Acuerdo Ministerial 759-2005 que reforma al acuerdo ministerial 930.	2005
Ley Marco de los Acuerdos de Paz, decreto 52-2005	2005
Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial en Guatemala	2006
Agenda Articulada de Mujeres Mayas, Garífunas y Xinkas de Guatemala	2007

Fuente: elaboración propia con base en información institucional.

Este marco jurídico y político relevante para los pueblos indígenas constituye la plataforma básica, para continuar con las acciones orientadas a promover un Estado que reconoce y vive la pluralidad, la interculturalidad y respeta los derechos de los pueblos indígenas. Para los pueblos cada uno de los instrumentos constituye un marco de acciones necesarias en su cumplimiento.

b. El cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio desde la perspectiva de los Pueblos indígenas:

Los ODM como agenda de desarrollo, consideraron contribuir con los países a consolidar su cultura de paz, a promover a los más desventajados, a favorecer la preservación del entorno ambiental y favorecer la equidad y la inclusión social. En el caso de Guatemala, entender sus efectos sobre el desarrollo y el goce de derechos de los pueblos indígenas es vital, en virtud de las diferencias en el ejercicio de derechos que instituyó el sistema colonial, cuyos resabios persisten en la actualidad.

De la agenda ODM constituida por ocho objetivos, con metas e indicadores, en Guatemala se dio seguimiento a 20 metas y 66 indicadores a nivel nacional de un total de 21 y 70 indicadores respectivamente, establecidos a nivel global.

Tabla No. 2

Lista de indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio -ODM-

No.	Objetivo	Lista oficial ONUa		Lista oficial de paísb		
		Metas	Indicadores	Metas	Indicadores	No se reportan
1	Erradicar la Pobreza extrema y el hambre	3	9	3	13	
2	Lograr la enseñanza primaria universal	1	5	1	3	
3	Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer	1	6	1	6	
4	Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años	1	3	1	3	
5	Mejorar la salud materna	2	6	2	6	
6	Combatir el VIH/sida, el paludismo o malaria y otras enfermedades	3	13	3	12	1
7	Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	4	12	4	12	1
8	Fomentar una alianza mundial para el desarrollo	6	16	5	11	6
Total		21	70	20	66	8

a El total sube a 70 al considerar las desagregaciones de 6 indicadores, de conformidad con las clasificaciones establecidas por la propia Organización de las Naciones Unidas (ONU).

b Sin considerar las desagregaciones establecidas, el país da cuenta de 52 indicadores oficiales de 60 que define la agenda ODM. Al considerar las desagregaciones establecidas, este número sube a 59 indicadores oficiales. Sin embargo, el país ha decidido incluir 7 indicadores complementarios al listado oficial, reportando en total 66 indicadores.

Fuente: Tomado de Informe Final de Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Guatemala 2015. www.segeplan.gob.gt

Desde la creación del Estado de Guatemala, los pueblos indígenas han experimentado políticas de exclusión, fusión, asimilación que favorecieron que (todavía en la actualidad) basta documentación exprese que las desigualdades que persisten en el país tienen rostro rural e indígena y de ellas el extremo más profundo de la desigualdad lo viven las mujeres indígenas. Han sido, variados los esfuerzos por cambiar la lógica de las políticas implementadas en la población indígena al amparo de los instrumentos internacionales que promueven los derechos de los pueblos indígenas, sin embargo, las brechas persisten y dan cuenta de su limitada eficacia. En ese sentido, merece especial cuestionamiento, la calidad de la implementación de las políticas públicas, cuyos desafíos pasan por una efectiva y eficaz implementación. Todavía el país, no alcanza a medir la calidad del cumplimiento de las políticas, en la mayoría de ellas su mayor éxito es una formulación participativa con un uso sobrio de la evidencia que provee de forma limitada las estadísticas o algunos estudios en áreas específicas; no obstante, determinar la efectividad de sus intervenciones es limitado, en virtud de los altos costos que implica una evaluación externa, la escasa formación especializada que existe en el país en la materia, así como también los débiles sistemas automatizados de seguimiento que operan todavía de forma aislada, entre otros aspectos.

Determinar el grado de cumplimiento de los ODM, atravesó por desafíos de información oportuna que medir sus progresos. Esta situación hace eco de las recomendaciones emanadas de las reuniones de expertos en materia estadística durante la última década, en la que se enfatiza la importancia de desarrollar estadísticas que muestren la realidad de los pueblos y la población en función del género, la edad, la condición socioeconómica, etc. En el caso de Guatemala, contar con información desagregada desde la perspectiva de pueblos indígenas, continúa como desafío, en su disponibilidad sistemática.

c. El efecto de las políticas públicas

Determinar si las políticas han sido efectivas en la calidad de la vida de la población indígena, resulta difícil por diferentes razones: No se cuenta con un sistema de información estadística sólido y con información actualizada permanentemente; los procesos de monitoreo y evaluación son incipientes y no logran determinar la calidad y el alcance de los resultados, pues las pocas evaluaciones que se han realizado en el país solamente se han enfocado en algunos aspectos del proceso, no así en el análisis de impacto, en torno a la mejora de las condiciones de la calidad de vida de la población y del alcance de sus resultados, a lo cual, se suma su inestabilidad y constante cambio durante las diferentes administraciones de gobierno.

Desde inicios de la primera década del siglo XXI, el país realiza importantes esfuerzos por consolidar su sistema de planificación, de tal forma que se obtengan resultados de

desarrollo, al articular la gestión de los gobiernos municipales, la administración pública departamental y sectorial. Aún hace falta camino por recorrer en la articulación de todo el sistema desde la visión de desarrollo a largo plazo, hasta la ejecución operativa de los bienes, servicios y la inversión en la obra física de forma tal, que exista una claridad de cuáles son las inversiones en desarrollo para los próximos 20 años, sin embargo el esfuerzo se intenta realizar.

En los últimos años el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, ha emitido importantes puntos resolutivos para fortalecer el rol de la planificación y consolidar criterios para la inversión de la obra física atendiendo a la ruralidad, la pobreza y el índice de desarrollo humano, entre otros elementos. A nivel internacional, se insiste en la importancia que el país avance en el registro y desagregación de la información estadística, así como de la entrega de bienes y servicios que permitan determinar el grado de cobertura de la población indígena y su relación con los ODM, recomendaciones que han sido reiteradas por el Comité de Derechos Económicos y Sociales.³

La compleja configuración y funcionamiento del Estado a través del tiempo, no permite tener políticas asertivas que atiendan a la población indígena, dada la volatilidad en la implementación de los programas dirigidos a la población y los cambios que experimentan en cada administración de gobierno, tal como lo muestra la siguiente tabla.

Tabla No.3
Programas y servicios asociados al cumplimiento de los ODM y;
factores que incidieron en su alcance

No.	Objetivo	Programas y servicios asociados	Algunos factores que inciden en el alcance del objetivo
1	Erradicar la Pobreza extrema y el hambre.	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia de Reducción de la pobreza. • Estrategia para la reducción de la Desnutrición aguda. • Fortificación de alimentos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bajos ingresos. • Bajo nivel educativo. • No acceso a alimentos. • Insatisfacción de necesidades básicas, entre otros.

³ Recomendaciones del Comité de Derechos Económicos y Sociales, 2014.

No.	Objetivo	Programas y servicios asociados	Algunos factores que inciden en el alcance del objetivo
2	Lograr la enseñanza primaria universal.	<ul style="list-style-type: none"> Programa de educación para la niña (becas): Equidad de género. Programa de transferencias monetarias condicionadas. Incremento de la cobertura educativa. Promoción escolar. Reforma educativa. Formación docente. Desarrollo y dotación de materiales. Becas de la Paz: niñez rural. ABC del español y el ABC de la matemática: lectoescritura, pensamiento lógico. Salvemos Primer Grado. Éxito escolar en primer grado. 	<ul style="list-style-type: none"> Factores culturales. Migración. Trabajo infantil. Pobreza. Educación bilingüe. Autogestión educativa. Alfabetización y postalfabetización. Yo sí puedo. Censo. Registros estadísticos educativos.
3	Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer.	<ul style="list-style-type: none"> Capacitación para la participación ciudadana de las mujeres. 	<ul style="list-style-type: none"> Embarazo adolescente. Patrones culturales. Situación socioeconómica. Baja cobertura. Trabajo reproductivo y de cuidado. Triple jornada.
4	Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años.	<ul style="list-style-type: none"> Programa de acueductos rurales. Cobertura de vacunación. Vigilancia epidemiológica. Alfabetización y postalfabetización. Atención integral a enfermedades de la infancia: primer nivel de atención. Vacunación. Suplementación. 	<ul style="list-style-type: none"> Eliminación por vacunación de rubeola y rubeola congénita en América. Esquema de 7 vacunas. Suplementos: vitamina A, sulfato ferroso, ácido fólico y micronutrientes espolvoreados. Incorporación de madres al mercado laboral. Migración. Inseguridad. Crisis del sistema de salud. Mayor oferta de servicios privados que no reportan.

No.	Objetivo	Programas y servicios asociados	Algunos factores que inciden en el alcance del objetivo
5	Mejorar la salud materna.	<ul style="list-style-type: none"> • Segundo nivel de atención fortalecido. • Formación continua de médicos y enfermeras. • Parto vertical. • Vigilancia ciudadana. 	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos humanos. • Servicios. • Infraestructura. • Escolaridad.
6	Combatir el VIH/sida, el paludismo o malaria y otras enfermedades.	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Nacional contra al Sida. • Educación integral en sexualidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Limitado acceso a antirretrovirales. • Escasa información para la prevención de la ITS VIH/Sida.
7	Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de incentivos forestales. • Áreas protegidas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Deforestación acelerada. • Inadecuada gestión de los recursos hídricos.
8	Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.	<ul style="list-style-type: none"> • Programas y Proyectos de cooperación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pocos recursos destinados a la Ayuda.

Fuente: Elaboración propia con base en información institucional

d. Balance de cumplimiento de los ODM desde los pueblos indígenas

Del conjunto de metas e indicadores reportados por Guatemala, solamente en 17 de un total de 66 indicadores se obtuvo información desagregada en función de la población indígena y no indígena, relacionados con 5 de los 8 ODM. Es alrededor de los mismos, que se desarrolla el presente documento.

Es menester mencionar que, del total de indicadores desagregados para pueblos indígenas, solamente 6 se cumplieron o mostraron una evolución positiva, uno de ellos presentó estancamiento, 9 no se cumplieron y uno no se determinó su evolución. Al compararlo con los avances de la población no indígena, se observa que 9 se cumplieron o tuvieron una evolución positiva, 3 observaron estancamiento, 4 no se cumplieron y uno no se determinó.

i. ODM 1: Erradicar la Pobreza y el hambre:

En cuanto a la superación de la pobreza como desafío estructural en el caso de Guatemala, los resultados no son alentadores. En general el país experimentó un incremento por encima del indicador que el país tenía en el año base. Tal como se ha mencionado, determinar el avance de la población indígena respecto a los ODM, resulta complejo en virtud de la disponibilidad de la información. Sin embargo, con relación al ODM 1, el com-

portamiento ha sido más negativo en la población indígena, respecto de la no indígena. Son los departamentos de Alta Verapaz, Quiché, Huehuetenango, San Marcos y Sololá que presentan la mayor incidencia de pobreza. Cuatro de cada diez personas que viven en el área rural o pertenecen a pueblos indígenas se encuentran en situación de pobreza extrema, contrario al área urbana solamente una de cada diez vive en esa situación.

La desnutrición crónica representa el 53% en el área rural, mientras que en el área urbana es del 34.6%; en la población indígena representa el 61.2%, mientras que en la población no indígena representa el 34.5. Las disparidades que afectan sobre todo a la población indígena, son evidentes cuando de desnutrición se habla. Los resultados del indicador de desnutrición global al analizarlos, se observa que es mayormente acentuado en las zonas donde la desigualdad, la pobreza y la carencia de servicios básicos, tienen mayor presencia, por ejemplo, los departamentos que se encuentran en el altiplano del país.

Las brechas en la superación de la pobreza y la seguridad alimentaria, marcan un mayor rezago en la población indígena y rural.

En materia de empleo, la situación para las personas indígenas ocupadas, muestra que el 35% de las personas ocupadas en el área rural, viven en situación de extrema pobreza.

Tabla No. 4

ODM 1: Erradicar la Pobreza Extrema y el Hambre

Objetivos, Metas e Indicadores	META 2015	Línea de base por grupo étnico				Última medición del indicador				Cumplimiento o evolución del indicador **		
		Año	Nacional	Indígena	No indígena	Año	Nacional	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena	
1	ERRADICAR LA POBREZA EXTREMA Y EL HAMBRE											
1A	Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día.											
1.1.a	Porcentaje de la población que se encuentra debajo de la línea de pobreza extrema nacional.	9.1	1989	18.1	32.3	9.2	2014	3.4	39.8	13.0	No se cumplió	No se cumplió

1.1.b	Porcentaje de la población que se encuentra debajo de la línea de pobreza general nacional. *	31.4	1989	62.8	88.0	47.2	2014	59.3	79.2	46.7	No se cumplió	No se cumplió
1.2	Coefficiente de la brecha de pobreza extrema.	2.3	1989	4.5	8.0	2.4	2014	5.9	10.2	3.0	No se cumplió	Cerca de cumplir
1.2.a	Coefficiente de la brecha de pobreza general. *	12.6	1989	25.2	39.3	16.5	2014	22.0	32.7	14.7	No se cumplió	Cerca de cumplir
1.3	Proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población.	-	1989	6.2	9.3	6.1	2014	7.1	16.8	3.2	Evolución Positiva	Evolución Negativa
1B	Lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes											
1.5	Relación empleo-población (Tasa de ocupación) [1]	-	2002	65.0	68.8	61.9	2014	59.9	62.4	58.6	Sin determinar	
1.6.a	Porcentaje de la población ocupada que vive en pobreza extrema.	-	1989	11.7	24.1	5.0	2014	20.1	35.3	10.4	Evolución Negativa	Evolución Negativa
1.7	Proporción de la población ocupada que trabaja por cuenta propia o en empresa familiar.	-	2002	52.2	60.2	45.1	2014	40.5	55.4	33.0	Evolución Positiva	Evolución Positiva
1.7.a	Tasa de desempleo de jóvenes comprendidos entre los 15 y 24 años*	-	2002	3.2	1.1	5.4	2014	5.4	1.7	8.2	Evolución Negativa	Evolución Negativa

Fuente: Elaboración de Segeplán con información de las diferentes fuentes oficiales rectoras de cada ODM, así como estudios específicos a nivel nacional.

* Indicadores complementarios al listado propuesto por Naciones Unidas.

[1] La evolución del indicador depende de características estructurales del país. Naciones Unidas recomienda que el indicador se sitúe entre el 50 y 75%. En el caso de Guatemala, se cumple con esa condición.

[2] Esta información está calculada acorde a los criterios del indicador indirecto sugerido por Naciones Unidas.

** La semaforización responde a la comparación entre los datos de la línea base y la última medición disponible.

Durante los años de vigencia de los ODM, el país ha denotado políticas en materia de eliminación de la pobreza, que no alcanzaron a abordar las causas estructurales que la sostienen. Asimismo, en materia de seguridad alimentaria, el país desde el año de 1976 viene realizando esfuerzos para disminuir la desnutrición, sin embargo, el éxito no ha sido el esperado⁴. Al año 2015, se han realizado importantes esfuerzos por su disminución, se han obtenido avances, pero todavía es significativa la población que vive con hambre o no obtiene el mínimo calórico para vivir y desarrollarse adecuadamente. Entre las limitaciones observadas, están las intervenciones de un estado débil, con intervenciones dispersas, reducidas y de corta temporalidad.

En el contexto de los Acuerdos de Paz y de la nueva institucionalidad estatal, surge el interés de grupos organizados de promover una institucionalidad que se concretizó con el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), se formula una política de la materia, seguida de la aprobación de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria, que crea una Secretaría para el Consejo, la cual está vigente actualmente. En cada etapa han sido variados los esfuerzos por atender la inseguridad alimentaria y nutricional, que muestran efectos leves. Han sido múltiples los factores que han incidido en la superación del hambre, entre ellos, la crisis del café, los eventos hidrometeorológicos, la dependencia de los cereales, los bajos ingresos, la precaria infraestructura productiva, vial y de servicios en el área rural, entre otros aspectos.⁵

En materia de empleo, pese a que en diferentes administraciones de gobierno, se incluyeron algunos lineamientos para promover el empleo, es hasta el año 2012 que se lanza oficialmente la Política Nacional de Empleo 2012-2021, en la cual se expresa que Guatemala hace parte de la dinámica global, que es importante que sea más competitiva, que tal como está el país, el número de empleos que se generan no es suficiente para satisfacer la demanda de la población, así como sus necesidades e intereses. La creación de empleo formal, responde muy poco al crecimiento económico y persiste la baja productividad de la población⁶. Es importante acotar que, en los últimos años, la producción nacional ha cambiado sus matices, ya que ha cobrado mayor importancia las actividades extractivas y en la actividad agrícola, reviste mayor importancia el cultivo de palma africana⁷

ii. ODM 2: Lograr la enseñanza primaria universal

En materia de educación el país experimentó retrocesos en dos importantes indicadores. La respuesta a dicha situación carece de evidencia que pueda explicarla, sin embargo, se sabe

4 Comisionado del Frente Nacional contra el Hambre. «Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional.» 2005. pág. 5

5 Ídem, pág. 10.

6 Política Nacional de Empleo 2012-2021. 2012. pág. 9.

7 Encuesta Nacional Agropecuaria 2013-2014.

que Guatemala no cuenta con un censo de población actualizado, tras haber transcurrido más de diez años desde que se realizó el último, la precisión de las proyecciones se ve limitada. Otro elemento importante, son las transformaciones que a nivel de registro ha impulsado el Ministerio de Educación, es decir, tiene registros específicos por cada estudiante, lo cual permite identificarlo, independientemente del establecimiento o nivel educativo que el mismo curse. Asimismo, es importante anotar que todavía el sistema educativo, no alcanza a cubrir la demanda de la población con necesidades educativas, ni la asignación presupuestaria establecida en los Acuerdos de Paz, como mínimo. En cuanto a la desagregación de la información por población indígena, no se tienen datos confiables en virtud de la forma en que se realiza la captura del dato, que evoca subjetividad y poca precisión.

Un indicador importante en este ODM, es el referido a la alfabetización en jóvenes entre 15 y 24 años, el cual de un 74.8% se incrementó al 93.3% a 2015, quedando a 6.7% de la meta establecida. En ese contexto, la población rural e indígena es la que presenta menores avances en la alfabetización ya que representan alrededor de 5% la diferencia respecto a la población no indígena.

Tabla No.5
ODM 2: Lograr la Enseñanza Primaria Universal

Objetivos, Metas e Indicadores	META 2015	Línea de base por grupo étnico				Última medición del indicador				Cumplimiento o evolución del indicador **		
		Año	Nacional	Indígena	No indígena	Año	Nacional	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena	
2	LOGRAR LA ENSEÑANZA PRIMARIA UNIVERSAL											
2A	Asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.											
2.3	Tasa de alfabetización de personas entre 15 y 24 años.	100	1989	74.8	54.2	85.9	2014	93.3	90.5	95.1	No se cumplió	No se cumplió

Fuente: Elaboración de Segeplán con información de las diferentes fuentes oficiales rectoras de cada ODM, así como estudios específicos a nivel nacional.

* Indicadores complementarios al listado propuesto por Naciones Unidas.

[1] La evolución del indicador depende de características estructurales del país. Naciones Unidas recomienda que el indicador se sitúe entre el 50 y 75%. En el caso de Guatemala, se cumple con esa condición.

[2] Esta información está calculada acorde a los criterios del indicador indirecto sugerido por Naciones Unidas.

** La semaforización responde a la comparación entre los datos de la línea base y la última medición disponible.

La Ley Nacional de Educación, Decreto 12-91 en el que se constituye el Consejo Nacional de Educación, ha sido la responsable de proponer las políticas educativas del país, las cuales han pasado por momentos importantes, como el proceso de reforma educativa del año de 1998, en el que conforma un nuevo Currículo Nacional Base (CNB) para el nivel primario, mismo que se implementa en la actualidad.

En los últimos años, las políticas impulsadas por el Consejo Nacional de educación son: de calidad; de cobertura; de equidad; de educación bilingüe, multicultural e intercultural; de modelo de gestión; de fortalecimiento institucional y descentralización; de formación del recurso humano y de aumento de la inversión educativa⁸.

iii. ODM 3: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer

En la agenda ODM la igualdad y el empoderamiento se midió con indicadores relacionados con la paridad en la educación, la participación en el empleo y la participación política en el parlamento.

Han sido importantes las críticas al respecto, considerando que con los indicadores establecidos no se puede determinar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres; sin embargo, en materia educativa la paridad presentó en el país importantes avances que se aproximaron a la meta en el nivel primario y secundario, en tanto que el nivel superior se alcanzó el objetivo.

Pese a los avances en este ODM, al realizar el análisis entre población indígena y no indígena, la diferencia es de 5% en el nivel primario, 15% en el ciclo básico y 10% en el ciclo diversificado, en los tres casos desfavorable a la población indígena.

En torno a la participación política, la Constitución Política de la República de Guatemala, en su artículo 136 preceptúa los derechos civiles y políticos, ente los cuales se incluye el derecho de elegir y ser electo, así como optar a cargos públicos. No obstante, es importante mencionar que la participación de las mujeres en el parlamento como muestra de empoderamiento, está muy lejos de alcanzarse y más aún en la población indígena y sobre todo mujeres, cuya participación es muy baja y carece de registro. Es por ello que, en Guatemala, la lucha por la equidad y la paridad, son parte de la agenda de incidencia de las organizaciones de mujeres, quienes exigen mecanismos institucionales que respondan a sus intereses y necesidades, así como políticas públicas eficaces que impacten en la mejora de su condición, posición y situación, acorde a lo que establecen los compromisos internacionales, en materia de derechos humanos y derechos de las mujeres.

En materia de empleo, la situación no es muy distinta. La participación de las mujeres en el empleo formal, muestra algunos elementos para el análisis. Importantes medicio-

⁸ Consejo Nacional de Educación. «Políticas Educativas.» s.f. 3.

nes del uso del tiempo, dan cuenta de la alta participación de las mujeres en el trabajo no remunerado, es decir todas las actividades que no son cubiertas por el Estado y que en su mayoría están ligados al trabajo de cuidado de otros miembros de la familia. Por ello, cuando se analiza la participación de las mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola, no es extraño observar un estancamiento en general a lo largo de la vigencia de los ODM. Es el sector inmobiliario y de servicios las áreas donde más se desempeñan. Sin embargo, la remuneración que reciben las mujeres respecto a los hombres por igual actividad es inferior en más de una cuarta parte en las actividades de agricultura y servicios; en tanto que en la industria y el comercio las diferencias son más profundas, si se analizan desde el acceso al seguro social donde el 70% son hombre y las mujeres solamente el 30%.

Tabla No.6

ODM 3: Promover la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

Objetivos, Metas e Indicadores	META 2015	Línea de base por grupo étnico				Última medición del indicador				Cumplimiento o evolución del indicador **		
		Año	Nacional	Indígena	No indígena	Año	Nacional	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena	
3	PROMOVER LA IGUALDAD DE GÉNERO Y EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES											
3A	<i>Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el año 2015.</i>											
3.1.a	Relación entre niñas y niños en la enseñanza, primaria.	1	1995	0.840	-	-	2014	0.931	0.931	0.930	No se cumplió	No se cumplió
3.1.b	Relación entre niñas y niños en el ciclo básico.	1	1995	0.840	-	-	2014	0.872	0.760	0.913	No se cumplió	No se cumplió
3.1.c	Relación entre alumnas y alumnos en el ciclo diversificado.	1	1995	0.970	-	-	2014	1.005	0.932	1.020	No se cumplió	Se cumplió
3.2	Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola.	-	2002	37.1	32.6	39.6	2014	37.9	35.3	38.5	Estancamiento	Estancamiento

Fuente: Elaboración de Segeplán con información de las diferentes fuentes oficiales rectoras de cada ODM, así como estudios específicos a nivel nacional.

* Indicadores complementarios al listado propuesto por Naciones Unidas.

[1] La evolución del indicador depende de características estructurales del país. Naciones Unidas recomienda que el indicador se sitúe entre el 50 y 75%. En el caso de Guatemala, se cumple con esa condición.

[2] Esta información está calculada acorde a los criterios del indicador indirecto sugerido por Naciones Unidas.

** La semaforización responde a la comparación entre los datos de la línea base y la última medición disponible.

iv. ODM 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años

En el tema de salud, Guatemala tiene importantes desafíos, considerando que en la actualidad, se ha agudizado la crisis del sistema de salud del país, dejando al descubierto la carencia de insumos médico-quirúrgico necesarios para atender a la población que demanda atención de los servicios, en los diferentes niveles del sistema, dicha situación, evidencia la necesidad de una reforma al sistema que conduzca su eficacia, donde se considere prioritario la atención al área rural, que por décadas ha presentado los mayores rezagos, cuyos efectos son más sensibles en la niñez. Indudablemente, las políticas de seguridad alimentaria y nutricional, las políticas integrales en salud integral y en prevención son fundamentales para avanzar a mejores niveles de salud.

A nivel nacional el ODM 4, el país alcanzó la meta relativa a la tasa de mortalidad en niños menores de 5 años, ya que de 110% el país superó la meta trazada de 37% al llegar a un 35%. Sin embargo, al analizar la información respecto a la población indígena, las brechas son manifiestas, ya que en la población indígena la meta no se alcanzó y se mantiene una brecha de 14 puntos. Respecto a la mortalidad infantil, el país mejoró su indicador al avanzar de 73% a 28%, no obstante, la meta no se alcanzó. En consecuencia, al igual que en objetivos e indicadores previos, persisten las brechas para la población indígena en 4 puntos, respecto de la no indígena.

En cuanto al porcentaje de niñas y niños menores de 23 meses vacunados contra el sarampión, el panorama es más complejo, en virtud de la involución del indicador situado en el año base con 69%, finalizó en 2014/2015 en 63.2%. En este caso las brechas para la población indígena son menos marcadas, pero el panorama es desalentador. Es conocido en Guatemala y a nivel internacional, la precariedad del sistema de salud del país, el cual se ha agudizado en los últimos dos años, incidiendo en la calidad de los servicios que se prestan a la población.

v. ODM 5: Mejorar la salud materna

El Código de Salud define la salud como un producto social relacionado con el nivel de desarrollo del país, condiciones de vida y participación social, individual y colectiva; además reconoce el derecho a la salud y la obligación del Estado de velar por la salud de los habitantes, así como el papel coordinador que el Ministerio de Salud debe desempeñar en la coordinación con instituciones y comunidades. En años posteriores, mediante decreto 32-2010 el Congreso de la República de Guatemala, aprobó la Ley para la Maternidad Saludable, misma que tiene por objeto la creación de un marco jurídico que favorezca la implementación de mecanismos para mejorar la salud y calidad de vida de las mujeres y del recién nacido, mediante el acceso universal, oportuno y gratuito a información oportuna, veraz y completa, así como servicios de calidad, antes y durante el embarazo, parto y pos-

parto, con el fin de prevenir la mortalidad materna-neonatal. La ley declara de urgencia nacional la maternidad saludable, mandata el fortalecimiento del Programa Nacional de Salud Reproductiva y la Unidad de Pueblos indígenas e interculturalidad del Ministerio de Salud, entre otros⁹. Han sido importantes los esfuerzos que diversos sectores, han emprendido por mejorar la salud materna-neonatal, con el propósito de disminuir el número de muertes vinculadas a esta etapa natural de la vida de las mujeres y los niños.

Con relación al ODM 5, el país experimentó algunos progresos, sin embargo, la meta no se alcanzó. De 219 por cada 100,000 nacidos vivos en 1989, se logró descender a 113 en el año 2013. Pese a que, en los últimos años, se observó un descenso más acelerado respecto a otros años, producto de los esfuerzos interinstitucionales y de la vigilancia ciudadana, todavía las mujeres mueren como consecuencia del embarazo y de no contar con las condiciones necesarias durante dicha etapa.

Los departamentos de Huehuetenango, Quiché, Alta y Verapaz, Petén, Izabal, Totonicapán y Sololá presentan una razón de mortalidad materna más alta, respecto del resto de departamentos. Una característica importante de mencionar es que éstos, son departamentos con una alta presencia indígena. Respecto a la población indígena, la razón de muerte materna es de 163.2 contra 68.4 en la población no indígena.

En la atención de los partos por personal calificado (médico o enfermera) la población indígena alcanza una cobertura de 50.3% respecto de la población no indígena, situación que muestra una brecha respecto al resultado nacional que se ubicó en 66%.

La meta referida al acceso universal a la salud reproductiva mostró una evolución favorable a nivel nacional, al pasar de 23.3% en 1987 al 60.6% en 2014/2015. Cuando se analiza la información sobre la población indígena los valores son mucho menores ubicándose en el 40.2%, con lo cual la brecha aún es significativa.

En la atención prenatal, el país estuvo cerca de alcanzar la cobertura universal, ubicándose en un 95.6%. En este caso, la brecha entre la población indígena y no indígena oscila en alrededor de un 1% en detrimento de los primeros.

Con relación a la tasa de fecundidad en adolescentes de 15 a 19 años se observa un dato de 112 por cada mil mujeres en el área rural, lo cual representa una brecha con relación a la tasa nacional que, de 139 en 1987, llegó a 92 en 2014/2015. No se dispone de información para población indígena, pero muestra la importancia de que el país avance con las políticas y programas de educación integral en sexualidad y derechos reproductivos, tal como lo establecen las leyes de la materia.

9 Congreso de la República de Guatemala. «Ley para la Maternidad Saludable.» 2010. 4.

A lo anterior, se suma la demanda de necesidades insatisfechas de planificación familiar, que de 24.3% en 1987 pasó a 14.1% en 2014/2015, lo cual muestra una tendencia positiva, sin embargo, para la población indígena los valores superan el promedio nacional, llegando al 17.7%. Esta brecha, plantea un llamado, a redoblar los esfuerzos, contenidos en la Ley para la maternidad saludable y la Ley de Acceso Universal a Servicios de Planificación, respecto al acceso a servicios y consejería en materia de planificación familiar.

Tabla No.7
ODM 5: Mejorar la Salud Materna

Objetivos, Metas e Indicadores	META 2015	Línea de base por grupo étnico				Última medición del indicador				Cumplimiento o evolución del indicador **		
		Año	Nacional	Indígena	No indígena	Año	Nacional	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena	
5	MEJORAR LA SALUD MATERNA											
5A	Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes.											
5.2	Proporción de partos con asistencia de personal sanitario especializado (médico o enfermera)	-	1987	29.2	9.4	43.9	2014/15	65.6	46.5	81.3	Evolución Positiva	Evolución Positiva
5B	Lograr para el año 2015, el acceso universal a la salud reproductiva											
5.3	Tasa de uso de anticonceptivos.	-	1987	23.2	5.5	34.4	2014/15	60.6	67.8	50.1	Evolución Positiva	Evolución Positiva
5.5	Cobertura de atención prenatal.	-	1987	72.9	71.4	74.0	2014/15	91.3	88.1	93.7	Evolución Positiva	Evolución Positiva
5.6	Necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar.	-	1995	24.3	31.6	20.4	2014/15	14.1	19.0	10.8	Evolución Positiva	Evolución Positiva

Fuente: Elaboración de Segeplán con información de las diferentes fuentes oficiales rectoras de cada ODM, así como estudios específicos a nivel nacional.

* Indicadores complementarios al listado propuesto por Naciones Unidas.

[1] La evolución del indicador depende de características estructurales del país. Naciones Unidas recomienda que el indicador se sitúe entre el 50 y 75%. En el caso de Guatemala, se cumple con esa condición.

[2] Esta información está calculada acorde a los criterios del indicador indirecto sugerido por Naciones Unidas.

** La semaforización responde a la comparación entre los datos de la línea base y la última medición disponible.

Tal como puede observarse en la tabla, desde la perspectiva de los pueblos indígenas, ninguno de los 4 indicadores desagregados para población indígena contempló una meta específica, por lo que únicamente se pudo determinar un comportamiento positivo, sin concluir si fue posible cumplir o no una meta como país. No obstante, es evidente, que el sistema de salud requiere de incrementos en su presupuesto, ya que importantes estudios, muestran que el gasto público del sistema guatemalteco, es uno de los más bajos de la región centroamericana¹⁰. En paralelo, son necesarias las acciones que conduzcan a hacer efectivos los propósitos de los Acuerdos de Paz, en el cual el sistema de salud, debe valorar los conocimientos y prácticas en salud de los pueblos indígenas, que entre otros sobresale la contribución milenaria de las comadronas en la salud materna, neonatal y de la niñez en general. Se han realizado algunos esfuerzos, por parte del Ministerio de Salud, al asumir en algunos centros el parto vertical, sin embargo, todavía se requieren otras acciones que muestren un sistema que respeta y practica la interculturalidad.

vi. ODM 6: Combatir el VIH/sida, el paludismo o malaria y otras enfermedades

Los avances en el ODM 6, no son ajenos a la situación del Sistema de Salud General, tal como se ha anotado en párrafos previos. La red de servicios no ha contado con el abastecimiento necesario para atender a la población, así como tampoco cuenta con el suficiente recurso humano, el equipo y la infraestructura necesaria para los tres niveles de atención. El sistema, se ha caracterizado por ser desordenado y con baja presencia en las áreas rurales¹¹, razón por la que el país debe avanzar hacia la mejora de indicadores estándar a nivel internacional, así como transitar hacia un concepto más amplio de la salud, que trascienda hacia la prevención y no sólo la disminución de la morbilidad y la mortalidad, por diversas causas.

En el ODM 6 no refiere metas concretas. La evolución de los indicadores muestra comportamientos muy diferentes. La prevalencia de jóvenes entre 15 y 24 años de edad que tienen VIH/sida pasó de 0.31% a 0.27% entre los años 2000 y 2014, lo cual es una tendencia positiva, pero evidencia la importancia de fortalecer los programas y servicios destinados a que las personas estén más informadas sobre las formas de transmisión, en virtud de que solamente el 22% de dicho rango, sabe sobre dichas formas.

El uso del preservativo (condón) como un medio importante para reducir la transmisión del VIH/sida, muestra desafíos importantes, ya que es un indicador que involucionó entre 2008/2009 al pasar de 56% a 41.5% de uso en la última relación sexual, según la última medición.

Con relación al acceso universal al tratamiento del VIH/sida se observa una involución,

10 Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. «Serie de Documentos de Análisis.» *¡CONTAMOS!* Vol. Boletín 6. 2011. Pág.9.

11 Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. «Diagnóstico Nacional de Salud.» Departamento de Evaluación, Guatemala, 2012, pág.7.

ya que en 2006 30% de personas reportadas portadoras del VIH con infección avanzada tenían acceso a medicamentos antirretrovirales. Para 2014/2015 el acceso se redujo a 52%, lo cual una vez más puede tener relación con la crisis que afecta el sistema de salud del país.

En las siguientes metas relativas a la reducción de la incidencia de la malaria y la tuberculosis, al analizar su comportamiento desagregado, aunque favorable a nivel nacional se observan algunos retrocesos. Dada la limitación de la información, es difícil contar con información desagregada.

Una limitante en el análisis del ODM6 es la ausencia de información respecto de la población indígena, por lo cual es difícil mostrar datos concretos de la situación.

vii. ODM 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

El recuento de los daños derivados de diferentes eventos hidrometeorológicos, muestran que el país no está preparado y carece de condiciones para sobreponerse de forma adecuada a las diversas situaciones que se presentan. De esa cuenta la gestión del riesgo y la construcción de una cultura de resiliencia es vital para el país. La suma de los daños, da cuenta de un significativo impacto económico en el presupuesto público, que luego de más de 15 años todavía no se recupera, considerando que persisten pérdidas económicas, sociales y culturales acumulados.

Al analizar el ODM 7, sus metas e indicadores, se puede observar que persisten las dificultades para disponer de información que permita determinar la evolución respecto a la situación de los pueblos indígenas. De un total de 4 metas y 12 indicadores, el país solamente reportó 4 indicadores en dos metas, de los cuales dos presentaron tendencia negativa, un estancamiento y una positiva.

La población indígena en la actualidad en comparación con el año base, muestra una alta dependencia de los recursos naturales para su subsistencia, pese a que se muestra una tendencia positiva, no es suficiente en virtud de no haberse determinado una meta a 2015. Al realizar la diferencia entre el año base y el último dato, el avance fue mínimo, lo cual plantea un importante reto de política pública en materia de protección forestal y de cambio climático que brinde opciones acordes a sus necesidades y tome en cuenta su cosmovisión en torno a la naturaleza.

Con relación a la satisfacción de necesidades básicas, la Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas establece que “los pueblos indígenas tienen derecho, sin discriminación, al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, entre otras esferas, en la educación, el empleo, la capacitación y el readiestramiento profesionales, la

vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social”¹². Este precepto relacionado con el ODM 7, en los temas de acceso a agua, vivienda y saneamiento, muestran que en Guatemala la población indígena presenta importantes brechas en materia de acceso a agua y saneamiento, en contraposición de la población no indígena en la cual se observó cercanía al cumplimiento de la meta o cumplimiento total como es el caso de saneamiento.

En el tema de tugurios, se puede observar que el país no mejoró, lo cual es preocupante, en virtud del crecimiento demográfico de la última década, al mostrar que es mucho mayor el número de personas que vive en condiciones precarias y de hacinamiento.

Dado el comportamiento de los indicadores referidos, Guatemala debe asumir como parte de sus estrategias de desarrollo, la plena participación de los pueblos indígenas en la elaboración de sus prioridades, sobre todo de aquellos programas vinculados a la salud, la vivienda, el desarrollo económico y social, que en lo posible también puedan administrar esos programas mediante sus propias instituciones como lo establece la Declaración.

12 «Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas.» 2007. Art. 21

Tabla No.8

ODM 7: Garantizar la Sostenibilidad del Medio Ambiente

Objetivos, Metas e Indicadores	META 2015	Línea de base por grupo étnico				Última medición del indicador				Cumplimiento o evolución del indicador **		
		Año	Nacional	Indígena	No indígena	Año	Nacional	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena	
7	GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL MEDIO AMBIENTE											
7B	Reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando, para el año 2010, una reducción significativa de la tasa de pérdida.											
7.7.b	Proporción de población que utiliza combustibles sólidos.	-	1989	79.3	97.5	68.1	2014	76.9	93.0	66.7	Evolución Positiva	Evolución Positiva
7C	Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable y servicios de saneamiento.											
7.8	Proporción de la población con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable.	82.1	1989	64.1	54.6	69.1	2014	76.3	72.5	78.7	No se cumplió	Cerca de cumplir
7.9	Proporción de la población con servicios de saneamiento mejorados.	65.6	1989	31.1	10.3	43.4	2014	53.3	31.1	67.5	No se cumplió	Se cumplió
7.10	Proporción de la población urbana que vive en tugurios [2]	-	2000	47.6	68.8	39.5	2014	48.9	66.0	41.9	Estancamiento	Estancamiento

Fuente: Elaboración de Segeplán con información de las diferentes fuentes oficiales rectoras de cada ODM, así como estudios específicos a nivel nacional.

* Indicadores complementarios al listado propuesto por Naciones Unidas.

[1] La evolución del indicador depende de características estructurales del país. Naciones Unidas recomienda que el indicador se sitúe entre el 50 y 75%. En el caso de Guatemala, se cumple con esa condición.

[2] Esta información está calculada acorde a los criterios del indicador indirecto sugerido por Naciones Unidas.

** La semaforización responde a la comparación entre los datos de la línea base y la última medición disponible.

viii.ODM 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo

En el ODM 8 no se definieron metas e indicadores específicos. El espíritu del mismo, es determinar avances en torno a la cooperación para el desarrollo y sus efectos en los países menos adelantados. El contexto del ODM 8, no permite una medición precisa y menos aún desde la perspectiva de los pueblos indígenas, por lo que únicamente se

indica que sus progresos han sido poco significativos. El acceso a mercados justos, las tecnologías y la ayuda al desarrollo para Guatemala, han sido bastante limitados, por lo que el objetivo trazado en la declaración de los ODM, todavía hace parte de la agenda pendiente.

II. IDENTIFICAR AQUELLOS DESAFÍOS DE LOS NUEVOS ODS FRENTE A LA VISIÓN DE DESARROLLO Y LA AGENDA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

En la marcha de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Guatemala necesita dinamizar, articular esfuerzos y propiciar el diálogo amplio, abierto e inclusivo, de tal forma que los pueblos indígenas puedan ser parte, en igualdad de condiciones, de la construcción de las metas e indicadores que medirán el cumplimiento del Estado de dichos objetivos. La idea central, es que, en los próximos informes, el país muestre que las brechas que colocan en las mayores desventajas a la población indígena hayan desaparecido o que hayan disminuido significativamente, que el país tenga la posibilidad de informar, que ser indígena no sea sinónimo de discriminación y desigualdad.

Pese a que los ODS son producto de más de dos años de procesos de consulta, el Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas insiste en la necesidad de una consulta independiente con los pueblos indígenas a nivel regional y mundial, en el que se aborden los temas de su interés. En la actualidad, la voz de los pueblos indígenas todavía enfrenta dificultades para permear la agenda global de desarrollo, por lo que se hace necesario contar con mecanismos permanentes de vigilancia, participación y rendición de cuentas a todo nivel.

Al llamado a promover un mayor desarrollo en las poblaciones indígenas, también ha sumado su voz, las organizaciones indígenas guatemaltecas participantes del quinto seminario del proyecto PARTICIPA, en el cual consideran que para el año 2030, los pueblos indígenas deben contar con mayores espacios de participación política y toma de decisiones y no sólo partidaria como caudal de votos; para el efecto, se hace necesario que el sistema político y económico se transforme con fundamento en la pluralidad, el respeto a la madre naturaleza y no sea vista como una mercancía, de lo contrario, el país seguirá pagando con un precio muy alto la postergación del desarrollo de sus pueblos.

Los pueblos indígenas, esperan que, en el contexto de la agenda global, también sus derechos sean visibilizados con representantes comprometidos con el bienestar de los pueblos y la madre naturaleza. Para encaminarse a esos objetivos, se hace necesario formar y renovar liderazgos con la participación de mujeres y jóvenes, que tengan en cuenta el interés colectivo, se articule la organización social, para la vigilancia permanente de los compromisos del Estado de Guatemala con los derechos de los pueblos indígenas.

III. FORTALEZAS Y DEBILIDADES

Paralelo a la vigencia de los ODM, Guatemala puso en marcha su sistema democrático e impulsó un marco institucional para atender las principales funciones sustantivas, administrativas, financieras y de control que le permitiera atender a la población en general. Impulsó una agenda de leyes orientadas a regular su papel; sin embargo, en la actualidad se observa que su funcionamiento se ve impregnado de traslapes, débiles mecanismos de control que han sido utilizados para favorecer actos de corrupción, que han significado un alto costo económico, así como para el desarrollo de guatemaltecos y guatemaltecas.

Por ello, han existido y se desarrollan actualmente, acciones para reformar la Constitución Política de la República de Guatemala, sin embargo, hasta ahora los esfuerzos han sido infructuosos. Parte de la discusión, se relaciona con el reconocimiento del derecho indígena, sin embargo, la sociedad guatemalteca se resiste a abordar el concepto del pluralismo jurídico, amparándose en posiciones que mantienen el status quo, pese a las contribuciones que en la cotidianidad contribuyen las autoridades indígenas, para mantener la armonía de las comunidades y coadyuvar a restaurar el daño causado, en caso de que se infrinja con alguna acción contraria al equilibrio social.

En materia fiscal, pese a importantes esfuerzos no ha sido posible una reforma fiscal profunda, capaz de fortalecer la función estatal. A lo anterior, se suman las rigideces presupuestarias, que desde la normativa se han establecido, limitando la creatividad en función de las áreas estratégicas del desarrollo nacional. A lo largo de la vigencia de los ODM, las restricciones presupuestarias y la baja carga tributaria han caracterizado las operaciones del Estado, al punto que ha incidido en funciones vitales. Sin embargo, son importantes las acciones emprendidas en la lucha contra la corrupción, en la cual, se ha realizado una importante recuperación de recursos, beneficiando a carteras en situación crítica, como el sistema de salud. No obstante, el llamado de los pueblos indígenas, es reiterar en la importancia del acceso a la salud integral con pertinencia cultural, en la que se reconozca la contribución de los pueblos con sus conocimientos milenarios en salud, así como el trabajo que día a día realizan las comadronas en las comunidades.

Durante la implementación de los ODM, el ejercicio de la etapa democrática y los acuerdos de paz, así como importantes compromisos internacionales en materia de derechos humanos, dieron lugar a la configuración de políticas públicas que han considerado algún nivel de participación social en su formulación, ello ha permitido contar con una agenda amplia en diversos temas entre los que se incluyen las políticas para la equidad. Las limitantes en su efectividad, se relacionan con la baja continuidad, la permanencia y la mejora de las mismas en el tiempo. En cada administración gubernamental, los pro-

gramas se insertan en el vaivén de la dinámica política que provoca ralentización, debilitamiento, estancamientos, baja cobertura o recortes presupuestarios que no permiten determinar su efectividad a partir de procesos de evaluación orientados a redireccionarlos, ampliarlos o eliminarlos a partir de sus resultados.

El cumplimiento de los ODM mostró que la efectiva implementación de las políticas públicas implica un rol eficaz de las instituciones y actores en los diferentes niveles de la gestión pública nacional, regional, departamental y municipal, dada la configuración jurídica que caracteriza al Estado de Guatemala, en función de las prioridades que aborda cada objetivo y meta ODM.

IV. PROPUESTAS

Para los próximos 20 años, el avance de los pueblos indígenas requiere del compromiso de la sociedad en su conjunto, para lo cual, el país debe dar muestras de una mayor apertura propiciando su participación a todo nivel en la toma de decisiones. Igualmente, las organizaciones indígenas insisten en la necesidad de un Estado fundado en el pluralismo, con políticas pertinentes que promuevan el cumplimiento del derecho a la consulta a los pueblos indígenas.

El progreso de los pueblos indígenas, implica que la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible considere su participación activa en la definición de sus prioridades, sus formas de medición, su implementación y evaluación, de tal forma, se consideren eje central para el progreso de Guatemala hacia el 2030, dada la tendencia demográfica, en la que se prevé que la población estará integrada en su mayoría por indígenas, por lo que ninguna medida de política pública debe pasar desapercibida esta dinámica y atender sus necesidades e intereses.

Será vital, la construcción de alianzas estratégicas que favorezcan el fortalecimiento de su identidad, cultura, derechos, instituciones propias y entorno, que permitan redoblar los esfuerzos en la formación individual y colectiva, sobre la base de principios de transparencia y de rechazo a la corrupción, como flagelo que afecta el avance de la sociedad.

Considerando la agenda pendiente para avanzar en el desarrollo de Guatemala y frente a la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS-, el país debe observar en la implementación de sus políticas de desarrollo, la focalización y priorización de medidas dirigidas a la población con mayores desventajas, es el caso referido al acceso y disponibilidad de alimentos que de manera prioritaria debe orientarse hacia las poblaciones indígenas, en la cual se promuevan los conocimientos milenarios en producción agrícola y de alimentos, incluyendo la infraestructura rural. Similar requerimiento se refiere al ámbito educativo, en el cual los desafíos de país se orientan a un progresivo incremento

del presupuesto del sistema educativo con relación al PIB, incluso superior a lo establecido en los Acuerdos de Paz, considerando la brecha de población que no alcanza a formar parte del sistema educativo, sobre todo de población adolescente, que necesita cursar el ciclo básico y el ciclo diversificado, como uno de los elementos importantes que aportan a la superación y reproducción de la pobreza entre generaciones. Este esfuerzo debe ir acompañado de medidas sostenidas que permitan que los educandos permanezcan en el sistema, reciban la educación con la calidad esperada y les dote de las herramientas necesarias para su desarrollo integral.

En otras esferas como el referido a la salud, se requiere reforzar las acciones de prevención en salud para la niñez y la población infantil, de tal manera que alcance su cobertura plena en el área rural, la población indígena y la población en situación de pobreza, dada la importancia que el bienestar físico y mental reviste para la salud de cada persona. En la actualidad, los ingresos de cada persona y familias, no permiten atender los costos de los servicios de salud y los medicamentos, por lo que es necesario que la cobertura estatal sea pertinente y eficaz, sin importar el sexo, la edad, la identidad y donde vive la persona. Asimismo, es importante que el país avance en nuevas formas para brindar servicios a la población en virtud de la progresiva necesidad de incorporación de las mujeres madres al mercado laboral.

Indudablemente, las acciones orientadas a una adecuada gestión del ambiente, es una de las principales tareas para los próximos años, dado que, de continuar la tendencia actual, derivarán en efectos nocivos para la salud, mayores impactos socioeconómicos de los eventos hidrometeorológicos como consecuencia del cambio climático, así como riesgos que pueden prevenirse.

El cumplimiento de la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, debe ir acompañado de mecanismos participativos, amplio acceso a información y rendición de cuentas, así como un mayor aprovechamiento e involucramiento de las tecnologías para la información, que favorezcan procesos de acompañamiento ciudadano y auditoría social, en los cuales se promueva el cumplimiento de la Ley de Idiomas Nacionales, se fortalezcan sus instituciones, a la vez que se consolide un Estado que respeta plenamente los derechos de los pueblos indígenas.

Otro elemento importante a considerar en la implementación de los ODS, serán la atención prioritaria a procesos de diálogo respecto a las prioridades y metas que aborda cada uno de los 17 objetivos trazados para el desarrollo de los países hacia 2030, en los cuales los pueblos indígenas demandan su cumplimiento de manera efectiva y con visión de sostenibilidad.

V. CONCLUSIONES

El informe final de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio presentado por el Estado de Guatemala, muestra que al 2015 los resultados obtenidos han sido distintos entre los grupos de población del país, los cuales, analizados en función del género, la etnicidad y el territorio expresan la persistencia de brechas en el desarrollo de la población del área rural, los pueblos indígenas y las mujeres.

Durante el período de implementación de los ODM, el país experimentó una serie de acontecimientos, dinámicas globales, los efectos del cambio climático, así como crisis económicas que impactaron en el avance y consecución de dicha agenda. Desde el decenio 1990, el país ha recibido el impacto de una gama de fenómenos hidrometeorológicos que han dejado un saldo económico negativo para el país, que aún en 2015 la administración pública arrastraba compromisos pendientes de diferentes eventos hidrometeorológicos acumulados, para recuperar la infraestructura social y productiva, así como la demanda de la población afectada que no retorna a las condiciones adecuadas de vida.

En términos generales, los pendientes de la agenda ODM en armonía con la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, deben ser parte de los esfuerzos en la priorización, medición e implementación de políticas, planes y programas de desarrollo para los próximos años. En dicho esfuerzo, la dinámica demográfica es un elemento indispensable a tener en cuenta, para cualquier medida de política, considerando que de 11.2 millones de habitantes, estimados en el año 2000, el país pasó a tener alrededor de 15 millones en el año 2015, en tanto que para 2032, se espera que llegue a tener alrededor de 22 millones, lo cual plantea el desafío para estar preparado, frente a la mitad de la población que estará presente en los próximos 20 años. Tal como se observan las tendencias, se percibe una mayor urbanización, si el entorno rural no favorece mejores condiciones de desarrollo, tal como lo muestran las brechas que persisten en la actualidad.

Parte de las dificultades para avanzar, también se debe a que el país ha experimentado deterioro en el mercado laboral, prueba de ello son los indicadores de empleo ligados la informalidad, el subempleo y los bajos salarios que no favorecen la superación de la pobreza y pobreza extrema, pese al moderado crecimiento económico del país. Persiste la acumulación de capital alejada de la provisión de bienestar para las familias, que no alcanzan a cubrir sus gastos con los ingresos que perciben.

Durante el período de implementación de los ODM, el país experimentó un incremento en el precio de los alimentos, lo cual, al tener una relación estrecha con el bienestar y los ingresos, genera preguntas en torno a su impacto en las metas relacionadas con la po-

breza, la seguridad alimentaria, el hambre y la salud, los cuales ameritan estudios más profundos sobre su interacción en la realidad de las familias guatemaltecas.

En el plano fiscal, durante la implementación el país no logró subir la carga tributaria como lo establecieron los Acuerdos de Paz, por lo que frente a la creciente demanda de la población y la baja presencia estatal con los servicios a la población, la satisfacción de la población con los servicios presenta brechas importantes. Guatemala, tiene un estado débil, con baja presencia en las áreas rurales. Es imperativo avanzar hacia la discusión y aprobación de una verdadera reforma fiscal compartida por los diferentes sectores, la cual tenga como objetivo el desarrollo equitativo de la sociedad guatemalteca, donde se tenga presente la eliminación de las disparidades que caracterizan a Guatemala relacionadas con las desigualdades de género, étnicas, etarias o territoriales.

BIBLIOGRAFÍA

Comisionado del Frente Nacional contra el Hambre. «Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional.» *Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. 2005.

Congreso de la República de Guatemala. «Ley para la Maternidad Saludable.» 2010. 4.

Consejo Nacional de Educación. «Políticas Educativas.» s.f. 8.

«Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas.» 2007.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. «Serie de Documentos de Análisis.» *¡CONTAMOS!* Vol. Boletín 6. 2011. 136.

Instituto Nacional de Estadística y Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. «Encuesta Nacional Agropecuaria 2013-2014.» s.f.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. «Diagnóstico Nacional de Salud.» Diagnóstico, Departamento de Evaluación, Guatemala, 2012, 68.

Política Nacional de Empleo 2012-2021. 2012. 54.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. «Informe Final de Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.» 2015, 499.

PUEBLOS INDÍGENAS Y MODELOS DE DESARROLLO: IMPOSICIÓN Y RESISTENCIA. LOS OBJETIVOS DEL MILENIO Y DE DESARROLLO SUSTENTABLE EN MÉXICO

Víctor Leonel Juan Martínez
CIESAS-PLURAL^{1*}

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) enfrentan un problema de origen: no considerar la diversidad cultural presente en los países latinoamericanos, entre los cuales México tiene la mayor población indígena. Esta falta de perspectiva intercultural, se adiciona con un conjunto de políticas públicas implementadas por el gobierno mexicano, basadas en un modelo de desarrollo no sólo ajeno, sino contrario a la cosmovisión de los pueblos indígenas. Situación que genera tensiones permanentes, cuyos efectos se reflejan en el cumplimiento o no de los ODM. Además, se han efectuado un conjunto de reformas estructurales, cuya concepción e implementación es excluyente y lesiva para los derechos a la libre determinación, tierra, desarrollo de los pueblos indígenas. Superar la condición de desigualdad histórica es un imperativo para el Estado mexicano; continuar en la resistencia, pero también generar alternativas propias de desarrollo, es el reto de los pueblos indígenas.

1 * Investigador huésped del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS); Programa Pluralismo Jurídico y Vigencia de Derechos (PLURAL).

I. LOS ODM EN MÉXICO, ASPECTOS GENERALES.

Eliminados por decreto en la primera Constitución mexicana, buscando su desaparición en la primera etapa del México independiente, anuladas sus formas de propiedad colectiva del territorio en la Reforma, usados como carne de cañón en la Revolución y buscando su integración a la modernidad y al “desarrollo” nacional en la etapa pos-revolucionaria, los pueblos indígenas de México resistieron los embates. Usaron el camuflaje del Derecho para pelear por sus derechos en condiciones de desigualdad, se apropiaron de instituciones externas –como el ayuntamiento y el municipio– para adecuarlas a sus propias reglas y sistemas de organización político-social.

Mantuvieron sus formas de organización propias y sus sistemas normativos, en una especie de semiclandestinidad jurídica, en la que establecieron pactos con actores políticos externos –como los partidos políticos–, para mantenerlos vivos, vigentes y con legitimidad. Desafiaron los afanes integracionistas y resistieron a las políticas indigenistas que pretendían su modernización. Se organizaron, reflexionaron, fijaron una agenda y exigieron su reconocimiento en la diferencia.

Tras siglo y medio de resistencia, los excluidos del concierto nacional reaparecieron en un fortalecido movimiento indígena, exigiendo reconocimiento constitucional a los pueblos y a sus derechos colectivos. Reivindicando su derecho a la libre determinación y al ejercicio de la autonomía política, a su jurisdicción, lengua, territorios. La respuesta en el ámbito internacional se dio con la gestación de instrumentos internacionales: Convenio 169 de la OIT, 1989; Declaración de la ONU para los Pueblos Indígenas, 2007; y, recientemente con la Declaración Americana, aprobada en junio de 2016 por la Asamblea de la Organización de Estados Americanos, entre otros. En los países de América Latina con reformas constitucionales declarativas, con pocas posibilidades de concreción práctica.

México se reconoció hasta 1992 como un país pluricultural con una reforma al artículo 4o de nuestra Constitución Política. Aunque ello nos llevó cerca de dos siglos de retraso, un par de décadas de movilizaciones indígenas y una historia de lucha y resistencia, de por medio. Con todo no se hizo sino reconocer la presencia de 68 pueblos indígenas y 364 variantes lingüísticas de acuerdo a los datos que maneja la Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

Tuvo que pasar una década más y un levantamiento armado, el del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas en 1994, nuevas movilizaciones y una intensa presión de la sociedad mexicana, para que en 2001 se hiciera una reforma constitucional. No fueron los acuerdos firmados en San Andrés Larraínzar con la Comisión

de Concordia y Pacificación en Chiapas (COCOPA),² pero por primera vez se tiene un conjunto de derechos reconocidos y protegidos constitucionalmente.

En 2010 vivían en México seis millones 900 mil personas hablantes de una lengua indígena y 11 millones 100 mil vivían en un hogar indígena, lo que representa casi el 10% de la población nacional.³ Más aún, siguiendo el criterio de autoadscripción 15.7 millones de personas (14.2%) se consideraban indígenas.

Cinco años más tarde la situación presentó cambios importantes. Ahora el 21.5 % de las y los mexicanos se consideran indígenas, esto es 25 millones 700 mil personas. Además, un 1.59% se considera “en parte” indígena: un millón 900 mil 539 personas.⁴ La suma arroja 27 millones 600 mil personas. Un salto cuantitativo enorme en números absolutos y relativos. En un lustro la población indígena creció en un 7.3% y 12 millones de personas. Hay entidades en que la población indígena es alrededor de la mitad de su población. Son los casos de Oaxaca (65.73%) y Yucatán (65.40%).

La situación que se presenta recuerda la obra del historiador Marcello Carmagnani, en su trabajo: El regreso de los dioses. El proceso de reconstitución de la identidad étnica en Oaxaca, en el que explica las causas respecto a un primer descenso de la comunidad indígena a la llegada de los conquistadores, y la posterior recuperación, en números absolutos y relativos, de la población indígena. Si bien el estudio de Carmagnani se sitúa en los siglos XVII y XVIII y tiene como eje el número de habitantes indígenas, en el caso que nos ocupa se puede apreciar una recuperación de la identidad indígena, escondida anteriormente en virtud de la exclusión y discriminación, actualmente hay un proceso en que se reasume en virtud de distintos procesos sociales que tienen relación también con el cumplimiento de los ODM. A diferencia de ese proceso el actual tiene que ver, no con una recuperación demográfica, sino con un proceso de recuperación y revitalización de la identidad indígena.

Sin embargo, al tiempo hay malas noticias. Por un lado la amplia movilización indígena que se tuvo en las últimas décadas del siglo pasado, por distintos factores tuvieron un retraimiento en el siglo XXI: el retraimiento del EZLN de la escena nacional, la reforma constitucional de 2001, el cambio de agenda de muchas organizaciones y comunidades que empezaron a enfrentar el embate de las políticas neoliberales, la lucha por la defensa de los derechos humanos y la represión, entre otros factores, incidieron en esta posición.

2 Tras el levantamiento zapatista en Chiapas, se establecieron mesas de diálogo y se signaron compromisos entre el gobierno federal, representado por la COCOPA y el EZLN, conocidos como los “Acuerdos de San Andrés Larrainzar”, y que debieran ser llevados a las instancias de decisión nacional (Congreso de la Unión) para su implementación. Esto no realizó sino hasta 2001, pero el Congreso no aprobó lo acordado, sino una versión distinta.

3 INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

4 INEGI. Tabulados de la Encuesta Intercensal 2015.

Y estos procesos tienen que ver también con el tema central de esta obra colectiva: los ODM y su (in) cumplimiento y delimitarán en gran medida las posibilidades de avanzar en los ODS 2030.

Las políticas neoliberales que desde hace algunos sexenios⁵ se han convertido en el credo de los gobiernos del país, están causando los mayores estragos en el hábitat y territorios indígenas; al tiempo que vulneran o rompen el tejido social, exfolian también conocimientos, experiencias, y patrimonio intangible (como el caso de la medicina tradicional, los diseños de la producción artesanal, el uso comercial de símbolos y lugares sagrados). Se ha instaurado una política pública del despojo.⁶

Además, a la riqueza multicultural, de diversidad étnica y de pluralidad lingüística, se contraponen la pobreza, el rezago y la marginación en que viven los indígenas. Esa situación no es resultado sólo del olvido, su fragmentación o su aislamiento, o su negativa a participar en el desarrollo económico y social, como con frecuencia se intenta explicar, sino más bien producto de un modelo económico que ahonda la desigualdad, homogeneiza la diversidad y exfolia los recursos naturales.⁷

a. Los ODM, una aproximación

En ese contexto es en el que habrán de evaluarse los ODM en México. Las estadísticas que refieren sus avances o su incumplimiento, según sea el caso, no pueden explicarse sin aludir a la problemática estructural, el complejo contexto en que se desenvuelven, los movimientos sociales y políticos que desencadenan y las razones de las políticas estatales que se implementan. Con esas premisas, las estadísticas nos apoyan como indicadores de cómo impactan las acciones para transformar las condiciones de desigualdad y exclusión de la población indígena, pero que sus éxitos o limitaciones tienen que ver necesariamente con procesos socio-políticos, económicos y culturales diversos, los cuales se esbozan también en este trabajo.

Las cifras oficiales nos hablan de avances importantes: “De los 51 indicadores en los que México comprometió esfuerzos, reportamos cumplimiento total en 37 de ellos –72%–, y cinco más podrían conseguirse al término de 2015”.⁸ Si bien los in-

5 En México la historia se escribe por esos periodos en la presidencia de la República.

6 Diana Vinding y Cæcilie Mikkelsen (compiladoras). *El mundo indígena 2016*. Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), 2016.

7 Del Val, José (Enero, 2014). En un modelo extremo de desigualdad social [versión electrónica]. México Social. Recuperado el 2 de julio de 2016 de <http://mexicosocial.org/index.php/secciones/especial/item/439-en-un-modelo-extremo-de-desigualdad-social?tmpl=component&print=1>

8 *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México. Informe de avances 2015*. Oficina de la Presidencia de la República, 2015.

dicadores señalan importantes avances en la consecución de los objetivos, habría que ir más allá de las estadísticas para comprender la realidad de lo que acontece en nuestro país, particularmente en lo que concierne a sus pueblos indígenas.

No se agotarán en este trabajo el análisis de los ODM y su evaluación; tampoco se repiten las estadísticas ya presentadas en informes oficiales. Más bien, se analizan cuatro de los objetivos, a manera de muestra, de que los indicadores no pueden tomarse como la verdad absoluta de su incidencia en el país, sino que han de contextualizarse a la luz de otros procesos políticos, económicos y sociales, que ahondan más allá del formalismo oficial.

Un problema transversal para el cumplimiento de los ODM, es la distancia epistémica y real de los modelos de desarrollo que coexisten —en condiciones de desigualdad y exclusión— en nuestro país. Por un lado un modelo de desarrollo que prevalece en el ámbito internacional y que ha tomado carta de naturalización en el país en décadas recientes, que tienen que ver con el capital y el mercado. Las propuestas neoliberales chocan con una concepción distinta de relación con la naturaleza, de construcción de la identidad en torno a valores y derechos colectivos, y en torno a una vinculación diferente con la tierra y el territorio, que tienen los pueblos indígenas. Por supuesto, en estos dos extremos existen diferentes matices, hay puntos de convergencia, pero prevalece una agresión y exclusión constante a los pueblos indígenas, lo que se refleja en la posición de desigualdad que se encuentra en la evaluación del cumplimiento de los ODM.

La desigualdad va de la mano con la diferencia, es decir la negación del otro se transforma en exclusión social y política; es por ello importante que la ciudadanía incorpore la mediación cultural a fin de incluir entre sus fundamentos el reconocimiento del otro en tanto otro.⁹ Y es que la igualdad formal, implícita en el concepto de ciudadanía liberal, se estrella con la desigualdad real que se vive; si bien son múltiples las causas de esta situación, la que destaca, por supuesto, es la desigualdad que genera el modo de producción capitalista que es la que nos permite “acompañar la dinámica de la desigualdad, no sólo la explotación, sino especialmente la exclusión social, y que tiene efecto tanto sobre los individuos como sobre la definición de la estructura social e incluso la viabilidad como nación”.¹⁰

b. Pobreza extrema

Si bien en términos globales la pobreza en México ha disminuido, cuando se realiza el análisis desagregado nos encontramos que en el caso de los pueblos indígenas la

9 Hopenhayn, Martín (2007). **La dimensión cultural de la ciudadanía social**, en Fernando Calderón (coordinador), *Ciudadanía y desarrollo humano*. Siglo XXI Eds.-PNUD. Argentina, p. 174.

10 Durand Ponte, Víctor Manuel (2010). **Desigualdad social y ciudadanía precaria**. Siglo XXI Eds.-UNAM. México, p. 266.

situación no ha variado y por el contrario, una parte importante de ella se encuentra en los más bajos niveles de bienestar. Esta situación en gran medida es, y así lo ha demostrado el informe 2015 del Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social), resultado de una política económica y social que privilegia al capital, que utiliza los programas sociales (por ejemplo el Programa Nacional contra el Hambre) como instrumentos para el control corporativo y clientelar, destinados fundamentalmente a conseguir votos –ya mediante su compra o coacción– y que mantiene un modelo extremo de desigualdad social.

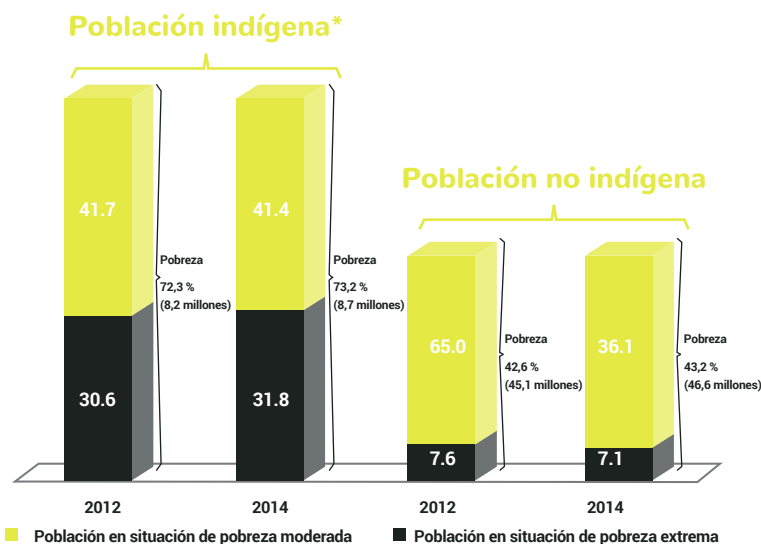
Las cifras desagregadas de la desigualdad y las condiciones de marginación en que viven los pueblos indígenas se pueden encontrar en los informes oficiales,¹¹ sólo tomaremos algunos ejemplos de la disparidad existente con la población no indígena y que muestran también el nivel de los rezagos en México.

Basta señalar que de acuerdo al Informe 2010 sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),¹² la población originaria en los municipios de México alcanza niveles de desarrollo humano inferiores a la población no indígena. Haciendo una comparación internacional se encuentra el IDH-PI del municipio con menor logro es Batopilas, Chihuahua, que registra un indicador de 0.3010, cifra menor que el país con menor desarrollo humano en el mundo, que es Níger con un IDH de 0.3300.

En términos de desarrollo, todos los indicadores censales revelan que las condiciones de vida de los pueblos indígenas siguen estando por debajo de la media nacional. De acuerdo al citado informe del CONEVAL, el 31.8 % de la población indígena vive en pobreza extrema y el 41.4% en pobreza moderada. Esto es, el 73.2 % (ocho millones de personas) viven en situación de pobreza.

11 Los ODM en México. Informe 2015, op.cit.

12 PNUD (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México. El reto de la desigualdad de oportunidades.*



* Definición de población indígena de acuerdo con criterios de la CDI, que se compone de población en hogares indígenas más población hablante de lengua indígena en hogares no indígenas.
Fuente: Estimaciones de CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2012 y 2014.

Esta situación de carencia de oportunidades de desarrollo, ha orillado a un importante número de indígenas a migrar. En las últimas dos décadas muchas comunidades han vivido el éxodo de familias hacia los Estados Unidos, o bien a las metrópolis nacionales, de ahí que constituyan un grupo minoritario en cientos de municipios del país, particularmente en los centros urbanos. En los lugares de destino lejos están de cambiar su situación de marginación. Un ejemplo son los jornaleros del Valle de San Quintín “en donde trabajadores mixtecos, zapotecos, triquis y purépechas viven en condiciones de explotación laboral y miseria comparables a las que hace un siglo detonaron la revolución mexicana”,¹³ son apenas una muestra del destino que corren los indígenas en su país de origen. Esto los convierte aún más en un grupo altamente heterogéneo, con necesidades distintas que requieren ser analizadas también desde el ámbito local al que arriban.

c. Salud.

Las cifras oficiales señalan con optimismo el cumplimiento de los ODM en más del 70% de los indicadores,¹⁴ lo cierto es que al voltear a la población indígena la situación se aprecia distinta. En algunos casos incluso, los indicadores esconden una lacerante realidad.

13 Vinding y Mikkelsen, op. cit. pp. 84.

14 Informe ODM op. cit.

Es el tema, por ejemplo de las mujeres atendidas por personal de salud capacitado. Aparentemente hay un salto cualitativo enorme; en 2003, 57 mujeres indígenas de cada 100 no tenía acceso a esos servicios, contra un 95 de las no indígenas que sí contaban con ello. En 2012 la correlación es 81 contra 99; formalmente las mujeres indígenas han accedido ahora a alguno de los sistemas de salud público. El problema entonces es la calidad de los mismos. Justo entre 2012 y 2015 se han presentado distintos casos en que mujeres dan a luz en la vía pública, en las intermediaciones de las clínicas de salud o en sus pasillos, precisamente en las zonas indígenas de Chiapas, Guerrero, Puebla y Oaxaca. Junto a esta realidad, una galopante corrupción se presenta en los sistemas estatales de salud; en Oaxaca, por ejemplo, el secretario de Salud del gobierno 2010-2016, ha sido suspendido del servicio público por 10 años.¹⁵

En este sentido los reclamos fundamentales de la población indígenas se refieren a los malos servicios de salud, el desabastecimiento de medicamentos y equipos médicos, el costo por traslados desde las comunidades a los servicios de segundo y tercer nivel, la atención a cargo de pasantes (es decir, estudiantes aún no titulados) en las unidades de primer nivel, el mal trato y discriminación en las unidades hospitalarias, la atención en horarios reducidos y la falta de ella los fines de semana (sábados y domingos).¹⁶

De igual forma hay un uso maniqueo de la información estadística. En la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) del 2012, una parte de las preguntas estaban dirigidas a conocer sobre los padecimientos conocidos y tratados por la medicina tradicional. Los resultados no han sido dados a conocer.¹⁷

Similar situación se presenta con otros indicadores: el INEGI publica en su portal el Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2015, situación que fue cuestionada por el CONEVAL en tanto “La modificación que hizo el INEGI al ingreso de los hogares se puede apreciar con los siguientes ejemplos: incremento real del 11.9% en el ingreso corriente de los hogares a nivel nacional y más del 30% en algunas entidades federativas entre 2014 y 2015. Asimismo, se presenta un incremento real del 33.6% del ingreso en los hogares más pobres en un solo año, lo cual no es congruente con la tendencia que se ha venido manifestando en otros instrumentos del INEGI y con otras variables económicas”,¹⁸ por lo cual reclama la opacidad, ausencia de planeación y discusión con expertos respecto a los indicadores empleados, en tanto “modificaron una de las

15 Desvío y simulación gestan crisis de salud en Oaxaca. Noticias, voz e imagen de Oaxaca; 3 de julio de 2016. <http://www.nvnoticias.com/nota/19448/desvio-y-simulacion-gestan-crisis-de-salud>

16 Vinding y Mikkelsen, op. cit. pp. 82

17 Ibid.

18 *Posicionamiento de CONEVAL a los cambios realizados por el INEGI en la captación del ingreso de los hogares*. <http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-de-prensa-003-CONEVAL.pdf>

variables indispensables para medir la pobreza, lo que trae una ruptura en la evolución histórica de las mediciones de pobreza que CONEVAL ha presentado desde 2008”.¹⁹

Y un hecho que señala el déficit y vulnerabilidad de la población indígena es que ser parte de ella es considerada como una de las determinantes sociales que inciden en el riesgo de complicaciones y desde luego en la muerte materna; así entonces “la probabilidad de muerte mayor se observa en el estrato socioeconómico más bajo, en mujeres con menor escolaridad, que viven en zonas marginadas, en comunidades rurales o con **población predominantemente indígena**, y en general con índices de rezago social alto y muy alto”.²⁰

Sin embargo, también es de resaltar que hay avances importantes. Por ejemplo, en el acceso a servicios de salud, la población indígena de 0 a 17 años presentaba niveles de carencia similares a los de la población no indígena. La diferencia en la proporción de población infantil indígena y no indígena con esta carencia fue de 11.6 puntos porcentuales en 2008; en cambio, en 2014 fue de 1.4 puntos porcentuales. Asimismo, en 2014, la población de 0 a 17 años en municipios de muy alta marginación o en localidades rurales, tenía niveles de carencia por esta dimensión que eran similares a los de los municipios de muy baja marginación o los de las localidades de más de 100 mil habitantes, respectivamente.²¹

d. Educación

Pese a que México está en camino de cumplir con el objetivo de educación básica para toda la niñez, puesto que en el ciclo escolar 2012-2013 se matriculó cien por ciento de los niños en la enseñanza primaria, la situación cambió en secundaria, nivel en el que la matrícula fue de 79.8 por ciento. Esto pone en evidencia las brechas en las coberturas de este derecho, señala el informe de Unicef.²² La asistencia escolar entre los adolescentes indígenas es más baja en secundaria y preparatoria, en comparación con los no indígenas, con 69.3 y 83.9 por ciento, respectivamente.

El reporte indica que los esfuerzos para expandir la cobertura en educación básica han dado la oportunidad a niños y adolescentes de asistir a la escuela, pero “bajo la dirección de maestros menos capacitados y en ambientes menos propicios y con insuficiente infraestructura para el aprendizaje”.²³

19 Ibid. En el mismo sentido de cuestionar la decisión del INEGI se manifestaron académicos y especialistas en el tema: Daniela Barragán, *Coneval y ONGs se indignan con la nueva medición: “Inegi bajó la pobreza por decreto estadístico”*, <http://www.sinembargo.mx/15-07-2016/3067529>, (15 de julio de 2015).

20 INFORME ODM op. cit., pp. 49 y 59.

21 UNICEF, op. cit.

22 UNICEF. *ESTADO MUNDIAL DE LA INFANCIA 2016. Una oportunidad para cada niño*.

23 ibid

El atraso en materia educativa que tiene el país condujo a que, como parte de un paquete de “reformas estructurales” realizadas al marco jurídico mexicano, en 2014 se aprobara la que concierne a la educación. Sin embargo, la reforma centraliza el problema en el magisterio, particularmente derivado del deterioro interno del sindicato que agrupa a los docentes en México y sus diversas expresiones.²⁴ Ante esta situación la reforma se convierte en administrativa-laboral, coinciden los expertos en el tema, pero obvian el tema de fondo: la educación; aunado a ello, fue hecha con un diagnóstico inadecuado e impuesta sin considerar la voz de especialistas ni consultar a las otras parte de todo proceso educativo: maestros, padres de familia.²⁵

El rechazo a la reforma ha concitado una serie de protestas, inicialmente en Oaxaca y Chiapas, pero que han encontrado eco en otras entidades del país, que incluso han llegado a violentos enfrentamientos (con muertos y heridos) entre los cuerpos de seguridad estatales y docentes y personas de organizaciones sociales y comunidades que se han solidarizado con su lucha, paro generalizado de labores y un clima de tensión y hostilidad en los que, nuevamente, los más afectadas son las regiones indígenas. Es de señalar que una de las objeciones que se hacen a la reforma educativa es precisamente de homogeneizar el sistema educativo, sin considerar particularidades estatales y regionales, además de dejar de lado la multiculturalidad del país.

e. Igualdad de género y el empoderamiento de la mujer

Los ODM establecen entre sus metas la paridad de género en la educación básica y un mayor empoderamiento de las mujeres, que se traducen en un mayor acceso a los puestos de representación política. Hay avances sustanciales en ambos temas, formalmente. En el tema educativo hemos señalado ya los problemas que atraviesa en México.

En el caso de su representación política la historia ilustra con claridad los vericuetos que acompañan a las políticas empleadas para lograr el objetivo. La proporción de escaños

24 El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) aglutina a las y los maestros de las instituciones públicas de México. Dentro de esta agrupación se ha constituido por algunas de sus secciones, particularmente la de Oaxaca y Chiapas, la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación. Ambas presentan serios problemas internos de corrupción y de prácticas nocivas para la educación; toleradas e incluso auspiciadas por los diferentes gobiernos estatales y federales del último cuarto de siglo. Si bien al mismo tiempo, la CNTE se ha convertido en la organización gremial más activa, organizada y de lucha contra las políticas neoliberales y en distintas ocasiones ha protagonizado movimientos de resistencia contra los gobiernos o políticas públicas determinadas. Al respecto ver los trabajos de Isidoro Yescas y Gloria Zafra. *Insurgencia magisterial*. IISUABJO. 2ª. Edición. 2006; los artículos publicados en *Educación, Sindicalismo y Gobernabilidad en Oaxaca*. SNTE, 2006; así como los que aparecen en *Cuadernos del Sur. Revista de Ciencias Sociales*. Año 12, núms. 24 y 25. noviembre de 2007. UABJO-INAH-CIESAS.

25 Al respecto pueden verse los trabajos de Ángel Díaz Barriga, *Hacia una alternativa*, en www.educacionfutura.org/hacia-una-alternativa-angel-diaz-barriga/9 y de Manuel Gil Antón, *Problema o solución*. www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/manuel-gil-anton/nacion/politica/2016/07/2/problema-o-solucion

ocupados por mujeres en la Cámara de Diputados pasó de 12.4% a 41.4% y en la de Senadores de 15.6% a 34.1%, en 2015.²⁶ Un avance importante sin duda. Ello va acompañado de cambios constitucionales que en 2014 establecieron la paridad de género en las candidaturas a puestos de elección popular (legislaturas estatales y el Congreso de la Unión); y la recomiendan para los comicios municipales.

Sin embargo, en su implementación se puede apreciar las formas en que los partidos políticos buscan eludir la norma. Hay denuncias de militantes de distintas filiaciones partidistas de cómo la obligatoriedad de postular mujeres para los cargos de representación popular, derivó en reparto de cuotas entre familiares e incondicionales de dirigentes partidistas, sin que se cumpla con el objetivo de empoderar a las mujeres, dado que se busca mantener el control de las mismas. La situación se ha tornado más grave en lo que se refiere a los comicios municipales. En Querétaro, Chiapas y Tabasco, distintos partidos políticos, para cumplir con la paridad de género, quitaron a varones postulados a las presidencias municipales y las sustituyeron por sus esposas. En Chiapas, los varones en algunos casos fueron nominados a una de las regidurías,²⁷ posteriormente, ya en el ejercicio de gobierno, las mujeres renunciaron y, electos por el cabildo para sustituirlas, el regidor varón que había “cedido” su candidatura.²⁸

Lejos de ser un hecho aislado, es una constante. Y, por tanto, impacta más a las mujeres indígenas, en cuanto su representación política es todavía más limitada.

Por otra parte, se ha suscitado un debate sobre género y participación/representación política en las comunidades indígenas, en que se estigmatiza a las segundas como violatorias de los derechos humanos de las mujeres, como parte de su esencia. Por tanto, desde una visión externa, se requiere establecer como obligatoria la paridad de género para los ayuntamientos de los municipios indígenas, sin considerar el contexto, ni las formas de construcción y ejercicio de la ciudadanía. Al respecto es necesario una reflexión amplia, pues no se pueden equiparar dos sistemas con principios opuestos. El análisis de esta situación señala el riesgo de crear un efecto contrario al que se persigue y profundizar la desigualdad en lugar de reducirla, al establecer medidas que no consideren el contexto²⁹ y los sistemas normativos propios. Por otra parte, desde las

26 INFORME ODM op. cit., pp. 20.

27 El Ayuntamiento se integra por un presidente municipal y un conjunto de regidurías, cuyo número varía de acuerdo a la legislación de cada entidad federativa

28 A seis meses de haber tomado protesta como presidentas municipales de Tila y Chanal, Fabiola Vázquez Ortiz y Olga Gómez López, respectivamente, renunciaron a su cargo y en su lugar quedaron los síndicos municipales: Edgar Leopoldo Gómez, de Tila, y Javier Velasco Bautista, de Chanal, quienes son esposos de las primeras y fueron candidatos antes de que se obligara a la paridad de género durante las campañas pasadas. <http://www.proceso.com.mx/433809/congreso-chiapas-avala-renuncia-juanitas-en-dos-municipios-las-sustituye-hombres>

29 En algunos casos ser electa o designada para determinado cargo, es un castigo más que un derecho; en otros, los altos costos sociales, económicos y familiares de un cargo, ahondan la desigualdad; por ejemplo.

comunidades indígenas se han construido alternativas tendientes a establecer medidas para combatir la desigualdad de género y garantizar su acceso a los puestos de representación política en condiciones de igualdad.³⁰

Estas particularidades deben ser consideradas al momento de establecer políticas públicas en la materia, pues si bien hay coincidencia en la problemática presentada (la desigualdad y exclusión de la mujer), hay diferencias sustanciales en las formas de abordarlas y las medidas para buscar acortar esa brecha.

II. LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

Hemos visto como los ODM están lejos de cumplirse en el caso de los pueblos indígenas de México. Hay un problema no sólo estadístico, sino en las formas en que se implementan las políticas públicas, sus premisas y sus objetivos. Un déficit señalado por los pueblos indígenas en distintos foros y con argumentos sólidos es la necesidad de construir indicadores adecuados a la diversidad cultural, que permitieran conocer la situación real y concreta de los pueblos indígenas:

“La cuestión de determinar qué indicadores resultan pertinentes está lejos de reducirse a una discusión técnica o metodológica, aunque la incluye. La demanda indígena explícita o subyacente aborda otros temas y problemas, y su consecuencia más visible es la conformación de un campo de análisis, discusiones y propuestas en el que los indicadores aparecen vinculados a procesos políticos, económicos, demográficos, ambientales, culturales y jurídicos, a las políticas públicas, a los conocimientos tradicionales, a la posesión, control y usufructo de los recursos naturales y culturales, a la seguridad y soberanía alimentarias, a los problemas de género, a la participación comunitaria, a la formación de cuadros técnicos indígenas para diseñarlos y aplicarlos, y a la existencia de sistemas de información que provean datos relevantes, pertinentes, confiables y adecuados a la realidad del mundo indígena.”³¹

No fue atendida esta demanda en los ODM, pero ahora en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) no sólo no aparecen estas posibilidades de evaluación de los impactos de las distintas políticas públicas que se diseñen y ejecuten para alcanzarlos; el

30 Respecto a este debate ver: Sierra, Teresa (2009). *Las mujeres indígenas ante la justicia comunitaria. Perspectivas desde la interculturalidad y los derechos*, en Desacatos, Año 7, No. 31, septiembre-diciembre. CIESAS. México, pp. 73-88; Hernández Castillo, Aída (2001). *Entre el etnocentrismo feminista y el esencialismo étnico. Las mujeres indígenas y sus demandas de género*. Revista Debate feminista. Año 12, México, pp. 206-229; y, Víctor Leonel Juan Martínez, *Multiculturalidad, ciudadanía y derechos humanos en México. Tensiones en el ejercicio de la autonomía indígena*. Colección de Textos sobre Derechos Humanos. CNDH, 2016.

31 José del Val (coordinador), *Los pueblos indígenas y los indicadores de bienestar y desarrollo. Informe preliminar*. UNAM, 2008. Por otra parte el Fondo para el desarrollo de los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe, en colaboración con CEPAL- CELADE han elaborado (2015) el “Documento para la incidencia”: *Pueblos indígenas y ODS: Propuesta de indicadores prioritarios, en el que establecen la necesidad de construir otros parámetros de medición*, si bien con un énfasis más limitado que el anterior.

asunto es más grave, pues ni siquiera se considera la multiculturalidad presente en los países latinoamericanos.

Esto es los pueblos indígenas nuevamente fueron excluidos. Por tanto en la relación con los ODS el debate y el reto es cómo asegurar que en la implementación de la nueva agenda se avance hacia un modelo de desarrollo sostenible que sí respete y garantice los derechos de los pueblos indígenas. Y es que, como considera la relatora especial sobre los derechos de los pueblos indígenas de las Naciones Unidas, Victoria Tauli Corpuz, la nueva agenda no reta el paradigma imperante: “Debe ser una agenda transformadora y, por lo tanto, debería transformar el modelo económico, ser más inclusiva ambiental y socialmente. Debería reformar toda la economía para ser más sostenible, asegurar una protección social y realmente dar seguridad económica a los más marginados”.³²

¿Cuáles son entonces las implicaciones no expresadas en los ODS y que están estrechamente vinculadas a la posibilidad o no de su éxito? En las siguientes líneas revisamos la situación de los pueblos indígenas en México a partir de los ejes de tensión que se presentan entre la implementación de políticas públicas y la imposición de un modelo de desarrollo, con las luchas de resistencia y defensa de lo propio (cultura, territorio, saberes tradicionales, libre determinación), así como su propia concepción del devenir común (comunalidad, buen vivir, planes de vida, etcétera).

Elementos centrales para ello, son el derecho a la libre determinación, al territorio y al “desarrollo” propio. Junto con ello hay un par de “derechos bisagra”, que abren o cierran las puertas para el ejercicio de los anteriores, entre los que se encuentran el derecho a la participación y representación política y particularmente el derecho a la Consulta y al Consentimiento, libre, previo e informado.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha reconocido la capital importancia que tiene la relación particular de los pueblos indígenas con su territorio, lo que significa que “el uso y goce de la tierra y de sus recursos son componentes integrales de la supervivencia física y cultural de las comunidades indígenas y de la efectiva realización de sus derechos humanos en términos más generales”.³³

De igual forma la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) ha insistido en que “los Estados deben respetar la especial relación que los miembros de los pueblos indígenas y tribales tienen con su territorio a modo de garantizar su supervivencia social,

32 Fabiola Ortiz. Objetivos de desarrollo sostenible olvidan a los indígenas; en <http://www.ipsnoticias.net/2015/11/objetivos-de-desarrollo-sostenible-olvidan-a-los-indignas/>. Consultado el 3 de julio de 2016.

33 CIDH. DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES SOBRE SUS TIERRAS ANCESTRALES Y RECURSOS NATURALES. Normas y Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. 2009.

cultural y económica”.³⁴ También ha reiterado que “la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica”.³⁵

Lo anterior se traduce en fuertes tensiones. En el centro de ellas, se encuentra fundamentalmente la disputa por el territorio. Los pueblos indígenas han conservado en buena medida la propiedad comunal de sus tierras, justo en donde se encuentran regiones consideradas entre las de mayor biodiversidad del planeta y son ricas en recursos minerales, hídricos, biológicos, eólicos, etcétera. La visión del desarrollo economicista que priva en los países de mayor poder económico y que buscan implementar como doctrina hegemónica en el mundo, es contraria a la que sustentan las comunidades indígenas. Veremos en seguida cuales son los puntos de tensión y de disputa.

a. Derecho al territorio y biodiversidad

Es de gran relevancia señalar que en México los pueblos indígenas conservan en gran medida la propiedad colectiva de buena parte de su territorio. De un total de 197 millones de hectáreas que constituyen el territorio nacional— un 51.6% son propiedad social —ejidal o comunal—,³⁶ la pequeña propiedad (propiedad privada, donde también hay indígenas) es el 37,1% y la propiedad pública (también con indígenas) el 11,3%.³⁷ Particularmente en los estados del sureste mexicano (Guerrero, Oaxaca y Chiapas), las comunidades lograron conservar la propiedad del territorio.

Es pertinente señalar que México es la cuarta nación en cuanto a riqueza de especies, además de combinar esa elevada diversidad biológica con una gran riqueza cultural.³⁸ No es ocioso decir que la mayor biodiversidad se encuentra en tierras indígenas, lo mismo que riquezas en minerales y fuentes de energía (como la eólica). Dado que el 70% del territorio nacional tiene potencial minero y la mitad de todo el territorio nacional es de propiedad social, se amplían los frentes de contacto entre la minería y los pueblos indígenas, y crece el potencial de conflictos en un mismo espacio.³⁹

34 Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 91.

35 Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 149.

36 Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México (CDPIM). *Estudio de la Minería en México. Un análisis comparado con Canadá*. s/f

37 Consejo Económico y Social de la ONU (CES-ONU). *Estudio sobre las industrias extractivas en México y la situación de los pueblos indígenas en los territorios en que están ubicadas estas industrias*. 14 de febrero de 2013.

38 Dos terceras partes de la biodiversidad mundial se localizan en poco más de una docena de países conocidos como países megadiversos. Sarukhán, J., et al. 2009. *Capital natural de México. Síntesis: conocimiento actual, evaluación y perspectivas de sustentabilidad*. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, México

39 CES-ONU, op. cit.

Una parte importante del capital natural de México es propiedad de comunidades indígenas y rurales:

“Cerca de 50% de las cabeceras más importantes de las cuencas hidrográficas están ocupadas por pueblos indígenas, lo que significa casi una cuarta parte (23.3%) de la captación total de agua pluvial del país. La mitad de las regiones en donde ocurre mayor precipitación pluvial a escala nacional corresponde a territorios de pueblos indígenas.

“Los territorios de las comunidades indígenas en conjunto representan 14.3% de la superficie del país y en ellos están representados la casi totalidad de los tipos de vegetación existentes en México. La mayor parte de las selvas húmedas y bosques mesófilos, así como los bosques templados húmedos, que en conjunto incluyen una muy alta biodiversidad, están bajo la custodia de comunidades indígenas. Un tercio de las Áreas Naturales Protegidas del país y 26.2% de su superficie incluyen territorios indígenas, y casi 19% de la población de esas ANP es indígena”.

Este capital natural es el que está en riesgo, como veremos a continuación. Ilustra la gravedad del asunto el hecho que “cientos de conflictos socioambientales se mueven en el país: amenaza de despojo de recursos naturales; desplazamiento de comunidades indígenas, ejidos y espacios urbanos; contaminación ambiental y resguardo de recintos sagrados, han puesto en resistencia a organizaciones civiles, pueblos y defensores de derechos humanos en ‘defensa de la madre tierra’”.⁴⁰

b. Industria extractiva

La industria extractiva ha encontrado en México un rico filón. De acuerdo a datos de la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de la Secretaría de Gobernación, 95 millones 765 mil hectáreas –48% del territorio mexicano–, se encuentran concesionadas a empresas mineras. En los últimos 21 años se produjo casi la misma cantidad de oro, que se extrajo en más de 470 años: “en tres siglos de Colonia sólo se produjeron 182 toneladas de oro. Del año 1994 al 2015 se produjeron 1089 toneladas de oro”; (1150 toneladas al primer trimestre del 2016).⁴¹

En dos millones 137 mil 414 hectáreas de territorio donde viven 42 pueblos indígenas en México son explotadas por empresas mineras y ello se ha convertido en “la génesis de múltiples conflictos sociales, que, en algunos casos, han derivado en enfrentamientos armados, desplazamientos forzados de comunidades y aumento de la violencia, acelerando la descomposición del tejido social”.⁴²

40 Érika Ramírez. *Estallan 300 conflictos socioambientales en México*, en Contralínea, periodismo de investigación. Junio 19 de 2016.

41 CDPIM, op.cit.

42 Ibid.

El pueblo más amenazado es el paipái, Baja California, pues de las 68 mil 326 hectáreas el 97.1 por ciento está concesionado. Otro caso crítico es el de la etnia kiliwa, también en Baja California, pues 85.2 por ciento de sus 27 mil 557 hectáreas están arrendadas a empresas norteamericanas. Los territorios indígenas más golpeados en términos de la extensión de las concesiones son los rarámuri (tarahumaras), zapotecos (principalmente de los valles centrales de Oaxaca), chatinos, mixtecos, coras y tepehuanes.⁴³

c. El aire

En años recientes han incursionado en México empresas que buscan aprovechar una de las fuentes alternativas de producción de electricidad, la energía eólica. Nuestro país es considerado como uno de los potenciales más altos en producción de energía eólica en el mundo con un crecimiento de dos mil 550 mega watts (MW) para 2014 (lo que equivale a la energía que requieren más de dos millones de viviendas),⁴⁴ con previsiones para 2020 de 12 mil MW, pero con estimaciones de que puede alcanzar los 40 mil MW.⁴⁵ Particularmente han centrado sus parques de aerogeneradores en el Istmo de Tehuantepec, Oaxaca, en donde se encuentran asentadas comunidades mixtecas e ikoots (huave). Hay en esta región 28 de los 37 existentes en la República mexicana.⁴⁶

Esta situación que ha generado conflictos de diversa naturaleza. Hay una oposición que ha conducido a enfrentamientos en el territorio de San Dionisio del Mar (ikood), una consulta que fue impugnada por zapotecos de Juchitán Oaxaca; enfrentamientos en Unión Hidalgo; quejas constantes de los ejidatarios de instalarse sin su consentimiento; señalamientos de amenazas de muerte en contra de los opositores a esos proyectos.⁴⁷

Y uno de sus impactos más graves es la ruptura del tejido social comunitario, enfrentamientos entre quienes se oponen y quienes apoyan la instalación de aerogeneradores, que ha conducido incluso a conflictos entre comunidades:

“La confrontación entre los pueblos que están de acuerdo en arrendar sus terrenos contra las que oponen resistencia ha crecido sin que el gobierno medie de manera eficaz. El conflicto entre las comunidades de San Mateo del Mar, San Dionisio del Mar, Santa María del Mar, Unión Hidalgo y Santa María Xadani ha dejado heridos, una persona muerta y bloqueos de caminos que los comunican y proveen de servicios, para presionarse entre ellos ya sea para arrendar sus tierras o rescindir contratos. El resultado es obvio: las comunidades se dividen y las transnacionales se instalan”.⁴⁸

43 Ibid.

44 Asociación Mexicana de Energía Eólica. <http://www.amdee.org/viento-en-numeros>

45 Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México. La energía eólica en México. Una perspectiva social sobre el valor de la tierra.

46 Asociación Mexicana de Energía Eólica. <http://www.amdee.org/parques-eolicos-mexico-2015>

47 Grunstein-Dickter, M.: **Contra el viento: regulación, crisis social y cambio institucional en el Corredor Eólico del Istmo**; en Economía, Sociedad y Territorio, vol. xvi, núm. 51, 2016, 485-517.

48 Zavala, Paola (2012), “El Istmo: violencia en vez de negociación”, Nexos, México, <<http://redaccion.nexos.com>.

Pero el mejor ejemplo de las desigualdades que enfrentan los pueblos indígenas, en contraste con las grandes facilidades que se otorgan a empresas extranjeras, es un intento frustrado de establecer sus propios aerogeneradores por comuneros zapotecas de Ciudad Ixtepec, pero que fue obstaculizado por la Comisión Federal de Electricidad al no otorgar permisos para la conexión a su central.⁴⁹

d. Los bosques

Hemos visto que México es uno de los países con mayor biodiversidad del mundo, parte de su riqueza se encuentra en sus bosques y selvas:

“Para el año 2010, la superficie boscosa de América Latina y el Caribe representaban el 23.5 por ciento del patrimonio forestal mundial (FAO, 2011b). A este total latinoamericano, la región mesoamericana (América Central y México) contribuye con un 8.8 por ciento de superficie boscosa, sobre la cual un 6.8 por ciento pertenece a México y un 2 por ciento a Centroamérica.

“México es importante en el universo mesoamericano por la importancia de su superficie forestal. Con 648.020 km² de territorio boscoso, 33 por ciento del área nacional, la superficie forestal mexicana constituye un 76.9 por ciento del total de la región mesoamericana. Los estados de Chiapas y Oaxaca constituyen las entidades con mayor riqueza en biodiversidad del país: entre ambos poseen el 8.6 por ciento del territorio nacional y el 14.76 por ciento del total de la superficie arbolada (bosques y selvas). Las comunidades indígenas y ejidos de Oaxaca tienen un alto reconocimiento a nivel nacional e internacional por los esfuerzos realizados en materia de conservación de ecosistemas y sistemas de aprovechamiento forestal sustentable a través de la Forestería Comunitaria”.⁵⁰

e. Otros recursos naturales y el patrimonio intangible

En la sierra norte de Puebla la empresa Nestlé ha establecido puntos de explotación de fuentes hídricas de vital importancia para los pueblos indígenas de la región.⁵¹ En la península de Yucatán, comunidades mayas ganan un amparo contra el otorgamiento de permisos de siembra de soya transgénica en la región, ya que éstos fueron entregados sin respetar el derecho a la consulta libre, previa e informada de los habitantes.⁵² La comunidad de Santa María Tlahuiltontepec Mixe, Oaxaca, denuncia el plagio de la vestimenta tradicional, ofertado como diseño propio por una diseñadora francesa.⁵³ Hay

[mx/?p=3844](http://www.unam.mx/?p=3844)>, 3 de julio de 2016.

49 <http://noticias-ixtepec.blogspot.mx/2012/09/en-crisis-proyecto-de-parque-eolico.html>

50 Programa ONU-REDD. *La tenencia de los territorios indígenas y REDD+ como un incentivo de manejo forestal: el caso de los países mesoamericanos*. 2012

51 Alejandra Meza Velarde. *Nestlé: apropiación privada de agua del volcán Iztaccíhuatl, México*. <https://ewwaunel.wordpress.com/2011/01/18/nestle-apropiacion-privada-de-agua-del-volcan-iztaccihuatl-mexico/>

52 <http://www.proceso.com.mx/420004/otorga-la-scn-amparo-a-apicultores-mayas-contra-monsanto>

53 Fidel Pérez Díaz, *El caso del plagio de la blusa Xaam nixuy de Santa María Tlahuiltontepec*. <http://www.jornada.unam.mx/2015/12/12/oja-santa.html>

denuncias de biopiratería de plantas tradicionales. Se busca cambiar la denominación del mezcal ante el auge que está teniendo en el mercado—bebida alcohólica producida a base de agave, particularmente por población indígena—, a fin de potenciar la comercialización de una bebida con ese nombre, que no conserva las características de la bebida original, y a ésta de le denominaría “komiil”.

Son pues distintos los frentes que los pueblos indígenas tienen que defender. De muchas formas del éxito de la preservación de sus saberes, culturas, identidad, territorio, autonomía, patrimonio intangible, depende el éxito también de los ODS.

III. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y JURÍDICA. FORTALEZAS Y DEBILIDADES PARA LOS ODS

Los rezagos en el cumplimiento de los ODM y el abordaje de los ODS requieren revisar tanto la parte institucional, operativa de las políticas públicas encaminadas a alcanzarlos, como el andamiaje jurídico construido y la intervención jurisdiccional para hacer efectivos los derechos indígenas. Estos aspectos son los que se revisan a continuación.

a. Marco jurídico

El movimiento indígena en México, al igual que en el resto de los países latinoamericanos, ha luchado por cambios constitucionales y legales que reconozcan sus derechos y fortalezcan los instrumentos jurídicos necesarios para su defensa. Y es que la lucha por sus derechos, es también un instrumento para buscar corregir injusticias: el sistema jurídico ha jugado un papel clave en el proceso de eliminación o asimilación coercitiva de los pueblos indígenas.⁵⁴ El Derecho ha sido usado como instrumento para la devastación cultural (vía la extinción de la diferencia o su integración), pero ha sido una herramienta utilizada también desde los pueblos indígenas para defender lo propio, incluso en las legislaciones que las excluyen o les son adversas. El marco jurídico que en las últimas décadas se ha estado instalando en los países latinoamericanos es producto de la lucha y es el arma para proteger y fortalecer lo propio. Pero desde los Estados-nacionales las respuestas no necesariamente atienden esta situación.

En este contexto pueden apreciarse decisiones recientes del gobierno mexicano. Por una parte en el marco del Pacto por México, signada entre los principales partidos políticos del país (Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática), se aprobaron un conjunto de reformas estructurales, que desde la postura oficial inciden positivamente en el cumplimiento de los ODM:

54 Bonilla Maldonado, Daniel. **Los derechos de las minorías culturales y las desigualdades de clase**; en Laura Giraudó (ed.) (2008). *Derechos, costumbres y jurisdicciones indígenas en la América Latina contemporánea*. CEPC. Madrid, España, pp. 30-31.

“Afortunadamente, en los últimos años, los mexicanos hemos fortalecido nuestras capacidades para poder cumplir mejor con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Hoy, México cuenta con 12 reformas estructurales, que son una nueva plataforma para el desarrollo de la Nación y que facilitarán el avance futuro”.⁵⁵

Por otra parte, en su participación en la Conferencia Mundial de la ONU sobre Pueblos Indígenas (septiembre de 2014), el presidente de la República, Enrique Peña Nieto, instó a los países miembros, a armonizar las leyes nacionales siguiendo el espíritu de la Declaración de las Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas (DNUPI) y que el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en consulta con los pueblos indígenas pueda monitorear, evaluar y mejorar la aplicación en cada Estado.⁵⁶

En los hechos, las reformas estructurales en gran medida son contrarias a los derechos de los pueblos indígenas, particularmente la energética, la de telecomunicaciones y la educativa, pues ignora la diversidad cultural, establece medidas favorables a las empresas extractivas y limita derechos. Algunos instrumentos aprobados por organismos estatales, son abiertamente contrarios a los derechos colectivos y del territorio y hacen recomendaciones a empresas sobre cómo obtener sus concesiones aún con la oposición de pueblos o particulares.⁵⁷

Y, si aun cuando hay avances importantes en materia del reconocimiento constitucional y legal en materia indígena, existen lagunas importantes aún, particularmente en las que se refieren a nuevos problemas derivadas de la presencia de industrias extractivas. La ONU ha señalado que las instituciones federales que tienen que ver con el tema de minería y pueblos indígenas (Secretaría de Economía, Consejo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, entre otros) “han sido omisas en elevar recomendaciones para que los legisladores compatibilizaran las leyes vigentes con la obligación de mantener consultas vinculantes, libres, previas e informadas con los pueblos indígenas sobre los proyectos mineros en sus territorios”.⁵⁸

Por otra parte el organismo internacional señala que aun cuando México es uno de los países con mayores avances legislativos e institucionales en materia de derechos de los pueblos indígenas; “es importante notar que existen contradicciones entre algunos artículos de la propia CPEUM (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) y que de hecho termina por negarse la existencia de dichos pueblos en las leyes reglamentarias”.⁵⁹

55 Informe ODM, 2015, op. cit.

56 Peña pide en ONU trabajar por los pueblos indígenas. El Universal, 22 de septiembre de 2014.

57 Es el caso de la Guía de Ocupación Superficial. Alianzas Estratégicas para la Promoción y el Desarrollo de la Competitividad del Sector Minero Mexicano, elaborada por la Secretaría de Economía del Gobierno Federal.

58 Consejo Económico y Social de la ONU. *Estudio sobre las industrias extractivas en México y la situación de los pueblos indígenas en los territorios en que están ubicadas estas industrias*. 14 de febrero de 2013.

59 Ibid.

En ese tenor hace un conjunto de recomendaciones, en las que se refieren al tema legislativo:

“(…)

- b) Aprobar una Ley Federal de Consulta y Consentimiento Libre, Previo e Informado conforme a los estándares internacionales establecidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- c) Armonizar su Constitución y sus leyes con los instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos y reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de derecho público, particularmente en los artículos 2, 26, 27 y 115 de la Constitución.
- d) Revisar la legislación relativa a los métodos de extracción y los tipos de explotación y reformar la Ley Minera, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley Agraria, la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Federal de Derechos para que sean acordes con los derechos de los pueblos indígenas y con el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente.

(…)”

Tres años después de esta recomendación y dos de las declaraciones del presidente mexicano no se han realizado las reformas observadas. Tan es así que en el marco de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, recién aprobada por la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) “insta a todas las autoridades del Estado mexicano, para que en el ámbito de sus competencias adopten todas las medidas necesarias para armonizar la legislación interna y las prácticas administrativas a la luz de la misma”.⁶⁰ El organismo enfatiza que la “Declaración reconoce, entre otros, el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, a sus territorios ancestrales, a la consulta y consentimiento previo, libre e informado. Asimismo, el derecho a vivir libres de genocidio y otras formas de asimilación, discriminación racial y violencia”.

Lo anterior corrobora también que por un lado las constituciones nacionales reconocen la multiculturalidad, y en otras legislaciones secundarias las obstaculizan o bien se presenta la falta de regulación que impide su ejercicio, la llamada brecha de implementación.⁶¹

60 CNDH. Comunicado de Prensa CGCP/178/16. Ciudad de México, a 23 de junio de 2016. http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2016/Com_2016_178.pdf. Consultado 5 de julio de 2016.

61 Rodolfo Stavenhagen (2004). Los pueblos indígenas y sus derechos. Informes Temáticos del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. UNESCO, 2008.

b. Déficit en la consulta

La consulta libre, previa e informada ha sido desestimada como instrumento para alcanzar acuerdos u obtener el consentimiento de las comunidades y pueblos indígenas para realizar determinadas acciones en sus territorios, como está concebida en los instrumentos internacionales. Es pues un derecho bisagra en tanto que constituyen ordenamientos jurídicos propios del nuevo pluralismo normativo que es resultado de las tensiones entre globalización y localismos, sirviendo para armonizar su diversidad.⁶²

En la actualidad miles de concesiones para la exploración minera se han concedido en México; decenas de parques eólicos autorizados; de igual forma se han otorgado permisos para la explotación de recursos hídricos y forestales, para la siembra de maíz transgénico. Una constante se presenta en estas decisiones de las autoridades administrativas: la ausencia de una Consulta a las comunidades en las cuáles se desarrollan esos proyectos. En sentido inverso, en muchas de ellas, se está acudiendo ante los órganos jurisdiccionales para revertir esta ausencia.

Por otra parte, las comunidades también acuden a los tribunales para buscar protección y eficacia a sus derechos de autonomía política (como la elección de sus autoridades de acuerdo a sus sistemas normativos propios), en distintas solicitudes de cambio de régimen electoral: de partidos políticos a “Usos y costumbres” en los casos de San Francisco Cherán, Michoacán; San Luis Acatlán⁶³ y Ayutla de los Libres, Guerrero;⁶⁴ y Chichiquila, Puebla.

En otro frente, también ejercen ese derecho para protestar por reformas legislativas que tienen que ver con ellos, pero se implementan sin considerar su opinión. En Michoacán, la Corte anuló la reforma constitucional local en materia indígena por la falta de consulta indígena, ante la demanda interpuesta por el municipio de San Francisco Cherán. En Oaxaca la Corte determinó la inconstitucionalidad de la promulgación de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas,⁶⁵ así como de reformas a la Ley Orgánica Municipal, al señalar que ambos instrumentos jurídicos no fueron consultados con los pueblos indígenas, siendo que buscan regular asuntos que atañen a éstos.

62 Mario I. Álvarez Ledesma y Roberto Cippitani (Coordinadores). *Diccionario analítico de derechos humanos e integración jurídica*. ISEG-ITESM, 2013, pp. 484.

63 EXPEDIENTE: SUP-JDC-1740/2012. TEPJF; y, ACUERDO 028/SE/20-02-2015, IEPCGRO.

64 Acuerdo 196/SE/22-10-2015 del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Guerrero, mediante el cual se aprueba el informe de la consulta realizada en el municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, en atención a la solicitud de elección por usos y costumbres que presentaron diversas autoridades de dicho municipio.

65 SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, promovidas por el Partido Político Local Unidad Popular; Partido Socialdemócrata de Oaxaca; Partido Acción Nacional y Partido Movimiento Ciudadano, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de diciembre de 2015, se declara la invalidez del Decreto número 1295, por el que se crea la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial del Estado, el veintiuno de agosto de dos mil quince

Uno de los problemas que persisten es que no hay una regulación sobre el derecho a la Consulta y al Consentimiento libre, previo e informado. Este tema se ha convertido en uno de los de mayor controversia y complejidad en América Latina, pues suele partir de un enfoque erróneo que contrapone el desarrollo al respeto de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Este derecho enfrenta así dos vertientes institucionales: por un lado la fortalecen y, por el otro, lo hacen nugatorio. Esto es, por una parte los tribunales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dan protección a ese derecho. Particularmente cuando en un territorio indígena se pretenden realizar obras de gran envergadura o proyectos extractivos o de aprovechamiento de sus recursos naturales, sin conocimiento ni consentimiento de los pueblos.

Los tribunales han mandado al Gobierno de Sonora la suspensión de la operación del Acueducto Independencia y realizar la consulta a la comunidad Yaqui para reponer el proceso de autorización.⁶⁶ En el caso de los Cucapá en Baja California, a quienes no se permitía pescar en los lugares acostumbrados por ubicarse dentro de la Reserva de la Biósfera de la Región del Alto Golfo de California y Delta de Río Colorado; por tanto ordenó a la Secretaría de Marina y Recursos Naturales (SEMARNAT) realizar la consulta previa.⁶⁷ Ordenó consultar a los Rarámuri de Huetosachi, Chihuahua, que reclamaron que autoridades federales, estatales y municipales ejecutaron el proyecto turístico Barrancas del Cobre sin consultarlos.⁶⁸ Ordena también a la Secretaría de Economía a consultar al pueblo wixárika, en Jalisco, dado que otorgó concesiones mineras dentro de su territorio, afectando su derecho a realizar sus peregrinaciones, y otros actos espirituales y culturales.⁶⁹ En Juchitán de Zaragoza, Oaxaca, se concedió una suspensión provisional para la implementación de un parque eólico para determinar si la Consulta a comunidades zapotecas para el proyecto Eólicas del Sur cumplió con los requisitos de ley.

Por otra parte, es común que las instancias a las que se ordena realizar tales consultas, la obstaculicen y se nieguen a realizarlas; o bien, hagan simulacros de lo que debería ser.

66 <http://www.cemda.org.mx/sienta-suprema-corte-precedente-en-caso-acueducto-independencia-para-reconocimiento-de-derechos-indigenas/>

67 Al respecto pueden verse los siguientes trabajos: Yacotzin Bravo Espinosa, Catalina López y Alejandra Navarro Smith-Sagástegui. Derechos colectivos y consulta previa: territorio cucapá y recursos pesqueros en Baja California, México; en Revista Colombiana de sociología vol. 37, n.0 2 JUL.-dic. 2014. Bogotá-Colombia pp. 43 - 64; Alejandra Navarro Smith. Reconocimiento de derechos diferenciados en la cultura jurídica central mexicana: apuntes desde el caso cucapá, en Enfoques, diarios de campo.<http://diariodecampo.mx/wp-content/uploads/2015/11/4.Reconocimiento-de-derechos-diferenciados-en-la-cultura-jur%C3%ADdica-central-mexicana-apuntes-desde-el-caso-cucap%C3%A1.pdf>.

68 Francisco López Bárcenas. El derecho de los pueblos indígenas de México a la consulta. <http://www.lopezbarcen.org/sites/www.lopezbarcen.org/files/derecho-consulta.pdf>.

69 María Isabel Arévalo Ahuja. Concesiones mineras en wirikuta, territorio sagrado: la defensa de los derechos culturales del pueblo wixárika (2010-2012). Tesis para obtener el grado de Maestría en Derechos Humanos y Democracia. FLACSO-México. 2013.

Cubren, según su perspectiva, una mera formalidad que mal documentan y, señalan haber cumplido con ese derecho. El vacío normativo se los permite.

Es el caso, por ejemplo del Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel). Tras las reformas constitucionales en la materia y la formulación de la Ley de Radiodifusión y Telecomunicaciones, y ante el derecho de pueblos y comunidades indígenas de contar con sus propios medios de comunicación, el Ifetel convocaría a una “Consulta indígena sobre los lineamientos para el otorgamiento de concesiones”. Tardío, pero al menos una señal de voluntad política de apertura. Como en otros casos, la ejecución de la consulta es, otra vez, mero formulismo que no cumple con los requisitos mínimos establecidos en el Convenio 169 y el Protocolo de la CDI.

Afortunadamente, las cosas no son tan sencillas para cerrar un expediente con simulaciones de esa naturaleza. Los instrumentos y la jurisprudencia internacionales han establecido pautas precisas que deben cumplirse. Y, hasta ahora, con sus matices, la SCJN ha buscado que así sea. Sin embargo, las resoluciones jurisdiccionales aún oscilan entre la visión garantista y la paternalista; entre la preeminencia de los derechos individuales a la búsqueda de su armonización con los derechos colectivos; entre la ortodoxia formalista a la comprensión del contexto socio-histórico en que se ejerce la autonomía política.

IV. PERSPECTIVA INTERCULTURAL: EL RETO

Los retos para el cumplimiento de los ODS tienen dos ejes que deben entrecruzarse. Por una parte, el que corresponde realizar a los Estados nacionales, con una perspectiva intercultural, para el diseño y reformulación de su entramado jurídico, estructura institucional y políticas públicas. La otra corresponde a los propios pueblos indígenas para defender y salvaguardar sus derechos, al tiempo de construir alternativas a las políticas depredadoras que enfrentan, pero que también respondan a sus problemáticas internas y a las aspiraciones de sus pobladores.

a. Armonización legislativa y construcción de indicadores

Es claro que en la actualidad los pueblos indígenas tienen fuertes presiones sobre su territorio, las riquezas de su biodiversidad y los recursos naturales (particular, pero no sólo los mineros y eólicos). Se mantienen férreamente subsumidos bajo el modelo de despojo clasista y colonial instalado por el capitalismo, como alternativa única al desarrollo y crecimiento en cualquiera de sus versiones y que ha dominado y ha sido impuesta autoritariamente, con matices diversos, sobre estos pueblos, sus recursos y sus territorios, y no sólo sobre ellos sino, como las cifras nacionales indican, sobre la mayoría de los mexicanos.⁷⁰

70 Del Val, op.cit.

Es claro también que estos embates se agudizarán. México ha firmado el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP por sus siglas en inglés) e iniciará el proceso de ratificación para que entre en vigor dentro de dos años entre Australia, Brunei, Darussalam, Canadá, Chile, Perú, Estados Unidos, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur y Vietnam.⁷¹ Ya la relatora de la ONU para pueblos indígenas ha alertado los riesgos del TPP: favorece a las empresas por encima de los derechos humanos, privilegia los intereses económicos de las compañías transnacionales sobre los derechos de la población nativa (indígena o no).⁷²

Es por ello que una primera señal del gobierno mexicano de caminar en la vía del respeto y fortalecimiento de los derechos de los pueblos indígenas, se daría en varias vertientes normativas: a) La no ratificación del TPP en los términos actuales; b) La promulgación de la ley de consulta libre, previa e informada; c) La adecuación de la legislación mexicana a los instrumentos internacionales en materia indígena; d) La adecuación en todas las entidades federativas de esos avances normativos, pues mientras en entidades como Durango, su Constitución local reconoce a los pueblos indígenas como sujetos de derecho (artículo 39);⁷³ en otros, como en Oaxaca, la Federación ha realizado observaciones a este reconocimiento y ha obstaculizado la aprobación de reformas constitucionales con el más amplio catálogo de derechos de los pueblos indígenas del país; e) La construcción de indicadores adecuados para la diversidad mexicana; f) La construcción de políticas públicas con la participación de los pueblos indígenas.⁷⁴

En la consecución de los ODS es vital para los pueblos indígenas contar con este entramado normativo e institucional. No basta. Debe incorporarse la perspectiva intercultural para la construcción de los indicadores que correspondan a realidades y cosmovisiones distintas, y que han sido dejadas de lado.

b. El movimiento indígena⁷⁵

Hay luchas y resistencias que se establecen desde un espacio concreto; la comunidad, que se rebela contra los proyectos extractivos, de exfoliación de recursos o de agresión al territorio. Sin embargo, desde 2001, luego del retiro del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) a las montañas del sureste mexicano tras la reforma constitucional que no respetaron los Acuerdos de San Andrés firmados con el gobierno federal, el

71 Granados, Ulises (2014). México y el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP): oportunidades y retos. Revista Análisis. México y la Cuenca del Pacífico. Enero – abril.

72 Alertan que Acuerdo Transpacífico amenaza a los pueblos indígenas: <http://www.nodal.am/2016/02/alertan-que-acuerdo-transpacifico-amenaza-derechos-de-los-pueblos-indigenas/>

73 Reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo; agosto de 2015.

74 <http://pagina3.mx/2016/01/por-veto-de-segob-congreso-de-oaxaca-no-aprobo-reforma-indigena/>

75 Varias de las ideas expuestas, surgen de la participación y reflexión colectiva en el “Seminario Internacional: cerrando la brecha de implementación”, organizado por CEPIADET, KAS y CIESAS. 5-6 de noviembre de 2015, Oaxaca, México.,

movimiento indígena se ha desarticulado en buena medida, se refugia en sus autonomías locales, pero no ha tejido una amplia red de reflexión, debate, movilización y lucha, como sí sucedió con el CNI (Congreso Nacional Indígena), el EZLN, e incluso la articulación de organizaciones indígenas en los 80-90.

Parte de la explicación puede devenir de que al convertirse en artículo 2º. constitucional en el piso y el techo de los derechos de los pueblos indígenas, pese a sus limitaciones y pese a que fue rechazado por el movimiento indígena, al tiempo parece haberse convertido en un desmovilizador de los pueblos. Hay ejemplos documentados de cómo en América Latina el reconocimiento de la autonomía, al constreñirse a espacios subnacionales, es usado para fragmentar al movimiento indígena.⁷⁶

Sin dejar a un lado que hay al mismo tiempo un embate contra los territorios y pueblos indígenas. Pero las resistencias, parecen depender de las capacidades locales de sus habitantes, más que en la respuesta articulada del movimiento. En ese sentido, también, tal vez en parte por el resquemor y el rechazo a todo lo estatal-gubernamental, se abandonan o no se acompañan los espacios políticos conquistados, siendo estos un derecho ganado.

Por tanto se requiere revitalizar el movimiento indígena, a partir de una evaluación auto-crítica, la búsqueda de nuevas estrategias para la resistencia con el empleo de los nuevos instrumentos constitucionales, con el mantenimiento de la memoria histórica, con el tejido de redes amplias de articulación política y movilización social; y con la defensa de los espacios políticos e institucionales conquistados (las estructuras estatales y las instituciones generadas por las políticas del reconocimiento, como la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas o las secretarías de asuntos indígenas de las entidades federativas).

Una herramienta fundamental es la defensa judicial de los derechos a partir del litigio estratégico y acudiendo a instancias nacionales e internacionales. Se requieren alianzas estratégicas con otros sectores de la sociedad y con la academia para lo cual debe emplearse el diálogo intercultural.

Es probada la capacidad de resistencia de pueblos y comunidades, es necesario ahora acompañarla profundizando el análisis y la reflexión que permitan generar alternativas para el desarrollo en el contexto actual y dotar de contenidos a principios filosóficos como el buen vivir, los planes de vida, la comunalidad. Es por eso necesario dar la lucha desde el terreno epistémico; resistir, pero también construir.

76 Xóchitl Leyva, Araceli Burquette y Shannon Speed, (2008). **Gobernar en la diversidad. Experiencias indígenas desde América Latina.** CIESAS-FLACSO. México

Tampoco significa que no se esté haciendo nada. Hay la presencia de nuevas formas en que los movimientos se manifiestan “van desde las redes sociales, foros internacionales, denuncias públicas y creando medios de comunicación, instalando radios comunitarias o vía internet. Todas estas acciones colectivas que la mayoría de las veces involucran actores de diferentes estados, superan las formas tradicionales de organización, jerárquicas, las más de las veces corporativas y clientelares, que luchan por espacios dentro del aparato gubernamental”. (López Bárcenas).

Y, por supuesto, hay luchas de resistencia a lo largo y ancho del país en defensa del territorio, la autonomía política, los recursos naturales, la propiedad inmaterial, el maíz nativo, la medicina tradicional, la herbolaria, entre un abanico de motivos que movilizan a los pueblos y comunidades. Con estas luchas, que se repiten en otros lugares y con la lógica de defensa enunciada, pueblos indígenas están planteando “los problemas jurídicos y políticos más fuertes en términos de demandas socioculturales, dado que con ellas interpelan la racionalidad misma del reparto social, de la base individual del derecho y de la soberanía del Estado-nación”.⁷⁷

V. CONCLUSIONES

Los ODM tuvieron un impacto importante en los países del orbe. México no es la excepción. Hubo avances innegables, pero los indígenas prácticamente estuvieron excluidos de ellos. Esta situación se debió a varios factores: políticas públicas que homogeneizan a la población y hacen a un lado la diversidad; programas asistencialistas, clientelares y corporativos, cuya finalidad es electoral antes que el de eliminar o disminuir la desigualdad; un modelo económico impuesto, ajeno a la cosmovisión indígena; territorios indígenas en tensión permanente, en tanto son fuente de riquezas naturales y son codiciadas por empresas extractivas transnacionales y una lógica de mercado propio de las sociedades capitalistas.

Los ODS repiten las limitaciones. La pluriculturalidad sigue excluida; con ello, las concepciones de eso que denominamos “desarrollo” y, por tanto, los indicadores siguen sin tener correspondencia con lo que se plantea en esos objetivos. Por supuesto, esto no es blanco y negro, sino con un amplio abanico de matices: algunas políticas públicas, reformas legislativas y actuaciones institucionales, reconocen esa diversidad cultural. Otras en cambio, son diseñadas desde una óptica paternalista, clientelar, electoral y sujeta a la imposición de un modelo de desarrollo ajeno.

En el centro de estas tensiones se encuentra un entramado jurídico e institucional adverso a los pueblos indígenas. Aun cuando en las últimas décadas los instrumentos internacionales han reconocido sus derechos, topan con legislaciones nacionales que

⁷⁷ Hopenhayn, op. cit. p. 175.

las obstaculizan o con la falta de regulación que impide su ejercicio, la llamada brecha de implementación. El Derecho es usado como instrumento que legaliza la devastación, pero también como arma de defensa para evitarla; en gran medida depende del andamiaje normativo vigente. La armonización del marco jurídico con los instrumentos internacionales debe realizarse a la brevedad.

Con todo, como hemos visto, son los pueblos indígenas los que continúan en esta batalla. En Oaxaca, la Coordinadora de Pueblos Unidos por la Defensa del Agua (COPUDA), ganó un litigio en los tribunales federales, que ordenan a la Comisión Nacional del Agua (CNA) realizar una consulta en el valle de Ocotlán para la posible modificación al Decreto de Veda de 1967.⁷⁸ En Ciudad Ixtepec, Oaxaca, el modelo comunitario para producir energía eólica, propuesto por la Comunidad Agraria e Indígena Zapoteca de Ciudad Ixtepec, fue obstaculizado por la Comisión Federal de Electricidad, al establecer requisitos que no se pueden cumplir por la comunidad⁷⁹.

La Unión Liberal de Ayuntamientos de la Sierra Norte de Oaxaca (integrada por 26 municipios), firma un acuerdo de colaboración con el Patronato Pro Defensa y Conservación del Patrimonio Cultural y Natural de Oaxaca (ProOax) de luchar a favor del maíz nativo y en contra de la siembra de transgénicos en esa región con el fin de proteger su biodiversidad y defender sus recursos forestales.⁸⁰

En Guerrero, las policías comunitarias —aglutinadas en la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC) y la Unión de Pueblos y Organizaciones del Estado de Guerrero (UPOEG), desde hace varios lustros se hacen cargo de la seguridad de sus comunidades.

En Yucatán, mayas obtuvieron un amparo contra la siembra de soya transgénica por parte de la empresa Monsanto. Comunidades con extensas y ricas zonas boscosas de Oaxaca, Michoacán y Guerrero, destacan por su potencial de aprovechamiento de recursos forestales y han incursionado en mercados muebleros.

78 Entre 2007 y 2008 la COPUDA solicita a la CNA, la revisión y modificación del Decreto de Veda de 1967, proponiendo un “trato diferenciado” a los pequeños agricultores que realizan obras para la recarga del subsuelo, recibiendo una respuesta negativa. Tras un largo litigio en 2013 el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa emite una resolución en la que mandata a la CONAGUA ejecutar la consulta, misma que no se ha realizado. La cronología y sistematización de esta lucha se encuentra en: Centro de Derechos Indígenas Flor y Canto (2011). **Sistematización del Proceso Social por la Defensa y el Cuidado del Agua**. México.

79 La Comunidad Agraria e Indígena Zapoteca de Ciudad Ixtepec inició en 2008 un diálogo con las autoridades federales en del área energética con el fin de establecer el primer proyecto eólico comunitario de América Latina, un proyecto de 200 millones de dólares con respaldo de inversionistas sociales de diversos países. Este diálogo incluyó reuniones con altos funcionarios de gobierno (por ejemplo, con el Secretario de Energía el 26 de octubre de 2011), pero se estrelló con el requerimiento de que la comunidad presentara estados financieros auditados demostrando que contaba con 50 millones de dólares de capital contable, más una garantía líquida de 7 millones de dólares. **Carta abierta de 15 Comunidades Agrarias y Ejidos del Istmo de Tehuantepec dirigida al Presidente de la República y Congreso de la Unión**; 2 de agosto de 2014.

80 <http://snlibretransgenicos.blogspot.mx/2015/01/mas-firmas-para-defender-el-maiz.html>; enero 26 de 2015.

Los pueblos indígenas continúan en la batalla por la defensa de sus territorios, su biodiversidad, su libre determinación y su cultura. Los ODS no pueden explicarse, ni incidir en gran escala, ni aliviar la desigualdad, si no considera a la diversidad cultural, expresada en los pueblos indígenas, y no reconoce las prácticas distintas que éstos tienen y que hacen posible su permanencia, resistencia y fortaleza histórica.

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo 196/SE/22-10-2015 del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Guerrero, mediante el cual se aprueba el informe de la consulta realizada en el municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero.

Álvarez Ledesma, Mario I. y Roberto Cippitani (Coordinadores). ***Diccionario analítico de derechos humanos e integración jurídica***. ISEG-ITESM, 2013, pp. 484.

Arévalo Ahuja, María Isabel. ***Concesiones mineras en wirikuta, territorio sagrado: la defensa de los derechos culturales del pueblo wíkarika (2010-2012)***. Tesis para obtener el grado de Maestría en Derechos Humanos y Democracia. FLACSO-México. 2013.

Bonilla Maldonado, Daniel. ***Los derechos de las minorías culturales y las desigualdades de clase***; en Laura Giraudó (ed.) (2008). *Derechos, costumbres y jurisdicciones indígenas en la América Latina contemporánea*. CEPC. Madrid, España.

Bravo Espinosa, Yacotzin, Catalina López y Alejandra Navarro Smith-Sagástegui. ***Derechos colectivos y consulta previa: territorio cucapá y recursos pesqueros en Baja California, México***; en Revista Colombiana de Sociología vol. 37, n.0 2 Jul.-Dic. 2014. Bogotá-Colombia.

Centro de Derechos Indígenas Flor y Canto (2011). ***Sistematización del Proceso Social por la Defensa y el Cuidado del Agua***. México.

CEPAL- CELADE han elaborado (2015) el "Documento para la incidencia": ***Pueblos indígenas y ODS: Propuesta de indicadores prioritarios, en el que establecen la necesidad de construir otros parámetros de medición***, si bien con un énfasis más limitado que el anterior.

CIDH (2009). ***Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos***..

Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México (CDPIM). ***Estudio de la Minería en México. Un análisis comparado con Canadá***. s/f

Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México. ***La energía eólica en México. Una perspectiva social sobre el valor de la tierra***. s/f

Consejo Económico y Social de la ONU (CES-ONU). ***Estudio sobre las industrias extractivas en México y la situación de los pueblos indígenas en los territorios en que están ubicadas estas industrias***. 14 de febrero de 2013.

Consejo Económico y Social de la ONU. **Estudio sobre las industrias extractivas en México y la situación de los pueblos indígenas en los territorios en que están ubicadas estas industrias**. 14 de febrero de 2013.

Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 149.

Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172.

Daniela Barragán, **Coneval y ONGs se indignan con la nueva medición: "Inegi bajó la pobreza por decreto estadístico"**, <http://www.sinembargo.mx/15-07-2016/3067529>, (15 de julio de 2015).

Del Val, José (coordinador), **Los pueblos indígenas y los indicadores de bienestar y desarrollo. Informe preliminar**. UNAM, 2008.

Del Val, José (Enero, 2014). En un modelo extremo de desigualdad social [versión electrónica]. México Social. Recuperado el 2 de julio de 2016 de <http://mexicosocial.org/index.php/secciones/especial/item/439-en-un-modelo-extremo-de-desigualdad-social?tmpl=component&print=1>

Durand Ponte, Víctor Manuel (2010). **Desigualdad social y ciudadanía precaria**. Siglo XXI Eds.-UNAM. México, p. 266.

Granados, Ulises (2014). México y el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP): oportunidades y retos. Revista Análisis. México y la Cuenca del Pacífico. Enero – abril.

Grunstein-Dickter, M.: **Contra el viento: regulación, crisis social y cambio institucional en el Corredor Eólico del Istmo**; en Economía, Sociedad y Territorio, vol. xvi, núm. 51, 2016, 485-517.

Guía de Ocupación Superficial. Alianzas Estratégicas para la Promoción y el Desarrollo de la Competitividad del Sector Minero Mexicano, elaborada por la Secretaría de Economía del Gobierno Federal.

Hernández Castillo, Aída (2001). **Entre el etnocentrismo feminista y el esencialismo étnico. Las mujeres indígenas y sus demandas de género**. Revista Debate feminista. Año 12, México, pp. 206-229;

Hopenhayn, Martín (2007). **La dimensión cultural de la ciudadanía social**, en Fernando Calderón (coordinador), Ciudadanía y desarrollo humano. Siglo XXI Eds.-PNUD. Argentina, p. 174.

INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

INEGI. Tabulados de la Encuesta Intercensal 2015.

Juan Martínez, Víctor Leonel. **Multiculturalidad, ciudadanía y derechos humanos en México. Tensiones en el ejercicio de la autonomía indígena.** Colección de Textos sobre Derechos Humanos. CNDH, 2016.

López Bárcenas, Francisco. El derecho de los pueblos indígenas de México a la consulta. <http://www.lopezbarcenass.org/sites/www.lopezbarcenass.org/files/derecho-consulta.pdf>.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México. Informe de avances 2015. Oficina de la Presidencia de la República, 2015.

Navarro Smith, Alejandra. Reconocimiento de derechos diferenciados en la cultura jurídica central mexicana: apuntes desde el caso cucapá, en Enfoques, diarios de campo. <http://diariodecampo.mx/wp-content/uploads/2015/11/4.Reconocimiento-de-derechos-diferenciados-en-la-cultura-jur%C3%ADdica-central-mexicana-apuntes-desde-el-caso-cucapá.pdf>.

PNUD (2010). **Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México. El reto de la desigualdad de oportunidades.**

Programa ONU-REDD. **La tenencia de los territorios indígenas y REDD+ como un incentivo de manejo forestal: el caso de los países mesoamericanos.** 2012

Sarukhán, J., et al. 2009. **Capital natural de México. Síntesis: conocimiento actual, evaluación y perspectivas de sustentabilidad.** Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, México

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015.

Sierra, Teresa (2009). **Las mujeres indígenas ante la justicia comunitaria. Perspectivas desde la interculturalidad y los derechos,** en Desacatos, Año 7, No. 31, septiembre-diciembre. CIESAS. México, pp. 73-88

Stavenhagen, Rodolfo (2004). **Los pueblos indígenas y sus derechos. Informes Temáticos del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas.** UNESCO, 2008.

Vinding, Diana y Cæcilie Mikkelsen (compiladoras). **El mundo indígena 2016.** Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), 2016.

Xóchitl Leyva, Araceli Burquette y Shannon Speed, (2008). **Gobernar en la diversidad. Experiencias indígenas desde América Latina.** CIESAS-FLACSO. México

Zavala, Paola (2012), "El Istmo: violencia en vez de negociación", Nexos, México, <<http://redaccion.nexos.com.mx/?p=3844>>, 3 de julio de 2016.

Artículos periodísticos y portales informativos:

Alejandra Meza Velarde. **Nestlé: apropiación privada de agua del volcán Iztaccíhuatl, México.** <https://ewwaunel.wordpress.com/2011/01/18/nestle-apropiacion-privada-de-agua-del-volcan-iztaccihuatl-mexico/>

Alertan que Acuerdo Transpacífico amenaza a los pueblos indígenas: <http://www.nodal.am/2016/02/alertan-que-acuerdo-transpacifico-amenaza-derechos-de-los-pueblos-indigenas/>

Ángel Díaz Barriga, **Hacia una alternativa**, en www.educacionfutura.org/hacia-una-alternativa-angel-diaz-barriga/9

CNDH. Comunicado de Prensa CGCP/178/16. Ciudad de México, a 23 de junio de 2016. http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2016/Com_2016_178.pdf. Consultado 5 de julio de 2016.

Érika Ramírez. **Estallan 300 conflictos socioambientales en México**, en Contralínea, periodismo de investigación. Junio 19 de 2016.

Fabiola Ortiz. Objetivos de desarrollo sostenible olvidan a los indígenas; en <http://www.ipsnoticias.net/2015/11/objetivos-de-desarrollo-sostenible-olvidan-a-los-indignas/>. Consultado el 3 de julio de 2016.

Fidel Pérez Díaz, **El caso del plagio de la blusa Xaam nixuy de Santa María Tlahuitoltepec.** <http://www.jornada.unam.mx/2015/12/12/oja-santa.html>

<http://pagina3.mx/2016/01/por-veto-de-segob-congreso-de-oaxaca-no-aprobo-reforma-indigena/>

<http://snlibretransgenicos.blogspot.mx/2015/01/mas-firmas-para-defender-el-maiz.html>; enero 26 de 2015.

<http://www.proceso.com.mx/420004/otorga-la-scjn-amparo-a-apicultores-mayas-contramonsanto>

<http://www.proceso.com.mx/433809/congreso-chiapas-avala-renuncia-juanititas-en-dos-municipios-las-sustituye-hombres>

Manuel Gil Antón, **Problema o solución**. www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/manuel-gil-anton/nacion/politica/2016/07/2/problema-o-solucion

Posicionamiento de CONEVAL a los cambios realizados por el inegi en la captación del ingreso de los hogares. <http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-de-prensa-003-CONEVAL.pdf>

TÍTULO: DE LOS ODM A LOS ODS, DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS

*Autora: Rosa Montalvo Reinoso **

RESUMEN

El Perú logró alcanzar algunas de las metas planteadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), tales como las relacionadas con la pobreza, pobreza extrema y mortalidad infantil. Sin embargo, pese al sostenido crecimiento económico, no se ha logrado superar las brechas de desigualdad, que siguen siendo muy grandes, especialmente en relación con los pueblos indígenas, constituyendo éste uno de los principales desafíos de los recién adoptados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Los ODS contienen aspectos fundamentales en la agenda indígena, aunque los pueblos indígenas no sean nombrados explícitamente en todos los objetivos y metas. Para lograr que estos objetivos alcancen a los pueblos indígenas, se requiere una serie de acciones que, contando con el protagonismo de los propios pueblos, se dirijan a reducir las brechas económicas, sociales y políticas que aún enfrentan los pueblos indígenas. En este texto, se plantean algunas propuestas de acción al respecto.

*Agradezco al proyecto Participa UE/KAS, por invitarme a participar en esta edición y en el Foro internacional Cumplimiento y balance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en comunidades indígenas, desafíos de los nuevos Objetivos de Desarrollo Sustentable". A Madeleine Pérusse y a Pablo Hartill por sus aportes a la elaboración de este texto.

A. SPECTOS GENERALES SOBRE EL ESTADO DEL ALCANCE DE LOS ODM EN LOS CONTEXTOS NACIONALES

El presidente Ollanta Humala, en el foro “Éxito de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: aceleración de las medidas y colaboración para conseguir resultados”, que se realizó en septiembre del 2013 en el marco de las actividades por el 68° periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, declaró: “El Perú ha escogido el camino que combina responsabilidad económica con sensibilidad social, en un ambiente político de democracia y respeto a los derechos humanos. Se ha podido así lograr un promedio de crecimiento sostenido durante la última década, aumentos importantes del PIB per cápita y una significativa reducción de la pobreza”.¹ En este espacio, el presidente también señaló que, pese a los avances en el logro de los objetivos, aún existen grandes brechas que enfrentar y tienen que ver con la injusticia y la desigualdad.

En ese sentido, un reciente informe del medio digital Ojo Público da cuenta de las enormes brechas que existen en la actualidad. Señala la periodista Nelly Luna, autora de este informe, que, en el país, “el optimismo se concentró en evidenciar la reducción de la pobreza y silenció la desigualdad de ingresos. Mientras que el salario mínimo de un peruano alcanza los 850 soles, el ingreso promedio de cada persona en el hogar de un multimillonario supera los S/.300 mil al mes.”²

Por otra parte, en el Perú, donde la discriminación y el racismo son estructurales y en ellos se sustenta buena parte de las desigualdades que vive la población, no puede soslayarse del análisis las múltiples exclusiones que viven las personas por su origen étnico, su fenotipo o su género. Los investigadores Benavides y Valdivia llaman la atención sobre las políticas dirigidas únicamente a la reducción de la pobreza en contextos en que la exclusión tiene varias fuentes señalando que:

“Las políticas que se proponen disminuir la pobreza únicamente en términos absolutos pueden ser limitadas para una sociedad en la que existen procesos paralelos de exclusión entre grupos. Reducir la pobreza en términos globales puede darse al mismo tiempo que se perpetúan o incluso acentúan las diferencias entre determinados grupos, en la medida que no se han transformado los factores culturales e institucionales que excluyen a algunos de ellos.”³

El racismo y la discriminación son aún una constante cotidiana que afecta severamente la posibilidad de que personas pertenecientes a pueblos indígenas o afroperuanos ac-

1 Presidencia de la República del Perú, “Perú logró Objetivos de Desarrollo del Milenio antes del plazo previsto para el 2015”, expuso mandatario en la ONU”, 23 de septiembre del 2013. <http://www.presidencia.gob.pe/peru-logro-objetivos-de-desarrollo-del-milenio-antes-del-plazo-previsto-para-el-2015-expuso-mandatario-en-la-onu>

2 Nelly Luna Amancio, “El milagro económico que no frenó la desigualdad en el Perú”, Ojo Público, julio del 2016. <http://ojo-publico.com/252/el-milagro-que-no-freno-la-desigualdad>

3 Martín Benavides y Martín Valdivia, *Metas del milenio y la brecha étnica en el Perú* (Lima: GRADE, 2004), 2.

cedan a derechos y gocen de servicios públicos de calidad y con pertinencia cultural, pese al avances en cuanto en el reconocimiento de las diversidades étnicas y culturales.

El logro de algunos objetivos, incluso alguno antes de la fecha establecida, fue posible tanto por la inversión en políticas sociales, como por la articulación de diversos programas estatales, la instalación en el 2001, durante el gobierno de transición, de la Mesa de Lucha contra la Pobreza, que logra articular acciones con diferentes sectores de la sociedad civil, y la creación, en el 2011, de un ente rector de las políticas sociales, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, que articuló las políticas sociales y posibilitó una mejor focalización y un mejor seguimiento de parte de la sociedad civil a las políticas sociales, aunque aún persisten grandes las brechas, que afectan especialmente a algunos colectivos.

Entre los sectores en el país que viven las mayores vulnerabilidades tenemos a los Pueblos indígenas. Cabe mencionar que, aunque no hay estadísticas claras sobre la cantidad de población indígena que existe en el país, pues en los datos oficiales solo se toma la variable lengua, lo que ocasiona un subregistro. Un estudio realizado por la Comisión Económica de América – CEPAL, en base al censo del 2007 señala que en el Perú: “5,5 millones de personas vivían en hogares en los que el jefe o su cónyuge tenían como idioma materno el quechua (que a su vez representa el 85% del total de personas en hogares en el que el idioma materno del jefe o su cónyuge era indígena) y 700.000 personas en hogares aymara (un 11% siguiendo el mismo criterio)”⁴, a lo que se deben agregar más de 300 mil personas que pertenecen a los distintos pueblos indígenas amazónicos.

A continuación, vamos a hacer un recorrido por cada uno de los objetivos y el logro de las metas, resaltando también las limitaciones que se han tenido de manera particular en la población indígena.

ODM 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre

Este objetivo es central porque la pobreza limita el ejercicio de otros derechos. Este ODM constaba de tres metas: a) reducir a la mitad el porcentaje de personas que viven en pobreza extrema (ingresos inferiores a un dólar por día), b) lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos y todas, y c) reducir a la mitad la proporción de personas que padecen hambre.

Sobre la primera meta tenemos que, según el Instituto Nacional de Estadísticas, esta meta se logró 8 años antes de lo previsto. Mientras en el año 1991 la población en situación de pobreza alcanzaba el 54,4% de la población⁵ y la pobreza extrema el 23%,

4 CEPAL. Los pueblos indígenas de América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de derechos. Santiago de Chile, 2013, 103

5 INEI: Perú: Evolución de los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio al 2012, enero 2014

en el año 2015, la pobreza había descendido a un 21,77%, es decir, más de la mitad y la pobreza extrema a 4,07%,⁶ lo que significa que millones de peruanos y peruanas salieron de esta situación en este horizonte temporal.

Sin embargo, aunque los porcentajes dan cuenta de estos grandes logros, es importante colocar el lente en las zonas en donde se mantienen altos niveles de pobreza y de pobreza extrema, porque esa es precisamente la expresión de las brechas que existen en el país entre regiones, zonas urbana y rural y pueblos indígenas, afroperuanos y otros sectores de la sociedad. En la Sierra, la pobreza afectó al 32,5% de la población, sobre todo en la zona rural en donde alcanza el 49% en la Selva alcanza al 28,9% y en la Selva rural al 41,1%. La Costa y Lima y Callao son las regiones en donde encontramos menos incidencia de pobreza, con un 13,8% en el primer caso y un 11% en el segundo, pero en la costa rural tenemos 30,6%. En el caso de Lima Metropolitana (Provincia de Lima y Callao), la pobreza incidió en el 11,0 % de su población

En el área rural la pobreza extrema alcanzó al 13,9% de su población, y en el área urbana sólo en al 1,0%, lo que refleja las grandes disparidades entre las dos áreas y si analizamos por regiones los porcentajes aumentan. Así por ejemplo en la Sierra rural, el 16,5% de sus habitantes son pobres extremos.⁷ En ese sentido, cabe mencionar que, pese a las dificultades que existen en el país para determinar con exactitud la población indígena, aún se puede inferir que la población indígena es en su mayoría rural, aunque esto está cambiando paulatinamente.

Tomando en cuenta el idioma materno, único indicador de etnicidad, tenemos, por ejemplo, que Apurímac, Ayacucho y Huancavelica, todos con una proporción de población de más del 60% que tiene el quechua como lengua materna, tienen tasas de pobreza extrema entre 8,8% y 12,3%. En el año 2015, la pobreza afectaba al 33,4% de las personas que mencionaron tener como lengua materna el quechua, aymara o algún idioma amazónico, siendo casi el doble que en la población cuya lengua materna es el castellano que llega al 18,77%.⁸ En el estudio denominado *El estado de la niñez indígena en el Perú*, se menciona que:

“Las regiones donde se tiene una mayor proporción de niños, niñas y adolescentes indígenas son también aquellas donde se registran relativamente altas tasas de incidencia de pobreza. Entre las regiones con mayor incidencia de pobreza están las cuatro que concentran una mayor proporción de niños, niñas y adolescentes con lengua materna indígena: Huancavelica (82%), Apurímac (76%), Ayacucho (72%) y Puno (67%).”⁹

6 INEI: *Informe Técnico: Evolución de la Pobreza Monetaria 2009-2015*, 42

7 INEI *Evolución de la Pobreza Monetaria. Pobreza monetaria. 2009-2015 Informe técnico*, 2016, 48

8 Ídem, 55

9 Martín Benavides, Magrith Mena y Carmen Ponce, *El estado de la niñez indígena en el Perú* (Lima: UNICEF-INEI, 2010), 7.

Un caso que no se puede soslayar cuando se analiza la pobreza y la pobreza extrema es el de Cajamarca, que, siendo una región donde se encuentra una gran inversión minera, es la región con mayor índice de pobreza en el país, situación que se mantiene ya desde hace varios años, situándose su tasa de pobreza extrema entre el 16,6 y 23,9%¹⁰. Esta situación evidencia que, pese al crecimiento económico en el país, no se ha dado una adecuada redistribución, ni una mejor asignación del gasto público, ni políticas integrales que generen diversificación productiva y apoyo al sector agropecuario, actividad a la que se dedica la mayoría de la población cajamarquina, que, pese a los cambios poblacionales, sigue siendo mayoritariamente rural.

Las cifras evidencian que son las personas indígenas las que sufren entonces la mayor pobreza, lo que tiene que ver precisamente con su etnicidad, como lo mencionó Melania Canales Poma, vicepresidenta de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas del Perú - ONAMIAP, en el foro organizado por el proyecto Participa denominado “Cumplimiento y balance de los ODM en comunidades indígenas, desafíos de los nuevos ODS frente a la visión de desarrollo y la agenda de los pueblos indígenas”. “Nosotras”, dijo, “vemos las brechas de desigualdad y lo vemos por el tema de la discriminación que sufren los pueblos indígenas y por tanto la injusticia que se comete con los pueblos y las mujeres indígenas.”¹¹

En cuanto a la meta referida a lograr el pleno empleo productivo y el trabajo decente, que se incluyó en el 2008 cuando se procedió a una revisión de los objetivos, las últimas estadísticas del Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI para el 2012 señalan que 71 de cada 100 personas en edad de trabajar tenían un empleo, aunque no se hace una apreciación de la calidad de este empleo, siendo mayor la proporción en el área rural donde alcanza a 80 de 100, por el tipo de actividad a la que se dedica la población.¹²

Estas cifras generales, sin embargo, invisibilizan las problemáticas conexas que encontramos en relación al empleo, como el hecho de que muchas veces no son empleos con estabilidad y suelen ser precarios e intermitentes, con baja remuneración y largas jornadas de trabajo.

En relación a la meta 3, “reducir a la mitad la proporción de personas que padecen hambre”, se consideraron 3 indicadores para medir los resultados, que tienen que ver con a) el porcentaje de niños y niñas con desnutrición global; b) el porcentaje de niños y niñas con desnutrición crónica y c) el porcentaje de población con déficit calórico.

10 INEI. Informe Técnico: Evolución de la Pobreza Monetaria 2009-2015, 50

11 Foro, Cumplimiento y balance de los ODM en comunidades indígenas, desafíos de los nuevos ODS frente a la visión de desarrollo y la agenda de los pueblos indígenas”. Junio del 2016 Apuntes personales

12 Perú: Evolución de los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio al 2012, 20

Esta meta es sumamente importante, pues una buena nutrición sienta bases firmes para que una persona desarrolle todas sus capacidades productivas e intelectuales y por ende tenga las condiciones para desarrollar sus potencialidades y tener condiciones de vida dignas. En este punto, encontramos que en el país se avanzó hacia una reducción de la desnutrición tanto global como crónica, lográndose la meta establecida, que era llegar a 18,7%. Así, por ejemplo, del 2011 al 2014, se redujo la desnutrición crónica en un 5% a nivel nacional, pasando de un 19,5% a 14,4%. Sin embargo, en la población rural, este porcentaje es de 32,3% y en regiones como Huancavelica, hasta el 34,0% de las niñas y los niños tienen desnutrición crónica¹³. Un estudio realizado con datos del 2013 (Flores Bendezú, Calderón, Rojas y Alarcón Matutti, 2014) también da cuenta de los altos niveles de desnutrición y anemia que se mantienen en los pueblos indígenas amazónicos. Señalan las autoras que: “Al analizar la presencia de desnutrición crónica y anemia en niños menores de cinco años, se estimó que la prevalencia de desnutrición crónica era de 43,0% (IC95% 35,5% a 50,5%) y de anemia 43,5% (IC95% 35,5% a 51,5%)”¹⁴. (p. 137)

ODM 2: Lograr la enseñanza primaria

La educación es un derecho fundamental y un factor clave para enfrentar situaciones de pobreza y adversidades, pues provee de los recursos y capacidades para resolver problemas, relacionarse con otras personas y aprovechar nuevas oportunidades. La educación primaria es un puntal básico para acceder a los otros niveles educativos y en ese sentido, el logro de la universalización de la primaria abre las posibilidades para avanzar y ampliar el ejercicio del derecho a la educación. La meta de asegurar que, para el año 2015 los niños y las niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria tenía los siguientes indicadores p: 1) Tasa neta de matrícula en la enseñanza primaria universal; 2) Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de enseñanza primaria y 3) Tasa de alfabetización de personas de 15 a 24 años de edad, mujeres y hombres.

En el Perú, ha habido importantes logros en cuanto a esta meta y se ha elevado el acceso a la educación primaria, llegando casi a la universalización. Según datos oficiales la tasa neta de matrícula se elevó 4.6, pasando del 91.5% en el 2002 a 96% en 2012. En la zona rural también subió, pasando en este mismo período de 89.7% en 2002 a 96% (2012), es decir 6.3 puntos. Debe mencionarse que hay regiones que están muy cerca de cumplir la meta como Arequipa (97.5%), Cusco (97.8%), Moquegua (97.7%), Tacna y Tumbes (97.6% cada uno), Provincia Constitucional del Callao y Huancavelica (97.3%)

13 “Estadísticas”, Instituto Nacional de Estadística e Informática, consultado el 8 de julio 2016. <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/economia/#url>

14 Janet Flores Bendezú, Juan Calderón, Betty Rojas y Edith Alarcón Matutti, “Desnutrición crónica y anemia en niños menores de 5 años de hogares indígenas, Análisis de la Encuesta Demográfica”, *Anales de la Facultad de Medicina* 76, n° 2 (2014): 137.

y Apurímac (97.4%) en estos dos últimos casos, se han dado estos avances pese a que son regiones con altos niveles de pobreza.¹⁵

Este alto nivel de tasa de matrícula se encuentra también en zonas de pobreza y pobreza extrema, gracias al Programa Juntos, programa de transferencias condicionadas dirigido a aliviar la pobreza, que tiene entre sus condicionalidades la obligatoriedad de la asistencia escolar para que las familias puedan recibir el incentivo económico de 200 soles bimensuales. Es importante también señalar que, en el país, a nivel de primaria, la brecha de género se ha cerrado, tanto en las zonas urbanas como las rurales y en población indígena. Debe por otra parte, señalarse que aún no se logra que niños y niñas terminen la primaria a los 11 años de edad. En la costa lo logran el 78.2%, mientras que en la Sierra y en la Selva solo lo logran al 60.6% y 58.1% respectivamente.¹⁶

El hecho de que se haya ampliado el acceso educativo en primaria no ha significado que todos los pueblos indígenas tengan las posibilidades de fortalecer sus identidades y educarse partiendo de sus propias matrices culturales y sus propios sistemas de aprendizaje. Más bien han visto como se imponía una propuesta educativa tendiente a la homogenización, en una lengua que no es la de sus pueblos, con contenidos alejados de sus realidades. Así tenemos que por ejemplo para el año 2008, según *El Estado de la niñez indígena en el Perú*, del total de estudiantes que hablan una lengua indígena, solo un 38% asistió a una institución Educación Intercultural Bilingüe EIB.¹⁷

Actualmente, gracias al esfuerzo que se viene desarrollando por el Ministerio de Educación y por las exigencias de las organizaciones indígenas se ha logrado que el 60% de escuelas donde estudian niños indígenas cuenten con maestros bilingües y el 88% con materiales educativos en su idioma¹⁸.

En cuanto al segundo indicador, relacionado con la permanencia en el sistema desde los seis hasta los once años, en términos generales y tanto en el área rural como urbana, se han dado grandes avances a nivel general. Así tenemos que en la Costa el 78.2% de los niños y niñas terminan la primaria a los 11 años de edad. En la Sierra y en la Selva el porcentaje desciende al 60.6% y 58.1% respectivamente.¹⁹ En cuanto a los pueblos indígenas un estudio publicado en el 2009 señala que entre los niños y niñas indígenas con mayor retraso escolar, que va de 3 a 8 años, se encuentran los niños y niñas de habla quechua y nativos de la Amazonía.²⁰ Es evidente entonces que todavía queda mucho

15 INEI, Perú: Tercer Informe Nacional de Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, 62

16 Idem, 64

17 Benavides, Mena y Ponce, *El estado de la niñez indígena en el Perú*, 19.

18 Teresa Tovar, "Perú Todas las Sangres. Agenda educativa post elecciones" Diario Uno, 27 de junio del 2016

19 INEI, Perú: Tercer Informe Nacional de Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

20 Enrique Vásquez, Annie Chumpitaz y César Jara, *Niñez Indígena y Educación Bilingüe Intercultural* (Lima: Care Perú, Educa, Save the Children, Tarea, Unicef, 2009), 46.

trabajo por hacer, especialmente con los pueblos indígenas, para lograr que todos los niños y las niñas terminen su ciclo de primaria en la edad que les corresponde.

En relación al indicador referido a la tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años de edad, hay que mencionar que, en junio del año 2011, el presidente Alan García declaró al Perú libre de analfabetismo, diciendo que:

“Hoy, gracias a Dios y al esfuerzo de muchísimos peruanos, nos reunimos en un día trascendental e histórico porque el Perú, después de 500 años, por fin es libre del analfabetismo. Somos libres del analfabetismo que aquejó, torturó y excluyó a tantos peruanos a lo largo de la historia.”²¹

Pese al entusiasmo mostrado por el Presidente, lamentablemente no puede decirse que ya se erradicó el analfabetismo, pues aún hay sectores de la población, especialmente mujeres, que son analfabetas. En el país, el analfabetismo sigue teniendo rostro de mujer indígena rural especialmente. Así tenemos que un 29,9% de mujeres que hablan un idioma indígena son analfabetas y solo el 7% de hombres. Mientras que entre las mujeres que hablan castellano solo encontramos un 5,1% de mujeres y un 2,1% de hombres. En el área rural los porcentajes son aún mayores llegando al 37,4% en mujeres y a un 9,7% en hombres, habiéndose reducido solo 7% desde el 2006.²²

El analfabetismo perpetúa la pobreza, la exclusión y la vulnerabilidad, teniendo además un impacto en la descendencia, pues el capital cultural acumulado de una madre aporta en el desarrollo de los hijos e hijas

ODM 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía

La meta de este objetivo fue eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin del año 2015, teniéndose para medir esta meta 3 indicadores: a) relación entre niñas y niños en la educación primaria, secundaria y superior; b) proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola; y c) proporción de puestos ocupados por mujeres en el parlamento nacional.

En relación al acceso de niños y niñas a la educación primaria, hay una alta cobertura y casi no hay diferenciación entre géneros, aspecto positivo de la ampliación de la cobertura educativa y de la implementación de programas sociales en zonas empobrecidas. Es interesante mencionar que en relación a la tasa neta de asistencia en primaria en el área rural y urbana se alcanza entre el 91 y 92%. En el caso del área urbana el porcentaje de niñas que asiste (91,0%) es menor que el de los niños, (92,8%). Lo contrario sucede

21 “El presidente Alan García declaró al país libre de analfabetismo”, El Comercio, 13 de junio del 2011. <http://elcomercio.pe/politica/gobierno/presidente-alan-garcia-declaro-al-pais-libre-analfabetismo-noticia-780527>

22 INEI, Brechas de género 2015: Avances hacia la igualdad entre mujeres y hombres, 215

en el área rural en la cual la asistencia de las niñas es mayor (92,0%) que la de los niños (91,5%). Existen también diferencias en el tiempo que terminan la educación primaria si se cruza la situación socioeconómica y el género. Así tenemos que entre las más pobres culmina la primaria a los 11 años, el 52.1% de mujeres y el 46,5% de hombres, mientras que entre los que tienen más dinero lo hacen el 75.1% de las mujeres y el 82.8% de los hombres²³

A nivel de secundaria, no hay en este momento grandes diferencias de género en cuanto a la tasa neta de asistencia entre los 1 y 16 años de edad. Así tenemos que, en el 2014, 82,8% de mujeres en estas edades asistían a secundaria mientras también lo hacían 81,8% de hombres. Pero si analizamos el porcentaje de mujeres y hombres de 12 a 16 años de edad que asiste a educación secundaria al grado que corresponde para la edad, tenemos que en el área urbana en el 2014, lo hacen el 54% de mujeres y el 51 % de hombres, mientras en el área rural el 36,9% de las mujeres y el 34,9% de los hombres asisten al grado que le corresponde según la edad.²⁴

Un elemento adicional que debe tomarse en cuenta con relación a la asistencia escolar de las niñas, que se plantea en el Informe Nacional de Cumplimiento de los ODM del 2013 y refleja concepciones de género claramente inequitativas, es que son las niñas principalmente quienes dejan de asistir a clases en casos de problemas económicos o familiares,²⁵ pues tienen que dedicarse a las labores domésticas. Este hecho tiene un fuerte impacto en el futuro de las mujeres y en las posibilidades de salir de la pobreza, como señalan Vásquez y Monge: “Esta es una desventaja; y la consecuencia es que, dado el atraso educativo, estas mujeres y sus familias ven limitadas sus posibilidades de consumo y, por extensión, gozan de un menor nivel de bienestar.”²⁶

Finalmente, a nivel de educación superior, para el año 2014 encontramos que la tasa de matrícula entre los 17 y 24 años a nivel nacional, llegando a un 31,7% de mujeres y un 27,9 % de hombres a nivel nacional. Hay una gran diferencia entre el área rural y urbana sigue siendo la tasa de matrícula en el área rural del 17%, 7% en las mujeres y 14,2% en los hombres.²⁷

En cuanto al segundo indicador (proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola), tenemos que, en los últimos años, gracias a una serie de factores como el crecimiento económico, un mayor acceso a la educación, cambios en

23 INEI, Brechas de género 2015: Avances hacia la igualdad entre mujeres y hombres, 234

24 Idem. 247

25 Perú: Tercer Informe Nacional de Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, 83

26 Enrique Vásquez y Alvaro Monge, *Inversión necesaria para una educación adecuada de niñas y adolescentes rurales en el Perú* (Lima: Movimiento Manuela Ramos y Universidad del Pacífico, 2009), 7.

27 INEI, Brechas de género 2015: Avances hacia la igualdad entre mujeres y hombres, 265

la estructura productiva y mayor acceso a programas sociales, la participación de las mujeres en el mercado de trabajo ha aumentado, pasando del 58.4% en el 2001 al 65.2% en el 2011²⁸. Según el análisis estudio brechas de género (INEI 2015), el 68,8% de las mujeres trabajan en micro o pequeñas empresas y solo el 18,2 % trabajan en empresas con más de 51 trabajadores. Las principales ramas de actividad económicas en que encontramos mujeres son las de servicios (40,5%) y comercio (26,2%).²⁹

Es importante mencionar que, en relación al ingreso por trabajo, hay aún brechas entre hombres y mujeres, que vuelven a evidenciar la discriminación por género. La proporción de ingreso de las mujeres en relación a los hombres es del 67,9%, situación que no va variando desde el 2002. En el sector agropecuario, la distancia es mucho más grande, pues las mujeres ganan sólo el 61 % de lo que ganan los hombres³⁰.

Aunque no hay una data precisa sobre mujeres indígenas, se conoce que ellas se dedican más a la agricultura, lo que no mide este indicador, y al comercio. Hay una sub-representación de su mano de obra porque muchas veces su trabajo es considerado como ayuda y no reciben remuneración alguna. Si consideramos que la autonomía económica de las mujeres es fundamental para tener un mayor bienestar, es evidente que aún queda mucho por hacer para reducir las desigualdades de género, más aún cuando interactúan con otras formas de discriminación como la étnica, o con la pobreza.

Por otra parte, en relación al tercer indicador (proporción de puestos ocupados por mujeres en el parlamento nacional), la Ley de Cuotas, promulgada en 1997 y modificada en 2000, que establece que las listas de candidaturas deben tener por lo menos un 30% de mujeres u hombres, logró que las mujeres tengan una mayor representación parlamentaria, aunque con fluctuaciones. Mientras que en las elecciones de 1995, las mujeres representaban el 11,7% del total de congresistas, en el 2006, el 29%, y en el 2011, el 21% y el 2016 un 27%. En el caso de las mujeres indígenas, su representación ha sido mínima. En los últimos años, se ha contado con 4 parlamentarias indígenas y en las últimas elecciones, sólo salió elegida una mujer indígena. En el país, no existe una norma que posibilite la representación indígena.

ODM 4: Reducir la mortalidad infantil de niños y niñas menores de 5 años

La meta de este objetivo fue reducir la mortalidad de los niños y Se establecieron tres indicadores para corroborar si se cumplía este objetivo: a) tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años; b) tasa de mortalidad infantil y c) porcentaje de niños de 1 año vacunados contra el sarampión.

28 INEI, Tercer Informe Nacional de Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, 87

29 INEI, Brechas de género 2015: Avances hacia la igualdad entre mujeres y hombres, 315

30 idem

El país tiene grandes avances en este objetivo. Esto ha sido posible gracias a una mayor inversión en salud, una mejor focalización, la implementación de programas nutricionales y programas sociales articulados, la introducción de vacunas contra el rotavirus y neumococo, atención sanitaria al embarazo y al parto, una mayor cobertura de agua y saneamiento, la reducción del analfabetismo, el aumento de la educación básica, y la reducción de embarazos de alto riesgo gracias a la disminución de la fecundidad. Así tenemos que la meta establecida fue de 18 defunciones por mil nacidos vivos y se ha llegado a 15, aunque aún hay brechas en relación a las zonas rurales en donde encontramos aun 21 defunciones, aunque también se superó la meta que fue de 26 por mil nacidos vivos.

En cuanto a la tasa de mortalidad en la niñez también se avanzó, pues se llegó a 18 por cada mil, aunque en el sector rural se producen aún 35 muertes por 1000 nacidos vivos, siendo más del doble que la zona urbana en donde se producen 15.³¹

El Informe Nacional de Cumplimiento de los ODM del 2013 nos trae además el dato de que “la tasa de mortalidad infantil fue menor de la mitad en las mujeres que consideran que no hay justificación de ser golpeadas”³². Esto expresa cómo la violencia hacia la mujer tiene un impacto tanto en su desarrollo de las mujeres y como en las posibilidades de bienestar en la familia, expresando asimismo que la autonomía y el empoderamiento de las mujeres redundan en las mejores condiciones de vida de las familias.

En cuanto al último indicador, el Perú ya había cumplido con la meta de tener al 95% de niños y niñas de 1 año con vacuna contra el sarampión (SPR) antes de que se establezcan los ODM. Sin embargo, en base a la última data del Ministerio de Salud, la cobertura bajó a 92,9% en el 2012³³.

Sigue siendo un reto mejorar la calidad de la atención, especialmente en zonas rurales, dotar de equipos de mayor tecnología e incorporar un enfoque intercultural en las atenciones, pues muchas veces el maltrato a que se somete a las madres en los centros de atención es un factor para que no quieran asistir a los controles.

ODM 5: Mejorar la salud materna

Este objetivo tenía como metas: a) reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes entre 1990 y 2015; y b) lograr el acceso universal a la salud reproductiva.

La primera meta se estableció en 66,3 muertes por cada 100,000 nacidos vivos. La última medición en el país (Encuesta Demográfica y de Salud Familiar – ENDES 2015) demostró

31 INEI. Perú, Encuesta demográfica y de Salud Familiar 2015. Nacional y Departamental.

32 Informe Nacional de Cumplimiento de los ODM, 116.

33 “Indicadores Trazadores” Ministerio de Salud (sitio web). Consultada 10 de julio 2016. <http://www.minsa.gob.pe/index.asp?op=6#ESTAD%C3%8DSTICA>

que, entre 1990 y 2014, se había descendido un 64,9% (de 265 defunciones a 93) el número de mujeres que mueren debido a complicaciones de parto o post parto, pero pese a los avances considerables aún, como podemos ver, no se había llegado a la meta trazada.³⁴ Por otro lado, cabe mencionar que el promedio nacional esconde los datos por área de residencia, donde encontramos aún grandes brechas, pues si desagregamos por zona urbana y rural, tenemos que, en esta última, solo el 75% de partos fueron asistidos por algún personal de salud y son las mujeres sin educación o con solo primaria las que menos son atendidas por personal calificado.³⁵ Hay que señalar, sin embargo, que desde el 2005, está en vigencia la Norma técnica para la atención del parto vertical con adecuación intercultural, que resulta un avance para la atención de mujeres indígenas, dándoles la oportunidad de mantener sus propias formas de atención, mientras asiste también personal de salud.

La segunda meta, el acceso universal a la salud reproductiva, se basaba en 4 indicadores: a) tasa de uso de anticonceptivos, b) tasa de fecundidad adolescente, c) cobertura de atención prenatal y d) necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar.

En cuanto al primer indicador, el país mostró un avance en el uso de los distintos tipos de anticonceptivos desde inicios de los 90. La Encuesta Nacional de Hogares -ENAHO del 2015 indicó que 74,8% de las mujeres en edad fértil utilizaba algún tipo de anticonceptivo en el área urbana y en el área rural, el 74,1%. Hay que señalar que, en relación con el 2011, hay un ligero descenso del uso de anticonceptivos entre las mujeres de los diferentes niveles educativos, exceptuando las que tienen educación superior, donde hay un aumento del 1%. En todo caso, vale señalar que, en el área rural, en los últimos 24 años, hubo un gran incremento (33 %) del uso de anticonceptivos.

El segundo indicador, la tasa de fecundidad adolescente, en la última medición, el promedio nacional aumentó a 65 por cada 1000. Esta cifra se encuentra dentro de los parámetros esperados para este indicador en torno a los ODS, pero si se desagrega por urbano rural, encontramos que en este último grupo la tasa aumenta a más del doble (114 por cada 1000).

La maternidad en la adolescencia constituye un serio problema en el país e implica un riesgo tanto para la salud reproductiva de las adolescentes como para su autonomía y posibilidades de mejorar sus condiciones de vida, culminar su educación, conseguir un trabajo adecuado y salir de la pobreza. Este problema por tanto que debe ser enfocado tomando en cuenta sus diversos determinantes, que tienen que ver con la desinformación, la motivación a iniciar tempranamente la vida sexual, el escaso acceso a métodos anticonceptivos y la falta de planes de educación sexual.

34 Encuesta demográfica y de Salud Familiar, ENDES-2015,401

35 Endes 2015,493

Según la última ENDES (2015), entre los años 1991-92 y 2015 el porcentaje de madres adolescentes o embarazadas por primera vez, aumentó en 2,2 puntos porcentuales³⁶. Son las adolescentes en situación de pobreza las que presentan un mayor porcentaje de embarazos. Para el año 2014, el 24,0% de las jóvenes del quintil más pobre ya son madres o se encuentran embarazadas. Entre la población indígena rural, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)³⁷, para el 2012, el porcentaje de embarazo adolescente llegaba al 19,9%.

El tercer indicador, la cobertura de atención prenatal, es en el que más se avanzó. Entre 1990 y el 2015, la cobertura pasó de 63.9% a 97% siendo el porcentaje especialmente amplio en las zonas rurales. Además, se mejoró en la cantidad de controles que reciben las mujeres embarazadas con un 95.6% de 4 a más visitas, lo que da cuenta de que hay mayor atención en los servicios de salud y mayor recurrencia de las madres a los controles.

El último indicador, las necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar, se ha establecido en 6,5% en el 2015; en las mujeres pobres sin acceso educativo es 8,2% frente al 6,0% de las mujeres con educación superior. Aún hay una brecha en la oferta de métodos de planificación familiar como podemos apreciar, pues hay sectores que tienen dificultades para el acceso o carecen de información o de recursos económicos para adquirirlos.

ODM 6: Combatir el VIH/sida, el paludismo y otras enfermedades

Este ODM tenía tres metas propuestas: a) detener y reducir la propagación del VIH/sida para el año 2015; b) lograr el acceso universal al tratamiento del VIH/sida de todas las personas que lo necesiten para el año 2010; y c) detener y reducir la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves para el año 2015.

Para conseguir la primera meta, se puso el foco en las poblaciones más afectadas por el VIH ya que en el Perú ésta ha sido una epidemia concentrada en las mujeres transgénero y los hombres teniendo sexo con hombres (HSH), aunque también se consideró entre las poblaciones clave a las trabajadoras sexuales y sus clientes, a las personas privadas de su libertad y a las personas usuarias de drogas. Según las estadísticas del Ministerio de Salud, esta epidemia ha estado especialmente focalizada en Lima y Callao (71%) y la principal vía de contagio es la sexual (97% de los casos). Actualmente, después de un estancamiento en la cantidad de casos anuales entre 1996 y 2008, los casos notificados de sida han empezado a descender de 2194 en el 2005 para llegar a 1061 en la última medición del 2015.

36 INEI. ENDES, 2015.

37 CEPAL: Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos. Santiago de Chile, 2015, 243

Actualmente hay un mayor conocimiento por parte de la población y al aumento del uso de preservativos. Según la ENDES 2015, 92,5% de las mujeres en edad fértil del Perú saben cómo evitar la transmisión de VIH. Sin embargo, también nos indica que, dentro de este grupo, solo el 51,2% de las mujeres sin ningún nivel de educación lo saben. En la población indígena, según indican los estudios, la incidencia del VIH es reciente, debido a desinformación, la baja aceptación del uso de preservativos por factores culturales, a las amplias redes sexuales (cantidad de parejas) de los varones y al inicio sexual temprano (16 años). El estudio Análisis de la situación epidemiológica del VIH/sida en el Perú, realizado en el 2013 por el Ministerio de Salud y para el cual se entrevistó a adultos indígenas pertenecientes a 12 grupos étnicos de la Amazonía, reveló que “un conjunto de factores estructurales que generan entornos de riesgo frente a las infecciones de transmisión sexual (ITS) y al VIH, por ejemplo las embarcaciones que cruzan los ríos amazónicos son entornos en los que con frecuencia tienen lugar el sexo sin protección, incluyendo el sexo transaccional entre los pasajeros y la tripulación del barco y el trabajo sexual comercial”.³⁸

En cuanto a la segunda meta (acceso universal al tratamiento del VIH/sida), las estadísticas del Ministerio de Salud dicen que para el 2013, 96 establecimientos brindaban Atención Integral y Tratamiento Antirretroviral de Gran Actividad (TARGA), estos establecimientos representan el 73% de la cobertura total de servicios a nivel nacional, otro 25% lo brinda ESSALUD³⁹. Esto ha permitido disminuir en un 40% las defunciones por VIH/sida.

En cuanto a la tercera meta, además de los avances mejora en la lucha contra el VIH/sida también ha habido mejoras en cuanto a la lucha contra la malaria y la tuberculosis. En el caso de la malaria, la cantidad de casos reportados ha bajado dramáticamente entre 1992 y el 2012, cuando se realizó la última medición, de casi 160,000 a 31,704. Sin embargo, se han presentado picos en el 2002 y el 2005. Estos picos se deben a los fenómenos del Niño y al aumento en las cantidades de mosquitos que transportan el virus. Hay que recalcar que el 50% de los casos en el país ocurren en la región de Loreto⁴⁰. En el caso de la tuberculosis, la tasa ha disminuido de 198,6 por cada 100 mil habitantes en 1990 a 109,7 por cada 100 mil en el 2011. Lo más alarmante en cuanto a esta enfermedad en el país ha sido la aparición de una nueva cepa de enfermedad resistente a las medicinas utilizadas para combatirla. Esto podría tener un impacto muy grave debido a que ya se han presentados picos de TBC (2004-2007) por la poca capacidad del Estado para detectar los sintomáticos respiratorios en zonas del país⁴¹.

38 Ministerio de Salud, *Análisis de la situación epidemiológica del VIH/SIDA en el Perú, 2013* (Lima, 2013), 69.

39 Benites Villafuerte, C., *Situación actual de la Prevención y Control de ITS, VIH/SIDA y Hepatitis B* (Lima, 2013).

40 https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/indices_tematicos/sociales/

41 Organización de las Naciones Unidas, *Perú: Tercer informe nacional de cumplimiento de los objetivos de desarrollo*

Hay que señalar también que hay pueblos indígenas en los que encontramos una alta prevalencia del virus de hepatitis B y sífilis. En el análisis de la situación epidemiológica del VIH/sida, se menciona que un estudio realizado por la Dirección General de Epidemiología del Ministerio de Salud, entre el periodo 2007-2008:

“determinó la seroprevalencia del virus de la hepatitis B, sífilis y VIH en mujeres embarazadas y sus parejas sexuales masculinas de seis poblaciones indígenas de la cuenca amazónica peruana. Los pueblos seleccionados fueron: Kandozi, Shapra, Shiwilo (Chayahuita), Matsigenka, Ashaninka y Shipibo Konibo, localizados en las regiones de Loreto, Ucayali, Cusco, Junín y Pasco. Dentro de los hallazgos figura una elevada prevalencia de infección por el virus de la hepatitis B y por la sífilis, ambas en condición hiperendémica y endémica.”⁴²

ODS 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

Este ODS estableció 4 metas. La primera era incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente.

Según las últimas mediciones, en el Perú, se han mostrado tendencias de avance en algunos indicadores. Por un lado, se ha dado un cambio en la matriz energética, incrementándose el uso del gas natural y energías renovables. A nivel de Latinoamérica, somos uno de los países con menor consumo per cápita de energía (22 terajoules / 1000 habitantes), pero este se encuentra en aumento. Se ha avanzado asimismo en la reducción de hogares que utilizan combustibles sólidos para cocinar, bajándose en la Sierra de un 46% al 9% y en la selva del 59% al 26%.

Por otro lado, hay aspectos de gran preocupación como el hecho de que las emisiones de gases de efecto invernadero han aumentado de 120 giga gramos en el 2000 a 146 millones de giga gramos en el 2009. El 57% del territorio peruano está cubierto por bosques y el 35% de los Gases de Efecto Invernadero (GEI) del país provienen de la tala indiscriminada. El Perú ocupa el cuarto lugar en pérdida acumulada de bosques de la Amazonía y es el tercer país más vulnerable al cambio climático. El grupo de mayor riesgo ante los efectos del cambio climático son los pueblos indígenas. Entre el 2001 y el 2010, 1,415,595 de los 78,202,060 hectáreas que abarca la Amazonía han sido deforestadas y el 25% de ese total corresponde a zonas donde existen Territorios Indígenas (TI) y Áreas Naturales Protegidas (ANP)⁴³. De acuerdo al Programa Nacional de Conservación de

del milenio (Lima, 2013), 172.

42 Ministerio de Salud, Análisis de la situación epidemiológica del VIH/SIDA en el Perú, 2013 (Lima, 2013),68

43 Carla Soria y Sandra Ríos, *Amazonía peruana 2014: Deforestación 2001-2010* (Lima: Instituto del Bien Común, 2014)

Bosques para la Mitigación del Cambio Climático, el promedio anual de la deforestación en los bosques húmedos amazónicos del país, desde el 2001 al 2014, es de 137,761 hectáreas (equivalente a la mitad de la provincia de Lima). En el 2015, se perdieron alrededor de 158,658 hectáreas de bosque y las áreas deforestadas, ubicadas principalmente en Ucayali, Madre de Dios y Huánuco, equivalen a 217,340 campos de fútbol⁴⁴.

Otro indicador de esta meta es el porcentaje de residuos sólidos recolectados y dispuestos en rellenos sanitarios y botaderos controlados. Este indicador es aún bajo en el Perú. Solo 26% se va a rellenos sanitarios, el 14% se recicla y el resto se va al ambiente⁴⁵. Las municipalidades han empezado a trabajar en esta meta gracias al plan de incentivos a la mejora de la gestión y modernización municipal del gobierno nacional. Un último indicador que muestra resultados negativos es el uso de los recursos hídricos. Entre los principales problemas está que el 70% de la población nacional debe satisfacer sus necesidades con el 1.8% de la disponibilidad (costa del Pacífico) y la contaminación del agua.

La segunda meta era reducir la pérdida de biodiversidad alcanzando, para el año 2010, una reducción significativa de la tasa de pérdida. Uno de los indicadores de esta meta era la cantidad de territorio cubierto por bosques. En el Perú, entre 1990 y 2010, la superficie forestada disminuyó en casi 2%, principalmente por la deforestación para uso maderable y para uso agrícola⁴⁶. Otro indicador, en el cual no se ha avanzado, es en la proporción de especies en peligro. Según datos del Ministerio de Agricultura y Riego, del 2006 al 2014 aumentó la proporción de especies en peligro en todas las clases de animales.⁴⁷ En el único indicador que se mejoró fue en la cantidad de áreas terrestres y marinas protegidas.

La tercera meta era reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento. El porcentaje de población que tiene acceso a fuentes mejoradas de agua ha aumentado, alcanzando el 83.1% para el 2013. Mientras, en el saneamiento mejorado se aumentó en casi 10%, llegando hasta 78,2% de la población. Sin embargo, al desagregarlo según área de residencia, vemos que solo el 56% de la población rural tiene acceso a fuentes de agua mejoradas y el 47% a saneamiento.

44 "Drama ecológico: más de 158 000 hectáreas de bosques se perdieron en Perú", La República, 4 de marzo 2016. 206<http://larepublica.pe/turismo/ambiente/746061-drama-ecologico-mas-de-158-000-hectareas-de-bosques-se-perdieron-en-peru>

45 Organización de las Naciones Unidas, *Perú: Tercer informe nacional de cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio* (Lima, 2013), 196.

46 Organización de las Naciones Unidas, *Perú: Tercer informe nacional de cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio* (Lima, 2013), 204.

47 https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/indices_tematicos/cuadro68.xlsx

La última meta era mejorar considerablemente, en 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de tugurios. Este es un problema presente en las grandes ciudades y especialmente en Lima Metropolitana. Se ha visto un avance limitado en esta meta. Entre el 2005 y el 2013, el porcentaje de población urbana que vive en tugurios y tiene algún tipo de carencia se redujo de 51,2% a 45,5%.⁴⁸

ODS 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo

Este objetivo, tal como fue planteado, no dependía solamente de lo que pueda hacer un país para alcanzarlo. Solo a través de los esfuerzos compartidos de todos los países se podría conseguir. En esta situación, el Perú ha mostrado tendencias de avance en las diferentes metas propuestas. En primer lugar, se ha continuado el proceso de apertura comercial, visibilizándose en mayores intercambios comerciales (importaciones y exportaciones) y una mayor cantidad de acuerdos comerciales bilaterales y regionales. En este punto, hay que mencionar que estos tratados han sido denunciados por organizaciones indígenas que consideran que su implementación afectara sus derechos y se han suscrito sin la debida consulta previa.

En segundo lugar, los fondos de cooperación internacional no reembolsable que recibía el país han disminuido desde el 2005. Solo han aumentado en el caso de los fondos otorgados por entidades privadas. En torno a la tercera meta, la deuda externa del país se ha reducido, por lo que ha dejado de ser un problema que obstaculice el desarrollo. En cuanto a la facilitación de medicamentos a precios razonables, aumentó la cobertura del sistema público de salud. Sin embargo, aún la mayoría de medicamentos se canalizan a través del sector privado. Esto resulta en un acceso muy desigual a los medicamentos, afectando especialmente a las zonas rurales. Por último, con relación al acceso a los beneficios de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), debe señalarse que ha aumentado la cantidad de líneas fijas y móviles en el país, así como la cantidad de usuarios de Internet. Sin embargo, este crecimiento se ha dado principalmente en zonas urbanas.

A. ODS. Una nueva agenda y sus desafíos

Después de terminado el plazo para el cumplimiento de los ODM y basándose en los mismos, se generó una propuesta de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con metas al 2030. La elaboración de la Agenda 2030 fue un proceso largo y participativo que en el Perú implicó más de 60 consultas en las que participaron cientos de representantes de organizaciones sociales, gremiales e indígenas, así como sectores del Estado y ONGs. A nivel global, representantes de pueblos indígenas conformaron uno de los nueve grupos principales para las discusiones que se llevaron previamente a la elabo-

⁴⁸ INEI, *Encuesta Nacional de Hogares*, 2013.

ración de la agenda. En este proceso, un primer desafío fue lograr ser escuchados y nombrados, lo cual ha sido un camino complejo y no siempre satisfactorio. Al respecto, Tarcila Rivera, integrante del Foro Permanente de Pueblos indígenas, dijo:

“Pueblos indígenas se menciona seis veces y a las mujeres indígenas no se menciona ni una vez. Costó mucho trabajo para que por lo menos se incluya como pueblo seis veces, poner como referencia la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas sea en el preámbulo o en el capítulo político no se pudo. Lo mismo pasó con el aspecto del enfoque de derechos humanos. Entonces, como indígenas y mujeres fue difícil, pues nos decían que no es tratado de derechos humanos, sino de desarrollo y de pobreza.”⁴⁹

Solo en dos de las 169 metas encontramos una referencia explícita a los pueblos indígenas: en la meta 2.3 del objetivo 2, referida a “duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas” y en la meta 4.5 del objetivo 4, que dice “De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad”.⁵⁰ Pese a este hecho, menciona Tarcila Rivera que en realidad los pueblos indígenas “estamos en todos los objetivos”⁵¹.

Aunque algunos ODS tienen mayor relación con los pueblos indígenas y su agenda, como se señaló en la reunión de Expertos sobre los Pueblos Indígenas y la Agenda 2030, en la que señalaron que ocho objetivos recogen la agenda indígena⁵², coincidimos con Tarcila Rivera en que todos los demás competen a los pueblos indígenas y muchas de sus metas también. Si éstas se desarrollan de forma articulada y sinérgica pueden lograr realmente que nadie se quede atrás. Sin embargo, así como constituyen una nueva oportunidad en el mundo, también nos plantean una serie de desafíos.

Un primer desafío consiste en visibilizar a los pueblos indígenas y posibilitar espacios de participación protagónicos, donde puedan colocar sus visiones y agendas para que sus miradas y perspectivas de desarrollo y bienestar sean integradas en la agenda nacional, los planes y estrategias de desarrollo que se elaboren en el marco de los ODS.

La Agenda 2030 tiene concordancia con la mirada de desarrollo que proponen los pue-

49 Tarcila Rivera, Ponencia realizada en el marco del foro “Cumplimiento y balance de los ODM en comunidades indígenas, desafíos de los nuevos ODS frente a la visión de desarrollo y la agenda de los pueblos indígenas”, 10 de junio del 2016. Apuntes personales

50 Ver ONU-CEPAL, *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad para América Latina y el Caribe* (Santiago: CEPAL, 2016).

51 Rivera, apuntes personales.

52 Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, *Informe de la Reunión de Expertos sobre los Pueblos Indígenas y la Agenda 2030*, Doc. ONU E/C.19/2016/2, 18 de febrero del 2016, pp.4-5.

blos indígenas, pues son las personas, todas las personas, especialmente las más vulnerables que, si se logran estos objetivos, tienen la posibilidad de realizarse plenamente, viviendo una vida digna, sin la depredación de los recursos de la naturaleza y más bien en armonía con ella, produciendo sosteniblemente, de modo que se garantice la vida de las generaciones futuras y la paz en el mundo. Es una nueva visión de desarrollo que se aleja del paradigma neoliberal y se acerca al Buen Vivir (Suma Qamaña en aymara, o Sumak Kawsay en quechua) que proponen los pueblos indígenas, en el cual la buena vida no es determinada por el consumo indiscriminado, la acumulación o la depredación, sino por contar con las posibilidades de realización personal y colectiva en convivencia armoniosa entre los seres humanos y la naturaleza. El desafío es hacer posible esta nueva visión de desarrollo en un contexto en el que aún las políticas de inversión priorizan el crecimiento económico y se siguen dando normas dirigidas a facilitar la inversión, flexibilizando los estándares ambientales. Por otra parte, para que realmente se incorporen los sentidos y visiones de desarrollo y las concepciones de bienestar de los pueblos indígenas, es fundamental que éstos participen en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas y programas de desarrollo.

Un reto que plantean los ODS es el de financiamiento, sobre todo tomando en cuenta que hay algunos objetivos bastante ambiciosos si se piensa que tenemos solo 15 años para lograrlos. Es el caso, por ejemplo, del objetivo 4, que busca “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”, que significaría que los pueblos indígenas, que son los más rezagados en los niveles secundaria y superior en el sistema educativo, podrían acceder a los mismos y que se garantizaría una educación intercultural, que es lo que podemos entender cuando se habla de inclusiva.

Aquí vale mencionar que el compromiso que se estableció en la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, de julio de 2015, en donde los países acordaron que ese financiamiento se haría internamente a partir de una ampliación de la base tributaria, mejorando la recaudación y combatiendo la evasión fiscal y los flujos financieros ilícitos. El desafío consiste entonces en mejorar los sistemas de recaudación, evitando así que se den normas que la limiten, como la Ley N° 30230 que establece nuevas medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país y que ha significado que no se recauden 55 millones de soles (cerca de 20 millones de dólares) en multas a empresas mineras y de hidrocarburos”.⁵³

Un punto que hemos mencionado en relación a los ODM es que los pueblos indígenas no fueron visibilizados. Aunque los encontramos nombrados en la Agenda 2030, a nivel

53 Convoca. El gran perdón. Noviembre 2015. <http://www.convoca.pe/agenda-propia/el-gran-perdon>

de país, se hace fundamental contar con estadísticas fiables que permitan el desarrollo de políticas y programas específicos para los pueblos indígenas, relacionándolos con los ODS y sus metas. Si no hay claridad sobre quiénes son los pueblos indígenas, dónde están y cuáles son sus necesidades, no se podrá avanzar realmente en ese sentido. Manuel García, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), presente también en el foro “Cumplimiento y balance de los ODM en comunidades indígenas, desafíos de los nuevos ODS frente a la visión de desarrollo y la agenda de los pueblos indígenas” planteó que; “Es importantísimo en los censos nacionales en las encuestas de hogares que vengan se vean reflejada la presencia de pueblos “. Asimismo, subrayó que esta visibilización pasa también por que existan en el país “políticas públicas efectivas que promuevan las diversas identidades, que promuevan el desarrollo de las culturas. La cuestión identitaria es absolutamente fundamental para todo lo que tiene que ver con los pueblos indígenas”.⁵⁴ Aquí nos encontramos entonces con otro de los desafíos, pues se trata de romper barreras y cambiar mentalidades y visiones sobre los otros y las otras, enfrentar el racismo y la discriminación valorando la diversidad, permitiendo así que las diversas identidades se fortalezcan.

Otro gran desafío, como señaló García en el foro mencionado, es el de la participación activa e influyente en todos los espacios y en todas las decisiones que se tomen en relación a los pueblos indígenas y que podrían afectarles. En ese sentido, hay dos aspectos claves en los que los pueblos indígenas tienen que participar para ampliar el ejercicio de derechos en este momento. Uno tiene que ver con la participación política, ya que los pueblos indígenas en el Perú, pese a constituir el 24% de la población, tienen escasa representación en el Congreso y en los gobiernos locales y regionales, al no existir un mecanismo electoral que garantice realmente la representación. El otro tiene que ver con el derecho a participar en las consultas sobre medidas administrativas y legislativas que pueden afectarles, es decir a que se ejerza ampliamente el derecho a la consulta previa y el consentimiento libre e informado. Aquí vale señalar que un desafío mayor lo constituye la participación y el empoderamiento de las mujeres indígenas, pues ellas, además de sufrir la discriminación por su etnicidad, son también discriminadas por su género, incluso al interior de sus comunidades. Si consideramos que la igualdad entre los géneros es fundamental para el desarrollo del mundo, deben tomarse medidas, incorporando siempre la perspectiva de las mujeres indígenas, para afrontar prioritariamente las desigualdades y problemáticas que viven ellas, de manera especial las referidas al analfabetismo y acceso a todos los niveles educativos, la participación política y económica y la participación en todos los espacios de decisión, la violencia en todas sus formas,

54 Manuel García, Ponencia en el marco del Foro “Cumplimiento y balance de los ODM en comunidades indígenas, desafíos de los nuevos ODS frente a la visión de desarrollo y la agenda de los pueblos indígenas” “Lima, 10 de junio. Apuntes personales.

el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos y el derecho a la tenencia de la tierra en los territorios colectivos.

Asimismo, es fundamental garantizar la participación plena de los pueblos indígenas en procesos ya iniciados, como el proyecto GEMI (Monitoreo Integrado de las Metas del ODS 6, Agua limpia y saneamiento) en el cual el Perú es país piloto y que tiene como objetivo definir y probar las metodologías para la evaluación de indicadores que se pondrán a disposición de los demás países. Es particularmente importante en relación a la meta de reducir la contaminación, implementar la gestión integrada de los recursos hídricos y la de proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos. Esta participación puede ser una experiencia piloto también importante para desarrollar estrategias de participación de los pueblos indígenas en estos procesos.

El conocimiento de los ODS por parte de los pueblos indígenas constituye también un reto, pues pese a que hubo en el país un proceso de consultas y debate sobre la Agenda 2030, con representación de diferentes sectores, entre ellos algunos representantes indígenas, no es aún una agenda tomada por las organizaciones indígenas nacionales y menos aún a nivel regional o local.

Por otra parte, queda aún por desarrollar los indicadores nacionales tomando en cuenta los avances de los ODM. Este debe ser un proceso de amplia participación, de modo que estos indicadores, además de ser de calidad y cuantificables, incorporen la diversidad cultural y partan de sus realidades, contextos y visiones.

Las metas planteadas en el ODS 15⁵⁵ constituyen también un desafío, pese a la conciencia que hay y los compromisos del país en relación al cambio climático, tomando en cuenta las políticas de inversión y la priorización de megaproyectos y la fuerte presencia de actividades ilegales en territorios indígenas, como el cultivo de hojas de coca y la minería ilegal, que aún se mantienen e implican precisamente la deforestación, contaminación y fuertes presiones y disputas sobre el territorio y el recurso agua.

Un punto de trascendental importancia y que fue mencionado por Rivera en el foro en Lima, es el de la articulación entre las organizaciones indígenas y la necesidad de crear y fortalecer alianzas entre los propios pueblos, consolidando las bases de las organizaciones y articulando agendas en los territorios y a nivel nacional.

Finalmente, un gran desafío lo constituye la articulación de los distintos sectores, sus enfoques y estrategias. El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional debe estar alineado

55 Promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la pérdida de la diversidad biológica

con estos objetivos. Las acciones aisladas por sectores sin coordinación entre sí o con los otros niveles de gobierno, así como la implementación de políticas que se contraponen deben ser replanteadas. No puede plantearse, por ejemplo, la lucha contra el cambio climático y la reducción de la deforestación, mientras se dan normas o se toman medidas tendientes a flexibilizar los estándares ambientales para favorecer la inversión.

B. FORTALEZAS Y DEBILIDADES

Entre las fortalezas de los ODS, se puede resaltar que recogen y responden a problemáticas claves que tienen que ver con los pueblos indígenas y abren una nueva perspectiva para el logro de un desarrollo que toma en cuenta sus intereses y necesidades. Asimismo, promueven garantizar su bienestar y una vida plena en un marco de armonía con la naturaleza, de cuidado de la diversidad y de los bienes naturales. Nos plantean un cambio en el paradigma de desarrollo, pasando del modelo actual centrado en la economía para centrarse en las personas. Implica reformar las políticas y estrategias de desarrollo en cada país y, en el caso de países como el Perú, dejar atrás las expectativas de crecimiento económico basado en la exportación de materias primas para adoptar otra matriz que fomente la diversidad productiva, biológica y el cuidado de los bienes naturales. En ese sentido, es crucial que la dinámica de los mercados no frene los esfuerzos para implementar esta agenda. Nos plantea también la importancia de la participación de las comunidades locales, que es fundamental para garantizar que las políticas, los programas y los proyectos estén alineados con los objetivos y la visión de desarrollo de los propios pueblos.

Aunque no se logró que se incluya en la declaración política referencia alguna a la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, como lo mencionó Tarcila Rivera, la Agenda 2030 contiene normas y principios de derechos humanos y se basa en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en diversos los instrumentos internacionales de derechos humanos y de desarrollo. Asimismo, hay una clara propuesta desarrollada en relación a los derechos de las mujeres en el mundo y un compromiso por la igualdad de género, con metas en las cuales pueden perfectamente incorporarse indicadores específicos para medir los logros en las mujeres indígenas.

En cuanto a las debilidades de los ODS, una de las primeras que se puede señalar es en relación al financiamiento, pues no queda muy claro cómo los países industrializados van a cumplir con los compromisos de la Agenda de Acción de Addis Abeba, ni cómo el financiamiento de la cooperación va a llegar a los sectores, como los pueblos indígenas, que viven los mayores niveles de desigualdad y de vulnerabilidad.

Si bien en el proyecto de resolución remitido por la Asamblea General de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015 se dice que

se reafirman “todos los principios de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, incluido, entre otros, el de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, que se enuncia en el principio 7 de esa Declaración”⁵⁶, lo cierto es que no se enuncia ninguna responsabilidad de las economías ricas, que son las que han requerido un alto consumo de energía y son en buena parte responsables de la emisión de gases de efecto invernadero. Eso también limita que se asuman los aportes para enfrentar problemas como el cambio climático y la deforestación, entre otros, de acuerdo a las responsabilidades diferenciadas.

En cada ODS, se tienen metas que involucran en mayor o menor medida a los pueblos indígenas. Sin embargo, él que estén planteados de manera general sin mencionar explícitamente a los pueblos indígenas implica que se deberá hacer un mayor esfuerzo de incidencia para lograr que se incluyan indicadores pertinentes.

En cuanto a la situación de las comunidades indígenas en el Perú tenemos que hay una gran inseguridad jurídica sobre sus territorios, pues no cuentan con títulos de propiedad, e incluso muchas de ellas ni con certificados de posesión, por lo que la cuestión de territorio es un asunto clave para el futuro de los pueblos indígenas. En ese sentido, una última y mayor debilidad de los ODS es que contienen una afirmación contundente sobre el derecho de los pueblos indígenas a la tenencia y control sobre el territorio en donde realizan sus vidas y que para ellos es fuente de su identidad cultural.

C. PROPUESTAS PARA PONER LOS ODS AL SERVICIO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

1. Desagregación de los datos según condición étnica

Una de las dificultades para la elaboración e implementación de políticas públicas dirigidas a pueblos indígenas es la invisibilidad estadística que existe en el Perú. En ese sentido, el Censo del 2017 es una oportunidad para cambiar esta situación y evidenciar la presencia de los pueblos indígenas, en el sector rural tanto como en el urbano, donde las personas indígenas suelen estar **más** invisibilizadas. Para ello, las instituciones nacionales, así como la cooperación y las propias organizaciones indígenas, tienen que desarrollar acciones que posibiliten que por fin en el país los pueblos indígenas cuenten. Las instituciones responsables de los censos tienen que articularse entre sí, por lo que es importante que se potencie el Comité Técnico Interinstitucional sobre Estadísticas de Etnicidad – CTIEE, que se constituyó con el objetivo de incorporar la variable étnica en el censo.

56 ONU-Asamblea General, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Proyecto de resolución remitido a la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015 por la Asamblea General en su sexagésimo noveno período de sesiones, Doc ONU A/70/L.1 18 de septiembre del 2015, 5.

2. Elaboración de indicadores y metodologías de seguimiento

Se deben plantear indicadores claros, cuantificables y susceptibles de monitorearse periódicamente, a intervalos definidos. Se debería elaborar por lo menos un indicador específico en cada meta para medir los avances en los pueblos indígenas. Los indicadores deben procurar desagregarse por sexo.

Asimismo, debe desarrollarse un sistema de Monitoreo Participativo para la Rendición de Cuentas (MPRC), para que la aspiración de darle un nuevo rumbo al desarrollo no quede en una simple declaración. En ese sentido, un importante insumo es la experiencia que desarrolló el Perú al liderar, junto a Canadá y Corea del Sur, el diálogo global de Naciones Unidas para promover el MPRC en la implementación de la nueva agenda global de los ODS al 2030.

3. Participación activa e influyente

Es necesario que los pueblos indígenas participen en todos los procesos que se desarrollen en torno a la Agenda 2030. Las organizaciones internacionales de cooperación y los organismos del sistema de Naciones Unidas y las organizaciones de la sociedad civil en Perú pueden facilitar y promover esta participación incidiendo en los diferentes niveles de gobierno para que se incluya a los pueblos y sus organizaciones representativas en los procesos que lleven al diseño y la implementación de programas que hagan posible el logro de los ODS.

4. Aportar al desarrollo las capacidades de los pueblos y mujeres indígenas

Es necesario que los pueblos indígenas y sus representantes tengan las capacidades para participar en el diseño, implementación y monitoreo de los programas que se desarrollen para el logro de los ODS, para la presentación de propuestas y para la incidencia. Asimismo, es importante que se combinen nuevas capacidades adquiridas, especialmente tecnológicas, con los saberes tradicionales, que deben ser valorados en las diferentes acciones, pues constituyen un valioso capital para cumplir metas, especialmente aquellas relacionadas con la biodiversidad, el cuidado de semillas, el aumento de la productividad, el cambio climático y la seguridad alimentaria.

Hemos visto en el balance de los ODM que las mujeres indígenas están en una situación de mayor desventaja, tienen menos posibilidades de participar y aún persisten concepciones de género subvalorativas tanto fuera como dentro de los propios pueblos. Por ello, es fundamental su formación y promoción para su empoderamiento y participación en igualdad de condiciones en los espacios de formación, especialmente en los que tienen que ver con el fortalecimiento de sus capacidades para participación en la esfera pública en la representación política y en el aprendizaje de nuevas tecnologías.

5. Diagnósticos situacionales en relación a los objetivos y metas

Es importante que se realicen diagnósticos específicos sobre las situaciones a las que nos remiten los objetivos, tomando en cuenta los avances de los ODM y analizando las condicionantes económicas, sociales y políticas que pueden favorecer o limitar el logro de los diferentes objetivos, lo que permitiría el desarrollo de programas y propuestas adecuadas y pertinentes culturalmente. Posibilitaría asimismo identificar los riesgos que puedan conllevar para los pueblos indígenas las acciones destinadas a lograr algunos objetivos, como mencionó Tarcila Rivera en relación al objetivo 7 que pretende “garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos”. La preocupación es evidente cuando se plantean proyectos como las 20 hidroeléctricas que pretenden construirse en la cuenca del Marañón, declarado como la “Arteria energética del Perú”, las cuales inundarán tres mil doscientas cincuenta hectáreas, afectando a comunidades de colonos y de los pueblos awajún y wampis, además del impacto que tendrán en la biodiversidad.

6. Garantizar la seguridad jurídica de los territorios indígenas

El territorio es clave para la vida de los pueblos indígenas. No constituye solo un espacio geográfico o de aprovisionamiento de recursos, sino que es un espacio cultural, económico, simbólico donde se reproduce la vida y que garantiza la continuidad de los pueblos. En ese sentido, la titulación de las comunidades, la georreferenciación y el reconocimiento de la propiedad colectiva son indispensables para garantizar una vida plena y el desarrollo de los pueblos indígenas. Aquí vale mencionar también que es necesario que se creen las condiciones para que las mujeres indígenas tengan voz y voto y decidan en los territorios comunales y puedan ser parte de las directivas comunales. La participación efectiva de hombres y mujeres en igualdad de condiciones en los territorios colectivos hará posible realizar una adecuada gobernanza de la tierra.

7. Fortalecimiento de las organizaciones indígenas y los espacios de articulación

En el país, existen importantes organizaciones indígenas, tanto de los Andes como de la Amazonía, que vienen exigiendo sus derechos y su participación en las decisiones sobre sus territorios y en las políticas públicas que se implementan.⁵⁷ Sus agendas en mucho coinciden con los ODS, por lo que constituyen aliadas claves para el logro de estos objetivos. Es necesario que se trabaje en su fortalecimiento, especialmente a nivel regional y local. En ese sentido, las sinergias y las alianzas inter institucionales son importantes, pues en un contexto de reducción de los recursos, deben generarse nuevas articulaciones

57 Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP), Asociación Interétnica del Desarrollo Peruana de la Amazonía Peruana (AIDSESP), Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP), Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (FENMUCARINAP), Confederación Campesina del Perú (CCP), Confederación Nacional Agraria (CNA), Central Única Nacional de Rondas Campesinas (CUNARC) y Unión Nacional de Comunidades Aymaras (UNCA)

entre gobiernos locales, regionales, ONGs y cooperación internacional para facilitar estos procesos. Los espacios de articulación existentes, como el Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas, conformado por el Viceministerio de Interculturalidad y siete organizaciones indígenas nacionales (AIDSESP, CONAP, ONAMIAP, FENMUCARINAP, CCP, CNA y UNCA) y que cuenta con observadores como la OIT y el PNUD, son un buen ejemplo de las posibilidades que existen para articularse y que podría también plantearse a nivel de las regiones.

8. Difusión de los ODS y alianza con los medios de comunicación

Si bien es cierto en el país hubo consultas y participación de diferentes actores en torno a la elaboración de la Agenda 2030, lo cierto es que aún es tema de un público especializado y no es asumido integralmente tampoco por los diferentes sectores de gobierno o por los gobiernos locales y regionales. En las propias organizaciones indígenas y sociales, pocas personas conocen los ODS. Ni las ONG que trabajan en diferentes regiones en temáticas cubiertas por los ODS tienen un amplio conocimiento de cada uno, de sus metas y de cómo sus propuestas y proyectos pueden aportar al logro de estos objetivos. Por ello, es necesario que se difundan ampliamente, que se explique su significado profundo y la importancia que tienen para el futuro del país y del mundo.

9. Fortalecer la institucionalidad indígena en el Estado

Un aspecto de absoluta prioridad y que es permanente reclamado por las organizaciones indígenas es la necesidad de que exista un ente rector para los pueblos indígenas, es decir, una instancia con plena autonomía administrativa y presupuestaria con las capacidades para liderar los procesos con los pueblos indígenas. El nuevo presidente se ha comprometido a fortalecer esta institucionalidad con las organizaciones indígenas en el marco del proceso electoral. Es de esperar que cumpla con su palabra.

10. Financiamiento

El Perú, al ser declarado como un país con renta media alta, dejó de ser una prioridad para la cooperación internacional, habiéndose dado una gran reducción del aporte financiero de ésta en los años precedentes. Sin embargo, lograr las metas planteadas con los pueblos indígenas va a requerir de recursos financieros y técnicos de la cooperación internacional, por lo que en este punto deben priorizarse a los pueblos indígenas y focalizar en aquellos aspectos que aún presentan grandes brechas.

D. CONCLUSIONES

El balance de los ODM da cuenta de que, aunque hubieron importantes avances, en unas áreas más que en otras, y aunque varias metas se lograron, aún resta mucho por hacer para alcanzar el bienestar y la vida plena de la población peruana en general, y de

los pueblos indígenas en particular. Los datos encontrados dan cuenta de que son las mujeres y los hombres de estos pueblos quienes aún sufren las mayores desigualdades. Así por ejemplo, si bien el acceso de personas indígenas a servicios claves, como educación y salud, es cada vez mayor, la oferta aún es de mala calidad y poco pertinente culturalmente, por lo que las posibilidades que tienen las personas integrantes de pueblos indígenas de reproducir los ciclos de pobreza de generación en generación siguen siendo muy altas.

La Agenda 2030, con sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus 169 metas, constituye una nueva propuesta de agenda global que busca enfrentar las enormes brechas de desigualdad en el mundo y un llamado a la acción por parte de los Estados para cambiar el paradigma de desarrollo que está llevando a que muchos pueblos vivan verdaderas catástrofes que en riesgo el futuro de grandes sectores de la población mundial. Plantean temas como reducción de la desigualdad, crecimiento inclusivo, medidas para combatir el cambio climático, inequidad de género, etc., que son de prioridad para los pueblos indígenas. Ponen en el centro a las personas y sus derechos, buscando hacer posible la igualdad y el empoderamiento de las mujeres y las niñas.

Por ello, los ODS son una nueva oportunidad para avanzar hacia un nuevo modelo de desarrollo que incluya a todos los pueblos y todos los sectores, especialmente lo que aún viven las mayores desigualdades. Estos objetivos recogen varios de los planteamientos y visiones de los pueblos indígenas en cuanto al desarrollo y el bienestar de la humanidad y al Buen Vivir. Sin embargo, para avanzar en el cumplimiento de estos objetivos, se hace necesario que los pueblos indígenas sean visibilizados en las estadísticas nacionales, que participen en todos los procesos y que cuenten con recursos para que se desarrollen políticas, programas y proyectos que, considerando sus visiones, experiencias, perspectivas y conocimientos, aporten a la reducción de las grandes brechas de desigualdad que sufren los pueblos indígenas en el país.

BIBLIOGRAFÍA

Benavides, Martín, y Martín Valdivia. Metas del milenio y la brecha étnica en el Perú. Lima: GRADE, 2004.

Benavides, Martín, Magrith Mena, y Carmen Ponce. El estado de la niñez indígena en el Perú. Lima: UNICEF-INEI, 2010.

Benites Villafuerte, C. "Situación Actual de la Prevención y Control de ITS, VIH/SIDA y Hepatitis B". Ministerio de Salud. Noviembre 2013.

CEPAL. Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad para América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL, 2016.

CEPAL. Los pueblos indígenas de América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de derechos. Santiago de Chile: CEPAL, 2013.

Flores Bendezú, Janet, Juan Calderón, Betty Rojas y Edith Alarcón Matutti, "Desnutrición crónica y anemia en niños menores de 5 años de hogares indígenas, Análisis de la Encuesta Demográfica", Anales de la Facultad de Medicina 76, n° 2 (2014).

Instituto Nacional de Estadísticas e Informática. "Estadísticas". Consultadas el 8 de julio 2016. <https://www.inei.gov.pe/estadisticas/indice-tematico/economia/#url>

--- Brechas de género 2015: Avances hacia la igualdad entre mujeres y hombres. Lima: INEI, diciembre 2015.

--- Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2015.

--- Encuesta Nacional de Hogares 2013.

--- Evolución de la Pobreza Monetaria 2009-2014. Informe Técnico. Lima: INEI, abril 2015.

--- Evolución de la Pobreza Monetaria 2009-2015. Informe Técnico. Lima: INEI, 2016.

--- Evolución de los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio al 2012. Lima: INEI, enero 2014.

Luna Amancio, Nelly. "El milagro económico que no frenó la desigualdad en el Perú", Ojo Público, julio del 2016. <http://ojo-publico.com/252/el-milagro-que-no-freno-la-desigualdad>

Ministerio de Salud. "Indicadores Trazadores" Consultados 10 de julio 2016. <http://www.minsa.gov.pe/index.asp?op=6#ESTAD%C3%8DSTICA>

Ministerio de Salud, Dirección General de Epidemiología. Análisis de la situación epidemiológica del VIH/SIDA en el Perú, 2013. Lima: MINSA, 2013.

ONU-Asamblea General, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Proyecto de resolución remitido a la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015 por la Asamblea General en su sexagésimo noveno período de sesiones, Doc ONU A/70/L.1, 18 de septiembre del 2015.

ONU-Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. Informe de la Reunión de Expertos sobre los Pueblos Indígenas y la Agenda 2030. Doc. ONU E/C.19/2016/2. 18 de febrero del 2016.

Presidencia del Consejo de Ministros, Sistema de Naciones Unidas en Perú. Perú: Tercer informe nacional de cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio. Lima: septiembre 2013.

Presidencia de la República del Perú. "Perú logró Objetivos de Desarrollo del Milenio antes del plazo previsto para el 2015", expuso mandatario en la ONU", 23 de septiembre del 2013. <http://www.presidencia.gob.pe/peru-logro-objetivos-de-desarrollo-del-milenio-antes-del-plazo-previsto-para-el-2015-expuso-mandatario-en-la-onu>

Soria, Carla y Sandra Ríos. Amazonía peruana 2014: Deforestación 2001-2010. Lima: Instituto del Bien Común, 2014.

Vásquez, Enrique, Annie Chumpitaz y César Jara. Niñez Indígena y Educación Bilingüe Intercultural. Lima: Care Perú, Educa, Save the Children, Tarea, Unicef, 2009.

PARTICIPA

Promoción de la participación y representación indígena en los procesos políticos de América Latina

Este proyecto está
cofinanciado por la
Unión Europea



Un proyecto
llevado a
cabo por :



Konrad
Adenauer
Stiftung



ISBN: 978-99974-65-48-1



9 789997 465481