

## políticas sociales

# **D**iscriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe

Martín Hopenhayn

Alvaro Bello



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, mayo de 2001

Este documento fue preparado por Martín Hopenhayn, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social, y Alvaro Bello, Consultor de esta División.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1546-P

ISBN: 92-1-321849-4

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2001. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.01.II.G.87

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>I. Raíces históricas de la discriminación étnico-racial en América Latina y el Caribe</b> .....	7
A. El concepto de raza y la discriminación.....	7
B. La negación del otro como raíz histórica de discriminación en América Latina y el Caribe .....	8
<b>II. Situación actual de la población indígena, afrolatina y afrocaribeña en la región</b> .....	13
A. La situación de la población indígena .....	13
B. La situación de la población afrolatina y afrocaribeña....	22
<b>III. Prospectiva y propuestas en la superación de la discriminación y segregación étnico-racial</b> .....	27
A. Suscripción, ratificación y seguimiento de tratados, declaraciones, acuerdos y convenios.....	27
B. Emergencia del tema de las etnias en el debate público y político: una oportunidad para promover la diversidad cultural.....	31
C. Intervención en distintos ámbitos para promover mayor equidad .....	34
<b>IV. Xenofobia en el contexto global y la situación actual de América Latina y el Caribe</b> .....	41
A. El recrudecimiento de las xenofobias y de la intolerancia en el escenario global.....	41
B. Situación actual de la xenofobia desde y contra países de la región....	43
C. Acciones para revertir la xenofobia en América Latina y el Caribe.....	48

<b>V. El marco internacional y regional de la lucha contra el racismo y por la promoción de las minorías étnicas.....</b>	<b>51</b>
A. El marco internacional de lucha contra el racismo .....	51
B. El marco latinoamericano y del Caribe: instrumentos regionales frente a la discriminación racial y derechos de los pueblos indígenas .....	54
C. Otras instancias para la acción contra la exclusión y la discriminación por razones de raza y etnia en América Latina y el Caribe .....	56
<b>Bibliografía .....</b>	<b>61</b>
<b>Serie políticas sociales: números publicados .....</b>	<b>65</b>

## Índice de cuadros

Cuadro 1	América Latina: población indígena censada y estimaciones por países, década de 1990.....	14
Cuadro 2	La pobreza indígena en América Latina.....	15
Cuadro 3	América Latina y el Caribe: estimaciones de población negra y mestiza según el país. 1998 .....	23
Cuadro 4	Países de América Latina y el Caribe que han ratificado el convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la OIT .....	28
Cuadro 5	Países de América Latina y el Caribe que han firmado la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial.....	29
Cuadro 6	Países de América Latina con normativa constitucional relativa a las poblaciones indígenas.....	31

## Índice de recuadros

Recuadro 1	Proyectos de desarrollo en tierras indígenas.....	18
Recuadro 2	La Agenda 21 y los pueblos indígenas .....	30
Recuadro 3	Movimiento indígenas y multiculturalidad en Bolivia .....	33
Recuadro 4	Políticas lingüísticas en América Latina .....	36
Recuadro 5	Discriminación y xenofobia: peruanos en Chile.....	46
Recuadro 6	Tráfico de mujeres latinoamericanas y caribeñas para redes de prostitución en España: hitos noticiosos 1966-97 .....	48

---

## Resumen

---

En América Latina y el Caribe hay entre 33 y 40 millones de indígenas divididos en unos 400 grupos étnicos, cada uno de los cuales tiene su idioma, su organización social, su cosmovisión, su sistema económico y modelo de producción adaptado a su ecosistema. Cinco países agrupan casi el 90% de la población indígena regional: Perú (27%), México (26%), Guatemala (15%), Bolivia (12%) y Ecuador (8%). La población negra y mestiza afrolatina y afrocaribeña en la región alcanza unas 150 millones de personas, lo que significa alrededor de un 30% de la población total de la región. Con relación a su ubicación geográfica, se ubican especialmente en Brasil (50%), Colombia (20%) y Venezuela (10%).

Tras siglos de exclusión y dominación, a principios del nuevo milenio los pueblos indígenas, afrolatinos y afrocaribeños presentan los peores indicadores económicos y sociales y tienen escaso reconocimiento cultural y acceso a instancias decisorias. Además, la discriminación étnica y racial también está en la base de los sentimientos xenofóbicos en los países de la región. Tal discriminación se transfiere al otro-extranjero, sobre todo si no es blanco y migra desde países caracterizados por una mayor densidad de población indígena, afrolatina o afrocaribeña. La xenofobia se exagera si aumenta la masa de desplazados entre fronteras, sea por razones económicas o expulsados por conflictos bélicos; y sobre todo si las migraciones internacionales presionan sobre mercados laborales ya restringidos en los países receptores.

Frente a los problemas asociados a la discriminación étnica y racial es posible avanzar mediante la suscripción, ratificación y seguimiento de tratados, declaraciones, acuerdos y convenios internacionales; y la emergencia del tema de las etnias en el debate público y político es, también, una oportunidad para promover la diversidad cultural y ligar los procesos democráticos a las demandas del multiculturalismo. Esto debe conjugarse con la promoción de igualdad de oportunidades en el campo del desarrollo social, lo que se desglosa en intervenciones sectoriales, tales como la educación multicultural y bilingüe en zonas de presencia indígena; la promoción de mayor comunicación a distancia con protagonismo de minorías étnicas; mecanismos de acción positiva para contrarrestar la discriminación "histórica" en acceso a puestos de trabajo; mayor acceso a la salud y también mayor promoción de la farmacología tradicional para las minorías étnicas; y respeto a la propiedad vernácula sobre tierra y territorio.

Más difícil es impulsar acciones para revertir sentimientos xenofóbicos en los países de la región. En la medida en que se desarrollen acciones contra la discriminación étnica y racial podrá ir forjándose una conciencia colectiva más tolerante y pluralista, lo cual también permitirá mitigar las xenofobias. Por otra parte debe promoverse la cooperación entre gobiernos de países expulsores y receptores de migraciones fronterizas, a fin de acordar criterios compartidos frente a los migrantes y emitir señales "amigables" hacia la sociedad civil, puede ayudar a mitigar las xenofobias.

# I. Raíces históricas de la discriminación étnico-racial en América Latina y el Caribe

---

## A. El concepto de raza y la discriminación

La importancia de categorías y conceptos como raza y etnicidad reside en que a través de la historia y hasta nuestros días, rasgos físicos y biológicos como el color de piel, el grupo de sangre o, de otro lado, la cultura a la cual se pertenece, son causa de desigualdad, discriminación y dominación de un grupo que se autodefine como superior o con mejores y más legítimos derechos que aquellos a los que se desvaloriza y excluye (Oommen, 1994).<sup>1</sup> Junto con género y clase, raza y etnicidad generan verdaderos sistemas y mecanismos culturales, sociales e incluso institucionales de dominación a través de los cuales se impide el acceso equitativo de grandes grupos humanos a los frutos del desarrollo económico. Mientras la *raza* se asocia a distinciones biológicas atribuidas a genotipos y fenotipos, especialmente con relación al color de la piel, la *eticidad* se vincula a factores de orden cultural, si bien con frecuencia ambas categorías son difícilmente separables.

La construcción de una terminología y una estructura ideológica de la raza es de antigua data, pero su mayor desarrollo se produce entre los siglos XVI y XVIII, durante las fases de descubrimiento, conquista y colonización de América por parte de naciones europeas.

---

<sup>1</sup> Ver Bello y Rangel, 2000, pp. 4-6.

El colonialismo va a ser una fuente primordial para la constitución de las ideas sobre las diferencias raciales. La misma idea de la superioridad racial europea frente a la supuesta inferioridad y salvajismo de los nativos de América serán parte de los procesos históricos de construcción de imágenes culturales de conquistados y conquistadores (Said, 1993).

Sin embargo, la mayor racionalización “científica” de la raza tiene su origen en el desarrollo de las ciencias naturales durante la Ilustración. Linneus (1707-1778), por ejemplo, desarrolla una taxonomía del mundo natural a través de un sistema en que incluye a las diferentes razas humanas como especies y subespecies, según características físicas y diferencias biológicas a las que se asociaban determinados atributos sociales y culturales. Se señala que el apogeo máximo del discurso científico sobre la raza se produce después de la abolición de la esclavitud (mediados del siglo XIX), como una manera de institucionalizar en las ciencias y teorías emergentes, la inferioridad de los negros (Wade, 1997). De esta manera, el fin de la esclavitud no garantizará la igualdad racial.

La formación de los estados modernos muestra que en la conformación de naciones y nacionalismos operó un discurso sobre la raza con efectos excluyentes sobre las poblaciones nacionales. Prueba de ello es que la mayor parte de las manifestaciones de racismo se han dado dentro de las fronteras nacionales. El racismo como acción política (Anderson, 1983) justifica más los procesos de dominación internos que de dominación extranjera de tipo colonial. La situación de los pueblos indígenas y minorías étnicas y nacionales en América Latina y el Caribe refuerza, pues, la idea de la existencia de colonialismos internos.

El peso del argumento racial ha pasado del discurso científico al imaginario social, sobre la base de variaciones fenotípicas con que cada sociedad construye significados en el contexto de sus experiencias históricas. Pero como señala Wade, la raza existe no como pura idea sino como una categoría social de gran tenacidad y poder (Wade, 1997:14).<sup>2</sup> La discriminación por motivos de raza o etnia implica una operación simultánea de separación y jerarquización: el otro racial o étnico es juzgado como diferente, y a la vez como inferior en jerarquía, cualidades, posibilidades y derechos. Esta negación del otro se expresa de distintas maneras entre sujetos y grupos sociales, sea mediante mecanismos simbólicos y acciones cotidianas, sea como políticas sistemáticas y oficiales de Estados o gobiernos, como en el caso de los regímenes que han aplicado métodos de *apartheid*.

## **B. La negación del otro como raíz histórica de discriminación en América Latina y el Caribe**

En la región, el concepto de raza y sus efectos discriminatorios se vincula históricamente a lo que se ha dado en llamar la “negación del otro” (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1996).<sup>3</sup> En términos étnicos y culturales, ella sobrevive y se transfigura a lo largo de la historia republicana y sus procesos de integración social y cultural.

La negación del otro como forma de discriminación cultural se transmuta históricamente en forma de exclusión social y política. En la modernidad latinoamericana y caribeña el problema de la exclusión se expresa en el hecho de que la región tiene la peor distribución del ingreso en el mundo; y en el sesgo elitista en las relaciones de poder, que ha constituido un serio obstáculo al

---

<sup>2</sup> De ahí su vigencia e importancia como mecanismo de dominación y exclusión social. De hecho la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1963) intenta detener el progresivo avance de nuevas formas de discriminación racial en numerosos Estados miembros de la comunidad internacional.

<sup>3</sup> Los párrafos siguientes se basan en Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1996.



desarrollo de las democracias liberales en la era republicana de muchos de los países de América Latina y el Caribe. Por cierto, la exclusión social se asocia hoy a factores sociodemográficos, a las dinámicas (o insuficiencias dinámicas) de acumulación de la riqueza y de los factores productivos, y por las brechas educacionales, entre otros factores. Sin embargo, la negación originaria de la cultura e identidad del otro constituye una estructura de discriminación étnico-racial en torno a la cual se adhiere, con mayor facilidad, la exclusión que adviene en las dinámicas de modernización.

El origen más remoto de la exclusión y la segregación étnica y racial se encuentra en la instauración del régimen de conquista y colonización. El dominio de territorios, la apropiación de la riqueza natural del continente, la hegemonía política y cultural, el sometimiento o la evangelización, y la incorporación masiva de mano obra a las faenas agrícolas y mineras, fueron eslabones del sometimiento y la discriminación de grupos indígenas y poblaciones afrolatinas y afrocaribeñas, mediante el denominado “servicio personal” o “encomienda”, y en la esclavitud o trabajo forzado.

Mientras la conquista fue un proceso de sometimiento, exterminio y avasallamiento de la cultura de los pueblos indígenas, durante la colonia la estratificación y organización de la sociedad estuvo plenamente ligada a patrones de jerarquización cultural y racial. Sobre esos patrones se construyó la pirámide social, cuyo escalón más bajo era ocupado por los esclavos africanos y en cuya cúspide se ubicaban los luso-hispanos. Indígenas y mestizos estaban a medio camino entre ambos. La movilidad se restringió a algunos estratos de mestizos. El mestizaje permitió mitigar esta jerarquización en alguna medida, poniendo en cuestión el concepto de “pureza de raza” que operó como resorte ideológico de negación del otro.

La negación del otro presenta, en su desarrollo histórico, matices diversos. Esta construcción difiere, por ejemplo, si el encuentro cultural se realizó en sociedades ya complejas, como las andinas o mayas, o si tuvo lugar en sociedades de menor complejidad o mayor dispersión, como las amazónicas, mapuches o caribeñas. Muy distinta ha sido, también, la dinámica de negación del otro respecto a la población africana esclava, que generó escenarios distintos, como se observa en el caso de Brasil y de buena parte del Caribe. Los matices se hacen todavía más complejos al considerar las migraciones europeas más recientes, que se entroncaron con sociedades republicanas constituidas, como en Argentina y Uruguay.

Desde el lado del descubridor, el conquistador, el evangelizador, el colonizador, el criollo, finalmente el blanco, la negación parte de un doble movimiento: de una parte se diferencia al otro respecto de sí mismo, y en seguida se lo desvaloriza y se lo sitúa jerárquicamente del lado del pecado, el error o la ignorancia. En el caso indígena la *categoría indio* conjuga simultáneamente aspectos biológicos (raciales y racistas) y culturales. Ser indio reflejaría una condición de subordinación y negación de un grupo humano frente a otro que se autoconstruye y erige como superior. Bajo esos preceptos, durante el orden colonial las poblaciones indígenas se vieron sometidas a una permanente intervención, desestructuración y destrucción de sus formas de vida, lengua y cultura. En muchos casos fueron desplazados, dispersados o expulsados de sus territorios perdiendo con ello los vínculos sociales y culturales que les aglutinaban. En este proceso, el deterioro de los recursos naturales, junto a otros factores (explotación laboral, nuevas enfermedades, etc.), fueron causa de una catástrofe demográfica de la población indígena, por lo que se procedió a incorporar mano de obra esclava de origen africano para la producción agrícola y minera.

No hubo muchos cambios en los emergentes Estados republicanos, y aunque en muchas regiones las poblaciones indígenas tuvieron una activa participación en las campañas de Independencia, a poco andar las elites republicanas reconstruyeron el mecanismo de negación del otro, atribuyendo a las poblaciones indígenas el carácter de obstáculo al progreso, la cultura y la construcción del Estado-Nación.

Los Estados Nacionales en el siglo XIX se plantearon la superación de las estructuras jerárquicas de la colonia bajo la bandera de una sola cultura y una sola nación, lo que sirvió también para empresas de homogenización nacional que arrasaron con las culturas indígenas, mediante aculturación o exterminio. Con dicotomías excluyentes, como "civilización o barbarie", se forzó a las culturas indígenas a someterse a las formas culturales dominantes.

La negación del otro por parte de las elites políticas y económicas (las elites que asumen su identidad como criolla, casi nunca como mestiza) tiene, asimismo, otras caras.<sup>4</sup> Por un lado, el otro es el extranjero, y la cultura política latinoamericana, en sus versiones más tradicionalistas y autoritarias, ha exhibido con frecuencia una resistencia xenofóbica al otro-extranjero que amenaza la identidad nacional desde fuera y corroe la nación. Es frecuente encontrar discursos esencialistas o autoritarios, para quienes la influencia externa adquirió el rostro de la decadencia moral o la potencial corrupción del *ethos* nacional. En el extremo opuesto, el propio "criollo" latinoamericano ha negado al otro de adentro (al indio, al mestizo) identificándose de manera emuladora con lo europeo o norteamericano, o bien definiendo el *ethos* nacional a partir de un ideal europeo o ilustrado, frente al cual las culturas étnicas locales quedaron rotuladas con el estigma del rezago o la barbarie.

La "aculturación-culturización" o *integración simbólica* ha operado como relevo moderno de la evangelización, pero con otros fines: la negación del valor específico de la cultura e identidad propia de los grupos indígenas, y el intento organizado de quitarles su propio universo simbólico para disciplinarlos en el trabajo productivo, la ideología del Estado-Nación, el espíritu racionalista y el uso de una lengua europea. Si antes habían sido desvalorizados por precristianos, más tarde lo fueron por preracionales y premodernos, y considerados salvajes, haraganes, indolentes, impulsivos, negligentes, brutos, supersticiosos y disolutos. Las taxonomías naturalistas de la Ilustración de fines del siglo XVIII sirvieron de base para esta nueva jerarquía donde negros e indígenas aparecían condenados por la naturaleza.

Los Estados nacionales se plantearon también la construcción de la identidad nacional que, por mucho tiempo, no contempló lo indígena y lo negro. La dialéctica de *civilización y barbarie* que plasmó el darwinismo social en las ideologías criollas, los consideraba como bárbaros o incivilizados, carentes de Estado o de la capacidad de otorgarse a sí mismos una sociedad políticamente organizada, un sistema económico coherente e industrial, o un conjunto de normas de conducta moral.

El resultado ha sido especialmente problemático si se considera que ni la culturización ni la aculturación fueron totales. Indios, negros, mestizos, zambos, ladinos y otras versiones de lo "no blanco", "no europeo", "no criollo" o "no ilustrado", quedaron en gran medida a mitad de camino entre una y otra cultura. Más que identidad, desidentidad. Se necesitaron grandes esfuerzos para preservar sus visiones de mundo y sus prácticas comunitarias; como para sacrificarlas y para integrarse en una modernidad que, en la historia de la región, no se caracterizó ni por el multiculturalismo ni por la tolerancia.

---

<sup>4</sup> Ver también Calderón, Hopenhayn y Ottone (1996).

La negación de la heterogeneidad cultural en la génesis de los Estados nacionales latinoamericanos y caribeños se perpetuó mediante sistemas de reproducción social y cultural. Los currículos educativos, por ejemplo, comenzaron a recrear y transmitir, de generación en generación, contenidos y formas de conocimiento sobre indígenas y negros que no sólo los desvalorizaban, sino que construían su imagen como figuras del pasado, sin existencia real en el presente. Los pueblos indígenas reales se mencionaban como sociedades atrasadas y refractarias a los procesos de modernización y cambio. La misma idea moderna de *cultura tradicional* —que la mayor parte de las veces se refiere a la cultura de los grupos excluidos de la sociedad— refleja la imagen de pueblos estáticos, ahistóricos y resistentes a toda modernidad.<sup>5</sup>

Sin embargo, a diferencia de los pueblos afroamericanos o afrocaribeños, los indígenas fueron objeto de mayor preocupación por parte de los Estados y de algunos sectores de la sociedad que se plantearon proyectos de integración simbólica del indio, a quienes consideraban los legítimos depositarios de la “identidad latinoamericana”. Un nuevo modo de percibir a los pueblos originarios, el *indigenismo*, tuvo gran fuerza entre la década del cuarenta y la del sesenta en el siglo XX, y procuró difundir los principios y avances de la vida moderna en las poblaciones indígenas. Los ejes del proyecto de asimilación fueron la educación y la “campesinización” de quienes aún vivían en las zonas rurales. El nuevo proyecto civilizatorio se cimentó en la necesidad de igualar, homogeneizar e incorporar a los indígenas sin considerar sus particularidades e identidades propias.

La historia posterior a la abolición de la esclavitud no ha logrado superar algunos efectos discriminatorios y excluyentes sobre los afrolatinos y afrocaribeños.<sup>6</sup> Por ejemplo en Venezuela, si bien tempranamente las elites republicanas se opusieron oficialmente a todo prejuicio y discriminación raciales, también proyectaron “blanquear” la población mediante políticas de promoción de la inmigración europea. Y si bien hubo negros en influyentes cargos políticos y militares durante el siglo XIX, esta presencia empezó a declinar a fines de dicho siglo, y prácticamente desaparecieron en el siglo XX. En 1959 se inició una era en que los negros pudieron alcanzar posiciones políticas al nivel local y nacional, si bien las elites blancas venezolanas siguieron excluyéndolos de sus instituciones sociales y económicas.

En Brasil las teorías raciales importadas en el siglo XIX debieron morigerarse, dado que el mestizaje se constituyó en gran soporte demográfico de la sociedad nacional, adquiriendo incluso connotaciones positivas en cuanto al origen del carácter nacional y al fruto de la amalgama entre blancos, negros e indígenas. Sin embargo hasta hoy la población negra de Brasil padece niveles de exclusión mucho mayores que otros grupos de la población general del país, en términos de acceso al empleo, a los ingresos, a la educación, a espacios deliberativos y a indicadores generales de bienestar.

En el Caribe francés el color de la piel ya era parte de un discurso jerárquico internalizado al final del siglo XVIII, en que la cúspide de la jerarquía correspondía a los blancos “puros”. El resto de la población estaba clasificada taxonómicamente según componentes raciales, asociada a status sociales fijos. *Moreau de Saint-Méry* consideraba razonable admitir el conocimiento genealógico de 7 generaciones anteriores, o sea, 128 ancestros individuales, de tal manera que se pudiera pensar en cada persona como constituida por 128 “partes”. Esta idea dio origen a un sistema de clasificación racial compuesto de 11 categorías<sup>7</sup>, en que cada categoría “genealógica” contiene un fenotipo y un conjunto de comportamientos asociados. Por esta vía, cada categoría *racial* quedó asociada a un nicho socioeconómico. (Price, 1995).

<sup>5</sup> Ver Bello y Rangel, 2000.

<sup>6</sup> Ver Bello y Rangel, 2000.

<sup>7</sup> *Negro, sacatra, griffe, marabou, mulâtre, quateron. Métis, mamelouc, quarteronné, sang-melé y blanco* (Price, 1995).

La isla de Martinica es un caso clásico de racismo vertical y jerarquizado, con una fuerte tendencia de los habitantes a asimilar los valores de los colonizadores franceses<sup>8</sup>. La actual categorización de los individuos no blancos de Martinica (según el color de la piel, textura del pelo y trazos faciales) es herencia directa de la racionalización colonial. Esta clasificación biológica sigue dividiendo a la población tanto en lo simbólico como en lo cotidiano. Resulta sintomático que en el imaginario popular subsiste el sueño de tornarse mágicamente blanco como forma simbólica de salvación. (Price, 1995). Y en Haití, pese a que la legislación interna ha incorporado el Convenio de las Naciones Unidas contra la Discriminación Racial, hay denuncias de que permanecen impunes personas que han cometido actos de violencia relacionados a la discriminación racial (Naciones Unidas, 1999c).

---

<sup>8</sup> Los privilegios económicos y políticos especiales que la isla recibe a través de su inclusión en Europa amortiguan gran parte de la fuerza del racismo cotidiano (Price, 1995).

## **II. Situación actual de la población indígena, afrolatina y afrocaribeña en la región<sup>9</sup>**

---

### **A. La situación de la población indígena**

#### **1. ¿Cuánta población indígena existe en la región?**

La primera dificultad para establecer el tamaño y estructura de la población indígena de América Latina es que los censos hasta ahora aplicados son escasos e incompletos, además de basarse en distintos tipos de variables y criterios<sup>10</sup>, lo que en algunos casos dificulta la comparabilidad de datos entre países. En la actualidad, sin embargo, existe un gran interés y demanda por investigar el origen étnico de las personas, sea porque los propios pueblos indígenas ven en los censos un instrumento para hacerse visibles y ser reconocidos, sea porque los censos permiten tomar decisiones y establecer políticas focalizadas sobre la base de los datos de los registros censales (Peysner y Chackiel, 1999).

---

<sup>9</sup> Este capítulo se basa en gran medida en Bello y Rangel, 2000, pp. 14-41.

<sup>10</sup> Las fichas censales están elaboradas en algunos casos a partir de preguntas sobre autoadcripción o autoidentificación (Chile), mientras que otras se basan en criterios lingüísticos (Bolivia, Guatemala).

En general, se calcula que hay entre 33 y 40 millones de indígenas divididos en unos 400 grupos étnicos, cada uno de los cuales tiene su idioma, su organización social, su cosmovisión, su sistema económico y modelo de producción adaptado a su ecosistema (Deruyttere, 1999). Con excepción de Uruguay, todos los países latinoamericanos tienen poblaciones indígenas (ver cuadro 1). En las islas del Caribe se calculan entre 30 y 50 mil descendientes directos de indígenas, y en América Latina los países con mayor proporción de población indígena son Bolivia (con entre 50 y 70% de su población nacional), Guatemala, Perú y Ecuador. Cinco países agrupan casi el 90% de la población indígena regional: Perú (27%), México (26%), Guatemala (15%), Bolivia (12%) y Ecuador (8%). (Deruyttere, 1999). Por otra parte, tanto el BID (Deruyttere, 1997) como CEPAL/CELADE (Peysen y Chackiel, 1999) coinciden en que la población indígena alcanza aproximadamente a 8% de la población regional, lo que equivale a entre 33 y 35 millones de personas. Estas cifras, sin embargo, no reflejan la real magnitud que alcanza la población indígena y aún menos sus características sociodemográficas, dado que la información disponible se basa en estimaciones parciales.

**Cuadro 1**  
**AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN INDÍGENA CENSADA Y ESTIMACIONES**  
**POR PAÍSES, DÉCADA DE 1990**

País	Censos y Estimaciones	Año	Población	%
Bolivia	Censo	1992	3 058 208(a)	59.0
	Estim.	1992	5 600 000	81.2
Brasil	Estim.	1992	1 500 000	1.0
Colombia	Censo	1993	744 048	2.2
Chile	Censo	1992	998 385 (b)	10.3
Ecuador	Estim.	1992	3 800 000	35.3
Guatemala	Censo	1994	3 476 684	42.8
	Estim.	1992	4 600 000	49.9
Honduras	Censo	1988	48 789 (c)	1.3
México	Censo	1990	5 282 347(c)	7.4
	Estim.	1992	10 900 000	12.6
Nicaragua	Censo	1995	67 010(c)	1.8
Panamá	Censo	1990	194 269	8.3
Paraguay	Censo	1992	29 482	0.7
Perú	Estim.	1992	9 000 000	40.2
Venezuela	Censo	1992	314 772(d)	0.9

**Fuente:** Adaptado de Peysen y Chackiel (1999), y de *Aspectos conceptuales de los censos del 2000*, CEPAL/CELADE, Santiago, p.361. a) Población de 6 años y más. (b) Población de 14 años y más. (c) Población de 5 años y más. (d) Censo Indígena. Ver Bello y Rangel (2000), p. 17.

Estas poblaciones son heterogéneas. Más allá de los rasgos compartidos del ser indígena, coexisten colectivos o comunidades diferenciados por la lengua, la cultura, el medio ecológico en el que se desenvuelven, su estructura demográfica, etc. De esta manera, la región alberga un amplio abanico de pueblos, desde los cazadores recolectores de los llanos y selvas venezolanos y brasileños, que suman unos cientos de miles de personas, hasta las grandes sociedades agrarias altoandinas de Bolivia, Perú y Ecuador que alcanzan a varios millones de personas. Muchas de estas comunidades indígenas representan también una diversidad de comunidades lingüísticas, algunas de ellas entroncadas entre sí, otras separadas por ramas idiomáticas distintas que cohabitan o comparten espacios territoriales comunes.

La diversidad de los pueblos indígenas se expresa también en los variados espacios geográficos que ocupan dentro de los países y de la región. Aunque se les sigue asociando al ámbito rural, la migración campo/ciudad y el crecimiento natural de la población de origen indígena en zonas urbanas han configurado otra realidad, cada vez más evidente. En Chile, por ejemplo, se calcula que de las 998 000 personas indígenas censadas el año 1992, un 80% reside en

áreas urbanas, la mayor parte de ellas en la zona metropolitana de la capital. En las décadas recientes, se estima que grandes ciudades como Lima, La Paz o Ciudad de México han recibido un aporte mayor de población indígena que en toda la historia precedente, debido sobre todo al deterioro y estancamiento de las economías comunitario/campesinas, a la pérdida de recursos productivos y a la atracción y necesidad del trabajo asalariado urbano.

La magnitud de la población indígena no implica necesariamente mayor o menor nivel de pluralismo e integración cultural. En Brasil, por ejemplo, la población indígena alcanza un rango que va de un 0,1% a un 1% del total de la población nacional, y ésta ha sido reconocida constitucionalmente<sup>11</sup>. En cambio en Chile, donde el porcentaje de población indígena llega a 10% (según el Censo de Población 1992), aún no se les reconoce en la Constitución, siendo uno de los pocos países con una población indígena proporcionalmente significativa que no ha ratificado el Convenio 169 de la OIT.<sup>12</sup> En Guatemala, donde la población indígena es mayoritaria, la prolongada guerra civil de las últimas tres décadas afectó de manera directa a los pueblos indígenas. En Ecuador, tal como lo señala la propia Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), la población indígena alcanza al 45% de la población total del país, pero este peso no se ve proporcionalmente reflejado ni en la representación parlamentaria ni en los puestos de gobierno, pese a su reconocimiento formal en la Constitución Política del país.

## 2. Pobreza y exclusión de los grupos y poblaciones indígenas

Los pueblos indígenas, afrolatinos y afrocaribeños presentan los peores indicadores económicos y sociales y son, en gran medida, los más pobres de la región (Psacharopoulos y Patrinos, 1994, 1999; Plant, 1998). La mayor parte vive en condiciones de extrema pobreza. Entre los factores originarios de su situación de pobreza destacan la pérdida progresiva de tierras y el quiebre de las economías comunitarias. A ellos se sumaron los procesos de migración campo-ciudad, y la estructura y dinámica de la inserción laboral, tanto dentro de los espacios rurales como particularmente al interior de las ciudades.

**Cuadro 2**  
**LA POBREZA INDÍGENA EN AMÉRICA LATINA**  
(Porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza)

Países	Indígenas	No indígenas
Bolivia	64.3	48.1
Guatemala	86.6	53.9
Perú	79.0	49.7

**Fuente:** G. Psacharopoulos y H.A. Patrinos (1994). Ver Bello y Rangel (2000), p. 18.

En el caso de Bolivia, se estima que 75 niños de cada mil nacidos vivos morirán antes de cumplir el primer año de vida, y que la mayor parte de esta nueva población es de origen indígena (Schutter, 1994). En México, más del 50% de las viviendas ubicadas en regiones indígenas no tiene electricidad, 68% carece de agua entubada, 90% de drenaje y 76% tiene piso de tierra. El Censo de 1990 reveló que en las localidades con 30% y más de población indígena, 26% de los habitantes entre 6 y 14 años no acudió a la escuela, sólo el 59% de los mayores de 15 años sabía leer y escribir y 37% no había asistido nunca a la escuela (Enríquez, 1998). En Honduras, el analfabetismo de los grupos indígenas alcanza a 87%, a lo que se suma bajo nivel en nutrición y salud, limitado acceso a los bienes y servicios y desigualdad de oportunidades. En dicho país, donde 6.3 millones de personas viven en condiciones de pobreza, habitan las etnias xicaque, lenca, chortis, pech,

<sup>11</sup> En todo caso, la experiencia ha demostrado que el reconocimiento constitucional y legal de los pueblos indígenas no significa necesariamente un cambio en su situación histórica de marginación y exclusión.

<sup>12</sup> Dicho Convenio reconoce por primera vez el derecho a una identidad, a formas propias de expresión y a mayor autonomía política de los grupos o pueblos indígenas.

misquitos, tawhakas, tolupanes, además de negros y ladinos (Reuters, 16-8-2000). En Ecuador, más del 80% de la población indígena rural vive en situación de pobreza.

### **3. La migración indígena a las ciudades**

La migración entre los pueblos indígenas constituye uno de los fenómenos más importantes en la actualidad. Aunque sus orígenes se remontan a la historia colonial, el mayor volumen migratorio y sus impactos se comienzan a verificar con claridad desde mediados del siglo XX. El deterioro de las economías campesinas, la pérdida y disminución de las tierras comunitarias, la carencia general de recursos productivos, el crecimiento de la población, la salarización, la pobreza y factores subjetivos como la atracción por las “ventajas” de la vida en la ciudad, son algunas de las causas del tránsito a las urbes.

La migración de los indígenas hacia las ciudades conlleva la desestructuración cultural, la asimilación y la discriminación. El migrante “rompe” con su comunidad y se integra al escenario no indígena de la urbe. Dado que las condiciones de la ciudad inhiben el desarrollo de las identidades indígenas, el sentido de comunidad de estas identidades se ve debilitado por esta transición demográfica.

En las últimas décadas la presencia indígena ha adquirido otros rasgos que tienen que ver parcialmente con la correlación urbano-rural de las poblaciones indígenas. Así, por ejemplo, en Chile más del 70% de la población indígena vive en ciudades. A medida que aumenta este caudal migratorio, el núcleo de migrantes urbanos va dando mayor continuidad a los nexos con sus tierras de origen. Lo mismo ocurre con la formación de barriadas, poblaciones o pueblos jóvenes de Ciudad de México, Bogotá o Lima, donde se han formado verdaderos “barrios indígenas” que dan cabida a las sucesivas oleadas de nuevos migrantes, y que constituyen redes formales e informales de apoyo mutuo, organizaciones vecinales, culturales, políticas y productivas que poseen como núcleo aglutinador un sentido de pertenencia o identidad colectiva. Este fenómeno podría ser fundamental para entender los procesos de etnogénesis en el ámbito urbano, porque la construcción de los vínculos de parentesco y comunitarios en la ciudad permitirían la reelaboración de la tradición (ceremonias y fiestas tradicionales, etc.) en un contexto diferente y muchas veces hostil.

En Bolivia, Colombia, Perú, Chile, Guatemala y México existen redes comerciales indígenas que articulan espacios lejanos y diversos, incluso a través de fronteras nacionales. En algunos casos, se ha comprobado que una parte importante de la población indígena que emigra a las ciudades retorna a su lugar de origen, como es el caso de las mujeres mapuches de Chile.

En décadas recientes, El Salvador y Nicaragua sufrieron desplazamientos de población indígena debido a guerras civiles. Lo mismo ocurre hoy en zonas de conflictos como el Estado de Chiapas en el sur de México, y en Colombia, donde la acción de grupos armados ha creado un clima de violencia generalizada en ciertas áreas, afectando en forma directa a diversos grupos indígenas que han sido desplazados o conminados a sumarse a las acciones. Los U'wa en la Guajira y los Cuibas en Arauca-Apure son los principales grupos indígenas afectados. Con la violencia se lesionan también los recursos patrimoniales de las comunidades, tales como fuentes de agua, bosques y tierras, generando nuevos factores de expulsión. En muchos casos, la violencia ha sido dirigida directamente contra los indígenas.



#### **4. Medio ambiente, tierra y recursos naturales en territorios indígenas**

La inequidad y los desequilibrios sociales derivados de la exclusión y marginación de los pueblos indígenas en América Latina y el Caribe se deben, al menos en parte, al deterioro de los recursos naturales y la disminución y pérdida de sus territorios ancestrales. Se ha visto que grandes proyectos de desarrollo agrícola, forestal, minero y energético, que para gran parte de la población son fuente de empleo, progreso y bienestar, pueden tener consecuencias negativas desde el punto de vista de las poblaciones indígenas, por cuanto su relación con la tierra no se reduce a factores de carácter productivo, sino que se extiende a una visión holística que conjuga los aspectos sociales, culturales, religiosos y económicos. De allí que se ha planteado la necesidad de incorporar el concepto de territorio, tal como lo ha hecho el Convenio 169 de la OIT y la Agenda 21 de la Cumbre de Río, como una manera de comprender la visión integral y globalizadora que los indígenas tienen de la tierra, el medio ambiente y los recursos naturales.

En años recientes se agudizaron los conflictos sobre derechos de los pueblos indígenas a sus territorios, dado que el derecho positivo moderno desconoce el derecho consuetudinario con el que los indígenas han regulado secularmente los usos, la ocupación y distribución de sus tierras. Tal es, por ejemplo, el caso de los indios yanomamis en los territorios de la Amazonia venezolana y brasileña. También han sido motivo de conflicto con grupos indígenas la tala indiscriminada de bosque nativo, la extracción petrolífera o la construcción de embalses y represas (ver recuadro 1).

Las mujeres rurales y campesinas en general, y particularmente las mujeres indígenas, poseen una alta especialización en el uso de ciertos recursos naturales. Por lo mismo, el papel de las mujeres en el manejo y cuidado del medio ambiente es especialmente sensible en aquellas áreas donde existe una relación fuerte con recursos específicos que están bajo su control. Tal es el caso de los productos no maderables del bosque nativo, de los cuales depende tanto la salud como la alimentación y los ingresos de muchas familias indígenas que, a través del trabajo de las mujeres, se abastecen de la recolección de hongos, raíces y hierbas medicinales, fibras y cortezas para la elaboración de productos artesanales, tintes y leña, entre otros. Lo mismo sucede con recursos como el agua y la tierra, sobre los cuales las mujeres combinan una racionalidad productiva y reproductiva con una lógica de protección y sustentabilidad, dada la importancia que tienen dichos recursos para la sobrevivencia del grupo. Por ello, si bien la degradación ambiental afecta por igual a hombres y mujeres, se reconoce que ciertos procesos de deterioro y contaminación del medio natural afectan con especial énfasis a las mujeres, quienes al perder los recursos necesarios para su subsistencia se ven forzadas a desplazarse hacia otras áreas geográficas en condiciones de precariedad y pobreza (Bello, 1998).

**PROYECTOS DE DESARROLLO EN TIERRAS INDÍGENAS**

En Bolivia, la Central Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB) ha señalado que la construcción de la represa El Bala sobre el río Beni, afectará directamente a la Reserva Indígena y Biosférica Pilón-Lajas, así como al Parque Nacional Madidi, tierras habitadas por los grupos indígenas Tacanas, Chimanes, Mosetetes, Ese-ejjás, Lecos y Quechuas. En Colombia, la concesión y explotación de fuentes petrolíferas afecta directamente a territorios y poblaciones indígenas. La deforestación es otra amenaza a las tierras indígenas de este país, y la comercialización de maderas finas ha incentivado explotaciones a gran escala, sin que medie una política de protección a las tierras y recursos indígenas, en los cuales habitan. En Venezuela, diversos grupos indígenas han sido desplazados de sus tierras originarias debido a la instalación de grandes proyectos y a los nuevos planes de ordenamiento y uso del territorio. Las concesiones carboníferas y petroleras han afectado a grupos como los yucpa, barí, karañakae y saimadoyi. En Chile, grupos mapuche-pehuenchés se han opuesto a la construcción de seis represas y centrales hidroeléctricas, una de ellas ya terminada y otra en construcción, en el curso medio y superior del río Bío-Bío, debido a que anegará cientos de hectáreas de tierras y bosques habitadas por este pueblo. En una escala más pequeña, Pluspetrol ha seguido una estrategia similar a la de YPF y Pérez Companc, extendiendo sus actividades a países vecinos como Bolivia, Perú y Colombia. De acuerdo a entrevistas periodísticas, en los próximos años Pluspetrol planea invertir US\$ 700 MM para ampliar sus operaciones de *upstream*, que fundamentalmente apuntan al mercado de gas en el eje Bolivia / Brasil / Chile. Entre otros proyectos, la compañía participa en el consorcio que lleva adelante el Gasoducto Atacama, que como fue mencionado, es uno de los proyectos que compete por transportar gas del norte argentino al norte de Chile.

Dejando de lado la dimensión geográfica y entrando a la dimensión vertical de la cadena de negocios, también se observan denominadores comunes en el comportamiento de las compañías petroleras. La integración vertical desde la producción de petróleo y gas hacia la petroquímica y la generación eléctrica están presentes en las principales compañías.

## 5. La precariedad de los indígenas en el empleo y el trabajo

Resulta difícil calificar el perfil ocupacional de la población indígena en el ámbito latinoamericano, dada la escasez de información disponible. No obstante, es posible suponer que los migrantes ocupan nichos similares a la población no indígena que transita del campo a la ciudad. La diferencia entre unos y otros reside en la mayor presencia indígena en ciertas áreas específicas de la estructura laboral, lo que denota una cierta segregación en empleos y ramas específicas. Algunos de los ejemplos que se repiten con mayor frecuencia son los del comercio (muchas veces informal), el trabajo por cuenta propia y el servicio doméstico, en el caso de las mujeres, situación que se da al menos en México, Guatemala, Perú y Chile; en el caso de los hombres indígenas, el principal nicho ocupacional se encuentra en el trabajo asalariado en sectores como construcción, manufactura y servicios de baja calificación.

El perfil ocupacional indígena tiene un componente de género importante. Mientras los hombres se incorporan a trabajos que les permiten una mayor movilidad laboral, las mujeres en varios países de la región acceden al trabajo doméstico en la ciudad. En Chile, la proporción de mujeres mapuches que realizaban trabajo doméstico en 1992 era 28% de la PEA femenina indígena.

El principal problema que enfrenta la población indígena migrante para su integración al mercado laboral urbano se encuentra en factores de tipo estructural, como la menor escolaridad

relativa del conjunto de su población o la escasa o nula preparación para enfrentar las demandas de la estructura productiva. De esta manera, su ingreso a ella se produce en condiciones de precariedad e informalidad. La salarización formal, una característica propia del proceso modernizador, queda fuera del alcance de los grupos recién instalados en la ciudad (Pérez-Sainz 1994).<sup>13</sup>

Debido a esas condiciones los indígenas establecen estrategias de supervivencia que combinan ocupaciones propias de la ciudad con la venta de productos agrícolas a pequeña escala, o el empleo en trabajos estacionales en predios agroindustriales. En muchas ciudades intermedias, e incluso grandes, los indígenas combinan el trabajo asalariado urbano con el trabajo o la venta de productos prediales de las tierras comunitarias a las cuales pertenece su familia de origen.

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

## 6. La exclusión en el ámbito de la educación

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

A los problemas de acceso y cobertura educativa se agregan los de falta de pertinencia pedagógica, así como las dificultades de los sistemas educacionales para abordar decididamente los desafíos de la interculturalidad y el bilingüismo. La educación para los pueblos indígenas ha sido un instrumento para su incorporación a una “cultura nacional”, lo que parece haber fracasado (Zúñiga *et al*, 1987) y torna necesario buscar rutas alternativas que permitan que las sociedades indígenas puedan incorporarse al manejo de los códigos de la modernidad<sup>14</sup>, sin que ello signifique una pérdida de su identidad étnica, su lengua y cultura. Al respecto se señala que “... para los países que durante el último medio siglo intentaron asimilar a los pueblos indios, el reconocimiento del fracaso integracionista ha significado la necesidad de una revisión a fondo de los principios y prácticas de la llamada política indigenista en el campo del desarrollo económico y de las políticas educativas” (Varese, 1987).

<sup>13</sup> Si bien hay grupos indígenas que han estado por siglos vinculados a la sociedad nacional en contraste con otros de muy reciente incorporación, lo cual también se refleja en distintos grados de formalización en el empleo.

<sup>14</sup> La CEPAL ha definido los códigos de la modernidad como aquellas destrezas requeridas para avanzar en competitividad, ejercicio de la ciudadanía moderna e igualdad de oportunidades. Entre estas destrezas destacan el cálculo, la lectoescritura, la capacidad de buscar y usar información y el conocimiento, la disposición al cambio, la adaptación a nuevos desafíos, el trabajo en grupo, el manejo de racionalidades múltiples, y otros. (Ver, p.e., CEPAL 1992).

## 7. La exclusión en el ámbito de la salud

La Organización Panamericana de la Salud y la Organización Internacional del Trabajo han señalado que “las minorías étnicas muestran un deterioro en sus condiciones de salud superior a la media de la población general” (OIT/OPS, 1999). Según este informe, las etnias están excluidas en diferentes grados y formas de la protección social en salud en casi todos los países de la región. Un documento de OPS/CEPAL (1997) señala que la discriminación étnica es una de las principales causas de inequidad en salud, dadas las condiciones de extrema pobreza en que viven las poblaciones indígenas, subalimentadas y en extrema precariedad sanitaria. Los citados organismos señalan que la discriminación de la medicina tradicional durante décadas ha descuidado o negado la posibilidad de contar con la rica tradición médica que poseen las poblaciones indígenas. Por lo mismo, en el futuro la gestión comunitaria-participativa en salud, los programas de aprendizaje compartido, la validación y rescate de la medicina tradicional, pueden ser estrategias viables para el mejoramiento de los indicadores de salud entre las poblaciones indígenas.

En Bolivia, las provincias con mayor número de población indígena, especialmente aymará (23.5%) y quechua (34%) son, a su vez, las que poseen los peores indicadores de salud del país. La desnutrición infantil grave y moderada en los niños menores de 5 años fue superior al promedio nacional en las provincias de Inquisivi, Tamayo y Omasuyo de La Paz (OPS, 1998, vol.II), de alta densidad indígena. Entre los quechuas la situación es similar. Mientras en provincias con menor cantidad de población indígena el 70% accede a los servicios de salud, en provincias quechuas como Tapacarí sólo lo hace el 11%, sea por dificultades de acceso o porque optan por sus propias tradiciones sanitarias. En las provincias quechuas la mayor parte de la población (entre un 50 y 85%) accede a la medicina tradicional. Y en los grupos guaraníes se encuentran las más altas tasas de incidencia en enfermedades transmisibles, 5 a 8 veces más alta que la media nacional. Según la OPS, las enfermedades gastrointestinales, especialmente la diarrea aguda, constituye la primera causa de muerte en niños indígenas menores de 5 años (OPS, 1998, vol. II: 112-113).

En Venezuela, la población indígena también presenta indicadores negativos de salud, particularmente entre los grupos que habitan en la selva y los migrantes. Según algunas investigaciones, entre los yanomamis de Amazonas entre 58% y 84% de la población se infecta de hepatitis B en algún momento de su vida, siendo ésta la tercera causa de muerte de este grupo, después de la malaria y la desnutrición. Los indígenas yanomamis, antiguos habitantes de las selvas amazónicas, son afectados además por otras enfermedades infectocontagiosas a lo largo de la cuenca del Orinoco. En las zonas selváticas la baja cobertura médica agudiza esta situación, pues la superficie y la densidad de población dificulta el acceso y el control periódico. Aunque se han organizado algunos programas de vacunaciones masivas en comunidades indígenas (especialmente entre los años 1992-1995), enfermedades como la tuberculosis en el Estado de Zulia alcanzaban a 167.9 por 100 000 habitantes en la población indígena, mientras que entre los no indígenas esta cifra era de 27.7 por cada 100.000 habitantes (OPS, 1998, vol. II).

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

En Ecuador, la penetración de no indígenas en territorios indígenas tradicionales sigue exponiendo a sus habitantes a enfermedades y epidemias que antes no conocían y sobre las cuales

no han desarrollado defensas o inmunidad. Un informe señala que las enfermedades virales han causado gran número de víctimas, y continúan haciéndolo en comunidades como los Huaorani (CIDH, Informe sobre Ecuador, 1997).

## **8. Discriminación y exclusión de la participación política y la justicia**

La falta de participación y representación políticas de los pueblos indígenas también es parte de la dinámica excluyente que margina a indígenas, afrolatinos y afrocaribeños de los procesos del desarrollo. Los movimientos sociales y las demandas políticas de las organizaciones indígenas han mostrado, en las últimas décadas, la necesidad de que los Estados realicen profundas reformas en el plano de la participación y representación políticas para que estos grupos sean reconocidos como elementos claves de la ciudadanía, la integración y la cohesión social, la gobernabilidad y la estabilidad democráticas de los países de América Latina y el Caribe.

En Bolivia, donde el 60% de la población es indígena, se han realizado esfuerzos por llevar a la práctica los compromisos adquiridos por el país en materia de reconocimiento de los derechos políticos, sociales y culturales de las poblaciones indígenas. Un ejemplo de ello fue la promulgación de la Ley de Participación Popular durante el período presidencial pasado (1993-97), que reconoce a las organizaciones tradicionales de los pueblos indígenas como base para el funcionamiento de una gran cantidad de municipios, si bien su materialización es incipiente.

En Ecuador, durante los últimos años, la CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador) ha tenido un protagonismo político creciente, ha propuesto el proyecto de Ley sobre Nacionalidades Indígenas, y ha participado en la discusión de la Ley de Desarrollo y en el marco global de estrategias y políticas del Estado dirigidas a los pueblos y nacionalidades indígenas. En el mismo campo, miembros de la organización Pachakuti han ocupado altos cargos a nivel nacional, como Nina Pacari, segunda vicepresidenta del Congreso Nacional y José María Cabascango, vocal del Tribunal Supremo Electoral. Pese a los avances, las organizaciones reclaman que su participación en instancias de poder y en cargos de representación es claramente insuficiente si se compara con el tamaño de la población y el nivel de organización que poseen.

La demanda de participación política de los pueblos indígenas es uno de los factores clave, sobre todo en países y zonas donde la población indígena es mayor. El conflicto de Chiapas, las movilizaciones en Ecuador durante enero de 2000 y los conflictos en tierras mapuches en Chile muestran que existe una creciente demanda indígena por influir en la toma de decisiones.

En cuanto al acceso a la justicia, un informe de la CIDH (1997) muestra que en Ecuador, por ejemplo, existen frecuente quejas referidas al trato que se da a los habitantes indígenas dentro del sistema judicial. Según la información recogida entre representantes indígenas de las comunidades, los procesos legales no contemplan los sistemas y tradiciones legales propios de los pueblos indígenas. Los representantes indígenas señalaron a la Comisión que los procesos contra indígenas se realizan en lengua española sin que se ofrezca servicio de traducción a aquellos que sólo hablan la lengua nativa (CIDH, Informe sobre Ecuador, 1997).

## **B. La situación de la población afrolatina y afrocaribeña**

### **1. La población afrolatina y afrocaribeña en la región: alta densidad y poca resonancia**

La población negra y mestiza afrolatina y afrocaribeña alcanza a 150 millones de personas, lo que significa alrededor de 30% de la población regional, concentrada especialmente en Brasil (50%), Colombia (20%) y Venezuela (10%). Esto es clara evidencia de que la incidencia de la población afrolatina y afrocaribeña en el total poblacional de la región es muy alta—mucho más alta que la de los grupos indígenas—, cercana al 30% de dicho total.

Una primera pregunta que surge ante este hecho es porqué se ha prestado más atención, tanto política como académica, al "problema indígena" que a los problemas relacionados con la población afrolatina y afrocaribeña. En efecto, llama la atención la tenue presencia política o del acceso de esta población a instancias políticas, así como la falta de datos exhaustivos sobre su situación económica y la "invisibilización del problema negro" y de sus condiciones de discriminación padecida<sup>15</sup>. En contraste, el tema indígena tiene más presencia en el debate político, más reconocimiento en la opinión pública, más resonancia en los debates internacionales, y más tradición en la investigación social.

Suele argumentarse, a modo de justificación, que los pueblos indígenas tienen identidades culturales más claramente diferenciadas respecto del conjunto de la sociedad y que por tanto plantean el problema tan en boga del multiculturalismo, y que sus formas de organización los constituyen en actores sociales más definidos en el debate político y en la escena pública en general. Esta situación comienza a cambiar recientemente con la mayor presencia de movimientos sociales afrolatinos en Colombia, Ecuador, Brasil y otros países de la región, que no sólo plantean sus demandas en los foros internacionales y frente a sus respectivos gobiernos nacionales, sino que además hacen más notorias sus especificidades culturales como grupos con identidad propia de larga trayectoria.

### **2. Tierra y territorios negros**

El tema de la tierra y del territorio entre los negros ha sido poco tratado y sólo adquirió importancia en años recientes. Por primera vez las constituciones (Brasil en 1988 y Colombia en 1991) consideran los derechos culturales y fundiarios de sus comunidades negras. En Colombia ya existía una literatura antropológica significativa sobre las poblaciones negras rurales del Pacífico, las cuáles serían beneficiadas por la Constitución de 1991. En Brasil, por el contrario, los estudios sobre las poblaciones negras son casi exclusivamente urbanos, y los primeros trabajos sobre comunidades negras rurales, en términos de etnicidad, son casi simultáneos a la Constitución mencionada, que coincide con el centenario del fin de la esclavitud (Arruti, 1999).

La legislación colombiana reconoce los derechos territoriales de un grupo poblacional que puede ser definido con cierta precisión sociogeográfica e histórica: el Pacífico colombiano. En este sentido, no hay muchas dudas sobre los potenciales beneficiarios de los nuevos derechos fundiarios. El caso brasileño es distinto, pues no hay definición precisa sobre cuáles y cuántas serían las comunidades beneficiarias de la nueva legislación. La Constitución habla de "remanescentes" de los cimarrones. Esto último remite a un tipo de formación social

---

<sup>15</sup> Un indicador sugerente de "invisibilidad del problema negro" es, como se observa en el Cuadro 3 a continuación, el hecho de que en muchos países de América Latina los censos todavía no preguntan sobre origen racial para el caso de poblaciones afrolatinas.

supuestamente desaparecida con la esclavitud y que tiene por característica permanecer sumergida. La identificación de los eventuales beneficiarios de la nueva legislación ha sido tarea asumida por científicos sociales, agencias gubernamentales y no gubernamentales (Arruti, 1999).

Cuadro 3  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:**  
**ESTIMACIONES DE POBLACIÓN NEGRA Y MESTIZA SEGÚN EL PAÍS. 1998**

País	Año	Negros (%)	Mestizos (%)	Población 1998	Población Negra+mestiza
1. Antigua y Barbuda	1970	81.4	8.6	67 000	60 300
2. Antillas Neerlandesas				213 000	
3. Argentina				36 125 000	*
4. Bahamas				300 000	
5. Barbados	1980	91.9	2.6	268 000	253 260
6. Belice	1991	6.6	43.7	230 000	115 690
7. Bolivia				7 957 000	*
8. Brasil	1995	4.9	40.1	166 296 000	74 833 200
9. Chile				14 822 000	*
10. Colombia	1991	5.0	71.0	40 804 000	31 011 040
11. Costa Rica				3 840 000	*
12. Cuba	1981	12.0	21.8	11 116 000	3 757 208
13. Dominica	1981	91.2	6.0	71 000	69 012
14. Ecuador				12 175 000	*
15. El Salvador				6 031 000	*
16. Granada	1980	82.2	13.3	93 000	88 815
17. Guadalupe				443 000	
18. Guatemala				10 802 000	*
19. Guyana	1980	30.5	11.0	856 000	355 240
20. Haití	1999	95.0		8 056 000	7 653 200
21. Honduras				6 148 000	*
22. Jamaica	1970	90.9	5.8	2 539 000	2 455 213
23. México				95 830 000	*
24. Nicaragua				4 807 000	*
25. Panamá				2 767 000	*
26. Paraguay				5 223 000	*
27. Perú				24 801 000	*
28. República Dominicana	1991	110	73.0	8 232 000	6 914 880
29. St. Kitts y Nevis	1980	94.3	3.3	41 000	40 016
30. Santa Lucía	1980	86.8	9.3	148 000	142 228
31. S. Vicente y Granadinas	1980	82.0	13.9	115 000	110 285
32. Suriname		**15.0		416 000	62 400
33. Trinidad y Tobago	1980	40.8	16.3	1 284 000	733 164
34. Uruguay				3 289 000	*
35. Venezuela	1991	10.0	65.0	23 242 000	17 431 500
<b>Total</b>				<b>499 447 000</b>	<b>146 086 651</b>

**Fuentes:** Para los porcentajes de población negra y mestiza: U.S. Bureau of the Census, International. Data base (www.census.gov) excepto Brasil (www.ibge.gov), Haití (www.odci.gov), Colombia, República Dominicana y Venezuela (Larousse Moderno, 1991); Para la población: Anuario Estadístico (CEPAL, 1998). Ver Bello y Rangel, 2000, p.37.

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

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

En ambos países, la dificultad del Estado Nacional para pensar “la cuestión negra rural” y su territorialidad, ha llevado a aplicar criterios tomados del problema indígena, con base en la legislación nacional y en los acuerdos internacionales. Otro problema es que la falta de contacto entre las comunidades beneficiadas, sus problemas de organización y su bajo nivel de escolaridad, hacen que ellos mismos desconozcan sus nuevos derechos. Por último, el hecho de que las identidades sociales pasan a ser confundidas con “áreas reservadas” promueve prácticas de exclusión con base en criterios étnicos formalmente preestablecidos. De ésta forma, pierden importancia las seculares prácticas de convivencia de los grupos en cuestión —prácticas centradas en compartir territorios vecinos, y en administrar conflictos por medio de relaciones rituales, de parentesco y de alianzas conyunturales—(Arruti, 1999).

### **3. Discriminación y exclusión en el empleo y el trabajo**

Los afrolatinos y afrocaribeños padecen de una inserción laboral precaria en que se manifiesta una forma implícita de segregación racial. Al respecto es ilustrativo, como veremos a continuación, el caso de Brasil, país que presenta la mayor población negra y mestiza-mulata de América Latina.

La población negra de Brasil sufre con mayor fuerza que el resto de la PEA nacional el desempleo, los bajos salarios y la falta de acceso a cargos de jefatura. Según un estudio del Instituto Sindical Interamericano por la Igualdad Racial, de las ciudades estudiadas, la capital Brasilia presentó índices más favorables para los habitantes de origen africano, mientras Salvador y Recife, ciudades nororientales con alta población negra, registraron las mayores asimetrías. De acuerdo al informe titulado Mapa de la Población Negra en el Mercado de Trabajo (Reuters, 20 10 1999), 25,7 por ciento de los negros de Salvador están desempleados, frente a 17,7 por ciento del resto de los habitantes. La desigualdad se repite con grados variables en Belo Horizonte, Brasilia, Porto Alegre, Recife y Sao Paulo. El informe señala que en Recife sólo 8,9 por ciento de los negros ocupan cargos de jefatura, frente a casi un 30 por ciento de otras etnias. En materia salarial, los negros también aparecen discriminados, con ingresos mensuales promedio que oscilan entre 363 reales (181,5 dólares) en Recife y 765 reales (382,5 dólares) en Brasilia, mientras los no negros van de 619 reales (309,5 dólares) en Recife a 1.122 reales (561 dólares) en Brasilia, casi 40 por ciento más que los afrobrasileños.

Otro estudio referido a la estructura socioocupacional de la región metropolitana de Río de Janeiro advierte que mientras los blancos (53%) se concentran en las ocupaciones no-manuales, los negros (81%) y mestizos (70%) están más presentes en las ocupaciones manuales (Rangel, 1998). En el caso de los hombres, alrededor de 60% de los negros y mestizos se ocupan de trabajos manuales en la industria, contra 37% de los blancos. Para las mujeres, la inequidad por raza no es muy distinta: alrededor de 40% trabajan como empleadas domésticas mientras que sólo 15% de las blancas se dedican a esta actividad (Rangel, 1998).



La conjunción de variables de género y raza muestra la condición particular ocupada por la mujer negra en el mercado laboral y en la sociedad brasileña. Este grupo ocupa los estratos sociales inferiores con menores ingresos y bajo retorno de las inversiones en educación. Raza y género se presentan, pues, como elementos determinantes en la estratificación ocupacional, en la estructuración de las oportunidades sociales y en la distribución de recompensas materiales y simbólicas. La raza y el sexo tienen como consecuencia que mujeres y afrobrasileños obtengan retornos a sus inversiones educacionales, en términos de remuneración, proporcionalmente menores que los de los hombres blancos (Hasenbalg y Silva, 1983).

La discriminación racial en el mercado laboral tiene por base la inequidad en logros educativos, lo que aumenta las probabilidades de que los blancos lleguen a funciones de mando, y disminuye dicha opción para los negros. La segregación por género, en cambio, no necesariamente representa una desventaja en cuanto al tipo de ocupaciones, pero sí en cuanto a remuneraciones, en perjuicio de las mujeres, en puestos de igual rango o productividad.

#### **4. La discriminación en la distribución de los ingresos**

Según la Comisión interamericana de Derechos Humanos de la OEA (CIDH), en Brasil la mayor expresión de la discriminación racial se expresa en la desigual distribución del ingreso. El informe señala que 50% de los negros posee una renta mensual menor de dos salarios mínimos (US\$ 270) mientras el 40% de los blancos estaban en esa situación en 1995. En el caso de los ingresos altos, el 16% de los blancos reciben más de diez salarios mínimos, proporción que baja a 6% entre los negros (CIDH, Informe sobre Brasil, 1997). El mismo informe advierte que la mujer negra es la que sufre mayor discriminación: 37% de ellas son la fuente primaria de ingresos de sus familias, mientras que en el caso de las mujeres blancas este porcentaje es de 12%. A su vez, el ingreso promedio de la mujer negra es sólo un tercio del promedio mensual que recibe la mujer blanca jefe de familia.

Un factor importante de esta desigualdad es que la composición racial de la población brasileña varía según la región, predominando los blancos en el sur y los mestizos en el norte. Así, existe una concentración de blancos en las regiones de mayor desarrollo y de mestizos-mulatos en las que presentan menor nivel de ingresos por persona. Además, los negros y mestizos tienen menor nivel de escolaridad que los blancos. La CIDH señala que en 1992 el analfabetismo entre los negros alcanzaba al 36,4% en el Nordeste. La escolaridad de la población negra también es baja. Mientras el 4% de los negros logra llegar a la universidad, entre los blancos esta cifra llega a un 13%. Para graficar este hecho, el informe señala que en la universidad de Sao Paulo, de 50.000 estudiantes en 1994, sólo el 2% eran negros.

Estas dos características pueden explicar, en parte, la desigualdad de ingresos observadas entre blancos y negros. Sin embargo, las diferencias asociadas al origen racial persisten cuando se corrijan los resultados para evitar la incidencia de las dos variables mencionadas. En otras palabras, comparando personas de diferentes razas de una misma región y con el mismo nivel educacional, se observa que el grado de desigualdad continúa siendo significativo: el promedio de ingresos de los hombres negros y mestizos corresponden a 74% y 79%, respectivamente, de los ingresos de los hombres blancos. En el caso de las mujeres, los porcentajes son 86% y 82%, respectivamente (PNUD/IPEA, 1996).



### **III. Prospectiva y propuestas en la superación de la discriminación y segregación étnico-racial**

---

En el capítulo II se ha presentado un panorama global de la situación de los pueblos indígenas, afrolatinos y afrocaribeños en la región, remontando causas históricas y estructurales de la discriminación y la exclusión. Más adelante se hace referencia a los avances en el campo de los derechos humanos universalmente reconocidos, de los derechos específicos o particulares de los pueblos indígenas, afrolatinos y afrocaribeños, y de la institucionalidad e instrumentos disponibles para superar toda forma de discriminación (ver punto siguiente y Anexo). A continuación se aborda un conjunto de ámbitos donde los gobiernos y la sociedad en su conjunto pueden influir para promover mayor equidad y, a la vez, mayor respeto a las diferencias en culturas y modos de ver el mundo.

#### **A. Suscripción, ratificación y seguimiento de tratados, declaraciones, acuerdos y convenios.**

Una política de Estado contraria a la discriminación y exclusión por razones de raza y etnia, requiere de marcos y compromisos de acuerdos, que permitan la elaboración y firma conjunta de documentos declarativos,

entre la sociedad civil y el Estado. En este sentido destacan iniciativas como las mesas de diálogo, las reuniones conjuntas y los acuerdos o declaraciones nacionales, regionales e internacionales.<sup>16</sup>

El reconocimiento de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales de las minorías étnicas y nacionales puede y debe ser expresado en el apoyo, la firma y ratificación de los distintos acuerdos y compromisos pactados en el ámbito nacional e internacional (ver cuadros 4 y 5). Importante también es el seguimiento que se hace a dichos compromisos a través de las reuniones y de los acuerdos pactados a través la ratificación de Convenios, Convenciones, Declaraciones o Cumbres (ver capítulo 5a). Un ejemplo de ello puede ser el seguimiento, en el nivel sectorial, de los puntos referidos al medio ambiente y los pueblos indígenas según lo declarado en la Agenda 21 de la Cumbre de Río.

**Cuadro 4**  
**PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE QUE HAN RATIFICADO EL CONVENIO 169**  
**SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES, DE LA OIT**  
(agosto 1999)

País	Ratificaciones registradas en la OIT
Argentina	Julio 2000 (Ley N° 24071)
Bolivia	11.12.91 (Ley aprobada por el Congreso en 1992)
Colombia	07.08.91
Costa Rica	02.04.93
Ecuador	15.05.98 (Aprobado por el congreso el 14.04.98)
Guatemala	05.06.96
Honduras	28.03.95 (Ley aprobada por el Congreso, 12.05.94)
México	05.09.90
Paraguay	10.08.91
Perú	02.02.94 (Resolución Legislativa No. 26253, 05.12.93).

**Fuente:** OIT en <http://www.oit.or.cr/mdtsanjio/indig/lista169.htm>. Ver Bello y Rangel, 2000, p.48.

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

Las acciones y recomendaciones anteriores sólo pueden llevarse a cabo mediante el compromiso de los países involucrados, los cuales deben establecer los mecanismos, institucionalidad y el financiamiento necesario para el logro de los objetivos de desarrollo que se propongan. En el ámbito regional existe un conjunto de instancias pertinentes en materia de financiamiento y cooperación, entre ellos el Banco Mundial y el Fondo Indígena (ver capítulo 5c). Se deben destacar también las instancias regionales y bilaterales de negociación, resolución de conflictos, foros y reuniones técnicas periódicas. Cabe mencionar que el desarrollo de planes de acción conjunta y los programas de cooperación, como los desarrollados por la OEA y UNESCO, forman una plataforma oportuna para la implementación de líneas de acción, programas y proyectos a nivel local, nacional y multinacional.

Instancias como el GRIC, Grupo de Revisión de la Implementación de las Cumbres, son espacios adecuados para la evaluación conjunta entre los gobiernos y actores involucrados, de los

<sup>16</sup> Un ejemplo de este tipo de acciones es el Proyecto de Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas de Guatemala, cuyo primer párrafo declara "Que el tema de la identidad y derechos de los pueblos indígenas constituye un punto fundamental y de trascendencia histórica para el presente y futuro de Guatemala".

**Cuadro 5**

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

País	Ratificación, adhesión (a), sucesión (d)
Argentina	13.07.1967, 02.10.1968
Bahamas	05.08.1975 (d)
Barbados	08.11.1972 (a)
Bolivia	07.06.1966, 22.09.1970
Brasil	07.03.1966, 27.03.1968
Chile	03.10.1966, 20.10.1971
Colombia	23.03.1967, 02.09.1981
Costa Rica	14.03.1966, 01.1967
Cuba	07.06.1966, 15.02.1972
República Dominicana	25.05.1983 (a)
Ecuador	22.09.1966 (a)
El Salvador	30.11.1979 (a)
Grenada	17.12.1981
Guatemala	08.09.1967, 18.01.1983
Guyana	11.12.1968, 15.02.1977
Haití	30.10.1972, 19.12.1972
Jamaica	14.08.1966, 04.06.1971
México	01.11.1966, 20.02.1975
Nicaragua	15.02.1978 (a)
Panamá	08.12.1966, 16.08.1967
Perú	22.07.1966, 29.09.1971
Santa Lucía	14.02.1990 (d)
Saint Vincent y las Granadinas	09.11.1981 (a)
Trinidad y Tobago	09.06.1967, 04.10.1973
Uruguay	21.02.1967, 30.08.1968
Venezuela	21.04.1967, 10.10.1967

**Fuente:** Adaptado de: <http://www.un.org/Depts/Treaty/>. Ver Bello y Rangel, 2000, p.44.

programas de acción e iniciativas comprometidas. Se deben establecer y promover mecanismos de seguimiento de las Cumbres en lo que se refiere a las poblaciones indígenas y afroamericanas. Al respecto es importante que los gobiernos implementen los acuerdos y actualicen sus mecanismos de seguimiento de las Cumbres de Río, Beijing, Estambul y Estocolmo, pues cada uno de ellos plantea compromisos explícitos de los Estados y gobiernos con los pueblos indígenas y las minorías étnicas.

En el ámbito regional se han registrado grandes avances acerca de la necesidad de reconocer los derechos indígenas en materia de territorio, medio ambiente, posesión, administración y uso de recursos. En países como Brasil y Bolivia, este reconocimiento se ha plasmado constitucionalmente. Al ratificar el Convenio 169 de la OIT, han hecho suyas sus normas, como la que declara que “deberá reconocerse a los pueblos indígenas el derecho de propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan...” y que “los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente”. Es evidente entonces, que existe un conjunto de normas explícitas que recogen la necesidad de reconocer los derechos territoriales y la autonomía de los pueblos indígenas para disponer de dichos territorios. (ver recuadro 2).

## LA AGENDA 21 Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS

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

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

Asimismo, se recomienda que en el ámbito nacional, los Estados y gobiernos promuevan instancias participativas con la sociedad civil, comunidades y organizaciones de los grupos involucrados, para la fijación de prioridades y la generación de mecanismos de consulta, negociación, resolución de conflictos y elaboración de políticas y programas de corto, mediano y largo plazo. Todo ello debe darse, además, en el marco de una normativa constitucional específica para poblaciones indígenas o minorías étnicas en general (ver cuadro 6).

Para que los acuerdos supranacionales puedan ser puestos en práctica, es necesario que los Estados modifiquen sus constituciones con el fin de incorporar el reconocimiento de la diversidad étnico-racial desde un punto de vista pluriétnico y multicultural, tal como lo señala el Convenio 169 de la OIT, que ya ha sido ratificado por México, Colombia, Bolivia, Costa Rica, Paraguay, Perú, Honduras, Guatemala y Ecuador, entre otros países. El reconocimiento constitucional de las poblaciones indígenas, afrolatinas y afrocaribeñas es necesario para implementar medidas sistemáticas, con respaldo jurídico y legitimidad política. Esto permite recurrir a la vía jurídica para disminuir o eliminar las inequidades y desigualdades por razones de raza y etnicidad.

Es importante la promulgación de leyes generales o sectoriales que propendan al fortalecimiento, protección y promoción de las minorías (a veces mayorías) étnicas y raciales. Se debe avanzar más allá del reconocimiento simbólico y de las declaraciones constitucionales, sobre todo a partir de un marco jurídico especial que establezca las condiciones para la implementación de políticas equitativas, que reconozcan la diversidad y especificidad étnica y racial. Ejemplos de marcos que intentan regular las relaciones entre el Estado, la sociedad civil y las comunidades indígenas son los de la Ley Indígena de Chile, el Proyecto de Ley de Comunidades del Ecuador y el Proyecto de Ley sobre Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígena de Costa Rica. Además, y tal como lo señala el Convenio 169 de la OIT, si estas leyes no existieran al momento de aplicarse la legislación nacional, deberán considerarse costumbres o derechos consuetudinarios que rigen las comunidades de las minorías étnicas.

**Cuadro 6**

**PAÍSES DE AMÉRICA LATINA CON NORMATIVA CONSTITUCIONAL RELATIVA A LAS POBLACIONES INDÍGENAS**

País	Ámbito legal y temático
Argentina (1994)	Reconocimiento de derechos de los Pueblos Indígenas en artículo 75°, inciso 17, de Reforma de la Constitución Nacional de 1994
Bolivia (1994)	Se declara Nación multiétnica y pluricultural.
Colombia (1991)	El Estado reconoce y protege la diversidad étnica cultural de la Nación.
Ecuador (1998)	Se define como país pluricultural y multiétnico.
Guatemala (1985)	Declara la protección de los grupos étnicos del país.
México (1992)	Declara una composición pluricultural sustentada originalmente en los pueblos indígenas.
Nicaragua (1987)	Declara el pluralismo político, social y étnico de la nación. Declara la naturaleza multiétnica del pueblo de Nicaragua.
Paraguay (1992)	Reconoce la existencia de los pueblos indígenas, definidos como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo.

**Fuente:** Organización Internacional del Trabajo, OIT (1999), Pueblos indígenas: Normativa constitucional por tema, en <http://www.oit.or.cr>. Ver Bello y Rangel (2000), p. 49.

Los grupos de distintas etnias o razas deben revisar periódicamente los arreglos administrativos nacionales, a la luz de sus necesidades y puntos de vistas, como también de otros arreglos administrativos que hayan tenido resultados positivos en otros países que enfrentan situaciones análogas. Los gobiernos, por su parte, deben considerar los arreglos institucionales y la creación de mecanismos administrativos especializados, ya que las entidades con mandato concreto y bien delimitado están en mejores condiciones de dar atención adecuada a la solución de los problemas que confrontan los grupos o minoría étnico-raciales. Los gobiernos que han dividido la responsabilidad de los asuntos étnico-racial entre varios ministerios, departamentos o instituciones deberían considerar la conveniencia de crear un organismo especial que coordine estos esfuerzos, tal como ha ocurrido en Chile, México y Bolivia. (Martínez Cobo, 1987).

## **B. Emergencia del tema de las etnias en el debate público y político: una oportunidad para promover la diversidad cultural**

La fuerza con que hoy irrumpe la democracia en la vida política de todos los países de la región permite repensar la construcción de la ciudadanía incorporando, como uno de sus elementos constitutivos, la diversidad cultural. Esta diversidad se ha dado históricamente con su doble cara: la de la negación del otro, y la del diálogo y apertura. América Latina y el Caribe es, desde el momento que fue nombrada, una región abierta al mundo. De allí en adelante, su modernidad se define por este sincretismo o continua resignificación de identidades culturales.

La integración social en América Latina y el Caribe requiere del reconocimiento y valoración de la diversidad cultural, vale decir, de la superación de toda idea de homogeneización cultural, de dominación o de superioridad de una cultura en relación a otra. Es necesario, pues, sustraer todo fundamento y legitimidad a las fuentes históricas de desigualdades y exclusiones por razones de raza, etnia o nacionalidad. El reconocimiento de la diversidad multicultural y pluriétnica implica que los estados y gobiernos reconozcan los derechos de estos grupos, los incorporen a la legislación y provean los medios necesarios para su ejercicio real. Asimismo, las políticas de desarrollo deben

abrir espacios para que estos grupos puedan desarrollar sus potencialidades y capacitarse en el manejo de los códigos básicos de la modernidad, sin que ello conlleve la pérdida de su identidad.<sup>17</sup>

La relevancia adquirida por los temas de la diversidad e identidad ha ido acompañada del desarrollo y universalización de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Bajo estos parámetros es visible y legítima la necesidad de que los pueblos indígenas y afrolatinos accedan de manera equitativa a una ciudadanía moderna que, como ha planteado CEPAL, considere los rasgos y conductas propias que definen la identidad de la región. Tal identidad se basa en múltiples y diversas identidades específicas que más que un obstáculo, como hasta ahora se les ha tratado, sea un potenciador de opciones de crecimiento y desarrollo para la integración y la cohesión social en América Latina y el Caribe. Para ello es necesario valorizar las identidades étnicas de los pueblos indígenas y las diferencias culturales, a la luz del reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural de las sociedades latinoamericanas. Este reconocimiento, a su vez, responde a las movilizaciones y demandas organizadas de los propios pueblos indígenas. (ver recuadro 3).

¿Cómo pensar la integración en el contexto indígena, afroamericano y afrocaribeño? En primer término es preciso revertir las connotaciones que el concepto adquirió históricamente para los propios pueblos indígenas. Para ellos, las políticas tradicionales de integración han significado el despojo de sus bienes simbólicos y materiales, el desconocimiento y/o supresión de sus derechos colectivos, y la “asimilación” entendida como negación de su cultura. Sólo a partir de la incorporación de las nuevas perspectivas y formas de integración social se plantea otro concepto, sustentado en la diversidad social y cultural de las sociedades nacionales. (Hopenhayn, 1998).

La región enfrenta aquí un doble movimiento. Por un lado, la revalorización de las identidades y el avance acelerado hacia la constitución de Estados pluriétnicos y multiculturales, situación en muchos casos sancionada legalmente por las Constituciones y cuerpos legales de un importante número de países de la región. Por otro lado, la persistencia del estigma de la negación del otro que se expresa en los temores y desprecios cotidianos hacia ese otro que puede ser distinto por su procedencia étnica, racial o nacional. El desprecio al “cholo” en el Perú, al haitiano en República Dominicana o el nicaragüense en Costa Rica, al indio o al “pelado” en México, al peruano en Chile y boliviano en Argentina, son resistencias con las que hay que trabajar tanto desde la perspectiva institucional como cultural.

En este contexto, la ciudadanía aparece como un valor en que es vital el reconocimiento del otro en su especificidad y diferencia cultural. La creciente interacción entre distintos actores culturales y sociales, supone y expresa un consenso institucionalizado sobre la base de relaciones de recíproco reconocimiento entre ellos. Un nuevo campo de conflictos ciudadanos, donde la aceptación del otro se prefigura como un tema medular, entra en la escena de la discusión pública con mayor fuerza. La lucha por mayor presencia pública por parte de mayorías y minorías “étnico-culturales” constituyen señales de que la democracia no puede prescindir hoy de una construcción ciudadana con su importante carga cultural.

---

<sup>17</sup> Manejar los códigos de modernidad implica el dominio de la lectoescritura, el cálculo, la capacidad para comunicar en medios de comunicación y frente a interlocutores diversos. Estas destrezas son instrumentales y por tanto no amenazan necesariamente la identidad cultural de los educandos. Por el contrario, les permite proyectar su identidad en un mundo de diálogo permanente entre grupos distintos, y les habilita a mayores posibilidades de desarrollo productivo sin que esto implique necesariamente renunciar a sus sistemas de pertenencia simbólica.



## Recuadro 3

## MOVIMIENTO INDÍGENA Y MULTICULTURALIDAD EN BOLIVIA

El "Manifiesto de Tiahuanacu fue redactado en Bolivia en 1973, y en su primer párrafo se refiere "a un nosotros indígena plural y complejo constituido por aymara y quechua hablantes, guaraníes, ayoreos, sirionó, yuracaré y otros. Destaca la diversidad irreductible de la historia, cultura de los grupos y pueblos indígenas y originarios que conforman la realidad boliviana. Además, convoca a los indígenas a forjar unidad en la diversidad, y desde allí superar las situaciones de exclusión y opresión sufridas por los indígenas conjuntamente con el pueblo boliviano.

En 1982 se creó la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB). Esta organización aglutina a los pueblos de diferentes culturas y lenguas de Bolivia, y su objetivo central es consolidar la unidad entre los pueblos indígenas y originarios para desarrollar alternativas legales. Como producto de este compromiso, en 1983 se inició la elaboración del proyecto de ley de los pueblos indígenas del Oriente, Chaco y Amazonia boliviana. En sus puntos centrales señala el concepto de pueblo indígena, los conceptos de derechos individuales y colectivos, y el de una autonomía que resume una propuesta societal-plural.

Otro hito fue la Marcha por la Dignidad y el Territorio en 1992, donde miles de indígenas confluieron desde el Oriente de Bolivia la Sede de Gobierno. Este esfuerzo culminó en la Reforma de la Constitución Política del Estado, cuyo artículo 1 señala: "Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en República, adopta para su gobierno la forma democrática representativa fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos". Finalmente, el artículo 171 destaca a los pueblos indígenas como los principales protagonistas de la problemática social del país.

**Fuente:** Calla, Ricardo Molina, Ramiro 1999 : "Los pueblos indígenas y originarios y la construcción democrática de una sociedad plural", en IDH Bolivia, 2000..

La heterogeneidad cultural de nuestras sociedades reclama esta comprensión ampliada de la política. El reconocimiento de identidades-en-sus-diferencias es el sustrato normativo para un proyecto colectivo que no sólo universalice la ciudadanía, sino que también abogue por mayor equidad en oportunidades. Para que este pacto sea eficaz es impostergable una política deliberada de reconocimiento, promoción e integración de los sectores que padecen la triple exclusión: discriminación cultural (sea por factores étnicos o por claros rezagos educativos), exclusión socioeconómica y marginación respecto de los mecanismos de representación y participación políticas. La incidencia de las poblaciones indígenas, afrolatinas y afrocaribeñas es, sin duda, particularmente alta en estos sectores.

Tal política debiera permear un conjunto de iniciativas de integración. Estas iniciativas deben incluir la participación creciente de dichos sectores en el sistema de toma de decisiones, sobre todo a escala local; un mayor acceso de estos sectores al diálogo público en los medios de comunicación de masas; un esfuerzo especial para elevar la calidad y pertinencia educativas hacia estos sectores; y la promoción de actividades productivas, comunitarias y de capacitación, que fortalezcan la competitividad y la organización entre los sectores excluidos.

Los grupos indígenas y, en alguna medida, los afrolatinos y afrocaribeños, plantean un desafío adicional: *cómo compatibilizar la libre autodeterminación de los sujetos y la diferenciación en cultura y valores, con políticas económicas y sociales que hagan efectivos los derechos de "tercera generación", reduciendo la brecha de ingresos, de patrimonios, de adscripción, de seguridad humana y de acceso al conocimiento.* Se trata de promover la igualdad en el cruce entre la justa distribución de potencialidades para afirmar la diferencia y la autonomía, y la justa distribución de recursos para satisfacer necesidades básicas y realizar los derechos sociales. Para universalizar la titularidad de derechos económicos, sociales y culturales, es necesario conciliar la no-discriminación en el campo cultural con el reparto social frente a las

desigualdades. Esto incluye a su vez políticas de acción afirmativa o discriminación positiva frente a minorías étnicas, y también frente a otros colectivos socio-económicos, culturales, etarios y/o de género, que presentan situaciones de vulnerabilidad.

La acción afirmativa o discriminación positiva en favor de minorías raciales y de las mujeres surgió como una manera de favorecer a grupos secularmente discriminados. Este tipo de acción trae implícita la idea de compensar a las minorías por una deuda histórica, y debe sostenerse en una voluntad política fuerte para ser capaz de enfrentar las reacciones de otros grupos.<sup>18</sup>

En América Latina y el Caribe las políticas de acción afirmativa no pueden ser aplicadas de manera homogénea, dada la diversidad de realidades nacionales. Las medidas para combatir la discriminación racial son elaboradas y reciben más apoyo en los países cuyas fronteras étnicas son más nítidas y politizadas (EE.UU., Caribe inglés, Canadá, Australia). Otros países con fronteras étnicas más difusas y un mestizaje que abarca altos porcentajes de la población, tienen más problemas para aplicar este tipo de medidas, por más que tengan respaldo constitucional. Además, se requiere del concurso de grupos étnicos definidos y activos que puedan movilizarse en torno a políticas de acción afirmativa o discriminación positiva. (Sansone, 1998).

## C. Intervención en distintos ámbitos para promover mayor equidad<sup>19</sup>

El principio básico para lograr mayor integración social de los grupos indígenas, afrolatinos y afrocaribeños es el reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural. Esto plantea el desafío de superar desigualdades y exclusiones derivadas tanto de la discriminación como de la homogenización cultural. La primera porque margina a los grupos en cuestión, la segunda porque los desculturaliza respecto de sus propias formas de vida.

La superación de inequidades y desigualdades por razones de raza y etnicidad requiere de políticas en ámbitos específicos de intervención que hagan efectivo el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales. Entre estos ámbitos destacan la educación, el empleo y el trabajo, la salud y la propiedad de la tierra.

### 1. Acceso a educación y conocimiento: educación multicultural y bilingüismo

La adecuación del sistema educacional a las condiciones culturales de los grupos indígenas, afrolatinos y/o afrocaribeños constituye un elemento central que no sólo permite afianzar su identidad cultural sino que también asegura mejores logros de la población indígena infantil y adolescente en el sistema educacional formal.

Un cambio de concepto en la educación implica pasar a un modelo educativo con vocación multicultural, y donde dicha vocación se refleje en contenidos, valores y prácticas pedagógicas. El

---

<sup>18</sup> Las medidas inspiradas por la acción afirmativa son distintas de la noción de **reparación**, lanzada por un componente del movimiento negro, que postula una compensación a todos los negros del Nuevo Mundo víctimas de injusticias históricas. No obstante, ser un miembro de dichas minorías no es suficiente para beneficiarse de estas medidas ya que se exige del candidato que tenga un nivel educacional o profesional mínimo. De otra parte, los defensores de la acción afirmativa no pretenden que ésta sea la única estrategia para revertir la discriminación de la minorías, cuyo combate debe estar asociado a más educación y capacitación, desarrollo económico y creación de puestos de trabajo. Lo que la acción afirmativa postula es que en una situación de paridad se escoja el candidato perteneciente a una minoría (Sansone, 1998).

<sup>19</sup> Partes de este punto se basan en Bello y Rangel (2000).

respeto a la diversidad étnica y cultural, la educación cívica apoyada en la ciudadanía plena y extendida, la pertinencia curricular frente a distintas realidades sociales y culturales con que llegan los niños a las escuelas, así como el fomento a prácticas comunicativas basadas en el respeto al otro y la reciprocidad en la comprensión, son elementos básicos en este cambio de concepto.<sup>20</sup>

Estos cambios cuentan ya con un largo debate que se produjo durante las décadas de los setenta y ochenta, al surgir la demanda de las organizaciones y movimientos indígenas por una educación pertinente que considere sus propias especificidades. Hitos importantes para la conformación y visibilización de las demandas étnicas fueron las dos Reuniones de Barbados durante los setenta y el proceso de autonomización de los Pueblos y Etnias de la Costa Atlántica en Nicaragua. Durante el mismo período, alcanzaron un gran desarrollo en las ciencias sociales y la educación, los enfoques de la interculturalidad, el multiculturalismo, el bilingüismo y el respeto a la diversidad cultural.

Los planteamientos actuales señalan la necesidad de superar los antiguos enfoques bajo los cuales se ha intentado, y se sigue intentando, asimilar a quienes son culturalmente diferentes: la “educación para igualar” (García Castañón *et al.*, 1998). Los nuevos enfoque pretenden establecer un puente entre culturas en contacto. De lo que se trata, como señala (Durstun, 1997), es de pensar que la eficacia pedagógica se logra si se supera la incomunicación intercultural. Por lo tanto, a la negación de la diversidad en el plano educativo, se opone un conjunto de enfoques renovadores, algunos de los cuales están siendo aplicados en programas de educación con poblaciones indígenas en Bolivia, Perú y Guatemala.

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

Ejemplo de lo anterior es la aplicación de las políticas lingüísticas, cuya mayor parte incorpora programas y proyectos de educación intercultural bilingüe y se fundamentan en el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, su lengua y cultura (ver recuadro 4). La equidad educativa requiere, en este caso, incorporar estrategias adecuadas para que las poblaciones indígenas y minorías raciales accedan a los códigos culturales básicos de la modernidad sin sacrificar su lengua y cultura.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Son ilustrativas las recomendaciones emanadas de Reunión Técnica sobre Políticas Gubernamentales para los Pueblos Indígenas (Querétaro, México, 9 al 11 de octubre de 1995), en la que participaron representantes de los Ministerios de Educación de Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Perú, y que indica, entre otras recomendaciones, las siguientes: promover acciones encaminadas a que el Estado reconozca la diversidad cultural y lingüísticas en sus constituciones y leyes de educación; facilitar en estas acciones de reconocimiento la participación de las organizaciones y pueblos indígenas, fomentando una concertación entre instituciones sociales y partidos políticos que permita dar respuestas permanentes y coherentes a las necesidades educativas y culturales de dichos pueblos; lograr la asignación presupuestaria para que el desarrollo de la educación intercultural responda a las necesidades de los pueblos indígenas; garantizar que los procesos de descentralización no se conviertan en un factor que perjudique a aquellos niveles que tengan competencia en la educación intercultural, sino que por el contrario los promuevan y potencien; y desarrollar en el proceso educativo la lengua materna y una segunda para la relación de interculturalidad, de acuerdo a las condiciones lingüísticas específicas de cada país o región.

<sup>21</sup> Bellos y Rangel, 2000.

**Recuadro 4**  
**POLÍTICAS LINGÜÍSTICAS EN AMÉRICA LATINA**

La institucionalización de la educación bilingüe toma cuerpo mediante la creación de un órgano específico en el seno de los Ministerios de Educación. En efecto, ya existen Direcciones Nacionales Generales para esta disciplina en México desde 1978, y en Ecuador (DINEIB) y Perú (DIEB) a partir de 1988, si bien ésta última desapareció poco después, y Chile (CONADI) en 1995; Departamento en Nicaragua (1989); y Sección de Área Indígena en Panamá. Para algunos, más importante que la creación de órganos nuevos es la clarificación de las responsabilidades ministeriales en el sector. Así, Bolivia (proyecto Nacional de Educación Bilingüe, PNEB, 1990) y Guatemala (Programa Nacional de Educación Bilingüe, PRONEBI, 1985) mantenían todavía la actividad en los niveles de Proyecto y Programa, respectivamente, aunque la permanencia en ellos es, a veces, necesaria, hasta que no se logren los apoyos económicos y sociales imprescindibles.

**Fuente:** Barnach-Calbó, (1998).

El impulso de la educación bicultural y bilingüe en zonas o regiones específicas con alta concentración de población indígena, debe tener por objeto formar sujetos competentes en dos culturas diferentes.<sup>22</sup> En esta materia se han realizado notorios avances. Se han instituido sistemas de educación bilingüe en Paraguay (para la población cuya lengua materna es el guaraní) y en Bolivia (para la población que habla el quechua y el aymara).<sup>23</sup> En 1994 se promulgó en Bolivia la ley marco de reforma del sistema educativo que otorga prioridad a la multiculturalidad y a la educación bilingüe. En Centroamérica los programas de educación bilingüe e intercultural adquieren una connotación muy rica en Guatemala en el marco de los acuerdos de paz. En Honduras y Nicaragua—en relación a sus poblaciones miskitas y sumos—y en Panamá—en relación a las comunidades Emberá, Wounaan, Kuna-Yala y Ngobé-Buglé— se observan innovaciones educativas y pedagógicas importantes, pero aún incipientes.

En México, el “Programa de Atención Educativa a Población Indígena” (PAEPI), desarrollado por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), tiene por objeto la construcción gradual de un modelo de educación inicial y básica intercultural y bilingüe para alumnos indígenas. Busca atender adecuadamente a las casi 8.500 escuelas primarias indígenas del país y a un número semejante de establecimientos preescolares, adecuando el currículo nacional de la enseñanza inicial y básica, sus características académicas y operativas particulares.<sup>24</sup> Iniciado durante 1994 en 14 Estados, se imparte tanto en español como en 52 lenguas y variantes dialectales, buscando consolidar el manejo bilingüe. En el período 97/98 se adecuaron textos para primero y segundo grados de primaria, beneficiando a más de 740 mil niños. Y se adecuaron 18 títulos para tercero y cuarto, habiéndose distribuido más de un millón de textos de estudio gratuitos en 52 dialectos de 33 lenguas indígenas para alumnos de 1° a 4° grados.

<sup>22</sup> Los estados de la región cuentan con un conjunto de instrumentos aplicables como el Programa Interamericano de Educación, emanado de la Reunión Hemisférica de Ministros de Educación, realizada en México en 1998 según los mandatos del Plan de Acción de la II Cumbre de las Américas, especialmente en lo referido al punto N°6 de la Líneas de Acción denominado Estrategias de Educación Bilingüe Intercultural para la Paz, Ciudadanía y Sostenibilidad.

<sup>23</sup> En Bolivia, el Censo de 1992 reveló que el 70% de la población tiene una lengua materna diferente al castellano, por lo que la reforma otorgó gran centralidad a la interculturalidad y a la educación bilingüe. En Paraguay la reforma ha concertado una política de educación bilingüe, fortaleciendo un programa nacional de enseñanza en lengua materna, que es el guaraní en la mayor parte del mundo rural.

<sup>24</sup> Ver al respecto, PREAL, 1999 .

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

## **2. La comunicación a distancia**

Otro campo de fuertes implicancias para ampliar la democracia cultural es el de la comunicación a distancia, pues ésta tiende a ser cada vez más importante para incidir políticamente, ganar visibilidad pública y ser interlocutor válido en el diálogo entre actores.

Se debe, pues, prestar especial atención en promover el acceso de los pueblos indígenas, afrolatinos y afrocaribeños a las nuevas tecnologías, especialmente en el ámbito de las comunicaciones, tanto porque los capacita productivamente para la sociedad del conocimiento, como también porque les permite mayor capacidad colectiva en materia de gestión, organización e interlocución política. Educar en estas destrezas tiene un impacto sinérgico, porque simultáneamente contribuye a la integración de los grupos étnicos a la sociedad del conocimiento, y a la auto-affirmación colectiva de los mismos grupos. Debe recordarse que muchas organizaciones indígenas de la región utilizan actualmente los medios interactivos, como Internet, para publicitar sus reclamos y formar parte de movimientos supranacionales.

Debe promoverse el uso de las nuevas tecnologías comunicativas a fin de dar voz a los silenciados o a los inaudibles. Los sistemas de teleconferencias, redes informatizadas y conexiones integradas (teléfono-fax-computadora-fotocopiadora), pueden aprovecharse para prestar el micrófono a las minorías étnicas que no han contado con posibilidades para hacerse oír en espacios públicos en muchos países de la región.

Existen hoy casos ilustrativos, en distintos países de la región, donde el uso de nuevos bienes de la industria cultural y comunicacional ha permitido la conexión horizontal entre grupos diversos que padecen segregación sociocultural. De estos casos ilustrativos se pueden nutrir nuevas iniciativas en este campo, tales como la construcción de redes para incorporar demandas de sectores dispersos, la mayor conexión de etnias indígenas en y entre países de la región, la producción de programas de difusión de culturas autóctonas gestionados por los propios protagonistas, y otros. En Guatemala, campesinos indígenas envían por fax mensajes sobre violaciones a los derechos humanos a las organizaciones no gubernamentales internacionales, sin saber usar una máquina de escribir. En la Amazonia del Brasil, indios analfabetos intercambian videocintas para difundir sus costumbres vernáculas.

## **3. Empleo y trabajo**

El mercado de trabajo ha sido históricamente una fuente de discriminación y segregación étnica y racial, desde el uso de mano de obra esclava hasta la concentración de la población activa indígena, afrolatina y afrocaribeña en empleos mal remunerados, de escasa seguridad social y sin especialización ni capacitación. Esta precaria inserción ocupacional depende hoy, en buena medida, de los bajos niveles educativos de las minorías étnicas y raciales. En este sentido los Estados deben promover un trato menos discriminatorio de los trabajadores y trabajadoras indígenas, afrolatinos y afrocaribeños, y a la vez promover el acceso más equitativo a la educación.

Es preciso velar por remuneraciones iguales por iguales tareas, y por la extensión de derechos y prestaciones sociales, de salud y accidentes y enfermedades profesionales.<sup>25</sup>

Sin embargo, la no discriminación respecto del trato en el trabajo y en los salarios es insuficiente para revertir una situación desigual que tiene raíces estructurales y de larga data. Por lo mismo, para promover mayor igualdad en acceso al empleo y condiciones de trabajo será necesario contemplar, allí donde sea posible, medidas de acción afirmativa o discriminación positiva. Este tipo de medidas permitirá no sólo abrir opciones de empleo a las minorías, sino también institucionalizará mecanismos que prevengan contra la discriminación y segregación a futuro en el empleo. La acción positiva no sólo considera la reserva de "cupos" en las empresas para personas de minorías étnicas y la prohibición de ingresos diferenciados a igual productividad; también pueden contemplarse, a fin de compensar las desigualdades en los niveles de educación, un mejor acceso a la capacitación en el trabajo.

#### **4. Salud**

Los problemas de salud de las poblaciones indígena, afrolatina y afrocaribeña suelen tener relación con la falta de acceso a servicios de salud sea por dispersión geográfica, informalidad laboral o la falta de información adecuada. Por lo mismo, es necesario adoptar medidas especiales para lograr que los servicios de salud y otros servicios sociales sean más accesibles a estas poblaciones y respondan mejor a sus necesidades. Al mismo tiempo, es necesario reconocer y promover la medicina y farmacología tradicional, aceptando el empleo de medicamentos acreditados por su uso eficaz. Esto último no sólo beneficia las condiciones de salud, sino que además facilita la reintegración de las comunidades en su propia cultura (Martínez Cobo, 1987). Para ello, los Estados deben velar, a través de una política y legislación específica, por la promoción y el resguardo del patrimonio farmacológico natural en manos de las comunidades, tanto por razones de sustentabilidad ambiental y respecto de la biodiversidad, como por la preservación del saber y conocimiento ancestral en el cuidado de la salud, y el respeto a derechos de propiedad intelectual de los grupos indígenas<sup>26</sup>.

#### **5. Tierra y territorio**

Los Estados deben asegurar los derechos territoriales y la posesión de las tierras que los pueblos indígenas han habitado y utilizado secularmente, sea a través de normas legales generales y específicas o por la vía del reconocimiento de los derechos consuetudinarios y los usos y ocupaciones históricas. En contexto de autonomía y autodeterminación, como lo fija y define el Convenio 169 de la OIT, se debe propender al establecimiento de medidas y programas de acción para que las poblaciones indígenas administren y gestionen sus propios territorios y recursos naturales.

La gestión y resguardo de recursos naturales y biodiversidad en tierras indígenas es un punto central a abordar por los países de la región. La demanda creciente por nuevas tierras de cultivo, la patentación de fitofármacos por consorcios transnacionales, las demandas por el uso de concesiones mineras acuíferas, petrolíferas y la explotación maderera, han creado un escenario que amenaza la sobrevivencia de los pueblos indígenas. En el marco de la Agenda 21 de la Cumbre de

---

<sup>25</sup> El Convenio 169 de la OIT, señala con relación a este ámbito que: "Los gobiernos deberán adoptar, en el marco de su legislación nacional y en cooperación con los pueblos interesados, medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a esos pueblos una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo, en la medida en que no estén protegidos eficazmente por la legislación aplicable a los trabajadores en general" (Parte III, Contratación y Condiciones de Empleo, Art. 20, N°1).

<sup>26</sup> Existen investigaciones en curso en la floresta amazónica que estudian las prácticas médicas tradicionales y el uso de fármacos para verificar su validez en el campo occidental.

Río, los Estados deben establecer marcos regulatorios, como asimismo procesos participativos de trabajo conjunto con las comunidades, a través de los cuales se implemente planes de acción y gestión conjunta de sus tierras, recursos naturales y preservación de la biodiversidad.

Los Estados pueden aprovechar de manera conjunta la experiencia y conocimiento de los pueblos indígenas en materia de gestión de recursos naturales y biodiversidad, además de apoyar programas de capacitación y entrenamiento en la gestión y explotación de sus propios recursos, en un marco que permita la generación dinámica de procesos de autodesarrollo y empoderamiento. Conforme lo ha recomendado el Banco Mundial, es preciso delimitar en forma precisa marcos regulatorios para la participación informada de las comunidades indígenas en los proyectos que les afecten de forma directa. Actualmente existen acciones específicas como la demarcación de territorios indígenas, restitución, protección, planes de manejo sustentable de recursos naturales (bosque, aguas, fitofármacos), ampliación de tierras o la conformación de planes de gestión territorial a través de “áreas de desarrollo indígena”, que se están desarrollando en México, Guatemala, Colombia, Ecuador, Guyana y Chile.





## **IV. Xenofobia en el contexto global y la situación actual de América Latina y el Caribe**

---

### **A. El recrudecimiento de las xenofobias y de la intolerancia en el escenario global**

Con el final del conflicto Este-Oeste, y de la confrontación ideológica capitalismo-comunismo como eje de la alineación global, adquieren mayor presencia y fuerza conflictos y divisiones de otra naturaleza. Si bien puede parecer excesiva la hipótesis de que hemos pasado del conflicto político al conflicto cultural a escala planetaria (Huntington, 1993), lo cierto es que una vez que tras la caída del muro de Berlín emergieron conflictos que no son nuevos, pero que yacían atenuados. Nacionalismos xenofóbicos, fundamentalismos religiosos y conflictos étnicos pasan hoy a primer plano en la noticia, en la política nacional e internacional, y en la preocupación de los pueblos. Por un lado se hacen visibles y, por el otro, recrudecen.

El fin de los socialismos reales ha ido acompañado, tanto en la ex-Unión Soviética como en Europa Oriental, de nacionalismos fuertes que, de alguna manera, constituyen “deudas” culturales y políticas de larga data. Tanto naciones como etnias vuelven a emerger con fuerte sentido de identidad, a medida que se descompone la unidad política-administrativa del Estado-Nación,

como sucedió en la ex-Unión Soviética y ex-Yugoslavia. Piénsese que sólo en los primeros tres años que siguieron al derrumbe de esas economías y gobiernos, aparecieron 17 nuevos estados (Ramonet, 1993). Lamentablemente, estas dinámicas van acompañadas de luchas cruentas entre naciones emergentes y revitaliza la “dimensión siniestra” de la afirmación identitaria, a saber, la discriminación racial e incluso los proyectos de “limpieza étnica”.

Además, la mayor afluencia de migrantes internacionales y fronterizos generan —o reviven— la xenofobia y los prejuicios raciales en los países receptores, lo cual se exagera si en estos últimos aumenta el desempleo y se hacen más deficitarios los servicios sociales básicos provistos por el Estado. Ante esta última situación, grandes contingentes de obreros poco calificados, jóvenes desocupados y dependientes de la subvención estatal tienden a levantar chivos expiatorios a los que responsabilizar de su propia situación: los extranjeros que disputan puestos de trabajo y los beneficios sociales del Estado de Bienestar. Un nacionalismo reactivo comienza a verse en países industrializados frente a grupos étnicos de otros países que llegan, a su vez, expulsados de sus lugares de origen por falta de oportunidades o por situaciones de guerra en sus países de origen. Nuevos y viejos fanatismos adquieren grandes dimensiones y generan situaciones incontrolables en regiones enteras. Algunos de ellos se ejercen desde el propio Estado, y los ejemplos más dramáticos de ello en los últimos años son los genocidios sufridos por Bosnia, Timor Este, Ruanda y Kosovo. Un nuevo concepto, el de “depuración étnica”, ilustra descarnadamente estas situaciones.

La tragedia de Kosovo ha llevado el tema de la xenofobia al centro de las preocupaciones en los países de la Unión Europea. Recuérdese que la depuración étnica, convertida durante una década en política de Estado, respondió a una planificación sostenida y, sólo en 1998 más de trescientas mil personas fueron forzadas a abandonar sus pueblos, sometidas al pillaje, ejecuciones sumarias y violaciones.

Otro síntoma preocupante es el aumento de sentimientos xenofóbicos en la población juvenil. En Alemania, según un estudio aparecido en el semanario *Der Spiegel* a fines de marzo del 2000, el 27% de los jóvenes alemanes tienen fuertes tendencias racistas y xenófobas, sobre todo en los laender (estados federales) orientales. Dos tercios de los que viven en esas regiones consideran que el número de extranjeros presentes en el país —7,1 millones— es excesivo. La jefa del Centro Europeo de Vigilancia sobre el Racismo y la Xenofobia (EUMC), Beate Winkler, advirtió que el racismo está ganando cada vez más aceptación en la Unión Europea, al apelar los políticos al temor de los votantes en torno a la inmigración. En España, el aumento de la inmigración ilegal se une a episodios de violencia racista registrados en los últimos meses.

Otro foco de preocupación es el aumento de sitios xenófobos en Internet. El Centro Simon Wiesenthal con sede en Los Angeles, sostuvo que en 1995 había sólo un website que promovía el odio xenofóbico, y que en la actualidad existen más de 2.000. Para junio del 2000, sólo en Alemania, el número de páginas de la web de extrema derecha se había incrementado a 330, unas 10 veces más que hace cuatro años. Los grupos neonazis han movido sus páginas de la web hacia servidores fuera del continente, para vender sus libros e insignias y promover teorías de extrema derecha. Los neonazis ganan espacio fuera de las fronteras de Alemania y Europa, en parte gracias a las nuevas posibilidades que brinda Internet, y logran así difundir con más fuerza su antisemitismo y racismo. En Suecia, por ejemplo, hubo una fuerte expansión de la red telemática, crecimiento que ha tenido lugar paralelamente al fortalecimiento de grupos y organizaciones neonazis.

Como en Europa, también en América Latina el uso de Internet se ha utilizado para promover grupos xenófobos de tipo nazi. Este instrumento fue crucial en la preparación del congreso nazi que iba a tener lugar en Chile en abril de 2000 y que fue impedido por las autoridades chilenas, según lo afirmaron sus propios organizadores. En el mismo mes, la organización judía Centro Simon Wiesenthal advirtió de la existencia de al menos cinco sitios de Internet elaborados en Brasil dedicados a la promoción del odio y la violencia. Entre los sitios identificados en Brasil, se encuentra el del Frente Nacionalista Social, operado por autodenominados "nacionalistas brasileños", así como el "Panzer's homepage", que promueve la doctrina nacionalsocialista de Adolfo Hitler.

## **B. Situación actual de la xenofobia desde y contra países de la región**

### **1. El trasfondo histórico**

En América Latina y el Caribe la xenofobia hunde sus raíces históricas en la discriminación étnico-racial. El imaginario cultural de negación del otro se transfiere más tarde al otro-extranjero, sobre todo si no es blanco y migra desde países caracterizados por una mayor densidad de población indígena, afrolatina o afrocaribeña. Así, los migrantes paraguayos y bolivianos en Argentina han sido, desde hace décadas, apodados como "cabecitas negras" (como también los argentinos del norte, donde es más alta la densidad de población aymara). En Chile, los migrantes peruanos y ecuatorianos de años recientes son vistos como "cholos". En Perú los ecuatorianos reciben el apodo de "monos", que dentro del Ecuador es el apodo que recibe la población guayaquileña. Todas estas expresiones asocian sentimientos xenofóbicos a la secular discriminación étnica o racial.

La xenofobia se ha alimentado también de guerras y pugnas fronterizas. Los conflictos bélicos en la región han operado, en distintos momentos históricos y sobre todo en el siglo XIX, como vehículo de aglutinación de la población en torno a ideales nacionalistas. En este proceso, no pocas veces el Estado ha promovido una "xenofobia funcional" destinada a asegurar, ante un conflicto o una guerra, la adhesión y fidelidad de los ciudadanos a los valores de la patria.

La xenofobia ha sido un vehículo permanente para justificar acciones —bélicas y diplomáticas— y lograr adhesiones populares frente a conflictos de frontera o soberanía. Las disputas territoriales, la lucha por la soberanía, la patria y el terruño suelen confundirse con la xenofobia contra el vecino. Expresiones racistas contra los enemigos—vecinos de la patria son todavía, en algunos países, una referencia que circula a través de la cultura, los medios de comunicación y la educación.

### **2. Migraciones, xenofobia y discriminación<sup>27</sup>**

Parte importante de los conflictos étnicos y problemas de xenofobia a escala global tienen su origen en las migraciones, fenómeno que hoy cobra especial intensidad debido a la mundialización de la economía de libre mercado, la apertura de fronteras políticas, los acuerdos de integración económica regional (NAFTA, MERCOSUR, Comunidad Europea, y otros) y, de manera especial, por los desequilibrios y las brechas económicas entre diferentes países y zonas del mundo.

---

<sup>27</sup> Agradecemos los aportes de Manuel Guerrero en la recopilación de información para este punto.

Para el caso de América Latina y el Caribe, Villa y Martínez (2000) identifican tres grandes patrones migratorios durante la segunda mitad del siglo XX en América Latina y el Caribe. El primero corresponde a los procesos migratorios de ultramar, principalmente de Europa, que tendieron a declinar durante las últimas décadas como producto de un conjunto de factores en las regiones y países de origen de los inmigrantes. Durante los últimos años varios países de la región han comenzado a recibir población proveniente del Asia, si bien mucho menor a la registrada en décadas anteriores por italianos, alemanes y españoles.

El segundo patrón corresponde a las migraciones entre países de la región, y tiene como principales factores de expulsión la falta de oportunidades laborales, los desequilibrios económicos y los conflictos armados. El patrón migratorio intrarregional alcanzó altos índices hasta los años setenta y en la actualidad ha tendido a estabilizarse. Dentro de este patrón los principales países de destino de los migrantes han sido Argentina, Venezuela y Costa Rica, mientras que en el Caribe se observa un intenso flujo migratorio interno que tiene como protagonistas a casi el 4% del total de la población de la Comunidad Caribeña.

El tercer patrón es el de la emigración de latinoamericanos y caribeños a Estados Unidos. A diferencia de los otros patrones, éste manifiesta un crecimiento progresivo y sostenido, sobre todo desde Centroamérica. Los autores señalan que el *stock* de inmigrantes latinoamericanos y caribeños hacia Estados Unidos se duplicó entre 1980 y 1990, con lo que se convierte en el más importante de la actualidad.

Según un estudio de CEPAL/CELADE y la OIM (1999) para el caso de la Comunidad Andina entre 1980 y 1990<sup>28</sup>, el patrón más distintivo de la subregión ha sido el flujo colombiano hacia Venezuela, que representaba el 77% de los migrantes intracomunitarios hacia 1980 y el 76% en 1990. En el caso de migración internacional hacia afuera de la subregión, destaca la fuerte tendencia migratoria hacia los Estados Unidos y Canadá, motivada por marcadas desigualdades en los niveles de desarrollo, y por la consolidación de redes sociales que permiten dar acogida a los nuevos migrantes en los países del Norte. Entre los países con mayor aporte migratorio a los Estados Unidos se encuentran Colombia, Ecuador y Perú. En 1980 los migrantes andinos en Estados Unidos totalizaban unas 330 mil personas y en 1990 casi 650 mil. Según estas cifras los colombianos superaban las 140 mil personas en 1980 y llegaron al doble en 1990, mientras que los ecuatorianos pasaron de 90 mil a 145 mil.

Actualmente, las migraciones fronterizas e internacionales desde países de la región también producen, en los países receptores, visiones peyorativas respecto de estos grupos, si bien no llegan al extremo de generar violencia xenofóbica. Estos prejuicios los padecen los migrantes colombianos en Venezuela, haitianos en República Dominicana, peruanos y ecuatorianos en Chile, bolivianos y paraguayos en Argentina, guatemaltecos en México, o nicaragüenses en Costa Rica, y todos ellos en Estados Unidos y países europeos.

Durante la última década, esta situación se acentuó debido a los cambios estructurales de las economías regionales, dados los procesos de ajuste, de reconversión productiva y la vulnerabilidad de las economías nacionales a los *shocks* externos. Todo ello tuvo impacto sobre los ingresos, el empleo, y la inversión productiva y social. Estas dinámicas han sido desiguales en los distintos países y entre países fronterizos, lo que ha incidido en las migraciones internas e internacionales por motivos laborales. De esta manera, países de mayor desarrollo, como Chile y Argentina, se

---

<sup>28</sup> La Comunidad Andina es un acuerdo comercial subregional conformado por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. En 1998, esta región contaba con un poco más de 100 millones de habitantes, alrededor de un quinto de la población de América Latina (CEPAL/CELADE/OIM, 1999).

nutren de migraciones laborales de Bolivia, Paraguay, Perú y Ecuador que acuden en busca de oportunidades de empleo e ingresos. Además, las crisis cíclicas de la región han impuesto un ritmo desigual, pero no menos importante, a los flujos migratorios hacia las principales áreas urbanas de casi toda la región. Las consecuencias que estos procesos han tenido al interior de los países se han manifestado en un recrudecimiento de la violencia racial y la xenofobia contra quienes son vistos, desde las ciudades o países de recepción, como amenaza a la “identidad nacional”, la seguridad laboral y el acceso a servicios sociales provistos por el Estado.

En el ámbito económico, los migrantes dentro y fuera de la región obtienen en promedio menores salarios y puestos laborales de menor calidad que el resto de la población en los países receptores, y enfrentan situaciones de desprotección mayor en materia de salud y seguridad social. Un estudio reciente de una ONG del Perú<sup>29</sup> mostró que la mayoría de los peruanos que han viajado a Chile y Argentina en busca de mejores condiciones de vida, obtienen bajos salarios, no tienen acceso a los sistemas de salud, ni derechos a vacaciones y jubilación.

A medida que la migración laboral enfrenta, en los países receptores, situaciones recesivas o de restricción del empleo, recrudecen las reacciones xenofóbicas. Así ocurre en Chile frente a migrantes peruanos y en Argentina ante los bolivianos. En Buenos Aires los inmigrantes son asociados al recrudecimiento de la delincuencia, pese a que las cifras muestran la baja incidencia y participación de estos grupos en tales hechos. En Chile, un sondeo reciente reveló las percepciones adversas de la población frente a los migrantes (ver recuadro 5).

La discriminación de migrantes guatemaltecos en el sur de *México* ha sido ampliamente documentada. Tal es el caso de las mujeres trabajadoras guatemaltecas en Chiapas. Durante 1992, 8 420 mujeres trabajadoras guatemaltecas emigraron en forma documentada a Chiapas para realizar trabajos agrícolas, pero no recibieron el salario mínimo establecido ni se cumplieron los compromisos de asegurarles alimentación adecuada y transporte. Por otro lado, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México elaboró un Informe sobre las Violaciones a los Derechos Humanos de los Inmigrantes, Frontera Sur, publicado en 1996 y reimpresso en 1997 (OEA, 1999), en el que se mencionan formas de discriminación de migrantes centroamericanos, entre las que se incluyen: detención arbitraria, abuso de autoridad, cobro indebido de contribuciones e impuestos, tortura, violación a los derechos de los reclusos, intimidación, dilación en la procuración de justicia, deportación, violaciones y homicidios, extorsiones, negativa de regularización de calidad migratoria, cohecho, violación a la libertad de expresión, entre otras.

---

<sup>29</sup> Diario La Tercera, Santiago, 9 de septiembre del 2000.

**DISCRIMINACIÓN Y XENOFOBIA: PERUANOS EN CHILE**

La discriminación y xenofobia de los chilenos hacia los peruanos quedó sugerida en una reciente encuesta telefónica realizada por Publicaciones Lo Castillo e informada por el diario La Tercera (10 de septiembre del 2000). Según la encuesta el 70,1% de las personas señaló que el gobierno no debe fomentar una política de fronteras abiertas, aunque un 72,5% señaló ser tolerante con los extranjeros. El grupo socioeconómico medio fue el que se mostró más reacio a una política de fronteras abiertas (74,7%). La mayor parte de las personas (73,4%) señaló que exigiría requisitos educacionales a los inmigrantes.

El estudio señala que entre peruanos, bolivianos y argentinos estos últimos son los más aceptados. Los bolivianos son los de menor aceptación, pese a que su presencia se reduce a un pequeño número en ciudades de la zona norte del país. Según el documento, los peruanos son más aceptados en el estrato socioeconómico alto (75,7%) y son menos aceptados en el grupo social bajo (59,1%), aunque contradictoriamente este es el grupo que tiene una mejor opinión de ellos (30,1%). Frente a la pregunta "¿Tendría usted alguna objeción en que uno de sus hijos formara su familia con un inmigrante peruano?", el 40,7% tiene alguna objeción y el 59,3% no la tiene. Uno de los datos más importantes y preocupantes de esta encuesta es el alto porcentaje de opiniones contrarias a los inmigrantes en los grupos más jóvenes, lo que muestra la necesidad de fomentar la tolerancia y el respeto multicultural desde el sistema educacional y los medios de comunicación de masas.

En *Brasil*, el Departamento de Extranjeros del Ministerio de Justicia ha reconocido la existencia de denuncias de maltrato contra extranjeros, casi todos ellos en situación irregular. El Gobierno y las organizaciones no gubernamentales reciben denuncias de hombres, mujeres y niños extranjeros que cumplen jornadas de trabajo de hasta dieciocho horas, con una remuneración por debajo del salario mínimo oficial.

En agosto pasado, en Venezuela el gobierno retiró de la educación pública un texto de "Instrucción Premilitar" al constatar en él comentarios presuntamente xenófobos. El texto escolar, previsto para ser impartido a partir de este año en la educación media del país, calificaba como "irracional" la inmigración de colombianos, ecuatorianos, peruanos, dominicanos, cubanos y ciudadanos de otros países del Caribe, y se los señalaba como portadores de "costumbres violentas", advirtiendo que a partir de los años 70 hubo en Venezuela una "avalancha indiscriminada y no controlada" de inmigrantes andinos y caribeños, que "sin educación formal, sin oficio definido, con traumas, con enfermedades, vinieron en busca del bolívar fácil que le ofrecía Venezuela". (Hernández, 2000).

En *Estados Unidos* la distribución del ingreso entre familias de raza blanca, afroamericana y de origen hispánico muestra una elevada desigualdad, en claro detrimento de las dos últimas. Estas desigualdades obedecen a causas tales como la discriminación racial y étnica, la condición de ciudadanía, los niveles de educación y experiencia laboral y la dotación de patrimonio. La discriminación racial y étnica como factor de desigualdad se expresa en la segmentación de los mercados de trabajo y en diferencias salariales por trabajos de igual productividad. Mientras la segregación de los hispánicos ha tendido a declinar con el paso de las generaciones, la segregación de la población afrolatina, afrocaribeña y afroamericana se ha mantenido constante.

En *España* la situación ilegal de muchos inmigrantes norafricanos y latinoamericanos facilita que se contrate a parte de estos trabajadores con sueldos menores a los prescritos como mínimo, sin protección social ni seguridad sanitaria. Los empresarios que dirigen las ricas explotaciones agrícolas almerienses son un claro ejemplo (Foro para la Inmigración, 1997). En este mismo país el

servicio doméstico es, con la agricultura, el sector donde trabajan más inmigrantes, la mayoría mujeres marroquíes y sudamericanas, empleadas en condiciones laborales deplorables (El Correo de Andalucía, 25-06-2000). El 70% de las prostitutas que ejercen en Madrid y el 80% en San Sebastián son inmigrantes (Correo-Bilbao, 10-05-2000 y Diario El Mundo, 13-05-2000), y una de cada cuatro mujeres maltratadas que van a casas de acogida es inmigrante, principalmente de África o América<sup>30</sup>. Distintas organizaciones de traficantes ingresan mujeres latinoamericanas y caribeñas a España y las fuerzan a prostituirse (ver recuadro 6).

También en Asia se han registrado formas de discriminación a inmigrantes latinoamericanos. En Japón, los trabajadores brasileños ven restringidos sus derechos laborales dados los vínculos anómalos que mantienen con las entidades empleadoras. En general, los "dekasseguis" no son contratados directamente por las empresas, sino por intermediarios que habitualmente no respetan los derechos de los trabajadores garantizados por la ley japonesa. En noviembre de 1997 el Ministro de Trabajo y Previsión Social de Guatemala, denunció, en base a información remitida por la Embajada de Guatemala en *Corea*, situaciones de discriminación, malos tratos y limitación de la libertad de movimiento padecidos por trabajadores guatemaltecos en empresas maquiladoras asentadas en Corea.

Otro fenómeno alarmante que asocia la migración internacional a la discriminación y situación crítica de los migrantes es el llamado tráfico de personas, y que constituye una de las formas masivas de inmigración ilegal, sobre todo desde Centroamérica hacia el norte. Este tráfico es realizado por organizaciones ilegales que promueven y coordinan el desplazamiento clandestino transfronterizo de migrantes. Estas organizaciones de traficantes o "polleros", cobran por estos servicios a los migrantes, les proveen de documentación falsa, los transportan en condiciones de riesgo físico entre fronteras, y a veces se vinculan con organizaciones en países receptores que someten a los migrantes a trabajos vejatorios, prostitución y maltratos diversos. Guatemala, tal como México, son países de tránsito, destino, emisión y devolución de migrantes traficados, y por sus territorios transitan diversidad de migrantes regionales y extrarregionales, guiados por traficantes organizados con el fin de ingresar a Estados Unidos, Canadá y, en menor medida, a México.

En Estados Unidos, el Servicio de Inmigración y Naturalización ha descubierto muchos empleadores que toman contacto con estas redes de traficantes, con el fin de utilizar a trabajadores migrantes en trabajos de baja calificación y que, dada su condición de ilegalidad, se emplean en condiciones precarias de salario y sin ninguna protección social. En general, el tráfico de personas va unido indisolublemente a la discriminación. El inmigrante que recurre a estos servicios se instala en el país receptor en condiciones de irregularidad legal que lo confina a la marginalidad social, laboral y jurídica, con lo cual queda expuesto al abuso y la explotación.

---

<sup>30</sup> La Vanguardia, 18/05/00

**Recuadro 6**

**TRÁFICO DE MUJERES LATINOAMERICANAS Y CARIBEÑAS PARA REDES DE PROSTITUCIÓN EN ESPAÑA: HITOS NOTICIOSOS 1996-97**

"Desarticulada una red que traía extranjeras a Bilbao con engaños y las forzaba a prostituirse. Detenidas 56 personas en varios puntos de España, 30 de ellas en la capital vizcaína. Las mujeres eran captadas en Brasil, República Dominicana, Colombia, Ecuador, y varios países africanos". (El Correo-Bilbao, 16/09/97);

"Dueño de hotel reclutaba sudamericanas para prostitución. La Policía de la capital andaluza ha detenido al propietario de un hotel de la localidad sevillana de Paradas como principal responsable de la trama". (Diario 16 de Andalucía, 03/04/96).

"La Policía ha detenido a los dos máximos responsables del "clan de los Mercheros" de Salamanca, así como a los responsables de un hostel de Ávila, acusados de obligar a prostituirse a varias jóvenes colombianas de entre 19 y 22 años de edad". (El Correo, 25/04/96).

"Trata de blancas en Segovia. La banda captaba a las mujeres en diversos países sudamericanos." (Levante, 12/05/96).

## C. Acciones para revertir la xenofobia en América Latina y el Caribe

Revertir sentimientos xenofóbicos implica un proceso de largo plazo. Estos sentimientos suelen tener una raíz profunda y de larga data, transmitida de generación en generación, y se activan ante situaciones específicas en que el otro-extranjero es percibido como una amenaza a la seguridad o identidad personal. Dada, pues, la profundidad de sus raíces, es necesario plantear criterios de acción en que debe concurrir la voluntad de los gobiernos y Estados, los medios de comunicación, las escuelas y en general los formadores de opinión pública. En este contexto, valgan las siguientes recomendaciones.

- Es importante que los gobiernos, y el sistema político en general, emita mensajes claros que aboguen por la tolerancia y la fraternidad entre países, y por la buena disposición de las autoridades de Estado frente a ciudadanos que provienen de otros países con el ánimo de trabajar y aportar a la diversidad cultural dentro de las fronteras del país de recepción. Dado que en la región los Estados siempre han sido importantes formadores de opinión ciudadana, se recomienda que existan criterios definidos y de largo plazo en el tipo de mensajes y señales que, a este respecto, las autoridades gubernamentales envían al conjunto de la sociedad.

El contenido de los mensajes, en este marco, puede variar, y la estrategia comunicacional del Estado puede centrarse en los siguientes elementos. En primer lugar, en la promoción de la diversidad cultural y, con ello, del potencial aporte de ciudadanos de otras naciones y latitudes a la densidad cultural del país. En segundo lugar, un discurso positivo sobre la globalización, entendida como apertura de fronteras, integración al mundo y mayor interlocución-en-la-diferencia, lo que incluye el diálogo con el otro (otro étnico, cultural, de nación). En tercer lugar, con la bandera de la tolerancia y la no-discriminación, en el marco de la promoción de los valores más acordes con la globalización cultural y el "diálogo planetario" al cual estamos convocados a participar. En cuarto lugar, la apelación a un sentimiento de solidaridad regional.



- Es necesario que los gobiernos de países expulsores y receptores de migrantes trabajen de manera conjunta para llegar a acuerdos de cooperación y comunicación, sobre todo en el caso de migraciones fronterizas. Esto implica acuerdos de reciprocidad en el trato, y también acuerdos para emitir señales "amigables" hacia la sociedad civil en ambos países respecto del país vecino. La reciprocidad puede plasmar en criterios comunes de acceso a la permanencia legal, al empleo formal, a servicios básicos de salud y educación y a la justicia.
- Se recomienda utilizar la educación básica como espacio para revertir sentimientos xenofóbicos, y esto por dos razones. La primera es que la cobertura en educación básica dentro de la región es casi total, lo que implica que en los colegios está institucionalizada casi toda la población infantil de los países de América Latina y el Caribe. Por lo tanto, las escuelas constituyen el lugar masivo y sistemático desde el cual transmitir valores a la comunidad; además, la enseñanza básica implica formación en valores para las generaciones venideras. La segunda razón es que se hace necesario revisar los contenidos de la enseñanza y sus posibles connotaciones, sobre todo en la referencia histórica, geográfica o política a otras naciones y etnias. El caso citado de los textos xenofóbicos detectados y objetados por el gobierno venezolano resulta ilustrativo. Por lo mismo, es importante intervenir en los contenidos y mensajes que se emiten en esta materia en la escuela, pues éstos pueden ser el resorte más eficaz para inducir la xenofobia o para revertirla.

Con esto no se propone suprimir el cultivo de sentimientos patrios ni la valoración positiva de la soberanía nacional. Pero es importante conciliar éstos con la promoción de actitudes positivas, tolerantes e incluso receptivas hacia el mundo, incluyendo los ciudadanos de otros países, sobre todo vecinos. Lamentablemente, parte importante de la historia que se enseña en los colegios latinoamericanos está poblada de triunfos militares frente a países vecinos, y es muy escasa la referencia a la cooperación entre países, el aporte de ciudadanos extranjeros a la riqueza cultural nacional o la integración regional.

- Algo similar ocurre con los medios de comunicación de masas. Cuando tienden a imponerse criterios sensacionalistas para tratar temas ligados a la inmigración laboral o los conflictos de frontera, los medios suelen activar aquellos elementos del imaginario social más exaltados y exacerbados—el patriotismo xenofóbico "vende" en la prensa escrita y audiovisual—. Por lo mismo, es recomendable que los países puedan contar con criterios reguladores para evitar que el sensacionalismo nacionalista en los medios sirva para promover sentimientos xenofóbicos. Del mismo modo, debieran existir formas de sancionar, o al menos objetar, todo trato peyorativo de los medios hacia ciudadanos por motivos de nacionalidad o de etnia.

Inversamente, sería altamente positivo que los gobiernos, desde sus secretarías de comunicación y organismos colegiados (como asociaciones o colegios de periodistas y comunicadores), trabajen coordinadamente con los medios de comunicación para diseñar estrategias mediáticas que promuevan los valores positivos de la tolerancia, la apertura al otro, el multiculturalismo y la disposición al diálogo intercultural y "trans-fronteras". Y que prevengan contra toda forma de comunicar que despierte xenofobias, o que estigmatice a los extranjeros por el mero hecho de ser extranjeros.

- Especial mención merece el aumento de los mensajes xenofóbicos que circulan por Internet. Como ya se señaló, nuevos grupos pro-nazis, que cultivan y promueven nacionalismos xenofóbicos y racistas, se incorporan a Internet para buscar adhesión y expandir sus redes. Se sabe que es muy difícil regular el flujo interactivo de estas redes, pero sí es posible emitir, tanto vía Internet como en los medios convencionales, mensajes que adviertan a la ciudadanía (y sobre todo a los usuarios de Internet) sobre los riesgos que implican estos grupos, y sobre el carácter siniestro que asumen estas ideologías cuando adquieren poder y apoyo masivos.

- Para el caso de los inmigrantes que debieron emigrar por situaciones de guerra o represión política, es importante que en los países de recepción se genere conciencia sobre las situaciones traumáticas y particularmente difíciles que han llevado a estos grupos a trasladarse fuera de sus fronteras de origen. Es recomendable, pues, que los medios transmitan a la ciudadanía información cabal sobre el tipo de situaciones padecidas por estos grupos, las condiciones precarias en que han debido desplazarse, y los riesgos que implica para ellos tener que retornar a sus países de origen. Asimismo, también se debe promover especial hospitalidad, consideración y facilidades para que estos grupos puedan normalizar su estatuto legal y laboral en el país receptor.
- Es importante lograr acuerdos de vigilancia entre países para evitar que la inmigración ilegal se preste al tráfico de personas para trabajos inhumanos, prostitución y prostitución infantil. Países expulsores y receptores deben trabajar conjuntamente para poder hacer un mejor y mayor seguimiento de las organizaciones y redes criminales que alientan y coordinan estos desplazamientos de personas. Más aún si se considera que estas redes tienen un carácter transnacional, con agentes en países de expulsión, de tránsito y de recepción. Por lo mismo, debe desarrollarse tanto un trabajo de inteligencia conjunta como también de cooperación judicial entre Estados.
- Las Cumbres regionales pueden abrir un espacio para el seguimiento y la evaluación de los acuerdos y compromisos asumidos por los Estados en Convenciones, Convenios y Acuerdos internacionales, relativos a la xenofobia, todas las formas de discriminación, los derechos colectivos y la tolerancia. También se puede aprovechar este foro de más alto nivel de gobiernos para establecer mecanismos de consulta y ayuda recíproca entre los países de la región, en materia de migración y del respeto a los derechos básicos contenidos en los acuerdos internacionales.
- Finalmente, debe apoyarse a las organizaciones y grupos de la sociedad civil que trabajan en el combate a la xenofobia, el racismo y todas las formas de discriminación, concediéndoles facilidades para acceder a espacios públicos, emitir mensajes en los medios de comunicación y participar del diálogo político. También es recomendable mayor cooperación y trabajo conjunto entre instancias de gobierno y estas organizaciones de la sociedad civil para acciones de comunicación en niveles locales y comunitarios.

## **V. El marco internacional y regional de la lucha contra el racismo y por la promoción de las minorías étnicas**

---

### **A. El marco internacional de lucha contra el racismo**

La Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, a celebrarse en Sudáfrica en el 2001, está precedida por 50 años de esfuerzos por parte de las Naciones Unidas y de la comunidad internacional por erradicar todas las formas de racismo y discriminación racial.

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

El 20 de noviembre de 1963, la Asamblea General aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial. El 21 de diciembre de 1965, la Asamblea General aprobó la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, y entró en rigor, como instrumento jurídico vinculante, el 4 de enero de 1969, con la adhesión de 155 Estados. Estos Estados partes convienen en condenar el racismo y adoptar medidas para eliminarlo en todas sus formas. La Convención señala que "...la expresión discriminación racial denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida privada" (Parte I, artículo 1, párrafo 1). Tras la ratificación o adhesión de 27 Estados se estableció además, en virtud de la Convención, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (ver cuadro 5).

Bajo la misma fórmula de funcionamiento, y como una manera de hacer cumplir a los Estados los acuerdos y obligaciones adquiridas, se creó un conjunto de otros comités, algunos de los cuales han ejercido una labor complementaria respecto del resguardo de las minorías étnicas y raciales entre los cuales se puede mencionar: el Comité de Derechos Humanos (que desempeña funciones en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité de Derechos del Niño. Como lo señala el Comité, un aspecto que destaca en la Convención es que los Estados Partes deben comprometerse a tomar medidas en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información para combatir los prejuicios y promover la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y los grupos raciales o étnicos. A futuro, el Comité espera que los Estados parte intensifiquen sus esfuerzos en tres esferas:

- Promulgación de leyes que castiguen la difusión de ideas basadas en la superioridad o el odio racial, la incitación a la discriminación racial, así como los actos de violencia y la asistencia a las actividades racistas; y la prohibición de las organizaciones y actividades que promuevan la discriminación racial o inciten a practicarla;
- Legislación que garantice la igualdad de las personas ante la ley, independientemente de su raza, color, origen nacional o étnico.
- Medidas en las esferas de la educación, la enseñanza, la cultura y la información para combatir los prejuicios, promover la comprensión, la tolerancia y la amistad, y difundir conocimientos sobre las Carta de las Naciones Unidas y los acuerdos internacionales sobre derechos humanos (Naciones Unidas, 1999).

A fines de 1969 la Asamblea General designó 1971 el Año Internacional de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial. Posteriormente, la Asamblea General designó el período de diez años, a partir del 10 de diciembre de 1973, como Decenio de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial. El programa para el Decenio se centró en una campaña de educación a escala global y en instrumentos a adoptarse por las Naciones Unidas con objeto de eliminar la discriminación racial, con base en promover los derechos humanos y libertades fundamentales sin distinción de raza, color, linaje u origen nacional o étnico. El objeto era erradicar los prejuicios raciales, el racismo y la discriminación racial; impedir la continuación o ampliación de las políticas racistas, desalentar el fortalecimiento de regímenes racistas; y aislar y disipar las creencias, políticas y prácticas falaces y míticas que contribuyen al racismo y la discriminación racial.

En la misma línea de la Carta, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en 1976 los Pactos sobre Derechos Humanos: el Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos<sup>31</sup> y su Protocolo Facultativo<sup>32</sup> y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>33</sup>.

La primera Conferencia Mundial para Combatir el Racismo y la Discriminación Racial se celebró en Ginebra en 1978, y en su Declaración y Programa de Acción se reafirmó la falsedad inherente del racismo y la amenaza que constituía para el establecimiento de relaciones de amistad entre pueblos y naciones. La segunda Conferencia Mundial para Combatir el Racismo y la Discriminación Racial, celebrada en Ginebra en 1983, formuló medidas concretas para garantizar la aplicación de los instrumentos de la Naciones Unidas orientados a eliminar el racismo, la discriminación racial y el apartheid. Se exhortó, asimismo, a adoptar medidas contra todas las ideologías y prácticas, como el apartheid, el nazismo, el facismo y el neofacismo, basadas en la exclusión racial o étnica o la intolerancia, el odio, el terror o la negación sistemática de derechos humanos y libertades fundamentales.

En noviembre de ese año la Asamblea General proclamó el Segundo Decenio de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial que habría de comenzar el 10 de diciembre de 1983. Una parte del Programa de Acción para el Segundo Decenio se centró en la eliminación del apartheid. Otras medidas comprendían la promoción y protección de los derechos humanos de personas pertenecientes a grupos minoritarios, de poblaciones indígenas y trabajadores migrantes; y la creación de procedimientos de interposición de recursos para las víctimas de la discriminación racial. El Programa de Acción incluía una campaña de información pública a escala mundial en favor de los derechos humanos y la redacción, por la Comisión de Derechos Humanos, de un “modelo nacional de legislación” para orientar a los gobiernos en la promulgación de leyes contra la discriminación racial.

El 20 de diciembre de 1993 la Asamblea General proclamó el Tercer Decenio de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial, a extenderse de 1994 a 2003. También en 1993, la Comisión de Derechos Humanos designó a un Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia. El Tercer Decenio abarca una visión ampliada del racismo, incluida la comprensión de que todas las sociedades del mundo se ven afectadas y obstaculizadas por la discriminación. El Programa de Acción para el Tercer Decenio destaca el papel fundamental de la educación para garantizar el respeto de los derechos humanos. La comunidad internacional se ha propuesto examinar las raíces básicas del racismo y solicitar los cambios requeridos para prevenir el estallido de conflictos generados por el racismo y la discriminación racial. Objeto obligado de examen han sido la llamada “depuración étnica”, el genocidio y la institucionalización de la xenofobia. Se ha visto, en este marco, que la globalización abre nuevos escenarios que obligan a idear nuevos enfoques y métodos para renovar el compromiso de lucha contra el racismo y la discriminación racial.

La Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia a celebrarse en Sudáfrica el próximo año, se inscribe en este Tercer Decenio y se centrará en la adopción de medidas prácticas para erradicar el racismo, incluidas medidas de prevención, educación y protección.

<sup>31</sup> Adoptado por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

<sup>32</sup> Adoptado por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

<sup>33</sup> Adoptado por la Asamblea General por resolución 220 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 3 de enero de 1976.

Otra instancia internacional sobre los derechos de las minorías étnicas y pueblos indígenas se encuentra dentro del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Ginebra, Suiza donde opera la Comisión de Derechos Humanos de la cual depende la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. Bajo el mismo alero funciona el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas.

El compromiso de las Naciones Unidas contra la discriminación y por la protección de minorías también condujo a proclamar, por resolución 50/157 de la Asamblea General del 21 de diciembre de 1995, el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo. Para ello se establecieron metas y objetivos destinados a sensibilizar a la opinión pública y a los gobiernos sobre la situación actual de los pueblos indígenas en el mundo.

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

## **B. El marco latinoamericano y del Caribe: instrumentos regionales frente a la discriminación racial y derechos de los pueblos indígenas<sup>34</sup>**

En América Latina y el Caribe, la construcción de un marco institucional de protección de los derechos humanos y culturales ha ido de la mano con lo acontecido en el ámbito más amplio de la comunidad internacional. Sin embargo, estos avances no han ido acompañados en la misma medida de la incorporación, adopción y ratificación efectiva de los múltiples mecanismos e instrumentos adecuados a la protección de los pueblos indígenas, afrolatinos y afrocaribeños. Un ejemplo es que, pese a que la mayor parte de los países de la región han ratificado la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, ello no ha implicado la adopción de medidas concretas sino hasta bien entrada la década de los noventa, situación que en todo caso coincide con la tendencia a la democratización de los países del continente y con la tendencia mundial en materia de proclamación y promoción de derechos económicos, sociales y culturales.

Un primer hito dentro de este proceso de construcción jurídico-institucional fue la Novena Conferencia Internacional Americana celebrada en 1948, y la aprobación de la Carta de Garantías Sociales (también llamada Declaración Americana de Derechos y Garantías del Hombre) en la que se solicita que los Estados adopten “las medidas necesarias para prestar al indio protección y asistencia, resguardándolo de la opresión y la explotación, protegiéndolo de la miseria y suministrándole adecuada protección” (Bronstein, 1998).

En esta misma línea la OIT aprobó el Convenio 107 (1957), uno de los primeros instrumentos jurídicos internacionales destinado a la protección de los derechos de los pueblos indígenas, que fue ratificado por 27 países y operó durante 32 años. En uno de sus párrafos, dicho Convenio, declara que “... en diversos países independientes existen poblaciones indígenas y

---

<sup>34</sup> Parte de este punto se basa en (Bello y Rangel, 2000), pp. 47-49.

poblaciones tribales y semitribales que no se hallan integradas todavía en la colectividad nacional y cuya situación social, económica o cultural les impide beneficiarse plenamente de los derechos y las oportunidades de que disfrutaban los otros elementos de la población”. Ambos instrumentos señalados privilegian la igualdad de oportunidades por sobre la afirmación de la diferencia en identidades culturales.

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

Otro avance sustantivo se produjo con la aprobación en 1989 del Convenio No.169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la OIT, el que reconoce por primera vez el derecho a una identidad, el reconocimiento a formas de expresión propias a través del carácter de “pueblo” y la necesidad de otorgar mayores grado de autonomía a los grupos sociales afectados. Respecto del reconocimiento de la identidad, el convenio señala: “La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio” (Art.1.2). En relación al reconocimiento como “pueblo”, si bien se considera un avance, el Art.1.3. del Convenio señala lo que algunos autores consideran un contrasentido y una camisa de fuerza para el desarrollo de la libre determinación de los pueblos indígenas: “La utilización del término de ‘pueblos’ en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional”.

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

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

Además de los procesos de adopción y ratificación del Convenio 169, desde 1983 se discute dentro del sistema de las Naciones Unidas la Declaración Universal de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, y dentro de la región un Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. No obstante, ambos proyectos están desde hace varios años en discusiones y tramitaciones que registran escasos avances.

La discusión sobre los derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos ha transitado desde su sumisión a los derechos humanos universalmente reconocidos hasta el planteamiento que

señala la necesidad de reconocer los derechos económicos, sociales y culturales, especialmente aquellos basados en el mantenimiento y resguardo de una cultura e identidad propia. No obstante, los derechos económicos, sociales y culturales específicos de los pueblos indígenas y las minorías étnicas y raciales aún muestran un status inferior respecto de los derechos universalmente reconocidos (Symonides, 1998). Si bien se ha consagrado internacionalmente el derecho a la no discriminación racial, en muchos países de la región no se reconocen los derechos específicos para la protección del patrimonio histórico, religioso, lingüístico y territorial de tales grupos.

Los acuerdos y convenciones referidos a los pueblos indígenas y afroamericanos intentan recoger, no sin dificultades, la integralidad de los derechos consagrados en esos instrumentos. Así se ha hecho en las conferencias mundiales y cumbres de la última década, como la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo, y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, celebrada en Estambul. La Declaración de Beijing reafirma, por ejemplo, el ya consagrado derecho a la no discriminación de las mujeres y agrega en algunos de sus puntos los derechos específicos que les asisten y se les debe reconocer a las mujeres indígenas. El Punto K de la Plataforma de Acción de Beijing relaciona los derechos anteriores con el respeto al medio ambiente y el derecho a que las mujeres indígenas vivan en un ambiente sano y con total libertad de acceso y manejo de sus propios recursos. En algunos instrumentos sectoriales, como el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales, se reconocen a los indígenas no sólo sus derechos culturales sino también su carácter de “pueblo” y el acceso a un mayor grado de autonomía y control de sus recursos.

Hay, además, mayor conciencia de que los derechos culturales no se restringen a la tolerancia de hábitos y costumbres diversas, sino que deben plasmarse en el campo de la política, de los derechos y de las instituciones. En este marco, el sustento de la diversidad cultural radica en la construcción de un orden democrático basado en la igualdad ciudadana. Se trata de reivindicar la pertenencia étnica o de género desde la exigencia de una ciudadanía política que iguala a los integrantes de una sociedad y, al mismo tiempo, respeta sus especificidades. Sólo desde dicha igualdad política las mujeres, los grupos étnicos y las minorías pueden reivindicar su condición de diferentes, no de desiguales.

Los avances en el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, afrolatinos y afrocaribeños muestran un cambio sustancial durante los años noventa. En algunos de los Estados de países en los que existe población indígena, el reconocimiento constitucional ha sido un proceso difícil, y ha generado conflictos internos y mutuas desconfianzas entre los principales actores en juego. Las demandas indígenas actuales por autonomía territorial y mayores niveles de autogestión de recursos, en países como México, Guatemala o Chile, son vistas por otros grupos como un peligro latente de escisión del Estado Nacional. Así, el separatismo se ha convertido en un fantasma que algunos países prefieren evitar por la vía de desconocer los derechos y reivindicaciones de los pueblos indígenas.

### **C. Otras instancias para la acción contra la exclusión y la discriminación por razones de raza y etnia en América Latina y el Caribe**

Existe un conjunto de organismos internacionales y multilaterales que han comprendido la necesidad de abordar a fondo la lucha contra la discriminación y exclusión por razones de raza y



etnicidad. En América Latina y el Caribe los más importantes son, por una parte, aquellos que han asumido los mandatos de los propios estados y gobiernos de la región como la OEA y el BID.<sup>35</sup> El papel de la OEA en particular, es de gran importancia en la generación de propuestas e instancias de trabajo sobre las minorías étnicas y raciales, destacan entre ellos los programas de seguimiento a las Cumbres de Jefes de Estado, los programas de educación y un papel gravitante en la protección de los derechos humanos de las poblaciones indígenas y afroamericanas a través de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

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

Organismos dependientes del sistema de Naciones Unidas como la OIT y la UNESCO, han asumido desde hace varias décadas un compromiso por superar las barreras de los prejuicios y discriminación hacia los pueblos indígenas y las poblaciones afroamericanas. El papel de la OIT a través del Convenio 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales, y los programas de UNESCO a través de su Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, han dedicado grandes esfuerzos en las últimas décadas en la búsqueda de equidad en el ámbito de la educación y la cultura.

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

A continuación se revisan algunas de las instancias institucionales mencionadas, sus instrumentos, institucionalidad y principales objetivos.

## **1. Programa Interamericano de Combate a la Pobreza y la discriminación de la OEA**

El punto IV de dicho programa aborda los aspectos relativos a las poblaciones indígenas, declarando como objetivo general que “eliminaremos todas las formas de discriminación contra las mujeres, las comunidades indígenas, las minorías raciales y étnicas marginadas, y otros grupos vulnerables” (OEA, 1999: 6). Al respecto se prescribe que los gobiernos:

- Respaldrán las actividades en el campo de la educación tendientes a aumentar la participación de las poblaciones o comunidades indígenas en la sociedad. Tales actividades deberían procurar el fortalecimiento de la identidad de las poblaciones indígenas y promover una coexistencia respetuosa entre los diferentes grupos sociales de las comunidades y Estados.
- Promoverán la ampliación de los servicios de educación básica y media con orientación vocacional, principalmente en las regiones con alto porcentaje de población indígena, mediante

<sup>35</sup> Ver también Bello y Rangel (2000), pp. 51-55.

un mayor respaldo a los Gobiernos y la cooperación internacional, a solicitud de los Gobiernos interesados, de modo que tanto las poblaciones indígenas como las no indígenas tengan oportunidad de recibir capacitación técnica y de contribuir al desarrollo de sus países.

- En cooperación con las organizaciones regionales, instituciones de desarrollo y las ONG's, respaldarán y promoverán, decididamente, la capacidad de desarrollar actividades y proyectos productivos en áreas como la agricultura, artesanía, la pequeña empresa y la comercialización. Dentro de lo posible, éstos deben ser guiados y administrados por poblaciones indígenas.
- Facilitarán la organización de mesas redondas en el ámbito nacional y hemisférico, en asociación con las poblaciones indígenas, con el objeto de promover una mayor comprensión y cooperación en las áreas de salud y la educación, poniendo especial atención en las mujeres y los niños. Los Gobiernos promoverán, asimismo, investigaciones respecto a la relación entre poblaciones indígenas, pobreza y desarrollo.
- Procederán con el examen intergubernamental, en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), del "Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas", elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos humanos, con miras a la posible adopción de la declaración (OEA, 1991: 8-9).

## **2. Plan Interamericano de Educación de la OEA**

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

- Respalda a las instituciones ministeriales, escolares y académicas que se ocupan de la relación entre educación y ciudadanía, entre educación y sociedades multiculturales, y entre educación y sostenibilidad, para elaborar estudios comparados dentro de un marco hemisférico. Promover la colaboración mutua de instituciones, inclusive escolares, que ya trabajan en esos campos, a través de proyectos conjuntos e intercambio de información.
- Promover la inclusión de módulos o programas de estudios relacionados con ciudadanía, valores, educación para la salud y la familia, la paz y las solución de conflictos y educación ambiental en los currículos de las escuelas primarias y secundarias.
- Intensificar la elaboración de estrategias y materiales educativos para tratar a la educación básica indígena y no indígena con visión de género.
- Promover la participación de los padres de familia y la comunidad en los procesos de enseñanza y aprendizaje, dando especial atención a la resolución pacífica de conflictos en la escuela y al fortalecimiento de las entidades que representan las poblaciones bilingües.
- Promover la realización de estudios comparados e investigación referidas a la relación entre los niveles educativos y las conductas democráticas y a la evolución de los derechos y obligaciones de los ciudadanos en el Hemisferio, asignando especial atención a las poblaciones vulnerables, indígenas y no indígenas, que se encuentran en situación de rezago social y que necesitan una educación sensible a sus peculiaridades socioculturales.

### **3. Fondo para el desarrollo de los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe.**

Este Fondo fue creado en la Primera Cumbre Iberoamericana en la ciudad de Guadalajara (18, 19 y 20 de julio de 1991), en cuya ocasión los Jefes de Estado y de Gobierno declararon:

“Reconocemos la inmensa contribución de los pueblos indígenas al desarrollo y pluralidad de nuestras sociedades y reiteramos nuestro compromiso con su bienestar económico y social, así como la obligación de respetar sus derechos e identidad cultural”. En la declaración que crea el Fondo, los estados y gobiernos señalaron su intención de no incurrir en sesgos paternalistas en la materia: “La creación de un Fondo Iberoamericano con el apoyo de organismos internacionales, para el desarrollo de los pueblos originarios, al margen cualquier sentido de ‘reserva indígena’ o de compensación paternalista” (Declaración de Guadalajara, México, 1991).

El Fondo fue creado oficialmente bajo el Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe, suscrito por los mandatarios latinoamericanos en la II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado realizada en Madrid el 23 y 24 de julio de 1992. Los países que han suscrito el Convenio Constitutivo del Fondo son: Argentina, Bélgica, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Los países que han ratificado el Convenio Constitutivo son: Perú, Bolivia, México, Panamá, Colombia y Ecuador. El Fondo Indígena tiene su sede en Cochabamba, Bolivia y cuenta con un financiamiento que proviene de los propios miembros, donaciones de otros países, organismos multilaterales, bilaterales o nacionales de carácter público o privado, fundaciones, organizaciones no gubernamentales y otros donantes institucionales, entre otros.

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

Los objetivos específicos del Fondo son:

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

### **4. El Banco Mundial**

El Banco Mundial fue la primera institución multilateral financiera que introdujo una política especial para los pueblos indígenas o tribales en los proyectos de desarrollo. En 1982 emitió el Documento Manual de Operaciones la Directriz Operativa OMS 2.34; y en 1991, y sobre la base de los avances logrados en la materia en el ámbito internacional, la organización emitió la Directriz Operativa DO 4.20 sobre pueblos indígenas. La directriz esboza procedimientos especiales para tener en cuenta los

intereses de las poblaciones indígenas en las inversiones financiadas por el Banco mediante el diseño de planes de desarrollo para esos pueblos (Banco Mundial, 1998).

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

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

- Basarse en las necesidades, las preferencias, el potencial y el deseo de participar de los pueblos indígenas, y desde allí mejorar su bienestar;
- Promover la participación con conocimiento de causas de los propios pueblos indígenas en la planificación, ejecución y evaluación de las actividades de desarrollo;
- Fortalecer la capacidad de autodesarrollo de los pueblos indígenas, basada principalmente en sus propios valores sociales y culturales;
- Tomar en cuenta, en las estrategias nacionales y locales de reducción de la pobreza, las pautas locales de organización social, la cultura, la creencias religiosas, los sistemas de producción y el uso de recursos;
- Apoyar medidas jurídicas y administrativas para proteger las tierras y los recursos de los pueblos indígenas, y
- Mejorar la capacidad de las entidades gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales para abordar cuestiones de desarrollo relacionadas con los pueblos indígenas. (Banco Mundial, 1998: 9-10).

## Bibliografía

---

- Anderson, Benedict (1983), *Imagined communities. Reflections on the origin and spread of nationalism*, Verso, Londres.
- Arruti, José M. A. (1999), “Hibridação, segmentação e mobilização política de índios e negros: notas explicatorias a partir dos campos brasileiro e colombiano”, presentado en el XXII Encuentro Anual de la ANPOCS, 19-23 de octubre, Caxambu, (manuscrito).
- Banco Mundial (1998), Política del Banco Mundial sobre los pueblos indígenas: tema de discusión para la revisión de la Directriz Operativa DO 4.20, (<http://wbln0018.worldbank.org>).
- Barnach-Calbó, Ernesto (1998) La nueva educación indígena en Iberoamérica, en *Revista Iberoamericana de Educación Bilingüe Intercultural*, en <http://www.oei.org.co>
- Bello, Alvaro (1998), “Mujeres rurales, indígenas y medio ambiente: acuerdo y políticas”, en *Cartilla N°5*, publicación del Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer, CEDEM, Santiago de Chile.
- Bello, Alvaro y Marta Rangel (2000), “Etnicidad, 'raza' y equidad en América Latina y el Caribe”, CEPAL, Santiago, LC/R.1967.
- Bronstein, Arturo (1998), “Hacia el reconocimiento de la identidad y de los derechos de los pueblos indígenas en América Latina: Síntesis de una evolución y temas para la reflexión”, OIT, Equipo Técnico Multidisciplinario, (<http://www.oit.org.cr>).
- Calderón, Fernando, Martín Hopenhayn y Ernesto Ottone (1996), *Esa esquivada modernidad: desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe*, UNESCO-Nueva Sociedad, Caracas/
- CEPAL (1992), *Educación y conocimiento: eje de la Transformación Productiva con Equidad*, Santiago.
- CEPAL/CELADE/OIM (1999), *Un examen de la migración internacional en la Comunidad Andina*, Publicación CEPAL/CELADE, Santiago de Chile.

- CIDH, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, (1997), Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Brasil, en <http://www.cidh.oas.org>
- CIDH, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, (1997), Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador, en <http://www.cidh.oas.org>
- Deruyttere, Anne (1997), "Pueblos indígenas y desarrollo sostenible: El papel del Banco Interamericano de Desarrollo", Foro de las Américas 8 de abril de 1997, (www.iadb.org).
- Deruyttere, Anne (1999), "Nativos en números", en Revista BIDAMÉRICA, Banco Interamericano de Desarrollo, septiembre-octubre 1999, pág. 15.
- Díaz-Polanco, Héctor (1998), "Derechos indígenas en la actualidad", en *Revista Memoria*, N° 117, México D.F., noviembre, (<http://www.soc.uu.se/mapuche>).
- Durston, John (1997), "La participación comunitaria en la gestión de la escuela rural", en Ernesto Cohen (Ed.), *Educación eficiencia y equidad*, CEPAL/OEA/SUR, Santiago de Chile.
- Enríquez, Federico (1998), en Revista Epoca, 23 de marzo de 1998, <http://www.indigena.org/epoca.html>.
- García Castañón, F. Javier; Rafael Pulido y Angel Montes del Castillo (1998), "La educación multicultural y el concepto de cultura", en *Revista de Educación Bilingüe Intercultural*, Organización de Estados Iberoamericanos, (<http://www.oei.org.com>).
- Gros, Héctor (1998), "Universality of Human Rights and Cultural Diversity", *International Social Science Journal* N°158, UNESCO, USA.
- Hasenbalg, Carlos y Néelson do Valle Silva (1983), "Industrialização e estrutura de emprego no Brasil: 1960-1980", en: Carlos Hasenbalg y Néelson do Valle Silva (1988), *Estrutura social, mobilidade e raça*, IUPERJ/ Vértice, Río de Janeiro.
- Hernández, Isabel (1999), "Pueblos indígenas", (mimeo, s/d).
- Hernández, Tulio (2000), "Manías tristes", en Diario El Nacional, Caracas, 17-septiembre-2000.
- Hopenhayn, Martín (1998), "Nuevas relaciones entre cultura, política y desarrollo en América Latina", en *Serie Políticas Sociales*, Aspectos sociales de la integración, Vol. IV (LC/L.996/Add.3). Santiago de Chile, abril.
- Huntington, Samuel (1993), "The Clash of Civilizations", en *Foreign Affairs*, verano, 1993.
- Martínez Cobo, José (1987), *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*, volumen V, conclusiones, propuestas y recomendaciones, publicación de las Naciones Unidas, Nueva York.
- Naciones Unidas (1999), *Folleto informativo No. 12*, Comité para la Eliminación de la discriminación Racial, (<http://www.unhchr.ch/spanish/html/>).
- Naciones Unidas (1999c), *Committee on Elimination of Racial Discrimination concludes fifty-fifth session*, press release (27 August 1999), (<http://www.unhchr.ch>).
- OIT/OPS (1999), *Panorama de la exclusión de la protección social en salud en América Latina y el Caribe*, Reunión Regional Tripartita de la OIT con la colaboración de la OPS: Extensión de la protección social en salud a los grupos excluidos en América Latina y el Caribe, México, 29 de noviembre al 1 de diciembre de 1999.
- Organización de Estados Americanos (OEA) (1991), Proyecto de Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, en <http://www.oas.org>
- Organización de Estados Americanos (OEA) (1999), *Programa Interamericano de Combate a la Pobreza y la discriminación de la OEA*, Resolución aprobada en la séptima sesión plenaria (5 de junio de 1997), en <http://www.oas.org>
- Oommen, T.K. (1994), "Race, Ethnicity and class: An analysis of interrelations", *International Social Science Journal*, N°139 UNESCO, febrero, Inglaterra.
- OPS (1998), *La salud en las Américas*, Volumen II, Publicación científica N° 569, Organización Panamericana de la Salud, Washington, D.C.
- Peyser, Alexia y Juan Chackiel, (1999), "La identificación de poblaciones indígenas en los censos de América Latina", en *América Latina: aspectos conceptuales de los censos del 2000*, CEPAL/CELADE, Santiago de Chile.
- Plant, Roger (1998), *Pobreza y desarrollo indígena: algunas reflexiones*, Publicación del Banco Interamericano de Desarrollo en [www.iadb.org](http://www.iadb.org), Washington, DC.
- Pérez-Sainz, Juan Pablo (1994), "Indígenas y fuerza de trabajo en Guatemala", en CELADE et al. *Estudios Sociodemográficos de pueblos indígenas*, publicación de CELADE, (LC/DEM/G.146, serie E N°40), Santiago de Chile.

- PNUD/IPEA (1996). *Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil*.
- PREAL (1999), Secretaría de Educación Pública de México, Informe de Labores 1997-1998, Dirección General de Informática, enero.
- Price, Richard (1995), "Duas variantes das relações raciais no Caribe", *Estudos Afro-Asiáticos* N°27.
- Psacharopoulos, George y Harry Patrinos (1994); "Los pueblos indígenas y la pobreza en América Latina: un análisis empírico", en CELADE et al. *Estudios Sociodemográficos de pueblos indígenas*, publicación de CELADE, (LC/DEM/G.146, serie E N°40), Santiago de Chile.
- Ramonet, Ignacio (1993), "Temps nouveaux", en *Le monde diplomatique*, No. 470, mayo 1993.
- Rangel, Marta (1998), "Raza y género en Brasil: las regiones metropolitanas de Río de Janeiro y de São Paulo", *Acta Sociologica*, N°23, Universidad Autónoma de México.
- Reuters, Agencia: emisiones de: 20-10-1999, 16-8-2000.
- Ribeiro, Fernando Rosa (s/d, A). *Duas vidas, varios países: Arthur e África do Sul; Carlos e Aruba/Países Baixos*, (mimeo).
- Said, Edward (1993), *Cultura e imperialismo*, Anagrama, Barcelona.
- Sansone, Livio (1998), "Racismo sem etnicidade. Política pública e discriminação racial em perspectiva comparada", en *Dados Revista de Ciências Sociais*, Vol.41, N°4, Río de Janeiro.
- Schutter, Martine (1994), "Problemática de población y desarrollo en pueblos indígenas", en CELADE et al. *Estudios Sociodemográficos de pueblos indígenas*, publicación de CELADE, (LC/DEM/G.146, serie E N°40), Santiago de Chile.
- Symonides, Janusz (1998), "Cultural Rights: a Neglected Category of Human Rights", *International Social Science Journal*, Nr. 158, UNESCO, USA.
- Varese, Stefano (1987), "La cultura como recurso: el desafío de la educación indígena en el marco del desarrollo nacional autónomo", en Zúñiga, Madeleine; Juann Ansion y Luis Cuevas, *Educación en poblaciones indígenas. Políticas y estrategias en*, ed. UNESCO-OREALC, Santiago de Chile.
- Villa, Miguel & Martínez, Jorge (2000), Tendencias y patrones de la migración internacional en América Latina y el Caribe, en <http://www.cepal.cl>
- Wade, Peter (1997), *Race and ethnicity in Latin América*, Pluto Press, Chicago.
- Zúñiga, Madeleine; Juan Ansion y Luis Cuevas (1987), *Educación en poblaciones indígenas. Políticas y estrategias en*, ed. UNESCO-OREALC, Santiago de Chile.







**Serie**

**Políticas sociales**

### Números publicados

- 1 Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993.
- 2 Ignacio Irarrázaval, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994.
- 3 Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.815), febrero de 1994.
- 4 Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994.
- 5 Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994.
- 6 Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994.
- 7 María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995.
- 8 Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes (LC/L.923), noviembre de 1995.
- 9 Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar (LC/L.924), diciembre de 1995.
- 10 John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile (LC/L.925), diciembre de 1995.
- 11 Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile (LC/L.926), diciembre de 1995.
- 12 Jorge Katz y Ernesto Miranda, Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos (LC/L.927), diciembre de 1995.
- 13 Ana Sojo, Reformas en la gestión de la salud pública en Chile (LC/L.933), marzo de 1996.
- 14 Gert Rosenthal y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen I, (LC/L.996), noviembre de 1996.
- 14 Eduardo Bascuñán y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen II, (LC/L.996/Add.1), diciembre de 1996.
- 14 Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y Santiago González Cravino, Aspectos sociales de la integración, Volumen III, (LC/L.996/Add.2), diciembre de 1997.
- 14 Armando Di Filippo y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen IV, (LC/L.996/Add.3), diciembre de 1997.
- 15 Iván Jaramillo y otros, Las reformas sociales en acción: salud (LC/L.997), noviembre de 1996.
- 16 Amalia Anaya y otros, Las reformas sociales en acción: educación (LC/L.1000), diciembre de 1996.

- 17 Luis Maira y Sergio Molina, Las reformas sociales en acción: Experiencias ministeriales (LC/L.1025), mayo de 1997.
- 18 Gustavo Demarco y otros, Las reformas sociales en acción: Seguridad social (LC/L.1054), agosto de 1997.
- 19 Francisco León y otros, Las reformas sociales en acción: Empleo (LC/L.1056), agosto de 1997.
- 20 Alberto Etchegaray y otros, Las reformas sociales en acción: Vivienda (LC/L.1057), septiembre de 1997.
- 21 Irma Arriagada, Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo (LC/L.1058), septiembre de 1997.
- 22 Arturo León, Las encuestas de hogares como fuentes de información para el análisis de la educación y sus vínculos con el bienestar y la equidad (LC/L.1111), mayo de 1998. [www](#)
- 23 Rolando Franco y otros, Social Policies and Socioeconomic Indicators for Transitional Economies (LC/L.1112), mayo de 1998.
- 24 Roberto Martínez Nogueira, Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico (LC/L.1113), mayo de 1998. [www](#)
- 25 Gestión de Programas Sociales en América Latina, Volumen I (LC/L.1114), mayo de 1998. [www](#)
- 25 Metodología para el análisis de la gestión de Programas Sociales, Volumen II (LC/L.1114/Add.1), mayo de 1998. [www](#)
- 26 Rolando Franco y otros, Las reformas sociales en acción: La perspectiva macro (LC/L.1118), junio de 1998. [www](#)
- 27 Ana Sojo, Hacia unas nuevas reglas del juego: Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica desde una perspectiva comparativa (LC/L.1135), julio de 1998. [www](#)
- 28 John Durston, Juventud y desarrollo rural: Marco conceptual y contextual (LC/L.1146), octubre de 1998. [www](#)
- 29 Carlos Reyna y Eduardo Toche, La inseguridad en el Perú (LC/L.1176), marzo de 1999. [www](#)
- 30 John Durston, Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala (LC/L.1177), marzo de 1999. [www](#)
- 31 Marcela Weintraub y otras, Reforma sectorial y mercado de trabajo. El caso de las enfermeras en Santiago de Chile (LC/L.1190), abril de 1999.
- 32 Irma Arriagada y Lorena Godoy, Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas en los años noventa (LC/L.1179-P), Número de venta: S.99.II.G.24 (US\$ 10.00), agosto de 1999. [www](#)
- 33 CEPAL PNUD BID FLACSO, América Latina y las crisis (LC/L.1239-P), Número de venta: S.00.II.G.03 (US\$10.00), diciembre de 1999. [www](#)
- 34 Martín Hopenhayn y otros, Criterios básicos para una política de prevención y control de drogas en Chile (LC/L.1247-P), Número de venta: S.99.II.G.49 (US\$ 10.00), noviembre de 1999. [www](#)
- 35 Arturo León, Desempeño macroeconómico y su impacto en la pobreza: análisis de algunos escenarios en el caso de Honduras (LC/L.1248-P), Número de venta S.00.II.G.27 (US\$10.00), enero de 2000. [www](#)
- 36 Carmelo Mesa-Lago, Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI (LC/L.1249-P), Número de venta: S.00.II.G.5 (US\$ 10.00), enero de 2000. [www](#)
- 37 Francisco León y otros, Modernización y comercio exterior de los servicios de salud/Modernization and Foreign Trade in the Health Services (LC/L.1250-P) Número de venta S.00.II.G.40/E.00.II.G.40 (US\$ 10.00), marzo de 2000. [www](#)

- 38 John Durston, ¿Qué es el capital social comunitario? (LC/L.1400-P), Número de venta S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), julio de 2000. [www](#)
- 39 Ana Sojo, Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica (LC/L.1403-P), Número de venta S.00.II.G.69 (US\$10.00), julio de 2000. [www](#)
- 40 Domingo M. Rivarola, La reforma educativa en el Paraguay (LC/L.1423-P), Número de venta S.00.II.G.96 (US\$ 10.00), septiembre de 2000. [www](#)
- 41 Irma Arriagada y Martín Hopenhayn, Producción, tráfico y consumo de drogas en América Latina (LC/L.1431-P), Número de venta S.00.II.G.105 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)
- 42 ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos, 4 volúmenes:  
 Volumen I: Ernesto Cohen y otros, La búsqueda de la eficiencia (LC/L.1432-P), Número de venta S.00.II.106 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)  
 Volumen II: Sergio Martinic y otros, Reformas sectoriales y grupos de interés (LC/L.1432/Add.1-P), Número de venta S.00.II.G.110 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)  
 Volumen III: Antonio Sancho y otros, Una mirada comparativa (LC/L.1432/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.4 (US\$10.00), febrero de 2001.  
 Volumen IV: Silvia Montoya y otros, Una mirada comparativa: Argentina y Brasil (LC/L.1432/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.25 (US\$10.00), marzo de 2001.
- 43 Lucía Dammert, Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación en Argentina (LC/L.1439-P), Número de venta S.00.II.G.125 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)
- 44 Eduardo López Regonesi, Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política (LC/L.1451-P), Número de venta S.00.II.G.126 (US\$10.00), noviembre 2000. [www](#)
- 45 Ernesto Cohen y otros, Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso (LC/L.1469-P), Número de venta S.01.II.G.26 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
- 46 Ernesto Cohen y otros, Gestión de programas sociales en América Latina: análisis de casos, 5 volúmenes:  
 Volumen I: Proyecto Joven de Argentina (LC/L.1470-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001.  
 Volumen II: El Programa Nacional de Enfermedades Sexualmente Transmisibles (DST) y Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) de Brasil (LC/L.1470/Add.1-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)  
 Volumen III: El Programa de Restaurantes Escolares Comunitarios de Medellín, Colombia (LC/L.1470/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001.  
 Volumen IV: El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa de Chile (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001.  
 Volumen V: El Programa de Inversión Social en Paraguay (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001.
- 47 Martín Hopenhayn y Alvaro Bello, Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe. (LC/L.1546), Número de venta S.01.II.G.87 (US\$10.00), mayo de 2001.

### Otras publicaciones de la CEPAL relacionadas con este número

Bello, Álvaro y Marta Rangel, Etnicidad, “raza” y equidad en América Latina y el Caribe

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Desarrollo Social, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).

 Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país:.....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....