



# **Pueblos indígenas de América Latina: antiguas inequidades, realidades heterogéneas y nuevas obligaciones para las democracias del siglo XXI**



## A. LA IRRUPCIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LAS AGENDAS DE DEMOCRACIA Y DESARROLLO

América Latina se caracteriza por ser una región pluriétnica y pluricultural. En la actualidad hay más de 650 pueblos indígenas reconocidos por los Estados. Estos presentan una diversidad de realidades territoriales y demográficas y poseen diferentes estatus sociopolíticos en los países donde se asientan. El común denominador es, sin embargo, la discriminación estructural que afecta a estos pueblos y se expresa en marginalidad, exclusión y pobreza.

A comienzos del siglo XXI, el desafío que representa la construcción de democracias pluriculturales consiste no solo en eliminar las inequidades, sino también en reconocer efectivamente el aporte de identidad, cosmovisiones, raíces y humanidad de los pueblos indígenas de la región.

Los pueblos indígenas en América Latina han atravesado cuatro grandes ciclos de crisis, provocados por fuerzas globales, que se han traducido en una presión sobre sus territorios y han desafiado su capacidad de supervivencia: la conquista en el siglo XVI; las reformas borbónicas a fines del XVIII; la expansión de las repúblicas liberales en la segunda mitad del siglo XIX, y los ajustes estructurales globales de carácter neoliberal de fines del siglo XX (Toledo, 2005). En cada uno de esos ciclos y trances hubo sendas resistencias indígenas, hasta la instauración de nuevos *status quo* políticos y territoriales, períodos en que sus poblaciones se han recuperado demográficamente.<sup>1</sup>

En la actualidad, en América Latina existen 671 pueblos indígenas, más de la mitad de ellos asentados en zonas de bosques tropicales. Las grandes mayorías demográficas se ubican en los países andinos y mesoamericanos.<sup>2</sup> No obstante, la común denominación de indígena debe ser particularizada con la situación y el estatus específico de cada pueblo. Tradicionalmente tematizados como poblaciones rurales, la realidad contemporánea muestra una diversidad de realidades territoriales demográficas, desde pueblos en aislamiento voluntario, hasta asentamientos urbanos e inclusive transnacionales. Asimismo, en los países no existe una única política para todos los pueblos, ni estos gozan del mismo estatus. La situación de cada grupo depende tanto de su peso demográfico como de su poder político. Las estrategias de los movimientos indígenas en pro de la defensa de sus derechos son variadas, y los marcos de posibilidades dependen tanto de los respectivos regímenes estatales y culturas políticas nacionales como

<sup>1</sup> La recuperación demográfica se refiere a la población indígena como un todo, lo cual no se contradice con el hecho de que pueblos enteros se hayan extinguido.

<sup>2</sup> El concepto de mayoría demográfica se refiere a la población indígena como agregado de individuos, sin distinción de los pueblos a los cuales pertenecen, cuyo número de miembros varía mucho. Así por ejemplo, en Bolivia los pueblos andinos —quechuas y aymaras— cuentan con más de 1,5 millones de personas cada uno, mientras que en la región del oriente existen varios pueblos indígenas con menos de 200 personas (BID/CEPAL, 2005a).

del peso demográfico y de la valoración geopolítica y económica de los territorios por parte de los poderes económicos.

Hoy pueden distinguirse tres grandes tipos de estrategias indígenas para garantizar su futuro, que en alguna medida se vinculan con su peso demográfico: pueblos que constituyen minorías demográficas en sus países, que reclaman regímenes de autonomía y crean *–de jure o de facto–* mecanismos institucionales para ejercer sus derechos, a fin de proteger sus territorios y recursos frente al asedio de los intereses económicos (Stavenhagen, 2006; López Barcenás, 2006); pueblos que constituyen mayorías demográficas, cuyos movimientos políticos persiguen transformaciones de los Estados y el establecimiento de nuevos regímenes democráticos plurales (Albó, 2006; Clavero, 2000), y pequeños pueblos en aislamiento voluntario en la cuenca amazónica, cuya dramática situación constituye un desafío límite a la comunidad internacional y al régimen de los derechos humanos (Huertas, 2002; Brackelaire, 2006; Cabodevilla y Berraondo, 2005).

En la América Latina de comienzos del siglo XXI se vive un renovado interés por los asuntos indígenas como tema de políticas públicas, lo que también se ha expresado en los estudios y mediciones censales. Esta atención responde a diversos factores y perspectivas.

Un primer enfoque de políticas se focaliza en las poblaciones indígenas al constatar que son grupos que se encuentran en situaciones críticas de marginalidad, exclusión y empobrecimiento. De acuerdo con esta concepción instrumental, los indígenas son tratados como poblaciones de carenciados objeto de políticas sociales y de desarrollo. Según este enfoque se realizan mediciones, censos y encuestas demográficas y socioeconómicas.

Un segundo enfoque parte del reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derechos y actores políticos, tanto en el ámbito internacional como local, lo que genera nuevas obligaciones y

escenarios para los Estados. De acuerdo con esta realidad, se impulsan reformas más o menos profundas de los regímenes de ciudadanía y se modifican las agendas de políticas, en el marco de democracias ampliadas. En la ronda de censos de 2000, casi todos los países incluyeron preguntas sobre autoidentificación étnica, en cumplimiento de las nuevas obligaciones estatales.

Un tercer enfoque subraya los efectos de larga duración de la emergencia indígena en la arquitectura cultural institucional de las repúblicas latinoamericanas del siglo XXI. En la ronda de censos de 2000 se empieza a reflejar la pluralidad de los pueblos indígenas y la diversidad de América Latina. Esta realidad, develada en tiempos de globalización, aporta un giro al balance cultural, histórico y en materia de identidad de repúblicas que se aproximan a sus bicentenarios. Al hito cultural que representa ese balance republicano, los pueblos indígenas no solo llegan con su memorial de reparaciones por agravios del pasado, sino también con su aporte de identidad, cosmovisiones, raíces y humanidad originaria para enfrentar los desafíos del porvenir de América Latina. Es la irrupción de los pueblos indígenas como sujetos históricos.

Así, la necesidad de información es un tema recurrente para los gobiernos, las organizaciones indígenas y los organismos internacionales, no solo como una herramienta técnica fundamental para el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, sino también en virtud de su innegable utilidad política. En este sentido, la producción de conocimiento demográfico desde una perspectiva de derechos constituye un primer paso en el proceso de lograr la visibilidad estadística necesaria para la construcción de una ciudadanía pluriétnica en América Latina. Saber quiénes son, cuántos son y dónde están los pueblos indígenas es un insumo básico para las políticas y los programas, que deben responder a contextos territoriales concretos y ser relevantes en términos de su contenido. Asimismo, cabe notar que la dinámica demográfica y sus componentes *–la fecundidad, la mortalidad y la migración–* sustentan la reproducción sociocultural de los pueblos indígenas.

En la ronda de censos de 2000, por primera vez, la casi totalidad de los países incluyó preguntas sobre identificación étnica. Esto obedeció al surgimiento de los movimientos indígenas como actores políticos y a los nuevos estándares de derechos humanos y ofrece la oportunidad de avanzar en el conocimiento de las dinámicas de las poblaciones indígenas y sus consecuencias para las políticas públicas y estrategias.

Por lo anterior, en este capítulo se apunta a dar un panorama sociodemográfico de las poblaciones y pueblos indígenas de la región a partir de los censos

de 2000, que permita reflejar la diversidad y la heterogeneidad de países y pueblos. Asimismo, se revelan las desigualdades entre indígenas y no indígenas en el marco de la discriminación estructural y las especificidades culturales, desde la perspectiva que otorga el nuevo estándar internacional de derechos humanos de los pueblos indígenas. En la próxima edición del Panorama Social habrá un capítulo dedicado a las políticas diferenciadas relativas a los pueblos indígenas, en particular en el área de salud, evaluando en qué medida se está avanzando en la construcción de las democracias pluriculturales del siglo XXI.

## **B. EL DESAFÍO DE UN NUEVO ESTÁNDAR INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

En las dos últimas décadas del siglo XX la cuestión indígena cambió profundamente en América Latina. La constitución de los movimientos indígenas como actores políticos es uno de los fenómenos más notables en la región y en el mundo, y tendrá prolongados efectos en las democracias de los países latinoamericanos.

**P**or medio de sus organizaciones y acciones, los pueblos indígenas han logrado poner en el centro del debate público, con distinta intensidad, sus reclamos de reconocimiento como colectivos diferenciados –pueblos– y han exigido nuevos estatutos que garanticen su existencia y sus derechos. Se trata de reclamos de nuevos pactos sociales y una ampliación de la ciudadanía.

Uno de los resultados más notables de este proceso global son los cambios ocurridos en el campo del orden jurídico internacional sobre derechos humanos, obligatorio para los Estados, que se han plasmado en el desarrollo de un régimen especial de derechos de los pueblos indígenas, por el cual se reconoce su derecho al igual disfrute de los derechos humanos y, al mismo tiempo, a ser colectivos diferentes. Hoy existe un estándar de derechos humanos de los pueblos indígenas que, partiendo del principio de libre determinación, reconoce un conjunto de derechos colectivos específicos.

El mayor desafío actual para la comunidad internacional, los Estados y los pueblos es la implementación y el cumplimiento de esos estándares en las normas, jurisprudencia y políticas internas de los países. En este contexto, la producción de conoci-

miento sociodemográfico desde una perspectiva de derechos constituye un primer paso en el proceso de lograr la visibilidad estadística de los pueblos indígenas, necesaria para la construcción de una ciudadanía pluriétnica y pluricultural en América Latina.

### **1. CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO Y EL NUEVO ESTÁNDAR DE DERECHOS**

La irrupción de los indígenas y su agenda de derechos no son un fenómeno exclusivo de América, sino un proceso global de luchas por el reconocimiento y la dignidad humana que afloraron tras el fin de la guerra fría, en un mundo globalizado y multicultural (PNUD, 2004b; Gurr, 1993; Stavenhagen, 1997; Brisk, 2000). En el caso específico de la región, las organizaciones indígenas incluyen entre sus demandas la necesidad de nuevos pactos sociales, la ampliación de la ciudadanía y, por ende, una transformación de las repúblicas bicentenarias (Yashar, 2005).

En el mundo contemporáneo, se pueden distinguir al menos cuatro grandes tipos de conflictos etnopolíticos (PNUD, 2004b; Gurr, 1993), a saber: i) conflictos interétnicos en que está en disputa el

poder o control del Estado; ii) conflictos separatistas de "minorías nacionales" que persiguen el establecimiento de un nuevo Estado independiente; iii) conflictos y movimientos de minorías étnicas migrantes, y iv) conflictos, movimientos y contiendas por los derechos de pueblos indígenas. Como señala Will Kymlicka (2003), este tipo de distinciones concuerdan con "la tendencia del derecho internacional reciente, que ha separado con nitidez las cuestiones relacionadas con los derechos indígenas de las relacionadas con los derechos de otras minorías nacionales".

En efecto, en la doctrina de derechos humanos se ha producido un consenso en los dos aspectos siguientes relativos a los pueblos indígenas: i) la necesidad de una garantía especial de los derechos y libertades fundamentales de aplicación general, y ii) el reconocimiento y positivización de derechos colectivos específicos, estableciendo estándares de derechos de los pueblos indígenas. En otras palabras, los pueblos indígenas deben disfrutar de los derechos humanos y, al mismo tiempo, del derecho a ser colectivos diferentes (Anaya, 2005; Wiessner, 1999; Williams Jr., 1990).

Los dos aspectos se han desarrollado en las últimas décadas en el sistema internacional de derechos humanos. La especial garantía de los derechos y libertades fundamentales se ha desarrollado sistemáticamente en las Naciones Unidas desde 1971, tras la resolución del Consejo Económico y Social que autorizó la realización de un estudio sobre "El problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas". En 1982 se creó un Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas;<sup>3</sup> en 2000, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas<sup>4</sup> y en 2002 se

nombró un Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas.

Asimismo, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se ha desarrollado una vigorosa doctrina y jurisprudencia relativa a los derechos humanos de los pueblos indígenas, sobre la base de una interpretación evolutiva de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Anaya y Williams, 2001). Diversas comunidades indígenas de América han recurrido a la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos para reclamar sus derechos. Esos casos llevaron a ambas instancias a interpretar la Convención y desarrollar una doctrina y jurisprudencia favorable a los derechos de los pueblos indígenas, en materia de: derechos propietarios sobre sus tierras y recursos naturales, derecho de participación política, y derechos culturales, sociales y económicos. Corresponden a las sentencias ejemplares de los casos de las comunidades awas tingni contra Nicaragua (2001), yakye axa contra Paraguay (2005), moiwana contra Suriname (2005), yatama contra Nicaragua (2005) y sawhoyamaya contra Paraguay (2006).

El estándar mínimo de derechos específicos de los pueblos indígenas está sintetizado en el Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aprobado en 1989, y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, aprobada por el Consejo de Derechos Humanos en su primer período de sesiones de junio de 2006. Esta última resolución culmina más de dos décadas de negociaciones complejas y en ocasiones contenciosas.<sup>5</sup> La Declaración establece en su

<sup>3</sup> Véase Comisión de Derechos Humanos, resolución 1982/19 del 10 de marzo de 1982 y resolución 1982/34 del Consejo Económico y Social (7 de mayo de 1982).

<sup>4</sup> El mandato del Foro es asesorar y hacer recomendaciones al Consejo Económico y Social específicamente sobre asuntos indígenas, y promover el conocimiento y la integración de las actividades relativas a estos asuntos dentro del sistema de las Naciones Unidas (resolución 2000/22 del Consejo Económico y Social del 28 de julio de 2000).

<sup>5</sup> La aprobación de la Declaración estuvo precedida por la resolución 60/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de octubre de 2005, que establece en el párrafo 127 "Reafirmamos nuestro compromiso de seguir avanzando en la promoción de los derechos humanos de los pueblos indígenas del mundo, en los planos local, nacional, regional e internacional, incluso mediante la consulta y la colaboración con ellos, y de presentar lo antes posible, para su aprobación, un proyecto final de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas."

Artículo 3: "Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural". A partir de ese principio de *ius cogens* de derechos humanos se reconoce un conjunto de derechos colectivos específicos de los pueblos indígenas.<sup>6</sup>

La declaración aprobada en junio de 2006 es el corolario de un nuevo derecho ya decantado. De hecho, desde los años ochenta hasta el presente, se han desarrollado una diversidad de fuentes de este nuevo derecho, tales como: i) el reconocimiento y la codificación de derechos indígenas en instrumentos internacionales de derechos humanos, convencionales y declarativos; ii) el pensamiento y la obra de tratadistas internacionales; iii) las decisiones de organismos internacionales de derechos humanos, incluidos los órganos de derechos humanos que interpretan tratados internacionales, entre otros el Comité de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos; iv) la incorporación de derechos indígenas en instrumentos y políticas relacionados con el medio ambiente y el desarrollo; v) la incorporación de derechos indígenas en el orden jurídico –constituciones y leyes– y políticas nacionales, y vi) la aplicación de fallos y decisiones jurídicas internas de los tribunales de diversos países (Anaya, 2005; MacKay, 2001).

Como producto de esta evolución en distintos campos del derecho internacional, en la actualidad hay una serie de normas, tanto de derecho convencional como consuetudinario, que articulan un régimen especial de perfiles bien diferenciados dentro del corpus jurídico internacional contemporáneo de derechos humanos (Anaya, 2005). En primer lugar, este régimen constituye un estándar que genera obligaciones estatales de respeto, protección y cumplimiento, incluso aunque los derechos no estén

reconocidos en el ordenamiento jurídico interno de los países, pues se trata de derechos humanos. En segundo lugar, brinda parámetros para la evaluación de las normas y la actuación de los poderes estatales en relación con los pueblos indígenas.

Las normas internacionales básicas relativas a los derechos colectivos de los pueblos indígenas responden a las siguientes categorías:

- i) derecho a la no discriminación;
- ii) derecho a la integridad cultural;
- iii) derechos de propiedad, uso, control y acceso a las tierras, territorios y recursos;
- iv) derecho al desarrollo y bienestar social, y
- v) derechos de participación política, consentimiento libre, previo e informado.

La garantía y ejercicio de estos derechos colectivos trascienden la línea divisoria entre lo rural y lo urbano. Asimismo, en el artículo 44 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas se expresa que: "todos los derechos y libertades reconocidos en la presente Declaración se garantizan por igual al hombre y a la mujer indígenas". En el documento se hace hincapié en que "los Estados adoptarán medidas, junto con los pueblos indígenas, para asegurar que las mujeres y los niños indígenas gocen de protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación" (artículo 22bis, inciso 2).

## 2. CERRAR LA BRECHA DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS DERECHOS

El mayor desafío para la comunidad internacional, los Estados y los pueblos es hoy la implementación del nuevo estándar de derechos humanos relativo a los pueblos indígenas en las normas, jurisprudencia y políticas internas de los países y su cumplimiento.

<sup>6</sup> Las normas de *ius cogens* son normas jurídicas internacionales admitidas universalmente e imperativas y que expresan un consenso mínimo sobre valores fundamentales de la comunidad internacional.

El Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas señalaba en mayo de 2006 que "la brecha de la implementación constituye uno de los principales obstáculos para el pleno disfrute de los derechos humanos por parte de las personas y las colectividades indígenas. A esto debe agregarse la impunidad de la que gozan con frecuencia los responsables por el no cumplimiento de los derechos humanos, la corrupción en ciertos aparatos de administración de justicia y la falta de voluntad política. Cómo cerrar esta brecha de la implementación constituye uno de los grandes desafíos para el futuro" (Stavenhagen, 2006).

La aplicación de los estándares de derechos y la superación de las brechas de implementación en cada país son una obligación de los Estados y una exigencia de los indígenas como dinámicos actores políticos. Es también un imperativo de cara a las duras realidades sociales, las transformaciones territoriales en tiempos de globalización y los propósitos mundiales de alcanzar metas de desarrollo humano, incluidas las expresadas en la Declaración del Milenio. Como ha señalado el Secretario General de las Naciones Unidas, "a las perspectivas, las preocupaciones, la experiencia y la visión del mundo de los pueblos indígenas les corresponde desempeñar un papel decisivo al hacer frente a los desafíos mundiales y en nuestros esfuerzos por alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. De hecho, solo si se respetan la diversidad cultural y el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación podrá decirse con propiedad que nuestra labor conjunta es una alianza".<sup>7</sup>

Cerrar las brechas de implementación requiere de cambios de enfoque en las políticas indígenas.

El enfoque de derechos humanos propuesto por las Naciones Unidas brinda un sistema coherente de conceptos, principios, parámetros y reglas para la formulación, ejecución y evaluación de políticas y acuerdos constructivos entre Estados y pueblos indígenas.

Los elementos centrales del enfoque de derechos, de acuerdo con las Naciones Unidas (ACNUDH, 2002; PNUD, 2005), son los siguientes: i) el vínculo explícito con los derechos humanos; ii) el principio de la titularidad de los derechos, exigibles al Estado por parte de los ciudadanos, es decir, el empoderamiento de los sujetos, y el traslado del foco de atención hacia los ciudadanos; iii) el principio de no discriminación, con especial preocupación por los grupos más vulnerables, entre otros los pueblos indígenas; iv) la participación en la toma de decisiones, junto con la promoción de pactos sociales, que se reflejen en la legislación y las políticas, para hacer efectiva la ciudadanía (CEPAL, 2006a), y v) la responsabilidad y rendición de cuentas.

En palabras de Víctor Abramovich (2006), "el enfoque basado en derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado. Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas". En el caso de la temática indígena, esto conlleva una relectura de las brechas de inequidad, tal como se expresa en el recuadro III.1.

<sup>7</sup> Mensaje del Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, con ocasión del Día Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo, Nueva York, 9 de agosto de 2006.

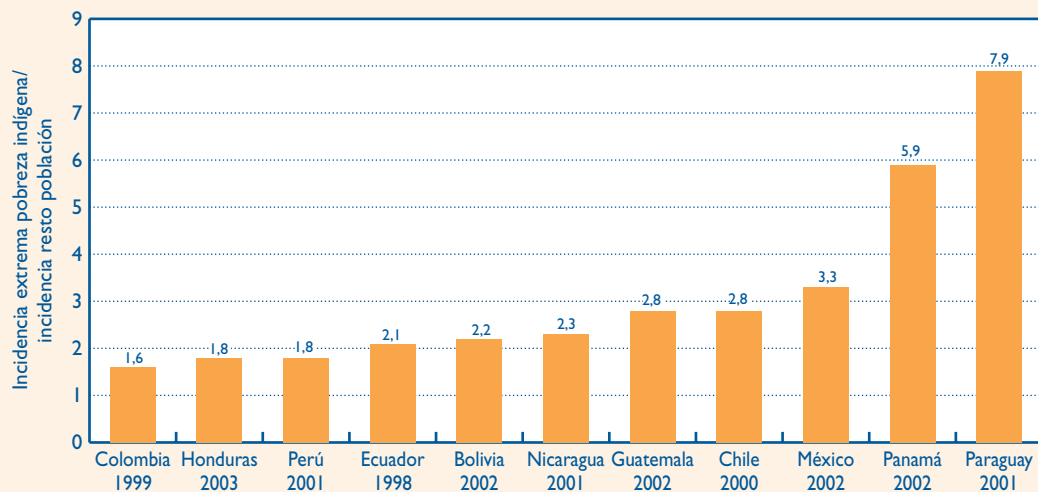
### UNA RELECTURA DE LAS BRECHAS DE INEQUIDAD

Las resistencias y contiendas indígenas para enfrentar las duras realidades de la pobreza han corrido un doble velo. Por una parte, han hecho visible las inequidades étnicas y, por otra, han desplazado los enfoques basados en las necesidades —que conciben a las personas como objetos de caridad antes que como sujetos de derecho— en favor de los derechos humanos como marco de evaluación de las brechas, señalando que la cuestión indígena es esencialmente un asunto de justicia. El denominador común entre las luchas indígenas por sus derechos humanos y la lucha contra la pobreza es la dignidad humana.

Los pueblos indígenas han estado secularmente ubicados en los quintiles más pobres de cada país. Las transformaciones económicas y sociales operadas a fines del siglo XX y los procesos de globalización económica han incidido en antiguas y nuevas brechas de desarrollo social entre indígenas y no indígenas. Este hecho ha sido demostrado empíricamente en diversos estudios de organismos multilaterales (Machinea y Hopenhayn, 2005; Hall y Patrinos, 2006; Busso, Cicowiez y Gasparini, 2005; Plant, 1998; Montenegro y Stephen, 2006), y las mediciones estadísticas estatales. Tal como se ilustra en el gráfico adjunto, en la mayoría de los países examinados, la incidencia de la pobreza extrema en los indígenas es más del doble que la incidencia en el resto de la población, y llega a ser casi ocho veces mayor en el caso de Paraguay.

Lo nuevo radica en la relectura de esa pobreza, que se define actualmente como una flagrante violación de los derechos humanos, no solo de los económicos y sociales, sino también de los civiles y políticos. La falta de reconocimiento, protección y garantías de cumplimiento de los derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos indígenas explica la dramática realidad de su pobreza y los fenómenos relacionados de marginalidad, exclusión, vulnerabilidad y desigualdad (Hopenhayn, 2003).

**América Latina (11 países): incidencia de la extrema pobreza en la población indígena como múltiplo de la incidencia en el resto de la población (línea de un dólar por día)**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J.L. Machinea y M. Hopenhayn, "La esquiua equidad en el desarrollo latinoamericano. Una visión estructural, una aproximación multifacética", serie *Informes y estudios especiales*, N° 14 (LC/L.2414-P/E), Santiago de Chile, noviembre de 2005. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.158.

### 3. AMÉRICA LATINA Y LAS BRECHAS DE IMPLEMENTACIÓN

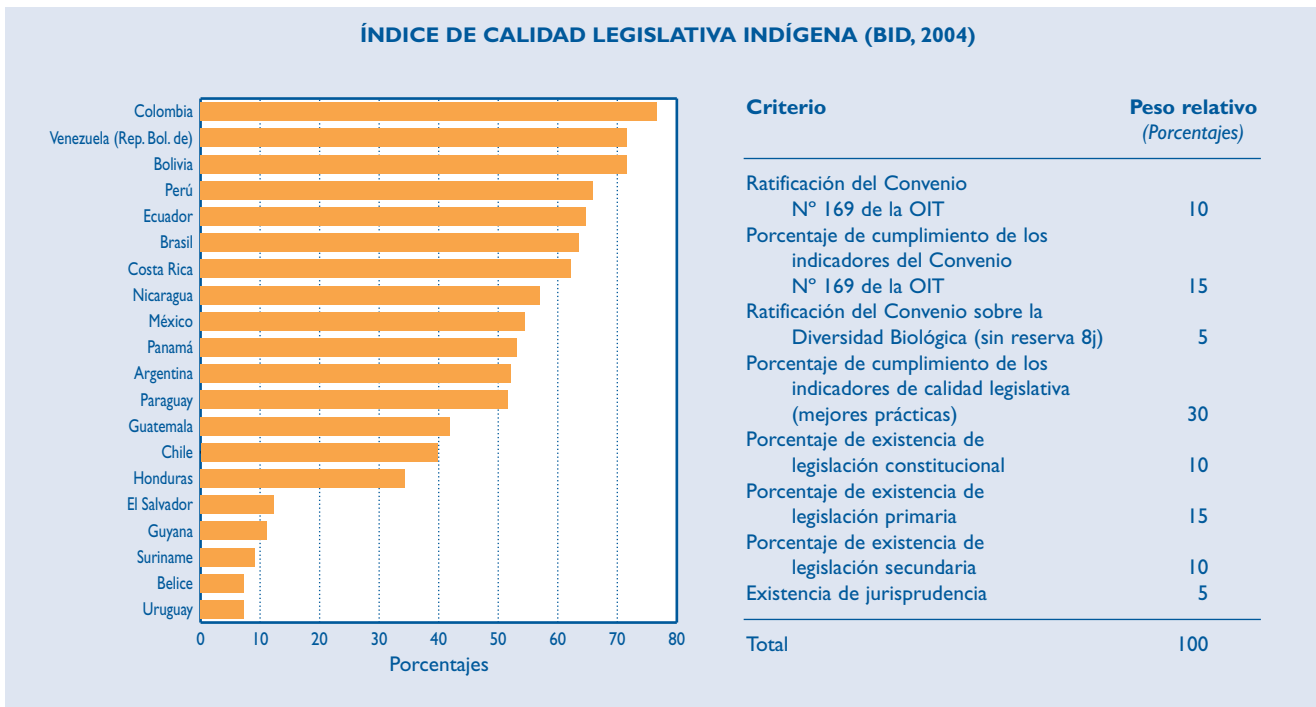
De 1987 a 2001 en la mayoría de los Estados de América Latina se verificaron cambios jurídicos, de orden constitucional y legislativo, orientados a reconocer algún grado de derechos a los indígenas. Asimismo, algunos Estados ratificaron el Convenio N° 169 de la OIT.<sup>8</sup> Una ola de constitucionalismo multicultural recorrió el continente. Su sello marcó una cierta diferencia tanto con respecto a las doctrinas liberales decimonónicas que dieron lugar a las repúblicas de la región en el siglo XIX y se tradujeron en un igualitarismo formal y una realidad de expolio y discriminación (Turner, 2003; Reina, 1997) como con las doctrinas indigenistas de asimilación, características del período sustitutivo de importaciones y del populismo nacionalista del siglo XX. Los cambios jurídicos ocurrieron en un período de transiciones democráticas tras dictaduras o conflictos bélicos y coincidieron con políticas de ajuste estructural y liberalización de mercados. En los países donde hubo

reconocimientos constitucionales de los derechos indígenas, estos se dieron en medio de coyunturas constitucionales específicas (Van Cott, 2000).

El resultado de los cambios legislativos en materia indígena es diverso, tal como se refleja en el índice de calidad legislativa elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo, que muestra una amplia variación entre países y notables rezagos en la mayoría, algunos de los cuales cuentan con una elevada proporción de población indígena (véase el gráfico III.1).

Tras la década de cambios, al inicio del siglo XXI el balance de la efectividad de la legislación relativa a los indígenas es crítico, ya que se constata la falta de eficacia y el incumplimiento de las normas, así como la persistencia de la violación de los derechos de los indígenas (Stavenhagen, 2002). A modo ilustrativo, en el recuadro III.2 se presenta el caso del derecho a la educación.

Gráfico III.1



**Fuente:** Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco de Datos de Legislación Indígena [en línea] [http://www.iadb.org/sds/ind/site\\_3152\\_s.htm](http://www.iadb.org/sds/ind/site_3152_s.htm).

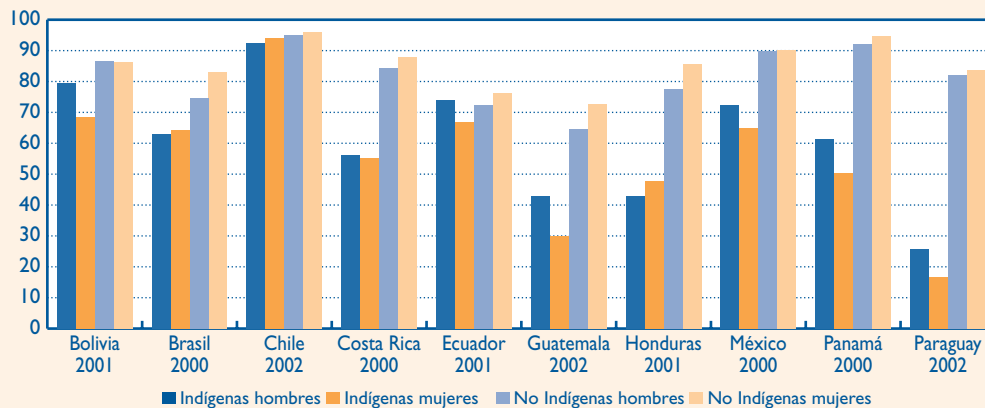
<sup>8</sup> A nivel regional, se creó en 1992 en el marco de la cooperación iberoamericana el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (Fondo Indígena), un organismo multilateral de cooperación internacional especializado en la promoción del autodesarrollo y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

### LAS BRECHAS DE IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS A LA EDUCACIÓN

Hablar de brechas de implementación del derecho de los pueblos indígenas a la educación requiere articular el enfoque de equidad en términos de derechos individuales con el enfoque de derechos colectivos en lo relativo a la integridad cultural y el derecho a mantener y desarrollar libremente sus sistemas educativos. Al respecto, en el artículo 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño se establece que "no se negará a un niño... indígena el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma". Asimismo, en el artículo 14 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas se señala que "todos los pueblos indígenas... tienen... el derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes impartiendo educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje". Los Estados también deben velar por adecuar los sistemas nacionales de educación, promoviendo transformaciones culturales en la sociedad en su conjunto que permitan el respeto y la valorización de la diversidad cultural (Beltrán, 2004).

En términos de derechos individuales, en América Latina persisten las inequidades entre indígenas y no indígenas con respecto al acceso, la calidad y los logros educativos. En el caso del segundo objetivo de desarrollo del Milenio –lograr la enseñanza primaria universal a más tardar para el año 2015– los datos del gráfico adjunto permiten pronosticar que este es más difícil de alcanzar en el caso de los pueblos indígenas. A las inequidades étnicas se suman las de género, en desmedro de la mujer indígena. Las tasas de término del nivel primario de los jóvenes indígenas van de un 21% en Paraguay a un 93% en Chile. En el caso de los jóvenes no indígenas, las cifras de culminación de la enseñanza primaria son muy superiores, de un 69% a un 96% en Guatemala y Chile, respectivamente. A su vez, en la mayoría de los países, los jóvenes indígenas logran terminar la primaria en mayor proporción que las jóvenes indígenas. Así, en Guatemala, la tasa de los muchachos indígenas es un 43% superior a la de las muchachas indígenas. Cabe señalar que las diferencias étnicas y de género se mantienen tanto en zonas urbanas como rurales (Del Popolo y Oyarce, 2005).

**América Latina (10 países): porcentaje de jóvenes de 15 a 19 años que terminaron la primaria, indígenas y no indígenas, según sexo, censos de la ronda de 2000**



En términos de derechos colectivos en materia de educación, las brechas de implementación serían aún mayores. Si bien existen en América Latina múltiples programas de educación intercultural bilingüe dirigidos a indígenas, en Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Perú, entre otros, los procesos de puesta en marcha de los programas han sido lentos y complejos, con altibajos y desigualdades en los territorios nacionales. Estos tampoco han estado exentos de problemas, como la falta de recursos humanos capacitados, presupuestos regulares, material didáctico y, sobre todo, de participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones. No obstante, es importante destacar los valiosos programas aplicados en Ecuador y Perú, en los que un factor clave ha sido la activa presencia de una contraparte indígena. En el caso de Perú, resalta el Programa de formación de maestros bilingües de la amazonia peruana (FORMABIAP), creado por la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSEP).

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Fabiana Del Popolo y Ana María Oyarce, "América Latina, población indígena: perfil sociodemográfico en el marco de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo y de las metas del Milenio", *Notas de población*, N° 79 (LC/G.2284-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio de 2005. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.141.

De los informes del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas en sus misiones a países y de las denuncias y conflictos étnicos en la región surge que no solo existen rezagos en materia de reconocimiento de los derechos, sino también falta de cumplimiento en los casos en los que han sido parcialmente reconocidos.<sup>9</sup> En palabras de Stavenhagen (2006), los progresos normativos "aún se confrontan con innumerables violaciones de los derechos individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, debido, en parte, a que las normas no se implementan de manera adecuada, o porque son algunas veces neutralizadas por otras normas contradictorias, o bien porque no funcionan satisfactoriamente las instituciones jurídicas y administrativas cuya tarea sería aplicar la ley y velar por su cumplimiento".

A comienzos del siglo XXI, los países de la región enfrentan el desafío de una segunda ola de reformas estatales y de las políticas en materia indígena. La intensidad de las reclamaciones de los pueblos indígenas en las últimas décadas ha estado relacionada con nuevas formas de exclusión, marginalidad y vulnerabilidad de sus sociedades y territorios, ligadas a los procesos de ajustes estructurales, globalización económica y acuerdos de libre comercio (Stavenhagen, 2006). Particular crudeza adquieren las nuevas formas de violencia y discriminación a que se ven sometidas mujeres y niños. Cabe notar que las reivindicaciones de los movimientos indígenas se apoyan en los nuevos estándares globales de derechos humanos. En el mundo contemporáneo, los derechos de los pueblos indígenas ya no son asuntos internos de cada país, sino normas de orden público internacional que es necesario aplicar de manera progresiva y a escala local.

Un enfoque de derechos y la implementación de los estándares de derechos de los pueblos indígenas,

requieren de la producción de información pública, y de estadísticas y sistemas de indicadores para el monitoreo y evaluación (véase el recuadro III.3).<sup>10</sup> Como señalara la División de Estadística de las Naciones Unidas "las cuestiones indígenas son el nuevo tema importante en el ámbito de las estadísticas sociales". El tema plantea un desafío para los sistemas nacionales de estadísticas –en particular en lo que respecta a los censos y encuestas de hogar– de considerar las variables étnicas junto con las dimensiones etarias y de género de las poblaciones (Cervera Ferri, 2005). Asimismo, en el Informe de la Conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia (Durban, 31 de agosto a 8 de septiembre de 2001) se "insta a los Estados a que recojan, recopilen, analicen, difundan y publiquen datos estadísticos fidedignos a nivel nacional y local y a que tomen todas las medidas conexas necesarias para la evaluación de las situación de los grupos que son víctimas de racismo". La información debe recopilarse a los efectos de elaborar los indicadores socioeconómicos pertinentes, incluidas las tasas de mortalidad infantil, mortalidad materna, alfabetización, desocupación, y la esperanza de vida y el impacto del VIH, "con miras a reducir las disparidades existentes".

Actualmente es necesaria una revisión de los perfiles demográficos relativos a los pueblos indígenas, lo que requiere antecedentes y reinterpretaciones de las dinámicas de las poblaciones indígenas y de sus consecuencias para las políticas públicas. Así, las preguntas cuantitativas sobre quiénes son, cuántos son y dónde están los pueblos indígenas adquieren una nueva connotación política y de obligaciones jurídicas. En este contexto, la producción de información estadística sobre y por los pueblos indígenas es parte del proceso de construcción de la ciudadanía social (Hopenhayn, 2005).

<sup>9</sup> Entre 2001 y 2006, el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas ha hecho visitas oficiales a los siguientes países de la región: Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala y México. Sus informes oficiales están incluidos en los documentos: E/CN.4/2003/90/Add.2 (Guatemala); E/CN.4/2004/80/Add.2 (México); E/CN.4/2004/80/Add.3 (Chile); E/CN.4/2005/88/Add.3 (Canadá); E/CN.4/2005/88/Add.2 (Colombia) y A/HCR/4/32/Add. 2 (Ecuador), inédito.

<sup>10</sup> La necesidad de recabar y utilizar datos desglosados sobre los pueblos indígenas está implícita en diversos instrumentos internacionales, entre otros el Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la OIT, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño y la resolución CD37.R5 de la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

**RECOMENDACIONES DEL SEMINARIO SOBRE RECOPIACIÓN Y DESGLOSE DE DATOS RELATIVOS A LOS PUEBLOS INDÍGENAS, NUEVA YORK, 19 AL 21 DE ENERO DE 2004**  
(Extracto)

- 1) Se recomienda que: "los Estados miembros incluyan preguntas sobre la identidad indígena en todas las actividades pertinentes de recopilación de datos, respetando plenamente el principio de autoidentificación".
- 2) "La recopilación de datos sobre los pueblos indígenas debería llevarse a cabo en forma acorde con el principio del libre consentimiento fundamentado previo en todos los niveles y tener en cuenta los principios fundamentales de las estadísticas oficiales establecidas por la Comisión de Estadística sobre la base de la decisión C (47) de 1994 de la Comisión Económica para Europa... y los derechos colectivos de los pueblos indígenas. En el caso de los pueblos indígenas que viven aislados voluntariamente, no se deberían utilizar las actividades de recopilación de datos como pretexto para obligarlos a establecer contacto."
- 3) "La información debería recopilarse de conformidad con las disposiciones relativas a los derechos humanos y las libertades fundamentales, y con las normas sobre la protección de los datos y las garantías de respeto de la privacidad, incluido el respeto de la confidencialidad."
- 4) "Los pueblos indígenas deberían participar plenamente y en igualdad de condiciones en todas las etapas de la recopilación de datos, en particular la planificación, la puesta en práctica, el análisis y la difusión, el acceso y la respuesta, y contar con recursos suficientes y capacidades apropiadas para ello."

---

**Fuente:** Naciones Unidas, *Informe del seminario sobre recopilación y desglose de datos relativos a los pueblos indígenas* (E/C.19/2004/2), Nueva York, mayo de 2004.

## C. PUEBLOS INDÍGENAS: ¿QUIÉNES SON? ¿CUÁNTOS SON? ¿DÓNDE ESTÁN?

Si se examinan diversos instrumentos de medición estadística, especialmente los censos de población, de acuerdo con la definición de pueblo indígena acordada a nivel internacional (incluida en el Convenio N° 169 de la OIT), se advierten en las últimas décadas dos cambios significativos. Mientras que en la ronda de censos de 1980 muy pocos países de la región incluían preguntas de identificación étnica, en la ronda de 2000 prácticamente la totalidad de los países lo hicieron, respondiendo a las nuevas obligaciones estatales. Cuando los pueblos indígenas eran considerados "objetos" de política, se daba por sentado que podían ser identificados –en forma indirecta y por los no indígenas– a partir de sus rasgos externos o culturales manifiestos, en particular por el idioma. En la actualidad se utiliza el criterio de la autoidentificación, congruente con su calidad de sujetos de derecho.

**S**obre la base de la información recopilada en los censos de 2000 se estima que en la actualidad la población indígena de América Latina supera los 30 millones de personas y mantiene su rasgo de ruralidad. No obstante, los datos revelan una diversidad de situaciones –entre países y pueblos indígenas– en términos de su peso relativo, grado de urbanización y ubicación dentro y fuera de las áreas de territorios ancestrales, lo que refleja los efectos de la migración.

En términos de desafíos metodológicos se destacan dos aspectos. Por una parte, a fin de dar cuenta de las múltiples dimensiones de la identidad étnica y la heterogeneidad de los pueblos, es deseable

incorporar en las fuentes de información criterios adicionales a la autoidentificación, que remitan a las dimensiones de origen común, de territorialidad y a la dimensión lingüísticocultural, inherentes a la definición de pueblo indígena. Por otra parte, los Estados deben garantizar la activa participación de los pueblos indígenas en todo el proceso de generación de información y conocimiento.

Con el correr de los años, en el ámbito de los organismos internacionales se ha creado un consenso en torno a la definición de pueblo indígena enunciada por Martínez Cobo (Deruyttere, 2001). Esta se ha incorporado a los convenios y otros instrumentos legales elaborados por la Organización

Internacional del Trabajo, la Organización de los Estados Americanos (OEA) y las Naciones Unidas. También figura en documentos de organizaciones indígenas, entre otros el Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (Fondo Indígena), que ha sido ratificado por la mayoría de los países de la región (en la segunda Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en Madrid, España, en 1992).

Así, en el artículo 1 del Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes se manifiesta que un pueblo es considerado indígena "por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. Además, la conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos.<sup>11</sup>

La posición sostenida invariablemente por los representantes indígenas ante los distintos órganos de las Naciones Unidas, es que corresponde al propio indígena y al pueblo en su conjunto decidir quiénes son indígenas. En este sentido abogan por la autodefinición, a la vez que destacan otros elementos entre los que se cuentan la ascendencia, la identidad colectiva, la aceptación por el grupo, el vínculo histórico con la tierra y el idioma (Aguilar Cavallo, 2006; Gamboa, 2006a). Esta posición coincide con estudios locales en lo que respecta a la elaboración de los criterios censales desde la perspectiva de los pueblos indígenas y de especialistas no indígenas (Oyarce, Pedrero y Pérez, 2005).

Para las Naciones Unidas también es claro que son los pueblos y las personas que se consideran

indígenas los que se deben autodefinir como tales, siendo "esencial reconocer el derecho a la autoidentificación como parte del derecho a la libre determinación" (Naciones Unidas, 2004). Por ende, se requiere que sus representantes participen en las decisiones que se toman en las oficinas nacionales de estadísticas y otras instituciones similares, entre otros temas en torno a la forma de recolectar la información sobre sus pueblos. Esto ha sido una recomendación recurrente en el ámbito internacional, tal como se señala en las conclusiones del seminario Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: relevancia y pertinencia de la información sociodemográfica para políticas y programas (CEPAL 2006b).

## 1. LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LOS CENSOS: DE OBJETOS A SUJETOS

Los censos nacionales de población y vivienda son la única fuente de datos con cobertura universal, dado que los censos indígenas se aplican en territorios indígenas previamente identificados como tales y que las muestras de las encuestas, por lo general, no están diseñadas en forma especial para incluir a los pueblos indígenas en su totalidad.

Por consiguiente, la disponibilidad de información sobre los pueblos indígenas en los censos nacionales hace que esta sea la única fuente que permita estimar su magnitud y llevar a cabo análisis sociodemográficos para el diseño de políticas públicas. El resto de las fuentes, aunque no permiten estimar la magnitud de la población indígena, brindan información más detallada y complementaria para el sector público y las propias comunidades.<sup>12</sup>

El examen de la boletas censales de los países muestra que se han ido incorporando, cada vez con mayor frecuencia, preguntas para identificar a los pueblos indígenas, y que estas han ido cambiando

<sup>11</sup> Los siguientes países de América Latina ratificaron el Convenio 169 de la OIT: México (1990), Colombia (1991), Bolivia (1991), Costa Rica (1993), Perú (1994), Paraguay (1993), Honduras (1995), Guatemala (1996), Ecuador (1998), Argentina (2000), Brasil (2002) y República Bolivariana de Venezuela (2002).

<sup>12</sup> Cabe notar que en las encuestas de nivel de vida y de demografía y salud no siempre se incorpora la perspectiva intercultural y, por ende, parte de la información pierde relevancia. Es por ello que, desde las Naciones Unidas, se recomienda su revisión.

con el tiempo (véase el cuadro III.1). El cambio más significativo radica en que cuando los pueblos indígenas eran considerados objetos de política se daba por sentado que podían ser identificados –en forma indirecta y por los no indígenas– a partir de sus rasgos externos o culturales manifiestos, en particular por su idioma. En la actualidad, la creciente revitalización política y cultural de los movimientos y organizaciones indígenas parece haber conducido al establecimiento de un consenso en los países acerca de que la forma más efectiva de obtener esta información es mediante una pregunta directa de autodefinición, lo cual es congruente con el hecho de que los pueblos indígenas son ahora sujetos de derecho.

Así, de preguntas mayoritariamente relacionadas con el idioma en los años ochenta y noventa se pasó a la aplicación del criterio de autodefinición en los censos de 2000; este se usó en todos los países en los que se formuló al menos una pregunta relacionada con etnia. Más allá de las limitaciones que puede presentar la información recopilada de acuerdo con este criterio,<sup>13</sup> en la actualidad se considera imprescindible para dimensionar la magnitud de la población indígena en las fuentes de datos sociodemográficos. No obstante, para dar cuenta de la multidimensionalidad de la identidad étnica y la heterogeneidad de los pueblos, se requieren otros criterios (véase el recuadro III.4).

El hecho de que se coincida en el criterio no es, sin embargo, suficiente para garantizar rigurosamente la comparabilidad de la información. Esta también depende de la forma en que ha sido redactada la pregunta (directa o con cláusula introductoria), los términos que se utilizan (pertenece, se considera, es), la denominación que se da a los pueblos (pueblo, grupo, cultura, etnia, raza) y la cobertura de la pregunta o edad a partir de la cual se hace (Schkolnik y Del Popolo, 2005).

Si bien en el cuadro III.1 se muestra un avance significativo en cuanto a la visibilización de la población indígena y en lo referente al derecho de las personas a reconocerse como parte de esta, no en todos los países se identifican en la boleta censal a los distintos pueblos. Tal es el caso de los censos de la ronda de 2000 de Brasil, México y Costa Rica (en este último país solo se identifica a los pueblos en territorio indígena). En el de Ecuador, aunque se incluye una pregunta abierta para especificar el pueblo o nacionalidad indígena, solamente un 50% de la población indígena la respondió. El hecho de que efectivamente se trata de pueblos ya es un debate superado a nivel internacional, por lo tanto, este reconocimiento debería reflejarse en el sistema estadístico nacional, sobre todo en los censos de la ronda de 2010.

<sup>13</sup> Este criterio está notablemente influenciado por el contexto sociopolítico del país. En un ambiente de discriminación estructural, personas indígenas pueden no declararse como tales, sobre todo en el medio urbano; en contextos de revitalización étnica, personas no indígenas pueden autoadscribirse por afinidad o para acceder a políticas específicas, entre otras razones, aunque esta última situación parece tener una menor incidencia que la primera. Además de los factores estructurales, aspectos metodológicos y operativos pueden afectar a las estimaciones: diseño, contenido y redacción de las preguntas; cobertura; falta de capacitación de los encuestadores, la dificultad de comunicación en áreas multilingües y la falta de participación de los pueblos indígenas.

Cuadro III.1

AMÉRICA LATINA: CRITERIOS DE IDENTIFICACIÓN DE POBLACIÓN INDÍGENA EN LOS CENSOS, 1970–2000					
País		Fechas censales			
		Alrededor de 1970	Alrededor de 1980	Alrededor de 1990	Alrededor de 2000
<b>Argentina</b>	Censo de población				Autoidentificación a nivel de hogar
	Encuesta complementaria				Autoidentificación Ascendencia indígena
<b>Bolivia</b>	Censo de población		Lengua hablada Idioma del hogar	Lengua hablada	Autoidentificación Lengua hablada Lengua materna
<b>Brasil</b>	Censo de población			Autoidentificación	Autoidentificación
<b>Chile</b>	Censo de población			Autoidentificación	Autoidentificación
<b>Costa Rica</b>	Censo de población				Autoidentificación
	Censo en territorios				Autoidentificación Lengua hablada Lengua materna
<b>Colombia</b>	Censo de población	Autoidentificación Lengua hablada	Autoidentificación Lengua hablada	Autoidentificación Lengua hablada	Autoidentificación Lengua hablada
<b>Ecuador</b>	Censo de población			Idioma del hogar	Autoidentificación Lengua hablada
<b>Guatemala</b>	Censo de población	Autoidentificación Otras características	Autoidentificación Traje indígena Calzado indígena Idioma del hogar	Autoidentificación Lengua hablada Lengua materna Traje indígena	Autoidentificación Lengua hablada Lengua materna
<b>Honduras</b>	Censo de población			Lengua hablada	Autoidentificación
<b>México</b>	Censo de población	Lengua hablada	Lengua hablada	Lengua hablada	Autoidentificación Lengua hablada
<b>Nicaragua</b>	Censo de población		Lengua hablada	Lengua materna	Autoidentificación Lengua hablada
<b>Panamá</b>	Censo de población	Autoidentificación según áreas	Lengua hablada	Autoidentificación	Autoidentificación
<b>Paraguay</b>	Censo de población		Lengua hablada Idioma del hogar	Idioma del hogar	Autoidentificación Lengua hablada Idioma del hogar
	Censo indígena				Autoidentificación Lengua hablada Idioma del hogar
<b>Perú</b>	Censo de población	Lengua hablada	Lengua hablada	Lengua materna	
	Encuesta continua				Autoidentificación Lengua materna
<b>Venezuela (Rep. Bol. de)</b>	Censo de población		Lengua que habla u oyó hablar a su madre o abuela, en ciertas áreas	Autoidentificación, en ciertas áreas	Autoidentificación Lengua hablada
	Censo indígena				Autodefinition Lengua hablada

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Susana Schkolnik y Fabiana Del Popolo, "Los censos y los pueblos indígenas en América Latina: una metodología regional", *Notas de población*, N° 79 (LC/G.2284–P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio de 2005. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.141.

### LA MULTIDIMENSIONALIDAD DE LA IDENTIDAD ÉTNICA: UNA PROPUESTA PARA ESTABLECER CRITERIOS OPERATIVOS

Sobre la base de la definición del Convenio N° 169 de la OIT y tomando en cuenta la experiencia censal, se han distinguido al menos cuatro dimensiones de la definición de pueblo indígena, a partir de las cuales se podrían establecer criterios operativos. Estas dimensiones son las de: i) reconocimiento de la identidad, ii) origen común, iii) territorialidad y iv) la dimensión lingüístico-cultural (Schkolnik, 2000; Schkolnik y Del Popolo, 2005).

La dimensión de reconocimiento de la identidad se refiere al desarrollo de la conciencia étnica y al sentido de pertenencia a un pueblo indígena. El nivel de autoidentificación con el propio pueblo (como un indicador de esta dimensión) puede oscilar desde un estado de conciencia asimilacionista con un nulo o escaso sentido de pertenencia a su pueblo de origen hasta un estadio de conciencia de autoafirmación de la personalidad étnica diferenciada (Hernández, 1994).

La dimensión de origen común se refiere a la descendencia de ancestros comunes y alude, entre otros factores, a la memoria social y colectiva de los pueblos, la relación con su historia y la vigencia del pasado como una recreación y actualización permanente. La territorialidad está ligada a la herencia ancestral y la memoria colectiva de los pueblos, así como a la ocupación de tierras ancestrales y a los vínculos materiales y simbólicos que se inscriben en ella: "es el espacio global donde se desarrollan las vivencias sociales y culturales, los animales, los bosques, el aire, las aguas y el ser humano que se interrelaciona e interactúan y hacen el territorio" (CIDOB, 2006). En cuanto a la dimensión lingüístico-cultural, se relaciona con el apego a la cultura de origen, la organización social y política, el idioma, la cosmovisión, los conocimientos y los modos de vida.

La primera dimensión representa el ejercicio efectivo del derecho a reconocerse como parte de un pueblo y tiene preeminencia sobre las demás; en palabras de Martínez (1986), supone "preservar el derecho soberano y el poder de decidir quién pertenece" a un pueblo indígena "sin interferencia externa". Por lo tanto, de esta dimensión deberían derivarse los criterios que permitan estimar la magnitud de la población y los pueblos indígenas en todas las fuentes de datos y, sobre todo, en los censos de población. A partir de las otras dimensiones sería posible, en un momento dado, caracterizar la heterogeneidad de estos grupos, en términos del reconocimiento de vínculos ancestrales y territoriales, así como del mantenimiento o la pérdida del idioma y las prácticas socioculturales, entre otros. Si bien es deseable que en los censos se incluyan algunos indicadores relativos a esas dimensiones, la utilidad del marco se hace más evidente en lo que respecta al diseño de censos indígenas y de encuestas.

El desafío consiste en identificar cuáles son los indicadores más adecuados para cada dimensión, dentro del contexto de cada país, y en cómo formular las preguntas para captar la multidimensionalidad de la identidad indígena. De los casos nacionales se desprende que aún faltan estudios de carácter cualitativo a nivel local con la participación de la población indígena, orientados a identificar y dar respuesta a estos interrogantes.

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Susana Schkolnik, "Algunos interrogantes sobre las preguntas censales para identificar población indígena en América Latina", documento presentado al primer "Encuentro internacional todos contamos. Los grupos étnicos en los Censos", Cartagena de Indias, 8 al 10 de noviembre de 2000 y Susana Schkolnik y Fabiana Del Popolo, "Los censos y los pueblos indígenas en América Latina: una metodología regional", *Notas de población*, N° 79 (LC/G.2284-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio de 2005.

Más allá de lo complejo que resulta la medición de estos asuntos sobre la base de datos de las fuentes convencionales, se reconoce que los censos de 2000 brindan información relevante de un número significativo de países. Así, la elaboración de este capítulo se basa en el procesamiento, utilizando el software Redatam+SP, de los microdatos censales disponibles

en el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL de los siguientes países: Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y Paraguay.<sup>14</sup> De acuerdo con el enfoque enunciado, la identificación de la condición indígena de las personas se realizó a partir de la

<sup>14</sup> Otros países han levantado sus censos en fechas muy recientes, Colombia (2005), Nicaragua (2005) y Perú (2005, "megaencuesta"), por lo cual esta información todavía no se encuentra disponible; El Salvador está en proceso de levantamiento. En el caso de República Bolivariana de Venezuela, a la fecha de realizarse este estudio no se disponía de una base de datos integrada de la población indígena total del país.

pregunta de autodefinición. Otras características, como la lengua y la territorialidad, se utilizaron en los análisis de los diferentes temas para caracterizar a esta población y reflejar su heterogeneidad.

En Bolivia y México se realizó una asignación de la condición de indígena a la población de las edades a las que no se les hace la pregunta (menores de 15 años y menores de 5 años, respectivamente), a partir de la condición étnica del jefe de hogar y su cónyuge. Se procedió de la siguiente manera: cuando ambos se declararon indígenas, los menores también se consideraron indígenas; el mismo procedimiento se siguió en lo que hace a los hogares monoparentales cuando el jefe se declaró indígena y, en el resto de los casos, los menores se consideraron no indígenas. La decisión se basó en una revisión empírica de la composición étnica de los hogares, en la que se analizaron varios aspectos, entre otros la adscripción de los hijos del jefe de hogar y su cónyuge (BID/CEPAL, 2005a).

Con el análisis que se presenta a continuación se intenta brindar un panorama sociodemográfico de la población indígena y presentar las brechas de equidad, tanto étnicas como de género. Un análisis diferenciado por pueblos en todos los países es una tarea demasiado compleja; además de las limitaciones en materia de la información básica, constituye una labor que desborda las posibilidades de este documento. No obstante, se incluyen algunos resultados relativos a ciertos pueblos con el ánimo de ilustrar la diversidad de situaciones que existe en la región y en cada país.

## **2. ¿A CUÁNTO ASCIENDEN LA POBLACIÓN Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA?**

Según diferentes estimaciones, a principios del siglo XXI los pueblos indígenas en todo el mundo suman entre 350 y 400 millones de personas, que representan más de 6.000 lenguas y culturas, ubicadas en alrededor de 70 países. En América Latina y el Caribe vivirían entre 30 y 50 millones de indígenas,

dependiendo de la fuente de información (Jordán Pando, 1990; Stavenhagen, 1996; Deruteyrre, 2001; PNUD, 2004a) y se hablarían alrededor de 860 idiomas y variaciones dialectales (Toledo, 2006). Los pueblos indígenas reconocidos de manera directa o implícita por los Estados son 671, de los cuales 642 están en América Latina (véase el cuadro III.2).

Debido a la naturaleza multidimensional y dinámica de la identidad étnica, es una tarea compleja obtener mediciones sin incurrir en sesgos. La experiencia indica que, por lo general, la magnitud de la población indígena ha tendido a ser subestimada. Con las limitaciones del caso, en el cuadro III.3 se proporciona un panorama amplio de la población indígena en 20 países y territorios de América Latina, desde los años setenta, sobre la base de la recopilación de las estimaciones disponibles más confiables hechas a partir de las fuentes de datos de mayor cobertura. Las inconsistencias entre los datos acerca de la población de un mismo país de un año a otro pueden atribuirse no solo a las omisiones censales diferenciales, sino también a los cambios de criterio en las preguntas utilizadas, la variación de la población base y, en ciertos casos, a la definición de los territorios indígenas, entre otros factores.

El número de países en cuyos censos se investiga la población indígena ha ido aumentando significativamente. Mientras que en 1970 y 1980 se disponía solo de enumeraciones censales aisladas, las dos últimas rondas censales (1990 y 2000) indican que en los países se ha tomado conciencia de la necesidad de la visibilidad estadística de estos grupos, en respuesta a las demandas de los propios pueblos indígenas.

De acuerdo con estas estimaciones, e incorporando las que corresponden a 1990 como cifra tentativa en el caso de los países sobre los que se carece de datos correspondientes al año 2000, se calcula un mínimo de aproximadamente 30 millones de indígenas en América Latina a comienzos del siglo XXI (véase el cuadro III.3).

Cuadro III.2

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CANTIDAD DE PUEBLOS INDÍGENAS POR PAÍSES Y TERRITORIOS <sup>a</sup>			
País	Pueblos	País	Pueblos
Total de América Latina y el Caribe	671	México	62
Total de América Latina	642	Nicaragua	8
Argentina	21	Panamá	8
Bolivia	36	Paraguay	20
Brasil	222	Perú	72
Chile	9	Venezuela (Rep. Bol. de)	36
Colombia	81	Total del Caribe	29
Costa Rica	8	Belice	3
Ecuador	26	Guyana	9
El Salvador	3	Guyana Francesa	6
Guatemala	22	Suriname	11
Honduras	8		

**Fuente:** Víctor Toledo Llancaqueo, "Pueblos indígenas, territorios, derechos y políticas públicas en América Latina", quinto Congreso de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica, Oaxetepec, México, 16 al 20 de octubre de 2006.

<sup>a</sup> Se considera el número de pueblos o grupos étnicos reconocidos en censos y políticas públicas en cada Estado o territorio. Esto supone que algunos pueblos que se encuentran bajo la jurisdicción de más de un Estado están contabilizados en cada uno de ellos.

Cuadro III.3

AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN INDÍGENA POR PAÍSES, 1970–2000												
País	Alrededor de 1970			Alrededor de 1980			Alrededor de 1990			Alrededor de 2000		
	Año	Personas	Porcentajes	Año	Personas	Porcentajes	Año	Personas	Porcentajes	Año	Personas	Porcentajes
Perú	1972	3 467 140	30,5	1981 <sup>a</sup>	3 626 944	24,8				2001 <sup>b</sup>	8 500 000	32,0
México	1970	3 111 415	7,7	1980 <sup>a</sup>	5 181 038	9,0	1990 <sup>a</sup>	5 282 347	7,4	2000	6 101 630	6,4
Bolivia				1976	2 446 097	63,5	1992 <sup>c</sup>	3 058 208	59,0	2001	5 008 997	62,2
Guatemala	1973	2 260 079	43,7	1981	2 536 443	41,8	1994	3 476 684	42,8	2002	4 610 440	41,0
Colombia	1973	318 425	1,5	1985	237 759	0,8	1993	532 233	1,6	2005 <sup>d</sup>	892 631	2,0
Ecuador							1990	349 074	3,7	2001	830 418	6,8
Brasil										2000	734 127	0,4
Chile							1992 <sup>e</sup>	998 385	10,3	2002	692 192	4,6
Venezuela (Rep. Bol. de)				1982	140 562	0,9	1992 <sup>f</sup>	314 772	0,9	2001 <sup>g</sup>	506 341	2,3
Nicaragua										2005 <sup>h</sup>	443 847	8,6
Honduras							1988 <sup>a</sup>	48 789	1,3	2001	427 943	7,0
Argentina							1990 <sup>i</sup>	350 000	1,0	2001 <sup>i</sup>	402 921	1,1
Panamá	1970	75 738	5,3	1980	93 091	5,2	1990	194 269	8,3	2000	285 231	10,0
Paraguay				1981	38 703	1,2	1992	29 482	0,7	2002 <sup>g</sup>	88 529	1,7
Costa Rica										2000 <sup>g</sup>	63 876	1,7
El Salvador							1990 <sup>i</sup>	400 000	7,0			
Uruguay							1990 <sup>i</sup>	4 000	1,6			

**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales de los censos de población de 2000 en base a la pregunta de autopertenencia; Peyser y Chackiel, 1994; Jordán Pando, 1990; BID/CEPAL, 2005a, 2005b y 2005c; Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2001 de Perú; Bodnar, 2006 e INDEC, 2006.

<sup>a</sup> Población de 5 años y más.

<sup>b</sup> Considera como indígenas a los miembros de hogares cuyo jefe/a (o su cónyuge) tienen el quechua, aymará o una lengua indígena amazónica como lengua materna.

<sup>c</sup> Población de 6 años y más.

<sup>d</sup> Proyección de población indígena en Colombia.

<sup>e</sup> Población de 14 años y más.

<sup>f</sup> Solo censo indígena.

<sup>g</sup> Incluye a la población indígena del censo de población y del censo indígena, sumadas.

<sup>h</sup> Incluye pueblos indígenas y comunidades étnicas (creole y garífunas).

<sup>i</sup> Alrededor de 1990.

<sup>j</sup> Cifras preliminares a partir de la Encuesta Complementaria.

Existe una gran variedad de situaciones demográficas, tanto en términos de magnitudes absolutas como relativas.<sup>15</sup> Desde el punto de vista del volumen, Perú es el país que más población indígena tendría, con aproximadamente 8,5 millones de personas, seguido de México (6,1 millones),<sup>16</sup> Bolivia (5 millones) y Guatemala (4,6 millones). En segundo lugar se encuentran los países cuya población indígena fluctúa entre 500.000 y un millón de personas (Brasil, Colombia, Chile, Ecuador y República Bolivariana de Venezuela). Por último, están los países en los que no supera las 500.000 (Argentina, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Uruguay). Cuba, Haití y República Dominicana son casos de exterminio total o casi total de la población indígena por parte de los colonizadores (University of Calgary, 2006 y ALEIQ, 2006).<sup>17</sup>

En lo que respecta a su magnitud relativa alrededor de 2000, en Bolivia, Guatemala y Perú la población indígena representaba un 62%, un 41% y un 32%, respectivamente. Estos países constituyen casos especiales dentro de la región en virtud del peso absoluto y relativo de los indígenas. Le siguen aquellos en los que la población indígena representa entre un 5% y un 10%, Chile, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua y Panamá. México es un caso especial, ya que aun cuando el porcentaje de población indígena es relativamente bajo, su volumen se equipara a las cifras de Bolivia y Guatemala. En los restantes países los pueblos indígenas representan menos del 2,5% de la población y no superan el millón de personas (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica y República Bolivariana de Venezuela).

Llaman la atención los casos de Chile, Ecuador y Paraguay, que ilustran cómo la medición censal de la población indígena se ve afectada tanto por el contexto sociopolítico como por aspectos técnicos. En

Chile habría una aparente disminución de la población indígena entre los dos últimos censos, que puede ser atribuida en parte a diferencias en la formulación de la pregunta de autopertenencia y en parte a que el contexto del primero de estos que se realizó en 1992, se caracterizó por un importante debate político en torno a los 500 años de la llegada de los conquistadores europeos. En Ecuador, el 6,8% que arrojan los censos contrasta marcadamente con otras estimaciones, según las cuales la población indígena alcanzaría un 25% (Centro Cultural Abya-Yala, 2006), o hasta un 35% (Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas, 2006; Jordán Pando, 1990). En el caso de Paraguay, los criterios censales no son comparables, antes de 2000 se preguntaba por el idioma hablado en el hogar y recién en el año 2002 se empleó el criterio de autoidentificación.

### 3. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL

#### a) El anclaje de la diferencia: la relación de los pueblos indígenas con el territorio

Varios autores han planteado que, como resultado de una ocupación continua y prolongada, los pueblos indígenas "pertenecen" profundamente a un territorio. En ese territorio se ha inscrito su historia, su modo de vida y una compleja red de símbolos ligados a lugares sagrados llegando a ser un "sujeto espiritual", un lugar "caminado, sembrado y sacralizado" en las palabras de los propios indígenas (ONIC, s/f). Los pueblos indígenas han hecho hincapié en este vínculo indisoluble con la tierra y en la práctica de la territorialidad en sus sentidos físico, social y simbólico, que se ha definido como "anclaje de la diferencia" (Toledo, 2005). Otros autores hablan al respecto del "anclaje cultural" o utilizan el término "comunalidad" (González Chévez, s/f). El territorio no

<sup>15</sup> En todos los países, las cifras de 2000 se derivan del criterio de autopertenencia incluido en el censo, excepto en los casos de Colombia, cuyo dato corresponde a una proyección, y Perú, en el que se trata de una estimación a partir de la encuesta de hogares de 2001, en la que la condición étnica de la población fue asignada según la respuesta del jefe de hogar y su cónyuge (si el jefe o su cónyuge eran indígenas, el resto de los miembros se asumían como tal).

<sup>16</sup> Según cifras disponibles en México la población indígena del país sería de 10 a 12 millones, dependiendo del criterio, que combina la autopertenencia y la lengua hablada. La estimación cercana a 12 millones se basa en la contabilización de todos los integrantes de los hogares indígenas, definidos como aquellos en los que el jefe o su cónyuge, o alguno de sus padres o suegros hablan una lengua indígena, más aquellos que declararon pertenecer a un grupo indígena.

<sup>17</sup> En el caso de Haití véase "La región antes de la fundación de Puerto Príncipe" [en línea] <[http://es.wikipedia.org/wiki/Puerto\\_Pr%C3%ADncipe](http://es.wikipedia.org/wiki/Puerto_Pr%C3%ADncipe)>.

es solo un lugar geográfico y físico, sino fundamentalmente un espacio social y cultural que se articula sobre las relaciones de parentesco, base de la comunidad.

En términos amplios, los pueblos indígenas se definen hoy por la referencia a un territorio y a una manera particular de habitarlo, más que por el uso de una lengua o por seguir un modo de vida y prácticas sociales y culturales específicas. En este sentido, es clave la diferenciación entre tierra y territorio, entendiéndose por la primera un medio de producción y, por el segundo, el ámbito de la vida como construcción cultural (Bartolomé, 1997).<sup>18</sup> Por ende, el concepto de territorialidad ha servido de fundamento para las reclamaciones de los movimientos indígenas, otorgándole su sentido identitario (Toledo, 2005). Asimismo, se vincula a derechos inherentes al principio de la libre determinación. Esto se ve reflejado en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, en la que se consagran, entre otros, el derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar sus tierras, territorios y recursos, y se insta a los Estados a que garanticen el reconocimiento y la protección jurídica para su ejercicio pleno.

Los períodos de conquista, colonización y expansión de los Estados republicanos afectaron significativamente a los asentamientos indígenas y sus territorios ancestrales e influyeron decisivamente en su reconfiguración. El proceso de colonización hacia los llamados "espacios vacíos" emprendido por los Estados en el siglo XIX por motivos principalmente geopolíticos (Rodríguez, 2002) provocaron la invasión de los territorios indígenas y su despojo. Los posteriores procesos de poblamiento hacia el interior de los países donde a los factores geopolíticos y económicos se sumaron los demográficos y regionalistas fueron acompañados de una diversificación de la estructura económica que propició la conformación de asentamientos urbanos (Rodríguez, 2002). Esto condujo a una reconfiguración de la distribución

espacial de la sociedad hegemónica y consolidó la apropiación de los espacios indígenas, sus tierras y recursos naturales. De alguna manera, los conflictos territoriales actuales entre indígenas y colonos rurales no indígenas son una de las consecuencias negativas de este proceso.

Durante las últimas dos décadas del siglo XX, la consolidación de las economías de mercado y las profundas transformaciones estructurales de los Estados se tradujeron en un creciente avance de proyectos de desarrollo –entre otros, represas, autopistas, puentes, e instalaciones de extracción minera, explotación maderera a gran escala, exploración y extracción de petróleo– que afectaron nuevamente a las tierras indígenas (Deruyttere, 1997; Naciones Unidas, 2006a y b, IWGIA, 2006). Esto ha producido invasiones, despojos y consecuentes migraciones de indígenas (Daes, 2001). Unido a lo anterior, la crisis de subsistencia por la que atraviesan muchos de los pueblos indígenas también provoca la emigración desde las comunidades de origen. Aunque la dimensión económica no constituye la única que influye en la movilidad territorial, se puede decir que esta es la principal fuerza modeladora de la distribución espacial (Rodríguez, 2002).

La dimensión demográfica es otro factor relevante en la redistribución territorial. Por una parte, los altos niveles de mortalidad pueden ocasionar un decrecimiento contundente del grupo, tal como lo muestra el caso del pueblo xavante de Pimental Barbosa o Etéñitépa (Brasil), cuya crisis demográfica se inició en la década de 1940 debido tanto a epidemias como a la violencia (Ventura Santos, Flowers y Coimbra Jr, 2005). Puede mencionarse la alta vulnerabilidad demográfica a la que están expuestos los pueblos amazónicos bolivianos; durante el siglo XX se extinguieron, producto del contacto, un total de 10 pueblos indígenas (Valenzuela, 2004). Por otra parte, algunos pueblos están registrando altas tasas de crecimiento debidas a la elevada fecundidad y a que

<sup>18</sup> Los requerimientos de tierra de los indígenas dependen de la base económica de cada pueblo, sus actividades (caza, pesca o agricultura) y de cómo se desarrollan estas, por ejemplo, con sistemas de cultivo continuo o de rotación. A su vez, se debe tomar en cuenta la proporción de tierras productivas y fértiles (Renshaw, 2004). Por lo tanto, no debe sorprender que algunos pueblos requieran grandes extensiones de tierra en relación con el tamaño de su población.

ya han comenzado a experimentar un descenso de la mortalidad; esta presión demográfica –en tierras degradadas, insuficientes o invadidas por colonos– trae consigo una movilidad territorial, incluso hacia las ciudades como se verá en los puntos siguientes.

## b) Reflexiones metodológicas y necesidad de un cambio de enfoque

En vista de la información disponible y a fin de hacer comparable el análisis de los 10 países, el examen de la distribución territorial parte de la clásica división entre los medios urbano y rural, para luego utilizar las unidades políticoadministrativas de primer nivel; señalando algunos aspectos relevantes para ponderar los alcances del análisis.

De acuerdo con la perspectiva de los derechos territoriales, los sistemas estadísticos deberían ser capaces de brindar información sobre los diversos aspectos que configuran los territorios indígenas (sociales, demográficos, bióticos y fisiográficos, entre otros), incluida la ubicación de los asentamientos humanos y su distribución espacial. Un elemento clave es poder determinar los límites geográficos del territorio, considerando los límites reales de la interacción sociocultural de cada pueblo. Esta tarea puede resultar compleja cuando, por ejemplo, en un mismo espacio territorial residen diversas etnias o cuando los integrantes de un pueblo se extienden por un continuo territorial que atraviesa grandes áreas geográficas del país (como en Guatemala y México). Otro factor relevante al respecto es la voluntad política.<sup>19</sup>

Si bien la mayoría de los países latinoamericanos han avanzado significativamente en el reconocimiento constitucional, e inclusive en el reconocimiento jurídico en materia territorial, su implementación ha sido muy deficiente en la región (Toledo, 2005). La situación señalada se refleja en la falta de información

relativa a las unidades territoriales indígenas. En primer lugar, se carece de una cartografía que delimite esos territorios y permita efectuar una georreferenciación válida. Algunos avances se han registrado en Panamá, con la creación de cinco comarcas indígenas,<sup>20</sup> y en Costa Rica, en el que se han definido, desde el punto de vista legal y administrativo, 22 territorios indígenas (Solano, 2004), a los que es posible vincular la información censal. En los casos de Paraguay y República Bolivariana de Venezuela, únicos países que realizaron un censo indígena a comienzos de este siglo, existe una identificación geográfica de comunidades en las bases censales. Por su parte, el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) trabaja con la cartografía de la Fundación Nacional del Indio (FUNAI) sobre las reservas indígenas y áreas protegidas, aunque los límites territoriales no siempre coinciden, puesto que el IBGE circunscribe los espacios reconocidos legalmente.<sup>21</sup>

Más allá de casos puntuales, se advierte que, en general, las unidades políticoadministrativas suelen no coincidir con los territorios indígenas, por más que se consideren escalas menores. Ello afecta aún más al análisis cuando se refiere a los pueblos, así por ejemplo, los mixtecos en México están divididos en tres entidades federativas distintas. En Panamá, según el censo de 2000, un 52,5% de la población indígena residía en alguna de las comarcas y un 47,5% fuera de ellas. Si bien las comarcas indígenas funcionan como unidades administrativas, solamente los pueblos kuna, ngöbe y emberá han logrado la implementación de una ley comarcal para su pueblo, y los pueblos buglé y wounnan (incluidos en las comarcas ngöbe y emberá, respectivamente) están reclamando su propia comarca, así como los pueblos naso teribe y bri bri (BID/CEPAL, 2005c). Por otra parte, aun cuando existe la delimitación, esta no necesariamente se corresponde con su espacio territorial. Esta situación puede ilustrarse con el caso de los ngöbe, de los que

<sup>19</sup> En Ecuador y México se han adoptado aproximaciones metodológicas vinculadas a las políticas públicas que apuntan a la identificación de los asentamientos y comunidades indígenas en el espacio geográfico; básicamente, consisten en definir "municipios indígenas" o "localidades indígenas" a partir de la presencia relativa de pueblos indígenas (Serrano, Embriz y Fernández Ham, 2002, y CODENPE, 2001). En ambos países, las divisiones políticoadministrativas del país imponen los límites.

<sup>20</sup> Las comarcas kuna yala (1953), ngöbe buglé (1997) y emberá (1983, en 1999 se adopta por decreto como embera wounnan) corresponden al primer nivel político administrativo, y las comarcas kuna de Madungandí (1998) y Wargandí (2000) al nivel de corregimiento (tercer nivel).

<sup>21</sup> La FUNAI reconoce 604 tierras indígenas, de las cuales 480 están demarcadas u homologadas y en proceso de demarcación, mientras que las otras 124 están en proceso de identificación o reconocimiento (IWGIA, 2006).

un 60% reside en la Comarca homónima; y la gran mayoría restante reside en las provincias limítrofes de Bocas del Toro y Chiriquí, con una presencia significativa en las zonas rurales aledañas a la Comarca.

Sin perjuicio de lo anterior, los pueblos indígenas se insertan en los Estados nacionales, por lo que cobra sentido, en términos de políticas y programas, dar una mirada a su localización territorial a partir de las divisiones políticoadministrativas del país. También se requiere una perspectiva similar por parte de los pueblos indígenas, no solo porque actualmente existen asentamientos fuera de sus territorios, sino también porque hacer sus propias lecturas de las dinámicas regionales y nacionales contribuiría al logro de un posicionamiento ventajoso para convertirse en actores de poder (Gamboa, 2006a).

En definitiva, los estudios acerca de la distribución territorial indígena deberían permitir la visibilización de sus territorios ancestrales y de los asentamientos fuera de ellos. Una solución que es necesario explorar para la ronda de los censos de 2010 sería redefinir los segmentos censales de tal forma que permitan reconstruir estadísticamente los territorios indígenas como jurisdicciones válidas, tal como es posible hacer en Brasil o Costa Rica. Esta tarea debe necesariamente realizarse con la plena participación de los pueblos indígenas. Algunos organismos han avanzado significativamente en la delimitación territorial, entre otros el Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA) de Perú. Es preciso proseguir la compatibilización cartográfica de las organizaciones y entidades indígenas y los institutos nacionales de estadística, con el fin de aprovechar la información censal, entre otros. Es claro, además, que la pregunta censal sobre autopertenencia sigue siendo imprescindible para una mirada comprensiva de los diferentes espacios (fuera y dentro de los territorios indígenas).

En el caso de los asentamientos urbanos (fuera de los territorios ancestrales), la pregunta individual de

autoidentificación y una desagregación censal georreferenciada permitirían una primera aproximación (por ejemplo, a nivel de barrios), así como efectuar caracterizaciones sociodemográficas. No obstante, es necesario avanzar en el conocimiento de estos nuevos espacios de vida en términos de la configuración de las identidades socioculturales y sus vínculos con las comunidades de origen, así como de la existencia y coexistencia con otros grupos de población (Quesnel, 2006). Para este propósito se requiere complementar el análisis con estudios cualitativos profundos.

### **c) Indígenas rurales e indígenas urbanos: dos caras de un mismo pueblo**

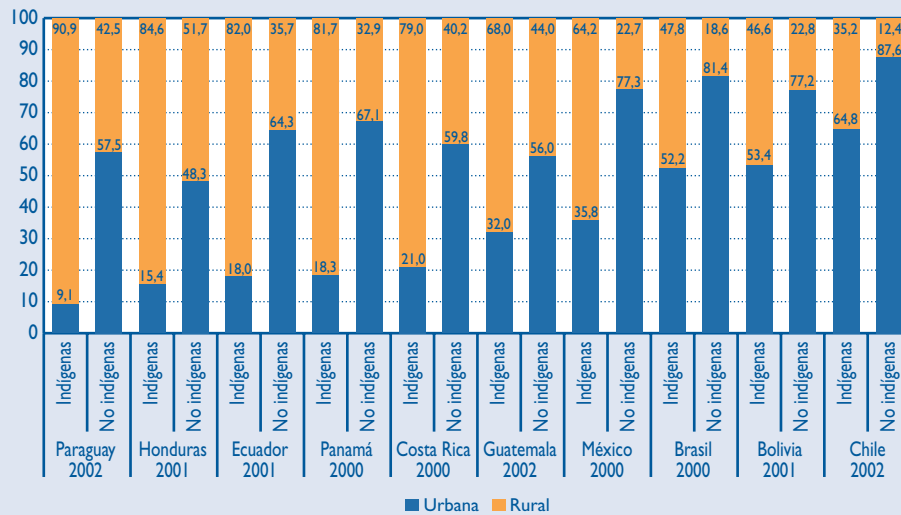
En términos generales, los elevados porcentajes de población indígenas en las zonas rurales se corresponden con los territorios de origen ancestral,<sup>22</sup> y áreas de desplazamiento hacia las cuales fueron reducidos. Una de las tendencias actuales es la alta diversidad étnica que se observa en las ciudades, aunque el panorama regional es heterogéneo. Tal como se muestra en el gráfico III.2, en la mitad de los 10 países examinados, al menos el 80% de la población indígena se asienta en áreas rurales (Costa Rica, Ecuador, Honduras, Panamá y Paraguay). En Guatemala y México aproximadamente uno de cada tres indígenas reside en zonas urbanas y en Bolivia, Brasil y Chile más de la mitad de los indígenas vive en ciudades; el máximo, un 64,8%, corresponde a Chile.

Diversos factores han influenciado una migración interna entre los medios rural y urbano, incluidos la falta de territorio, la presión demográfica sobre sus tierras, los intereses de empresas nacionales e internacionales, el deterioro ambiental, la pobreza, la falta de agua y la búsqueda de mejores oportunidades económicas y educativas.<sup>23</sup> Estos factores actúan y se combinan de manera diversa en cada contexto histórico y territorial, lo que se refleja en realidades heterogéneas.

<sup>22</sup> Se refiere a los territorios que ocupaban los pueblos indígenas y donde se ejercía el derecho consuetudinario al momento de la llegada de los conquistadores europeos.

<sup>23</sup> En un estudio cualitativo realizado en Panamá se demuestra que una de las principales razones por la cual migran los kunas desde su comarca hacia ciudad de Panamá es la falta de oferta educativa de nivel medio y superior, y se constata que se trata de una movilidad familiar y colectiva (PNUD, 2002).

**DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN INDÍGENA Y NO INDÍGENA SEGÚN ZONA DE RESIDENCIA, CENSOS DE 2000**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

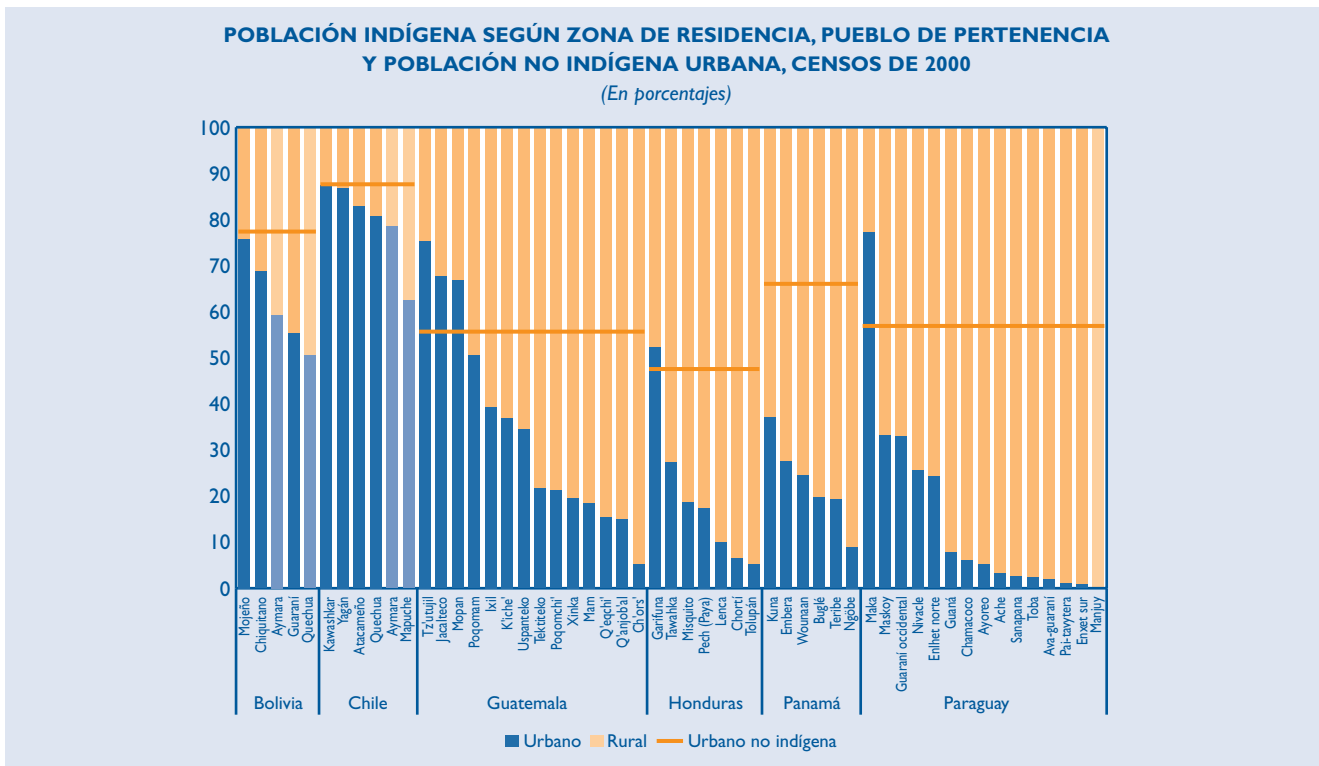
En los dos países con mayor proporción de población indígena urbana se constata que la situación es prácticamente independiente del pueblo de pertenencia: los indígenas de los cinco principales pueblos de Bolivia y los ocho pueblos reconocidos en el censo de Chile presentan altos niveles de urbanización. No obstante, en Bolivia chiquitanos y mojeños se asientan en proporciones aún mayores en las ciudades con respecto al promedio (véase el gráfico III.3). En Chile, el 62,4% de los mapuches residen en zonas urbanas; en el caso de los otros siete pueblos, la proporción de indígenas urbanos es significativamente mayor y supera el 80%. Por otra parte, dependiendo del contexto nacional –en este caso el grado de urbanización de cada país– los integrantes de un mismo pueblo residen en mayor o menor proporción en zonas urbanas, tal como se observa con los pueblos aymara y quechua en Chile y Bolivia (véase el gráfico III.3).

En países en los que la población indígena es predominantemente rural, los asentamientos urbanos varían en magnitud según el pueblo, tal como se observa en el gráfico III.3. Así, por ejemplo, en Guatemala, mientras que indígenas pertenecientes a

los pueblos q'eqchi', mam y q'anjob'al se asientan mayoritariamente en áreas rurales, más del 65% de los pertenecientes a los pueblos tz'utujil, jacalteco y mopan residen en ciudades. Estas diferencias se extienden al resto de los países examinados.

Independientemente de la proporción de indígenas en el medio urbano, se debe tener presente que las demandas de los pueblos indígenas se centran en los derechos territoriales, como un requisito necesario para el desarrollo de su identidad y su autonomía como pueblo. Garantizar el ejercicio de estos derechos constituye un enorme desafío para los Estados, dados el contexto de globalización y la presión por el control de los territorios y la explotación de los recursos naturales, entre otros aspectos.

El autorreconocimiento de los indígenas en el medio urbano responde a una conciencia de pueblo vinculada a su territorio ancestral. Varios estudios muestran que los indígenas urbanos continúan manteniendo sus sistemas socioculturales en las ciudades y conservando los lazos con las comunidades de origen (Camus, 2002; PNUD 2002). Sin embargo, las cifras presentadas ponen de manifiesto el desafío que



**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

impone a los pueblos indígenas la creciente urbanización, incluida una posible pérdida de cultura e identidad. Además, plantea a los gobiernos la necesidad de afrontar y superarlos problemas que afectan a los indígenas en el medio urbano, entre los que figuran la falta de igualdad de oportunidades para acceder a buenos empleos y a los servicios básicos en materia de salud y educación y otros problemas psicosociales derivados de la pérdida de los lazos de soporte tradicional (Del Popolo y Oyarce, 2005). En la búsqueda de las soluciones, el enfoque intercultural no puede ser dejado de lado, ya que solo así se estaría garantizando el derecho a la integridad cultural de los pueblos indígenas.

#### d) Una aproximación a las regiones de asentamiento indígena: distribución según división administrativa mayor

Los resultados censales de la ronda de 2000 demuestran que en los 10 países examinados la po-

blación indígena se encuentra distribuida prácticamente en todo el territorio nacional. En términos generales, es posible inferir de los datos cuáles son las áreas (divisiones administrativas mayores) en las que hay asentamientos desde la época anterior a la conquista y en las que se refleja la redistribución de la población indígena. Por otra parte, un análisis por pueblo de pertenencia (o, en su defecto, por lengua hablada) permite ilustrar la diversidad de pueblos que coexisten en una misma área.

Una primera lectura del cuadro III.4 permite apreciar las diferencias en la distribución territorial de indígenas y no indígenas.<sup>24</sup> Sin duda, en el primer caso predominan las áreas que incluyen territorios ancestrales de los pueblos, mientras que en el segundo cobran preponderancia las áreas en las que se encuentra la principal ciudad del país o el área metropolitana; este patrón característico de la localización de la sociedad hegemónica se consolida en el siglo pasado (Rodríguez, 2002).

<sup>24</sup> En el cuadro se incluyen las divisiones administrativas que cuentan con mayor número de población indígena y que sumadas, representan al menos un 50% del total indígena del país.

Cuadro III.4

PORCENTAJE DE LAS POBLACIONES INDÍGENA Y NO INDÍGENA EN LAS PRINCIPALES DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MAYORES, CENSOS DE 2000 <sup>a</sup>				
Pais	Indígenas		No indígenas	
<b>Bolivia</b>	La Paz	35,9	Santa Cruz	40,7
	Cochabamba	21,4	La Paz	16,3
	Santa Cruz	14,7	Cochabamba	11,3
	Potosí	11,7	Tarija	10,0
<b>Brasil</b>	Amazonas	15,4	São Paulo	21,9
	Bahía	8,8	Minas Gerais	10,6
	São Paulo	8,7	Río de Janeiro	8,5
	Mato Grosso do Sul	7,3	Bahía	7,7
	Minas Gerais	6,6	Rio Grande do Sul	6,0
	Rio Grande do Sul	5,3	Paraná	5,7
<b>Chile</b>	La Araucanía	29,5	Metropolitana	40,7
	Metropolitana	27,7	Del Bío Bío	12,5
	Los Lagos	14,7	Valparaíso	10,5
	Del Bío Bío	7,8	Los Lagos	6,7
<b>Costa Rica</b>	Limón	39,2	San José	35,6
	Puntarenas	23,5	Alajuela	19,0
	San José	14,4	Cartago	11,5
<b>Ecuador</b>	Chimborazo	18,5	Guayas	28,8
	Pichincha	11,5	Pichincha	20,2
	Imbabura	10,5	Manabí	10,4
	Cotopaxi	10,1	Los Ríos	5,7
<b>Guatemala</b>	Alta Verapaz	15,6	Guatemala	33,2
	Quiché	12,6	San Marcos	8,2
	Huehuetenango	12,0	Escuintla	7,5
	Chimaltenango	7,7	Jutiapa	5,7
<b>Honduras</b>	Lempira	25,0	Francisco Morazán	19,3
	Intibuca	17,4	Cortes	18,8
	Gracias a Dios	11,7	Yoro	7,6
<b>México</b>	Oaxaca	23,9	México	14,1
	Chiapas	13,8	Distrito Federal	9,4
	Yucatán	9,2	Veracruz	7,0
	Veracruz	9,0	Jalisco	7,0
<b>Panamá</b>	Comarca Ngöbe Bugle	37,4	Panamá	52,8
	Bocas del Toro	17,3	Chiriquí	13,3
	Panamá	14,1	Veraguas	8,0
<b>Paraguay</b>	Boquerón	22,7	Central	26,8
	Presidente Hayes	22,5	Alto Paraná	10,9
	Amambay	12,1	Asunción	10,1

**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

<sup>a</sup> Las principales divisiones administrativas mayores son aquellas que cuentan con la mayor población indígena y no indígena, según corresponda.

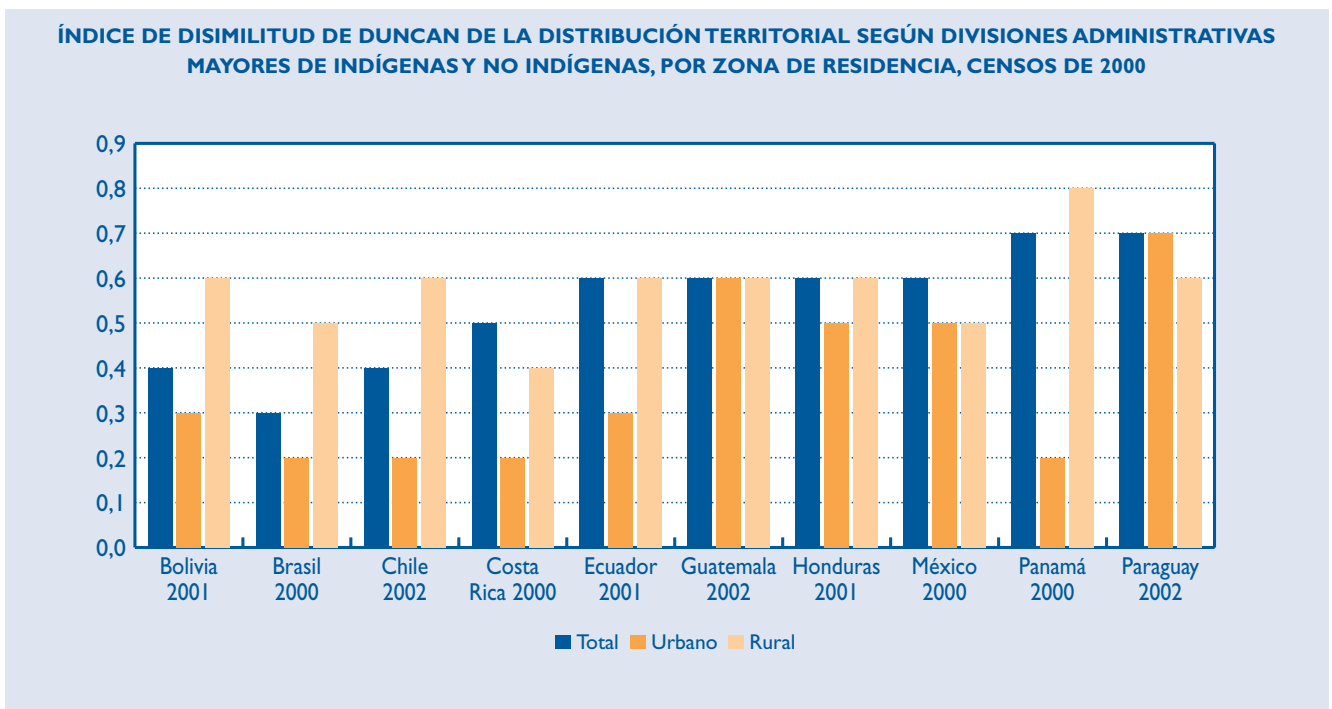
Otro rasgo a señalar es que en 6 de los 10 países analizados (Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador y Panamá), el área que contiene a la ciudad principal o la capital del país se cuenta entre las que más población indígena tienen, aunque nunca ocupa el primer lugar (excepto en el caso de Bolivia). En los otros 4 países (Guatemala, Honduras, México y Paraguay), estas áreas metropolitanas tienen definitivamente menor importancia demográfica para los grupos originarios. Asimismo, la población no indígena presenta una mayor primacía en las unidades metropolitanas en comparación con la indígena, excepto en Honduras y México.

Con el fin de sintetizar las diferencias en la distribución territorial según divisiones administrativas mayores se calculó el índice de disimilitud de Duncan (véase el gráfico III.4).<sup>25</sup> Los elevados valores cercanos a 1 revelan las diferencias entre las distribuciones indígena y no indígena en todos los países,

con excepción de los más urbanizados (Bolivia, Brasil y Chile). En otras palabras, la localización geográfica de los indígenas es muy distinta a la de los no indígenas, puesto que en el caso de los primeros prevalecen los asentamientos vinculados a los territorios originarios.

Si se considera la zona de residencia en cada área, es interesante notar que la distribución territorial de la población indígena urbana no difiere significativamente de la no indígena urbana en Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador y Panamá. No obstante, el patrón de asentamiento rural sí difiere significativamente (Costa Rica muestra una menor diferencia). En Guatemala, Honduras, México y Paraguay, las diferencias en lo que hace a la distribución territorial según condición étnica son contundentes, tanto en zonas urbanas como rurales. Si se toma en consideración que, como tendencia general, la localización de la población indígena

Gráfico III.4



**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

<sup>25</sup> El índice de disimilitud de Duncan varía entre 0 y 1; cuanto más próximo a 1 más desiguales son las distribuciones de las poblaciones indígena y no indígena. También se interpreta como el porcentaje de población indígena que debería cambiar de residencia para alcanzar una distribución igual a la de la no indígena.

coincide, no por azar, con las áreas geográficas de menor acceso a los servicios básicos y que presentan los mayores índices de pobreza, estos resultados plantean la urgente necesidad de establecer políticas que consideren la ubicación territorial. Tal como concluye Delaunay (2003) en el caso de México, ofrecer integración a las personas más que a las regiones favorece la discriminación social de la población indígena en su conjunto; las incita, en caso de migraciones o de ascenso social, a abandonar sus referencias étnicas y contribuye a disolver la diversidad cultural.

Los datos que figuran en el cuadro III.4 deben complementarse con la consideración de los pueblos existentes en cada país. A modo ilustrativo, se describen cuatro situaciones distintivas ejemplificadas con los casos de ciertos países.

La distribución territorial de Chile está definitivamente configurada por el pueblo más numeroso, el mapuche, que representa un 87,3% de los indígenas del país. Las cifras agregadas no permiten ver, por ejemplo, que un 84,4% de los indígenas del segundo pueblo en importancia numérica, el aymara, residen en la primera región norteña de Tarapacá, ni que un 66% y un 14,4% de los atacameños viven, respectivamente, en la segunda y tercera región de Antofagasta y Atacama. Si bien en términos de políticas es relevante conocer las áreas en las que se concentran los mayores volúmenes de población indígena, en lo que respecta al reconocimiento de los pueblos, el peso demográfico no es el único factor que es preciso tomar en cuenta. Una vez más, se hace necesaria la distinción por pueblo.

En Ecuador, algo más de la mitad de los indígenas residen en las provincias serranas de Chimborazo, Pichincha, Imbabura y Cotopaxi, que se corresponden

con el callejón interandino de dominación quechua del período preincaico. Actualmente existen 13 pueblos o nacionalidades indígenas en la sierra, todos pertenecientes a la familia lingüística quechua o kichwa. Por otra parte, cerca del 20% del total de la población indígena se distribuye en las seis provincias amazónicas.

En Brasil hay más de 200 pueblos indígenas, que hablan aproximadamente 180 lenguas (Pagliaro, Azevedo y Ventura Santos, 2005). El 29% se localiza en el norte del país, especialmente en el Estado de Amazonas, y comprende a los pueblos yanomami, macuxi, awá, kaixana, ticuna, wai wai, hixcariana, kokama, ti mirim, ti araca, entre muchos otros, así como grupos en aislamiento voluntario. Un 45% se reparte casi por igual en las regiones nordeste y sureste, sobre todo en Bahía y San Pablo; son, entre otros, los pueblos karajá, xavante y tupinkin. El resto de la población indígena, principalmente pueblos de la familia lingüística guaraní, vive en los estados del sur. La ubicación del estado de São Paulo en el tercer lugar en importancia respecto al volumen de población indígena refleja la movilidad hacia los centros urbanos, aunque se trata de un 9% del total de los indígenas del país.

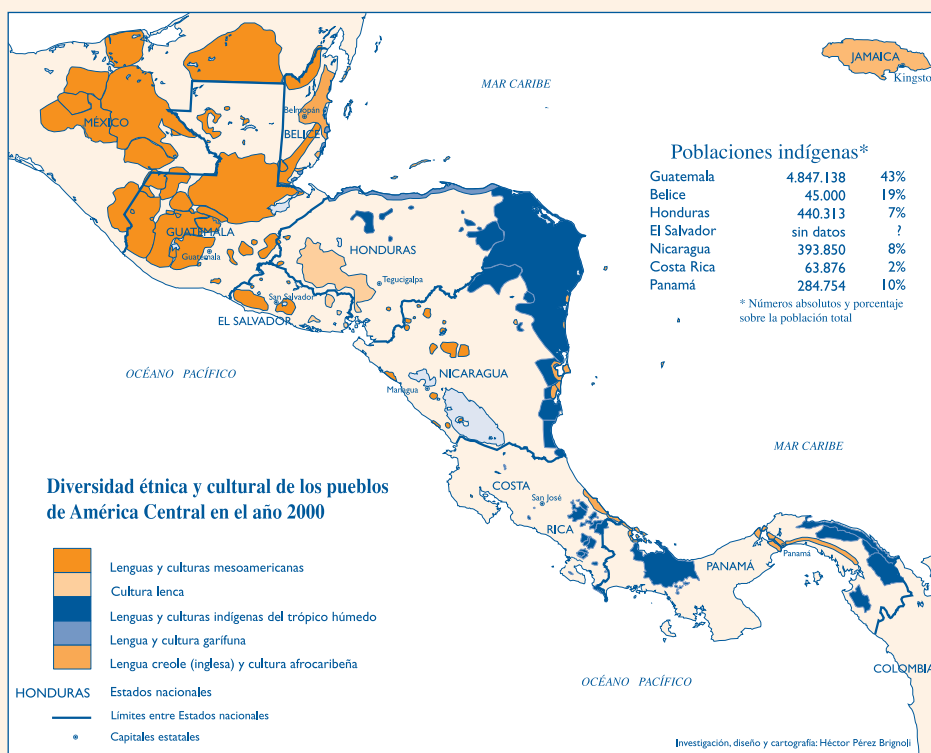
Por último, Bolivia es un caso excepcional. Las dos principales áreas están definidas por los dos pueblos más numerosos –quechua y aymara– y la tercera división administrativa mayor, por una diversidad de pueblos indígenas: guaraníes, chiquitanos y otros pueblos amazónicos, más una importante presencia de quechuas –y, en menor medida, también de aymaras– producto de sucesivas olas migratorias desde mediados del siglo XIX (BID/CEPAL, 2005a). En el recuadro III.5 se describe la situación en Centroamérica.

### DIVERSIDAD ÉTNICA EN CENTROAMÉRICA

En el gráfico adjunto se puede apreciar la ubicación territorial de los pueblos indígenas de Centroamérica. El examen de la distribución por división administrativa mayor del cuadro III.4 permite constatar la ubicación de asentamientos en tierras ancestrales así como fuera de ellas; además es posible advertir la falta de correspondencia entre los límites jurisdiccionales y los territorios indígenas de cada pueblo.

En Costa Rica, de los 22 territorios indígenas legalizados, la mayoría están en las provincias de Limón (8) y Puntarenas (10). De los ocho pueblos existentes, los más numerosos son el bri bri, cuyos cuatro territorios se localizan en ambas provincias (dos en Limón y dos en Puntarenas) y el cabécar, cuyos siete territorios están insertos en Puntarenas, aunque los territorios de Nairi Awari, Alto Chirripó y Chirripó se extienden también a la provincia limítrofe de Cartago (Pérez Brignoli, 2005).

La principal provincia de asentamiento indígena en Panamá sin duda está ligada al pueblo más numeroso, el ngöbe. En Bocas del Toro, segunda área en importancia, el predominio indígena también es ngöbe; a la vez, esta es la principal provincia de asentamiento de los pueblos teribe y bri bri (BID/CEPAL, 2005c). Sin embargo, los datos del cuadro III.4 no reflejan la ubicación territorial de pueblos como los kuna, los emberá y los wounnan.



**Fuente:** Héctor Pérez Brignoli, "La dinámica demográfica de las poblaciones indígenas del trópico húmedo en América Central (censos 2000)", documento presentado a la vigésima quinta Conferencia Internacional de la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población, Tours, 18 al 23 de julio de 2005.

**Nota:** Los límites y los nombres que figuran en el mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

En el caso de Guatemala, la distribución según áreas responde a la del pueblo maya, que reúne el 99,5% de los indígenas del país. Sin embargo, es posible identificar 21 grupos mayas y una alta diversidad en lo que respecta a su presencia en cada área, sobre todo en los departamentos de Huehuetenango y Quiché, en la región noroccidental. En Alto Verapaz (departamento que limita al este con Quiché) predominan los q'eqchi' y poqomchi'; en Quiché los grupos más numerosos son los k'iche', ixil y q'eqchi', y en Huehuetenango los mam, q'anjob'al, cluj, jacalteco y akateko. La mayoría de los garífunas (59%) se asientan en el departamento de Izabal, limítrofe con Belice y Honduras, mientras que los xincas se ubican principalmente en Jutiapa, departamento que limita con El Salvador.

El pueblo lenca es el más numeroso en Honduras (representa el 65,3% del total de los indígenas) y contribuye a que los departamentos de Lempira e Intibuca —al oeste del país— sean los de mayor proporción de población indígena. La tercera

### DIVERSIDAD ÉTNICA EN CENTROAMÉRICA

división administrativa mayor que aparece en el cuadro III.4 se deriva de la alta concentración de miskitos –segundo pueblo en importancia numérica– en Gracias a Dios, departamento que se ubica en la costa Caribe y que limita con Nicaragua al sur (de hecho este pueblo se extiende ampliamente sobre la Mosquitia nicaragüense, como se advierte en el mapa). En el norte del país, en la costa del Caribe (departamentos de Atlántida y Colón) y en Puerto Cortés (límite con Guatemala) residen en su gran mayoría los garífunas, tercer pueblo en importancia numérica.

En México, país cuya diversidad cultural se expresa en sus 62 lenguas indígenas y sus variantes, las entidades federativas de Oaxaca, Chiapas y Yucatán reúnen mayor cantidad de indígenas y una importante diversidad étnica, sobre todo las dos primeras. En Oaxaca predominan zapotecos, mixtecos, mazatecos, chinantecos y mixes. En Chiapas, los pueblos tzotzil, tzeltal, chol, zoque, tojolabal, y en Yucatán los mayas (Serrano, Embriz y Fernández, 2002).

**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL.

En síntesis, las áreas con mayor población indígena están determinadas por la presencia del pueblo indígena más numeroso (Chile, Honduras y Panamá); grupos que pertenecen a la misma familia lingüística (Ecuador y Guatemala); diversos pueblos indígenas (Brasil, Costa Rica, México y Paraguay), y en el caso de Bolivia, de los dos pueblos más numerosos en las dos divisiones administrativas principales y una diversidad de pueblos indígenas en la tercera.

Una mirada complementaria consiste en examinar el peso relativo de la población indígena en cada área. A modo ilustrativo y tomando en cuenta las áreas de mayor presencia indígena (respecto al total de la población de cada división administrativa mayor) se observa que en algunos países la población de estas áreas está constituida prácticamente en su totalidad por indígenas. Es el caso de Potosí, La Paz, Cochabamba y Oruro en Bolivia; Totonicapán, Solola, Alta Verapaz, Quiché y Chimaltenango en Guatemala; Gracias a Dios en Honduras, y en las tres comarcas de Panamá. En otros países, los indígenas representan entre un 40% a un 55% de la población de estas divisiones, como en Napo y Morona Santiago (Ecuador), Lempira e Intibucá (Honduras), Oaxaca (México), y Boquerón (Paraguay). Los indígenas constituyen una minoría (menos del 10% de la población), por ejemplo, en Roraima y Amazonas (Brasil), y en Limón y Puntarenas (Costa Rica).

La composición por sexo de la población en cada área varía de un país a otro; en algunas áreas hay un predominio femenino, mientras que en otras se observa un equilibrio o un predominio masculino. Este hecho es resultado fundamentalmente de la migración, tanto interna como internacional, así como de una posible declaración diferencial de la pertenencia étnica. A su vez, cada pueblo indígena tiene sus patrones de movilidad, en algunos casos ligados a los ciclos vitales, que definen quiénes migran. Como tendencias muy generales, en Brasil, Chile y Costa Rica se advierte una presencia mayor de mujeres indígenas en las áreas que incluyen la ciudad principal y en el área metropolitana y un predominio masculino en las zonas vinculadas a territorios ancestrales. En Ecuador y Panamá, excepto en la comarca emberá, la situación es la opuesta.

En los casos de Bolivia y Guatemala es más difícil sintetizar los resultados, debido a la alta presencia indígena y a la diversidad de pueblos. A grandes rasgos, en Guatemala la preponderancia de mujeres indígenas en las principales áreas de concentración indígena, así como el Departamento de Guatemala sería reflejo de la migración internacional selectiva. En Paraguay, en la mayoría de las áreas se registra un predominio masculino. En México, las áreas con un mayor número de indígenas muestran un equilibrio en lo referente a la composición por

sexo, excepto en Oaxaca, donde se observa un predominio femenino, así como en México (división administrativa mayor). En la mitad de las entidades federativas (16) hay un claro predominio masculino, en 4 habría un equilibrio y en las 12 restantes el predominio corresponde a las mujeres indígenas.

Según datos de Distribución Espacial y Urbanización de la Población en América Latina y el Caribe (DEPUALC), en las zonas rurales de varios países caracterizadas por una alta presencia indígena se advierte un crecimiento intercensal positivo de esta (CEPAL, 2005b). En algunos casos las tasas de crecimiento son incluso superiores a las correspondientes a períodos intercensales precedentes, es decir, que se observa una recuperación del crecimiento demográfico rural, hecho que es contrario a los promedios nacionales. Tal situación se observa en las zonas rurales de Potosí, La Paz, Cochabamba y Oruro (Bolivia); el Estado de Amazonas (Brasil), la Región de Tarapacá (Chile); Alta Verapaz, Quiché y Chimaltenango (Guatemala), y en el departamento de Gracias a Dios (Honduras). En Ecuador, México, Panamá y Paraguay, las áreas rurales con una presencia indígena relativamente alta muestran la tendencia, generalizada en la región, de la condición expulsora del campo (Rodríguez, 2002). Salvo en el caso de Panamá, donde las comarcas son netamente indígenas, en el resto de los países enumerados estos resultados deben tomarse con cautela, puesto que es imposible asegurar que la migración sea proporcionalmente igual entre indígenas y no indígenas y, por ende, a qué grupo étnico son imputables el descenso o el aumento de la población.

Por último, la asignación de recursos y la puesta en marcha de políticas focalizadas requieren de una identificación territorial lo más precisa posible de cada pueblo. Aunque la delimitación municipal puede presentar sus falencias a raíz de la falta de correspondencia con los territorios indígenas, los procesos de descentralización de los países latinoamericanos otorgan a los municipios un papel más protagónico en la solución de los problemas socioeconómicos que los afectan. Por otra parte, es por esta vía que los pue-

blos indígenas están empoderándose. Por lo tanto, la identificación de municipios con alta presencia indígena es relevante. A modo ilustrativo, en Bolivia y Guatemala, respectivamente, un 77% y un 51% del total de los municipios del país tienen alta presencia indígena (de acuerdo con un mínimo arbitrario de un 40% de población indígena). En Honduras, México y Panamá aproximadamente uno de cada cinco municipios estaría en esta situación (21%, 23%, y 17%, respectivamente). En Ecuador el 10% de los municipios y en el resto de los países (Brasil, Chile, Costa Rica y Paraguay) menos de un 6% de los municipios presentarían una preponderancia de la población indígena. Si bien profundizar en este tema excede las posibilidades del presente capítulo, cabe señalar el potencial de los censos para un análisis más detallado, a escalas territoriales menores.

#### **e) Indígenas urbanos: nuevos espacios de vida y reproducción de la desigualdad**

Los asentamientos de indígenas en contextos urbanos forman parte de las preocupaciones actuales, tanto en términos de sus consecuencias para con las comunidades de origen como en relación con las condiciones de vida y los posibles cambios culturales y sociales que los indígenas experimentan en las ciudades. Vivir en áreas urbanas posibilita, a priori, un mayor acceso a los servicios del Estado y, de hecho, eso se percibe a partir de la información que se brinda a continuación (en lo referente a la mortalidad infantil, entre otros aspectos). Sin embargo, los indicadores socioeconómicos siguen siendo más desfavorables en el caso de los indígenas. Esto obedece, entre otras cosas, a que suelen asentarse en zonas marginales, lo cual contribuye a la reproducción y agudización de la inequidad inherente a la falta de oportunidades y a problemas de accesibilidad cultural de los programas y servicios del Estado.

Una de las características latinoamericanas más sobresalientes en relación con la urbanización es la existencia de grandes metrópolis. Tal como señala Rodríguez (2002, p. 33), la presencia de grandes ciudades en la región tiene raíces históricas: "si bien

el patrón básico de asentamiento en la época precolombina fue rural, las civilizaciones más poderosas –la inca y la azteca– levantaron enormes ciudades para concentrar sus recursos. La vocación urbana de los conquistadores los hizo fundar numerosas ciudades como mecanismo de poder y de defensa; en forma bastante sistemática aprovecharon la red urbana nativa para asentarse". No obstante estos orígenes, la consolidación de las grandes ciudades ocurre, como se señaló, durante el siglo XX. Otro aspecto sobresaliente en la región es el alto grado de concentración de la población en la ciudad de mayor tamaño del país. Casos particulares de lo anterior son Bolivia, Brasil, Ecuador y Honduras, en los

que dos ciudades comparten la primacía, mientras que México cuenta con un sistema urbano con numerosos nodos articuladores que actúan como contrapeso de la ciudad principal (Rodríguez, 2002).

Sobre esta base, cabe preguntarse si las poblaciones indígenas que han emigrado hacia las ciudades han registrado el mismo comportamiento que la sociedad dominante y, por tanto, conforman un sistema urbano similar al no indígena. Las cifras del cuadro III.5 apuntan a una respuesta negativa, al menos en lo que hace a los resultados agregados, aunque se destacan algunos elementos comunes.

Cuadro III.5

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN URBANA SEGÚN PRINCIPALES AGLOMERADOS, CONDICIÓN ÉTNICA E ÍNDICE DE PRIMACÍA DE LA CIUDAD PRINCIPAL								
País	Condición étnica	Principales aglomerados urbanos			Resto urbano	Total urbano		Índice de primacía <sup>a</sup>
Bolivia		La Paz	Santa Cruz	Cochabamba				
	Indígenas	37,0	12,8	11,5	38,7	100	2 676 057	1,5
	No indígenas	17,6	31,9	8,3	42,2	100	2 352 273	1,2
Brasil		São Paulo	Río de Janeiro	Salvador				
	Indígenas	8,1	7,8	6,0	78,1	100	383 298	0,6
	No indígenas	São Paulo	Río de Janeiro	Bello Horizonte				
	Indígenas	12,4	8,0	2,9	76,7	100	136 620 255	1,1
Chile		Santiago	Temuco	Arica				
	Indígenas	39,8	6,4	5,1	48,8	100	448 382	3,5
	No indígenas	Santiago	Valparaíso	Concepción				
	Indígenas	41,2	6,4	5,2	47,2	100	12 641 731	3,6
Costa Rica		San José	Limón	Heredia				
	Indígenas	43,3	12,5	4,4	39,9	100	13 383	2,6
	No indígenas	San José	Heredia	Cartago				
	Indígenas	45,8	6,4	5,6	42,2	100	2 180 867	3,8
Ecuador		Quito	Guayaquil	Otavalo				
	Indígenas	27,7	20,3	4,8	47,3	100	149 832	1,1
	No indígenas	Guayaquil	Quito	Cuenca				
	Indígenas	29,2	18,6	3,8	48,3	100	7 281 523	1,3
Guatemala		Guatemala	Quetzaltenango	Chichicastenango				
	Indígenas	10,7	3,9	3,0	82,4	100	1 474 868	1,6
	No indígenas	Guatemala	Quetzaltenango	Escuintla				
	Indígenas	49,1	1,7	2,3	46,9	100	3709967	12,4

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN URBANA SEGÚN PRINCIPALES AGLOMERADOS, CONDICIÓN ÉTNICA E ÍNDICE DE PRIMACÍA DE LA CIUDAD PRINCIPAL								
País	Condición étnica	Principales aglomerados urbanos			Resto urbano	Total urbano		Índice de primacía <sup>a</sup>
Honduras	Indígenas	San Pedro Sula 17,1	La Ceiba 13,2	Brus Laguna 8,6	61,1	100	65 760	0,8
	No indígenas	Tegucigalpa <sup>b</sup> 28,4	San Pedro Sula 17,1	La Ceiba 4,0	50,4	100	2 729 192	1,4
México	Indígenas	C. de México 6,9	Mérida 3,3	Juchitán de Zaragoza 3,1	86,7	100	2 186 694	1,0
	No indígenas	C. de México 24,7	Guadalajara 5,0	Monterrey 4,5	65,9	100	68 408 292	2,6
Panamá	Indígenas	C. de Panamá 59,0	Changuinola 20,3	Colón 6,5	14,2	100	52 187	2,2
	No indígenas	C. de Panamá 69,0	Colón 7,8	David 6,0	17,2	100	1 712 584	5,0
Paraguay	Indígenas	Fernhein 39,2	Asunción 18,4	Menno 14,7	27,8	100	8 093	1,2
	No indígenas	Asunción 54,8	Ciudad del Este 7,6	Encarnación 2,3	35,3	100	2 920 344	5,5

**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

<sup>a</sup> El índice de primacía corresponde al total de la población de la ciudad principal dividido por la suma de las dos ciudades que le siguen.

<sup>b</sup> Corresponde al municipio del Distrito Central del Departamento de Francisco Morazán.

En primer lugar, en 6 de los 10 países analizados, la principal localización de los indígenas urbanos corresponde al aglomerado urbano más poblado. En el resto de los países la situación es otra: las ciudades que cuentan con la población indígena más numerosa son Quito en Ecuador; San Pedro Sula en Honduras, y Ferhein (Boquerón) en Paraguay. En Bolivia, en vista de que la población es mayoritariamente indígena, la ciudad que concentra la mayor población no indígena (Santa Cruz) no coincide con la principal ciudad del país. Únicamente en este último país las tres ciudades de mayor población indígena y no indígena se repiten, aunque en distinto orden de importancia y con un patrón de concentración algo diferente.

Un aspecto distintivo del sistema urbano indígena es el menor grado de concentración en la ciudad principal en comparación con los no indígenas, tal como lo ilustran los índices de primacía. Las excep-

ciones son Bolivia, cuyo índice es algo más elevado en el caso de los indígenas, y Chile y Ecuador en los que las cifras correspondientes a los indígenas son inferiores a las de los no indígenas pero muy cercanas. En el caso chileno se pone de manifiesto una elevada concentración. Atendiendo a los datos sobre la distribución indígena del cuadro III.5 se puede inferir que la trama urbana es bastante compleja, es decir, que existirían varios nodos, tal como sucede en el caso mexicano a nivel nacional. Esto se relaciona con las especificidades culturales de cada pueblo, que conllevan también una movilidad diferencial con respecto a los centros urbanos de destino. En primer lugar, la población indígena parece privilegiar los centros más cercanos a sus comunidades de origen, como ocurre por ejemplo en Panamá con los ngöbes, que migran principalmente a las provincias limítrofes de Bocas del Toro y Chiriquí, y los kunas, que se dirigen sobre todo a Ciudad de Panamá.

Lo anterior se refuerza con otro rasgo común que surge de las cifras presentadas: la población indígena urbana también se concentra en ciudades ubicadas en divisiones administrativas mayores con alta presencia indígena o cercana a las mismas (y que constituyen zonas de origen ancestral) o que están cerca de estas. Es el caso de las siguientes ciudades: Salvador (Bahía, Brasil); Temuco y Arica (La Araucanía y Tarapacá, Chile); Limón (Costa Rica); Otavalo (Imbabura, Ecuador); Chichicastenango (Quiché, Guatemala); Brus Laguna (Gracias a Dios, Honduras); Mérida y Juchitán de Zaragoza (Yucatán y Oaxaca, México); Changuinola (Bocas del Toro, Panamá), y Fernheim y Menno (Boquerón, Paraguay), entre otras. En tér-

minos generales, los datos revelan al menos dos patrones migratorios, uno hacia la gran metrópoli y otro hacia un centro urbano cercano a los territorios ancestrales de los indígenas. Estos comportamientos se constatan, por ejemplo, mediante el análisis de la migración interna en Bolivia, Ecuador y Panamá (BID/CEPAL, 2005a–f). Cabe indagar las características de estos flujos en los términos antes expuestos, analizando además los factores que favorecen la elección de uno u otro destino urbano, y viendo en qué medida estos patrones influyen en la vinculación o desvinculación de los migrantes con sus comunidades de origen. También sería conveniente hacer una profundización del estudio por pueblo de pertenencia.

## D. PERFILES DEMOGRÁFICOS HETEROGÉNEOS: UNA RELECTURA DE LAS DIFERENCIAS

En diversos estudios, la CEPAL ha destacado la marcada desigualdad en lo referente a la distribución del ingreso, el acceso a los recursos productivos, los bienes y servicios del Estado, los mercados y la información que persiste en América Latina. Estos factores estructurales, y su interrelación en contextos nacionales y territoriales particulares, tienen su correlato en diferencias importantes del comportamiento demográfico, especialmente los patrones reproductivos y la mortalidad temprana.

Si bien se constata que en todos los países de la región se han producido descensos significativos del promedio de hijos por mujer y de la mortalidad infantil, no es menos cierto que las disparidades se mantienen, con distinta intensidad según grupos socioeconómicos y áreas geográficas. Las diferencias también se ponen de manifiesto cuando se comparan los niveles de mortalidad y fecundidad de las poblaciones indígenas y no indígenas, que son sistemáticamente más elevados en el caso de las primeras. Esta sobremortalidad es expresión de la inequidad estructural y puede leerse como una brecha en la implementación del derecho a la salud. En el caso de la fecundidad, las desigualdades son consecuencia de la inequidad, que se refleja en la falta de acceso a los servicios básicos y a la información, pero también responden a los modelos culturales sobre las etapas del ciclo vital y la reproducción inherentes a cada pueblo. Esto último es válido no solamente en el caso de los ideales reproductivos, sino también en el comportamiento de las variables próximas de la fecundidad, entre otras, los períodos de lactancia, las pautas de nupcialidad y el uso de métodos anticonceptivos.

Como resultado sobre todo de una alta fecundidad, las poblaciones indígenas presentan en general estructuras etarias más jóvenes que los promedios nacionales, lo cual exige, entre otros aspectos, considerar prioridades diferenciadas en materia de asignación de recursos.

La transición demográfica ha servido de marco para explicar la evolución, observada empíricamente, de la población en la mayoría de los países. Las fases de la transición demográfica corresponden a diferentes combinaciones de las variables demográficas y, en general, a las etapas de un proceso histórico que se ha observado en numerosas sociedades, aunque con diferentes ritmos. La fase pretransicional supone niveles de fecundidad y mortalidad elevados, una baja tasa de crecimiento de la población y una estructura por edades joven, caracterizada por el predominio de población infantil y juvenil. Los países han pasado por períodos de cambio –más o menos rápido– de la mortalidad y la fecundidad que, si bien provocaron durante un cierto período un alto crecimiento de la población, han tendido a evolucionar

hacia una fase de transición demográfica avanzada, en la que se registran niveles bajos de mortalidad y de fecundidad, reducido crecimiento de la población y una estructura por edades envejecida o en proceso de envejecimiento (Chesnais, 1986; Zavala de Cosío, 1992; CEPAL, 1995).

Este concepto ha sido un instrumento útil para comprender la dinámica demográfica de las poblaciones, pero cabe notar que el hecho de hablar de fases no traduce un determinismo demográfico, ni el desconocimiento de las especificidades inherentes a los pueblos y las culturas que, por sus características propias, pueden tender a una evolución demográfica diferente. Incluso es posible que algunos pueblos propicien el mantenimiento de niveles de fecundidad superiores a los promedios nacionales como una manera de asegurar su reproducción biológica y cultural. En este sentido, un comportamiento demográfico caracterizado por bajas tasas de mortalidad y tasas de fecundidad relativamente altas no debería interpretarse como un rezago, siempre que se constate que responde a los ideales reproductivos de individuos y parejas.

En la actualidad, es fácil advertir que en un mismo país coexisten grupos sociales con niveles de fecundidad y mortalidad variados, en etapas más o menos intermedias de la transición entre las que se encuentran los pueblos indígenas (Schkolnik y Chackiel, 1998).

## **1. ESTRUCTURA POR EDADES: ¿ES SOLO EXPRESIÓN DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA?**

La estructura por edad y sexo de la población es un reflejo de las tendencias pasadas de la fecundidad, la mortalidad y las migraciones en un país. Su estudio muestra el nivel aproximado de cada uno de estos componentes demográficos, su interacción y evolución.

En lo que hace a las poblaciones indígenas, el resultado del análisis se ve afectado por el criterio de

identificación, cualquiera sea este. En el caso de la autoidentificación, el grado de conciencia étnica puede variar de una generación a otra. La articulación de los procesos de pérdida y revitalización cultural puede repercutir en una tendencia de determinados grupos de edades a no reconocerse como indígenas y a un reconocimiento relativamente mayor por parte de otros, aunque es difícil dilucidar cuál es el efecto de estos procesos en los contextos latinoamericanos.

La distribución por edades de la población total de los países de América Latina no es homogénea, sino que responde a la etapa del proceso de transición demográfica en que se encuentran los países (Chackiel, 2004). A modo de ejemplo, puede destacarse que según el porcentaje de personas de 60 años y más, los países más envejecidos de la región son Uruguay (17%), Cuba (14%), Argentina (13%) y Chile (11,4%), aunque las cifras son todavía inferiores a las de los países más envejecidos de Europa occidental, Italia (25,6%), Alemania (25,1%), Suecia (23,4%), España (21,4%) y Francia (21,1%), entre otros (Naciones Unidas, 2005b).

Por su parte, la población indígena de América Latina tiene un patrón de edades aún más joven que la población no indígena, lo que se refleja en pirámides de población de bases más amplias y cúspides más reducidas, con una disminución más acentuada de los grupos a medida que aumenta la edad de las personas. Esta forma refleja los diferenciales de fecundidad entre ambas poblaciones. Dentro de la relativa juventud de los patrones etarios indígenas se pueden distinguir cuatro tipos de estructuras, desde las más jóvenes hasta las más maduras o envejecidas (véase el anexo III.1):

**Grupo 1. Estructura muy joven, con base muy ancha: Guatemala, Honduras, Panamá y Paraguay.** Coexisten con poblaciones no indígenas menos jóvenes con base menos ancha, salvo en el caso de Panamá, cuya población no indígena ya puede considerarse francamente madura.

**Grupo 2. Estructura joven, con base ancha: Bolivia, Costa Rica, Ecuador y México.** Las

respectivas poblaciones no indígenas son maduras y se encuentran en una fase más avanzada de la transición demográfica, salvo en el caso de Bolivia en el que sigue siendo joven.

**Grupo 3. Estructura madura, con base estable: Brasil.** Esta se combina con una población no indígena también madura pero con una base en franca disminución.

**Grupo 4. Estructura envejecida con base en disminución: Chile.** La estructura de la población indígena es similar a la de la población no indígena, y la pirámide acusa una tendencia a convertirse en rectangular.

En resumen, en 8 de los 10 países estudiados (véase el cuadro III.6) la población indígena presenta una estructura joven o muy joven (entre el 38,5% y el 47% de su población es menor de 15 años) y su estructura por edades es más joven que la de la población no indígena. Los únicos casos que divergen de esta pauta son Brasil y Chile. Sobre todo en este último país, la población indígena muestra patrones muy similares a los de la población no indígena, y una reducción notable de la base de la pirámide de edades, reflejo del descenso de la fecundidad durante las últimas dos décadas. Este comportamiento ha sido descrito para la población mapuche, que es el pueblo indígena mayoritario en Chile (UFRO/INE/FII/PAESMI/CELADE, 1990; IEI/UFRO/INE, 1999; INE, 2005; Del Popolo y Oyarce, 2005).

Cuadro III.6

AMÉRICA LATINA: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN INDÍGENA Y NO INDÍGENA POR GRUPOS DE EDAD EXTREMOS, RELACIÓN DE DEPENDENCIA, ÍNDICE DE ENVEJECIMIENTO E ÍNDICES DE MASCULINIDAD										
País	Población por edad				Índice de envejecimiento <sup>a</sup>		Relación de dependencia <sup>b</sup>		Índice de masculinidad <sup>c</sup>	
	0-14		60 y más		Indígenas	No indígenas	Indígenas	No indígenas	Indígenas	No indígenas
	Indígenas	No indígenas	Indígenas	No indígenas						
<b>Grupo 1</b>										
Guatemala	46,0	39,7	5,6	6,9	12,2	17,3	106	87	96,6	95,2
Honduras	46,3	41,7	5,7	5,8	12,3	13,9	108	90	99,5	98,0
Panamá	45,8	30,5	4,6	9,1	10,0	29,7	102	65	105,1	101,5
Paraguay	47,0	36,9	4,2	7,2	9,0	19,5	105	79	106,7	101,6
<b>Grupo 2</b>										
Bolivia	39,0	38,6	7,9	5,8	20,2	15,1	88	80	98,3	95,9
Costa Rica	40,8	31,7	5,6	8,0	13,8	25,1	87	66	106,1	99,7
Ecuador	40,6	32,7	8,6	9,1	21,2	28,0	97	72	95,1	98,3
México	38,5	33,6	8,1	7,3	21,0	21,8	87	69	98,1	94,8
<b>Grupo 3</b>										
Brasil	32,6	29,5	8,4	8,6	25,8	29,0	70	62	99,0	96,9
<b>Grupo 4</b>										
Chile	26,7	25,7	9,8	11,4	36,9	44,5	57	59	101,6	96,9

**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

<sup>a</sup> Población (60 años y más/0-15 años)\*100.

<sup>b</sup> Población (0-14+60 y más)/(15-59)\*100.

<sup>c</sup> Población (hombres/mujeres)\*100.

El patrón etario de los pueblos indígenas se refleja asimismo en otros dos indicadores de la estructura por edades de la población: el índice de envejecimiento y la relación de dependencia potencial (véase el cuadro III.6). En efecto, mientras que en Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá y Paraguay hay alrededor de 10 personas indígenas de 60 años y más por cada 100 jóvenes indígenas menores de 15 años, en el caso de los no indígenas, este índice va de 14 a 30 adultos mayores por cada 100 niños y jóvenes. En Bolivia, Ecuador y México, el índice para la población indígena ronda el 20%. Chile presenta el máximo, del 37%, y es el país con el mayor porcentaje de personas indígenas de edad avanzada (9,8%).

Más allá de las interpretaciones demográficas, resulta interesante señalar que para los pueblos indígenas la vejez no tiene una interpretación negativa, sino más bien de continuidad cultural. En efecto, el estatus y el rol social pueden aumentar en la medida en que se envejece, ya que se considera que las personas de edad atesoran la sabiduría y la memoria colectiva, que debe ser transmitida a los jóvenes para asegurar la reproducción cultural del grupo o pueblo (Ibacache y Painemal, 2001; Huenchuán, 2006). Sin embargo, habría que ver en qué medida se mantienen estas concepciones en función de las realidades territoriales, culturales y demográficas de cada pueblo. Por ejemplo, un estudio de caso del pueblo zoque, en Chiapas (México), muestra cómo la fuerza de la modernidad, sumada a las condiciones de pobreza y marginación, ha erosionado el estatus social y respeto hacia los ancianos, y producido una pérdida de los roles tradicionales y de su valoración, lo que afectaría sus condiciones de vida (Reyes Gómez, 2002).

Asimismo, desde una postura convencional, la relación de dependencia supondría que en los países en donde la población indígena es más joven la carga económica es mayor para la población potencialmente activa, y que esta carga estaría constituida principalmente por niños y jóvenes. A medida que la población envejece, el peso demográfico de la población inactiva desciende y tiende a trasladarse de los niños a los adultos y ancianos, como ya se observaría

en Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica y México (véase el cuadro III.6). Sin embargo, los pueblos indígenas presentan, en mayor o en menor medida, economías de subsistencia, en las que todos los miembros del grupo familiar aportan con determinadas labores (Descola, 1986). Por lo tanto, las interpretaciones deben contextualizarse, especialmente si se trata de asentamientos rurales; esta relación puede tener un significado diferente en el medio urbano.

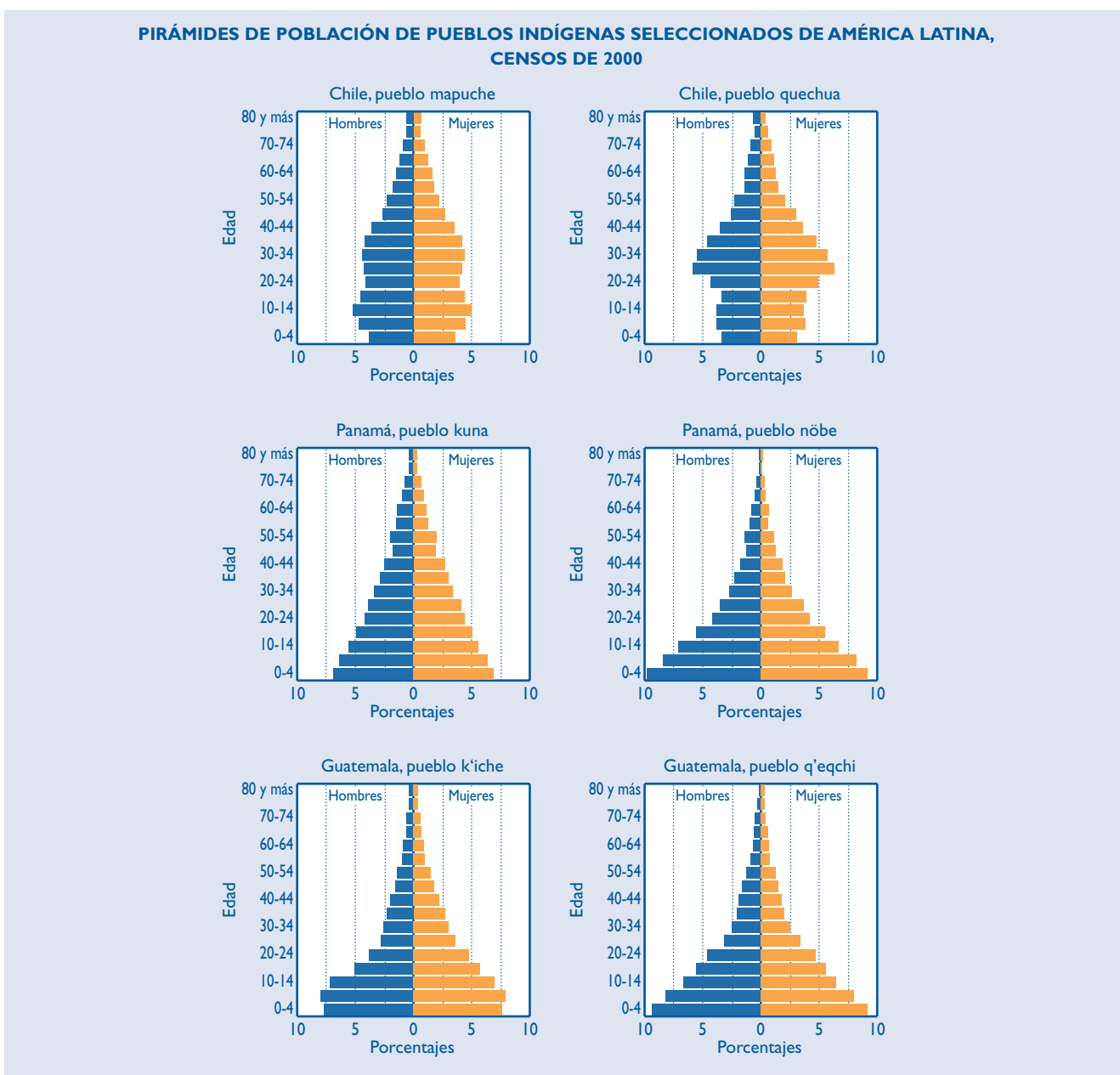
En suma, mientras que en la región el acelerado proceso de envejecimiento es el fenómeno demográfico más trascendente del presente siglo, se advierte que para la población indígena los desafíos aún se centran en la población infantil y de jóvenes. Esto significa que los Estados deben considerar prioridades diferenciadas en las políticas públicas, no solamente en términos de la asignación de recursos para lograr la ampliación de la cobertura de la educación y de la atención de la salud, sino también en términos de medidas cuyos contenidos, gestión y administración sean relevantes para los propios pueblos indígenas.

En lo que respecta a la relación por sexo, el índice de masculinidad muestra que hay una clara preponderancia masculina en 3 de los 10 países analizados (Costa Rica, Panamá y Paraguay) (véase el cuadro III.6). Esto puede estar ligado a un diferencial por sexo en la declaración de la condición indígena. En el caso de Panamá se han descrito problemas en la declaración diferencial según sexo y edad (BID/CEPAL, 2005c). Otro elemento que puede influenciar estos resultados es la migración internacional selectiva por sexo. En el caso de Costa Rica, cerca de un 20% de la población indígena es inmigrante internacional, con una razón de masculinidad elevada (véase el capítulo sobre la migración internacional). Estas interpretaciones siguen la misma lógica cuando los índices son muy inferiores a 100, esto es, revelan el predominio femenino. Así, el caso de Ecuador podría obedecer a una mayor emigración internacional indígena masculina, tendencia que ha sido observado en algunos estudios (Kyle, 2000).

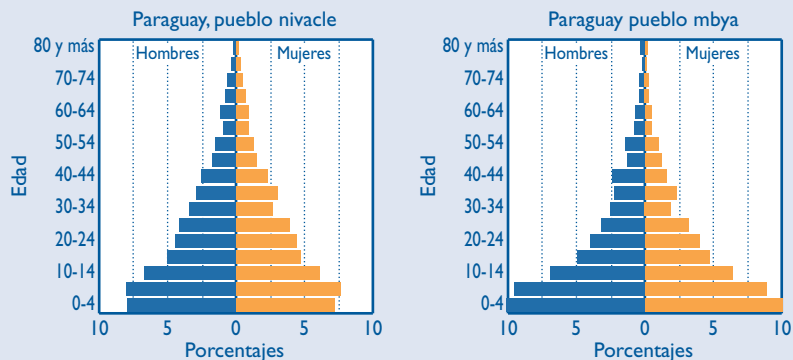
Cabe señalar que los patrones de la estructura por edades de las poblaciones indígenas varían de un pueblo a otro en cada país. En el gráfico III.5 se ilustra la heterogeneidad de situaciones. Algunos pueblos siguen el patrón general de una estructura muy joven, como el mbya, en Paraguay, el ngöbe, en Panamá y el q'eqchi, en Guatemala. En estos países hay también pueblos con estructuras menos jóvenes, como el nivacle, el kuna y el k'iche, cuya fecundidad sería menor. En Chile, tanto el pueblo mapuche co-

mo el pueblo quechua muestran rasgos claros de envejecimiento de su población y en el último caso se advierte también el efecto de la inmigración de quechuas provenientes de Bolivia y Perú, tema en el que se profundizará en el presente documento. Por último, las discontinuidades que se presentan en las pirámides de algunos pueblos, entre otros el k'iche, pueden ser producto tanto de una migración selectiva como de una autoidentificación diferencial por sexo y edad.

Gráfico III.5



**PIRÁMIDES DE POBLACIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA, CENSOS DE 2000**



**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

## 2. MAYORES NIVELES DE FECUNDIDAD: ENTRE LA DIVERSIDAD CULTURAL Y LAS BRECHAS DE ACCESO

En el marco de los derechos humanos y de los derechos sexuales y reproductivos de todas las personas, se debe reconocer el "derecho básico de todas las parejas e individuos a decidir libre y responsablemente el número de hijos, el espaciamiento de los nacimientos y el intervalo entre estos", así como "el de adoptar decisiones relativas a la reproducción sin sufrir discriminación, coacciones ni violencia" [...] (Naciones Unidas, 1995). En el contexto de los pueblos indígenas, se agregan dos elementos. Por una parte, el papel y significado de la fecundidad en el contexto más amplio de la concepción del buen vivir indígena, según la cual los hijos representan la posibilidad de la reproducción biológica y cultural, continuamente amenazada (Quidel y Jineo, 1999).

Por otra parte, en el marco de los derechos colectivos a determinar libremente su desarrollo social y cultural, corresponde a los pueblos indígenas formular sus propias políticas de población, sin que esto afecte los derechos reproductivos, que se siguen ejerciendo en el ámbito individual y de la pareja. En

este sentido, los pueblos, las parejas y los individuos deben disponer de la información necesaria para garantizar su libertad de elección conforme a sus respectivas culturas y acceder a los servicios de salud y educación con pertinencia cultural.

Desde mediados de los años sesenta en los países latinoamericanos, como parte del proceso de transición demográfica, comenzaron a registrarse descensos de la fecundidad: de una tasa global de fecundidad (TGF) de 6 hijos por mujer, se pasó a una cercana a 3 en un período de 30 años.<sup>26</sup> Actualmente el promedio regional es de 2,5 hijos y las cifras oscilan entre 1,6 hijos por mujer en Cuba y 4,4 hijos en Guatemala (Chackiel, 2004). Si bien el descenso ha sido generalizado y sostenido, persisten disparidades según áreas geográficas y grupos sociales y no hay una clara convergencia entre las tasas según educación y estrato socioeconómico (CEPAL, 2005a).

Los pueblos indígenas son uno de los grupos cuya tasa global de fecundidad (TGF) mantiene sistemáticas diferencias respecto de los promedios nacionales. En el cuadro III.7 se aprecia que las tasas de las mujeres indígenas son siempre más altas que las de las no indígenas, tanto en áreas urbanas como rurales.

<sup>26</sup> La tasa global de fecundidad equivale al número medio de hijos que tendría una mujer durante toda su vida fértil (15 a 49 años), de acuerdo con las tasas de fecundidad por edad del período considerado, que no estuviera expuesta a riesgos de mortalidad desde el nacimiento hasta el término del período fértil. Las estimaciones utilizadas en este trabajo provienen de la aplicación de métodos indirectos (Naciones Unidas, 1986), basados en información censal de hijos nacidos vivos y nacimientos del último año declarados por las mujeres en edad fértil.

**TASAS GLOBALES DE FECUNDIDAD (TGF) DE INDÍGENAS Y NO INDÍGENAS, SEGÚN ZONA DE RESIDENCIA, CENSOS DE 2000**

País <sup>a</sup>	Tasa global de fecundidad (TGF) <sup>b</sup>						Diferencia relativa <sup>c</sup>		
	Total		Urbana		Rural		Total	Urbana	Rural
	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena			
Guatemala	6,5	4,1	5,1	3,2	7,2	5,8	1,6	1,6	1,3
Bolivia	4,7	3,7	3,7	3,3	6,3	5,5	1,3	1,1	1,1
Honduras	5,9	4,2	3,8	3,2	6,4	5,5	1,4	1,2	1,2
Ecuador	5,3	3,0	3,6	2,7	5,8	3,7	1,8	1,4	1,6
Panamá	5,9	2,5	4,0	2,2	6,4	3,3	2,3	1,8	1,9
México	4,2	2,6	3,3	2,4	4,9	3,5	1,6	1,4	1,4
Brasil	4,0	2,4	2,8	2,2	6,2	3,6	1,6	1,2	1,7
Chile	2,5	2,2	2,3	2,2	2,9	2,4	1,1	1,1	1,2

**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

<sup>a</sup> Los países están mencionados en orden decreciente según la TGF nacional. Se excluyen Costa Rica y Paraguay. En el primer caso, no se incluyó en el censo la pregunta sobre hijos tenidos el último año; en el segundo, el dato no estaba disponible en el momento de esta investigación.

<sup>b</sup> Las estimaciones se corrigieron por un factor de ajuste calculado sobre la base de la relación entre el total censal y las cifras oficiales vigentes de cada país para el período 1995–2000.

<sup>c</sup> Cociente entre la TGF indígena y no indígena.

Asimismo, se observa una mayor variabilidad entre países en las poblaciones indígenas, de un promedio de 2,5 hijos por mujer a 6,5 hijos. Si se excluye a Chile del análisis, las tasas indígenas parten de los 4 hijos por mujer, mientras que este es el máximo valor alcanzado por las mujeres no indígenas de los países examinados. Del cuadro III.7 se desprende, además, que los menores niveles de fecundidad a escala nacional no necesariamente suponen mayor convergencia entre indígenas y no indígenas.

Guatemala, Honduras, Panamá y Ecuador presentan tasas de fecundidad más altas para los pueblos indígenas y, en los dos últimos casos, las mayores discrepancias relativas en relación con la población no indígena. En el otro extremo se ubica Chile, cuyas tasas de fecundidad son las más bajas para ambos sectores de la población y, a su vez, revelan las menores diferencias entre la población indígena y la no indígena. En Chile estos resultados son atribuibles fundamentalmente a la aplicación de políticas específicas en el sector de la salud en todo el país desde la década de 1960; en particular, desde la concepción de la modernización vinculada al crecimiento económico y la lucha contra la pobreza, se propició significativamente la expansión de la cober-

tura de los programas de planificación familiar a las áreas rurales, dado que el exceso de hijos se consideró un factor determinante de la pobreza.

Las diferencias observadas no deberían interpretarse en su totalidad como brechas de equidad, puesto que entre los pueblos indígenas una fecundidad alta suele ser un valor ligado a la reproducción y a las necesidades de supervivencia física y cultural, aunque en parte ello se relaciona también con los altos niveles de mortalidad infantil (Pagliaro, 2005; Quidel y Jineo, 1999). Así, las brechas de implementación de los derechos reproductivos deberían evaluarse considerando las brechas entre el número ideal de hijos de las mujeres y parejas indígenas y los hijos tenidos, de acuerdo con los modelos culturales de fertilidad de cada pueblo. En Guatemala, por ejemplo, gracias a las encuestas de demografía y salud se constata, por una parte, un aumento de la demanda insatisfecha de servicios de planificación familiar y, por otro, que el número ideal de hijos entre las mujeres indígenas, que en el año 2002 fue de aproximadamente 5 hijos, es sostenidamente mayor, mientras que entre las mujeres no indígenas es de 3 hijos en promedio (Del Popolo y Oyarce, 2005). Asimismo, las diferencias con la población no indígena

se expresan también en los determinantes próximos de la fecundidad: una nupcialidad más temprana entre las mujeres indígenas, una menor prevalencia del uso de anticonceptivos y una lactancia más prolongada (MSPAS, 2003).<sup>27</sup>

Por otra parte, no se puede desconocer que, por las políticas asimilacionistas e integracionistas, muchos indígenas fueron abandonando sus conocimientos y saberes y adoptando los de la sociedad hegemónica, pero sin posibilidades de acceder en igualdad de condiciones a los bienes y servicios que dicha sociedad ofrecía. Las más afectadas en este proceso han sido las mujeres, lo cual se refleja, por ejemplo, en las altas tasas de mortalidad materna (Rojas, 2006; Montenegro y Stephens, 2006).

Hay estudios en Bolivia, Ecuador y Guatemala que dan cuenta de que las mujeres indígenas, desmintiendo los estereotipos, no rechazan la planificación familiar –de hecho existe un campo de conocimiento tradicional sobre anticoncepción, vinculado principalmente a hierbas medicinales– sino la ideología y forma en que se administra en los programas estatales y biomédicos (Schuler, Choque y Rance, 1994; Enge, 1998). La baja calidad de los servicios y la falta de adecuación cultural han sido señalados por varias organizaciones de mujeres y están incluidos entre las demandas indígenas por sus derechos en materia de salud.

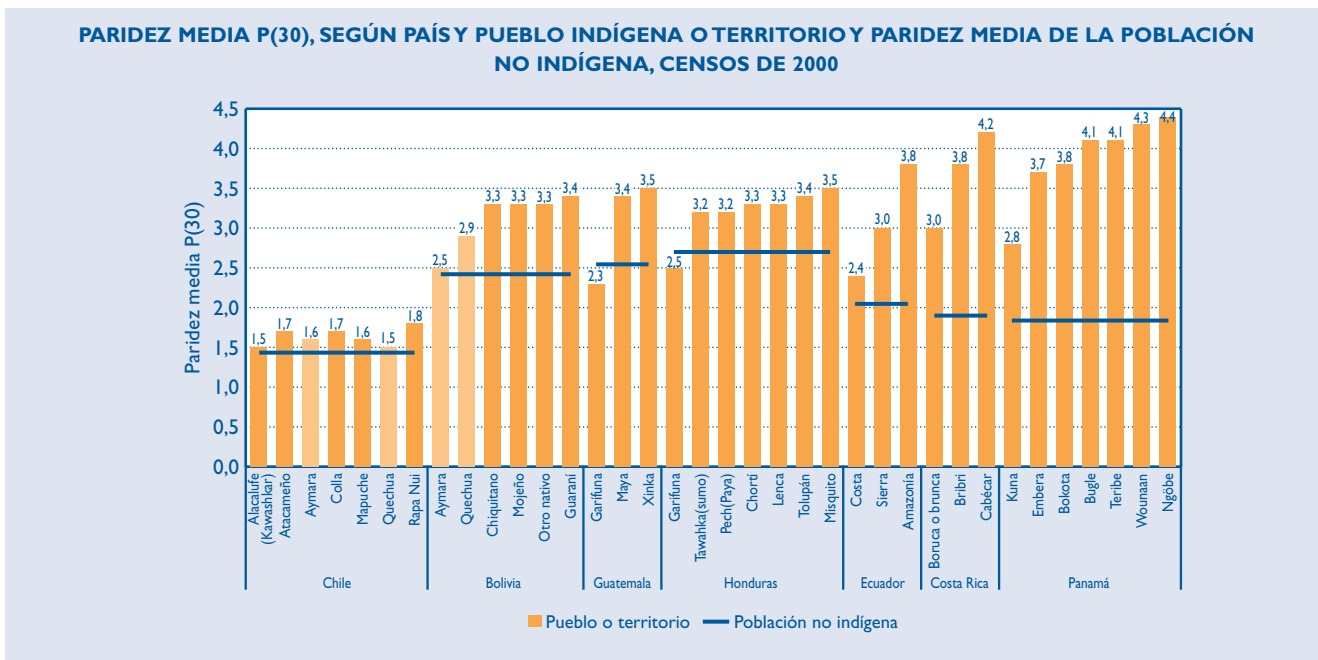
Tampoco debe desconocerse que algunas comunidades aún muestran bastante reticencia al tema, posición que a veces va acompañada de una inequidad de género manifestada en el papel subordinado y de discriminación que sufren las mujeres indígenas (Del Popolo y Oyarce, 2005). No obstante, existen

casos alentadores en la región que demuestran que los problemas de salud reproductiva, así como el enfoque de equidad de género, pueden incorporarse en las políticas indígenas, siempre que se formulen programas participativos en que se promueva simultáneamente el fortalecimiento de las particularidades étnicoculturales, es decir, se favorezca el acceso a la modernidad sin que ello signifique la pérdida de su identidad y sentido de pertenencia, tal como se expresa en el Proyecto regional de alfabetización en temas productivos, de medio ambiente, género y salud reproductiva del CELADE – División de Población de la CEPAL (Hernández y Calcagno, 2003).

El panorama de la fecundidad descrito se torna aún más heterogéneo cuando se analiza la información por pueblo indígena. Para tal fin, por razones metodológicas, se utilizó como indicador la paridez media o número medio de hijos a los 30 años de edad –P(30). En el gráfico III.7 figura una diversidad de situaciones, con un rango de 1,5 a 4,4 hijos por mujer. La variabilidad de la paridez entre los pueblos de cada país es menor que la variabilidad total de todos los pueblos examinados. Más aún, hay determinados pueblos indígenas que comparten territorio entre dos o más países que muestran diferenciales de fecundidad significativos, como se aprecia entre los quechuas y aymara, de Bolivia y Chile (resaltados en el gráfico III.6). Por otra parte, en los estudios nacionales de Bolivia, Ecuador y Panamá se advierte una heterogeneidad territorial, al menos en dos sentidos: la fecundidad suele ser mayor en los territorios ancestrales y los niveles para un mismo pueblo presentan a veces variaciones muy significativas según sus asentamientos; por ejemplo, las mujeres quechuas tienen una fecundidad de 3,8 hijos en La Paz y de 6,1 hijos en Potosí (BID/CEPAL, 2005a–f).

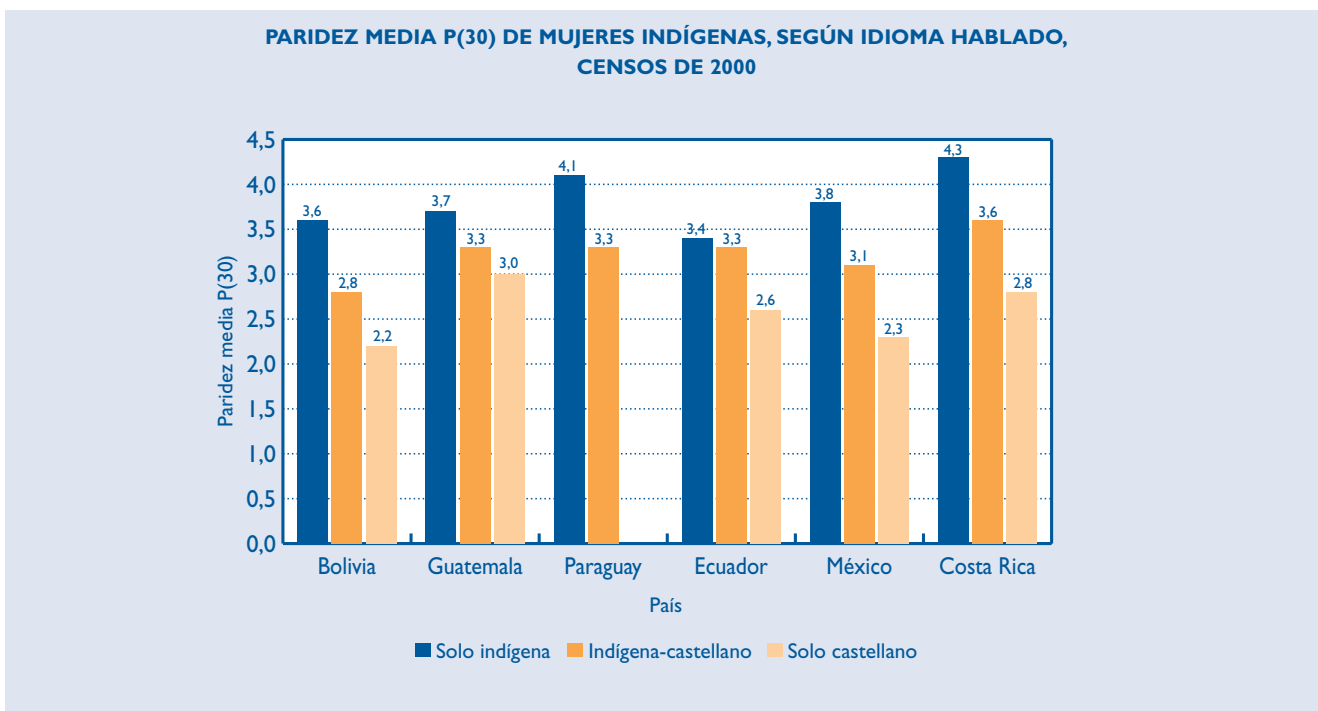
<sup>27</sup> La nupcialidad temprana relativa a la madurez biológica (menarquia) es una característica de las sociedades tradicionales, aunque también hay variaciones entre los pueblos indígenas. A su vez, para muchos pueblos, el nacimiento del primer hijo consolida socialmente la unión (Oyarce, 2004).

Gráfico III.6



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Gráfico III.7



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Es indudable que el contexto social y sanitario de los países en que se insertan los pueblos indígenas incide enormemente en estos resultados. A su vez, se observa una interrelación con los modelos culturales específicos de cada pueblo y su estatus en los países, lo que condiciona el acceso a los bienes, servicios e información. La vinculación entre estos aspectos es compleja, por lo que se requieren investigaciones que permitan comprender cómo se articula en los contextos específicos esta multiplicidad de factores.

En el cuadro III.8 se aprecia que, en efecto, considerando los años de escolaridad de las mujeres como

una variable sustitutiva de la posición socioeconómica y por ende del acceso a los bienes, servicios e información, la fecundidad de las mujeres indígenas es menor cuanto mayor es el nivel de instrucción formal, tal como ocurre con las mujeres no indígenas. Sin embargo, independientemente de la educación, los niveles de fecundidad son sostenidamente más altos entre las primeras, sobre todo en Brasil, Costa Rica, Ecuador, Panamá y Paraguay. Asimismo, para cada tramo de educación las disparidades entre los países son sistemáticamente mayores para las mujeres indígenas. Con todo, se percibe un efecto combinado de las inequidades estructurales y las especificidades culturales.

Cuadro III.8

PARIDEZ MEDIA P(30) DE MUJERES INDÍGENAS, SEGÚN AÑOS DE ESTUDIO, CENSOS DE 2000										
País	Total	Años de estudio						Diferencias relativas <sup>a</sup>		
		Indígenas			No indígenas			0-3	4-6	7 y +
		0-3	4-6	7 y +	0-3	4-6	7 y +			
Guatemala	2,8	3,7	2,9	1,7	3,4	2,6	1,6	1,1	1,1	1,0
Honduras	2,7	3,7	3,1	1,9	3,5	2,8	1,7	1,0	1,1	1,1
Bolivia	2,6	3,6	3,2	1,9	3,4	3,4	1,9	1,1	0,9	1,0
Paraguay	2,4	4,0	3,5	2,9	3,3	2,9	1,7	1,2	1,2	1,7
Ecuador	2,1	3,5	3,1	2,2	2,7	2,6	1,6	1,3	1,2	1,3
México	2,1	3,7	3,1	2,0	3,1	2,6	1,6	1,2	1,2	1,2
Panamá	2,0	4,4	3,9	2,5	2,9	2,8	1,5	1,5	1,4	1,6
Costa Rica	1,9	3,9	3,1	2,0	2,8	2,3	1,5	1,4	1,4	1,3
Brasil	1,7	3,5	2,7	1,7	2,7	2,2	1,2	1,3	1,3	1,4
Chile	1,4	1,9	2,0	1,4	1,8	2,0	1,4	1,1	1,0	1,0

**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

<sup>a</sup> Cociente entre la paridez media de indígenas y no indígenas en cada tramo de educación.

Lo anterior se refuerza al examinar la información desagregada según los idiomas originarios. Del gráfico III.7 se desprende que las mujeres que hablan únicamente el idioma indígena tienen una fecundidad más elevada que las mujeres bilingües y más aún que las que solamente hablan castellano, y alcanzan rangos variables en los distintos países, entre los que Bolivia y Costa Rica registran las diferencias más marcadas. Al interpretar estos resultados se debe tener en cuenta que el idioma o lengua hablada remite a la manera de concebir el mundo, de la que se derivan concepciones particulares sobre los ciclos vitales y la reproducción. Es también fundamental para comprender la salud indígena, ya sea como predictor o sustituto de un modo de vida indígena o como un medio de transmisión del conocimiento en las culturas (Montenegro y Stephens, 2006). Se ha postulado que los pueblos indígenas presentan una situación de bilingüismo asimétrico, en que hablan un castellano instrumental para el contacto y mantienen su lengua en mayor proporción (Ramos y Hernández, 1979). Por lo tanto, un dato relevante para las políticas públicas es que, en los seis países en que se incorporaron preguntas sobre el tema, la gran mayoría de las mujeres indígenas en edad fértil hablan su idioma, ya sea en forma exclusiva o junto con el castellano: Paraguay, un 99,6% de las mujeres entre 15 y 49 años; Guatemala, un 81,7%; México, un 79,7%; Bolivia, un 74,5%; Costa Rica, un 65,1%; Ecuador, un 66,9%.<sup>28</sup> En el caso de Paraguay, estos resultados no sorprenden puesto que uno de los idiomas oficiales es el guaraní.

### **3. MORTALIDAD EN LA INFANCIA Y LA NIÑEZ: INEQUIDADES PERSISTENTES**

En el contexto regional, la mortalidad en las edades tempranas ha descendido sostenida y marcadamente en los últimos 40 años, de una tasa de mortalidad infantil de 102 por 1.000 nacidos vivos a inicios de la década de 1960, a 26 por 1.000 nacidos

vivos en la actualidad (CEPAL, 2006b). Sin embargo, las disparidades entre países persisten e inclusive se constata un aumento en los últimos 15 años (CEPAL, 2006a), que para el período 2000–2005 resulta en un rango que va desde una tasa de mortalidad infantil de 6 por 1.000 en Cuba a 59 por 1.000 en Haití. En general, los países más pobres de la región presentan los riesgos más altos de muerte temprana y, pese a las menores tasas, la heterogeneidad entre áreas geográficas y grupos sociales se mantiene e inclusive en algunos países aumenta (CEPAL, 2006a).

Uno de los grupos sociales que exhiben las mayores desigualdades son los pueblos indígenas, reflejo de la inequidad estructural que se mantiene hasta la actualidad en las sociedades latinoamericanas. Si bien las probabilidades de morir en la infancia y la niñez de los pueblos indígenas muestran una tendencia descendente en los últimos 15 años, los datos permiten afirmar que las brechas relativas se mantienen o inclusive, en algunos países, han aumentado (Del Popolo y Oyarce, 2005).<sup>29</sup> Se trata de muertes que en su gran mayoría son por causas evitables, una de cuyas principales es la desnutrición. Más aún, los niños y niñas indígenas que logran sobrevivir pasan a formar parte de la población desnutrida en mayor proporción que la población no indígena. Según datos provenientes de las encuestas de demografía y salud, en Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú, la incidencia de la desnutrición global y crónica de niños menores de 5 años es algo más del doble que la de los no indígenas y la desnutrición crónica varía de un 48% a un 68% entre los primeros y de un 23% a un 37% entre los segundos (Naciones Unidas, 2005a). A su vez, si bien estos resultados están vinculados a la pobreza y a una mayor presencia en sectores rurales, las inequidades entre ambos grupos se mantienen aun cuando se controlan estos factores (Naciones Unidas, 2005a).

Existe consenso internacional de que el cumplimiento de la meta 5 de los objetivos de desarrollo del Milenio, "reducir en dos terceras partes, entre 1990 y

<sup>28</sup> En el caso de Costa Rica, la pregunta de idioma fue incluida únicamente en el cuestionario aplicado a territorios indígenas.

<sup>29</sup> Según las estimaciones indirectas obtenidas con los datos censales para los 10 países incluidos en este estudio y BID/CEPAL (2005a, b y c).

2015, la mortalidad de los niños menores de cinco años" (Naciones Unidas, 2000), solo será posible si los esfuerzos se concentran en disminuir las tasas de los grupos más vulnerables. Por su parte, en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en 1994, se estableció que "los países con poblaciones indígenas deberían lograr que los niveles de mortalidad de lactantes y de niños

menores de 5 años de dichas poblaciones fuesen iguales que en la población en general" (Naciones Unidas, 1995).

La persistencia de una sobremortalidad en la infancia y la niñez de las poblaciones indígenas se presenta en el cuadro III.9, cuyos resultados son elocuentes.<sup>30</sup> Como promedio latinoamericano, la

Cuadro III.9

TASAS DE MORTALIDAD INFANTIL Y EN LA NIÑEZ INDÍGENAS Y NO INDÍGENAS, SEGÚN ZONA DE RESIDENCIA, CENSOS DE 2000 <sup>a</sup>									
País <sup>b</sup>	Mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)						Diferencia relativa <sup>c</sup>		
	Total		Urbano		Rural		Total	Urbano	Rural
	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena			
Bolivia	73,9	53,1	63,3	50,5	85,4	60,2	1,39	1,25	1,42
Guatemala	51,1	41,0	47,2	35,3	52,6	46,7	1,25	1,34	1,13
Paraguay	78,5	37,7	72,1	38,8	79,1	36,3	2,08	1,86	2,18
Honduras	42,6	34,5	28,5	25,1	44,6	41,8	1,23	1,14	1,07
Brasil	39,7	33,9	37,2	31,4	41,8	43,0	1,17	1,18	0,97
Ecuador	67,6	29,8	39,1	24,6	73,8	37,9	2,27	1,59	1,95
México	43,0	26,5	34,2	23,9	47,3	33,7	1,63	1,43	1,40
Panamá	53,4	17,3	31,6	15,7	57,4	19,5	3,09	2,01	2,94
Costa Rica	20,9	11,5	20,4	10,6	21,5	12,3	1,83	1,92	1,75
Chile	12,8	11,5	12,0	11,4	12,7	12,0	1,11	1,05	1,06
País <sup>b</sup>	Mortalidad en la niñez (por 1.000 nacidos vivos)						Diferencia relativa <sup>c</sup>		
	Total		Urbano		Rural		Total	Urbano	Rural
	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena			
Bolivia	96,2	66,6	81,0	62,9	113,1	76,6	1,45	1,29	1,48
Guatemala	67,2	51,9	61,2	43,8	69,6	60,4	1,29	1,40	1,15
Paraguay	109,2	46,5	99,2	48,1	110,0	44,5	2,35	2,06	2,47
Honduras	61,4	48,7	40,1	35,2	64,8	60,3	1,26	1,14	1,07
Brasil	50,0	42,1	46,6	38,6	53,1	54,9	1,19	1,21	0,97
Ecuador	93,4	36,9	49,5	30,3	103,3	47,8	2,53	1,63	2,16
México	63,8	36,2	48,6	32,3	71,3	47,7	1,76	1,50	1,49
Panamá	73,2	18,9	38,2	17,0	79,7	21,7	3,86	2,24	3,68
Costa Rica	24,9	13,7	24,3	12,7	25,7	14,7	1,82	1,90	1,75
Chile	15,3	13,6	14,3	13,5	15,2	14,2	1,12	1,06	1,07

**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

<sup>a</sup> Las estimaciones de cada país se corrigieron por un factor de ajuste calculado sobre la base de la relación entre el total nacional censal y las cifras oficiales vigentes.

<sup>b</sup> Los países están mencionados en orden decreciente, según las tasas de mortalidad infantil y en la niñez correspondientes al total nacional.

<sup>c</sup> Cociente entre la tasa de mortalidad indígena y no indígena.

<sup>30</sup> En lo que sigue se denominará mortalidad infantil a la probabilidad de morir entre el nacimiento y el primer año de vida  $-q(1)-$  y mortalidad en la niñez a la probabilidad de morir entre el nacimiento y los cinco años de vida  $-q(5)-$ . Las estimaciones se obtuvieron a partir de la información censal sobre hijos nacidos vivos y sobrevivientes tenidos por las mujeres entre 15 y 49 años de edad, utilizando métodos indirectos (Naciones Unidas, 1986).

mortalidad infantil de los niños indígenas es un 60% mayor que la de los no indígenas, 48 por 1.000 nacidos vivos con relación a 30 por 1.000, respectivamente. La brecha es aún mayor en lo que respecta a la probabilidad de morir antes de los 5 años de vida, con una sobremortalidad del 70%. En este sentido, puede decirse que ningún país latinoamericano ha alcanzado la meta establecida en la Conferencia sobre la Población y el Desarrollo en cuanto a eliminar las desigualdades entre indígenas y no indígenas.

Los resultados también revelan que la divergencia entre las poblaciones indígenas de los distintos países es muy superior al rango observado para las poblaciones no indígenas. En las primeras, los casos extremos son Bolivia y Paraguay, cuya población tiene las más altas probabilidades de morir en la infancia y en la niñez, y Chile y Costa Rica, que registran las más bajas, comportamiento que se extiende a las áreas urbanas y rurales. En el caso de Chile, que acusa los niveles más bajos de mortalidad infantil y en la niñez y las menores diferencias entre grupos étnicos, estos resultados son atribuibles a la expansión de los servicios de salud en el área rural de manera sistemática desde la década de 1960 (Taucher, 1997); una particularidad de los programas consistió en incluir en las áreas indígenas a agentes de salud pertenecientes a la propia comunidad. Pese a estos logros, una desagregación territorial y por pueblo indígena permite constatar mayores inequidades con respecto a la población no indígena (Rojas, 2006; Oyarce y Pedrero, 2006).

Otro hallazgo en términos de las desigualdades es que una mortalidad baja para el total del país no necesariamente conlleva una mejor situación para los pueblos originarios. Dicho de otra manera, no se observa una correlación entre los niveles nacionales de mortalidad temprana y las brechas relativas entre indígenas y no indígenas. Paraguay, Ecuador y Panamá son países de alta, media y baja mortalidad, respectivamente, y a su vez presentan las mayores brechas entre los riesgos de muerte, ya que las tasas de los niños indígenas duplican y triplican a las de los no indígenas. En los demás países la situación varía,

pues mientras en Costa Rica casi se duplica, en Bolivia y México la mortalidad infantil es en promedio un 50% mayor para los pueblos indígenas y en los cuatro países restantes (Brasil, Chile, Guatemala y Honduras) se registran las menores discrepancias entre indígenas y no indígenas. Un factor crucial a la hora de interpretar estos resultados es la ubicación territorial de los grupos indígenas. Como se señaló en el apartado anterior, en Ecuador, Paraguay y Panamá la gran mayoría de la población indígena es rural, no así el resto de la población.

Está ampliamente documentado que el riesgo de muerte a edades tempranas es más bajo en las zonas urbanas que en las rurales, tendencia que se corrobora también para los pueblos indígenas, tal como se aprecia en el cuadro III.9. No obstante, las brechas entre indígenas y no indígenas son sistemáticas y sus magnitudes variables. Inclusive, en algunos países (Brasil, Costa Rica, Guatemala, Honduras), la sobremortalidad de los niños indígenas es relativamente más alta en el medio urbano, lo cual evidencia que se trata de un fenómeno complejo en donde intervienen aspectos tanto de acceso ("oferta" de servicios), como de accesibilidad cultural y demanda.

En Bolivia es evidente que la mortalidad se reduce cuando el parto se atiende en un centro de salud. No obstante, aun en esas circunstancias, las probabilidades de morir de los niños indígenas antes de cumplir su primer año de vida son mayores que las de los no indígenas (54 y 41,8 por 1.000 nacidos vivos, respectivamente). Asimismo, aproximadamente la mitad de las mujeres indígenas en edad fértil ha tenido sus hijos en centros de salud, mientras que en la población no indígena, cerca del 80% estaría en esas condiciones. En México la situación es similar, pues mientras la población no indígena que recibe atención médica presenta una mortalidad infantil de 26,2 por 1.000 nacidos vivos, para los pueblos indígenas esta probabilidad casi se duplica (42,2 por 1.000).

En Ecuador, para el período 1999–2004, mientras al momento del parto el 74% de las mujeres no indígenas recibieron atención profesional y en

instituciones de salud, solamente el 25% de las mujeres de pueblos indígenas entrevistadas tuvieron esta atención (Centro de Estudios de Población y Desarrollo Social, 2006). En Guatemala la cobertura de atención especializada e institucional en salud es prácticamente inexistente. En efecto, de acuerdo con los resultados de la Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil de 2002, durante los cinco años anteriores a la encuesta, el 84% de las mujeres indígenas y el 42% de las no indígenas tuvieron el parto en su casa y solamente el 19% de las mujeres indígenas y el 58% de las no indígenas fueron asistidas por personal de salud calificado (MSPAS, 2003). En cambio, según un estudio realizado en Guatemala, aun cuando las mujeres indígenas se atiendan en los hospitales y reconozcan que puede ser más seguro, se sienten abandonadas y sin apoyo, el trato es deficiente y los horarios son restrictivos e inconvenientes (Enge, 1998). Haciendo eco de estos hallazgos, extensivos a otros países, la OPS ha propuesto que todas las comunidades indígenas tengan acceso a servicios de salud apropiados en términos de calidad, cultura y género, propiciando un enfoque holístico basado en los ciclos vitales, donde además se incorpore al hombre (OPS, 2004).

El hecho de que los pueblos indígenas de los países considerados se concentren en áreas rurales dispersas, fronterizas y de difícil acceso o en las áreas marginales de las grandes ciudades repercute en los niveles de mortalidad en la infancia y la niñez. La cobertura en salud, ya de por sí baja en las zonas rurales, alcanza los niveles más críticos en las áreas de residencia de dichos pueblos. Por ejemplo, en la Amazonia ecuatoriana se hacen brigadas de salud una vez cada trimestre; en Brasil, en el alto Río Negro, aunque hay dos hospitales, las distancias que separan los asentamientos de los pueblos indígenas supone días enteros de recorrido (Rojas, 2006). Sin embargo, el problema no es únicamente de cobertura sino también que la

atención sanitaria, en general, carece de accesibilidad cultural y lingüística, ya que es inapropiada para las condiciones específicas de los pueblos indígenas (OPS, 2003a; Montenegro y Stephens, 2006).

Lo anterior, en contextos de marginalidad, exclusión y pobreza, se expresa también en que la mortalidad infantil de indígenas monolingües en su idioma es sistemáticamente más elevada que la de los bilingües y más aún que la de quienes ya no hablan la lengua (hecho que se constata con los datos censales de Bolivia, Guatemala, Paraguay, Ecuador, México y Costa Rica). Por otra parte, en respuesta a las exigencias formuladas por las organizaciones con el fin de recibir una atención de salud culturalmente pertinente, respaldada en el enfoque de derechos, se han tomado medidas de distinta índole –con distinto grado de autonomía– para complementar con éxito la medicina tradicional con la biomedicina; tal es el caso de Chile, Colombia, Ecuador, Nicaragua y Perú (véase el recuadro III.6).

La mortalidad en la infancia de cada pueblo indígena al interior de los países también es heterogénea; por ejemplo, los mbya y nivacle de Paraguay y el pueblo quechua de Bolivia registran las mayores probabilidades de morir en la infancia (véase el gráfico III.8). A su vez, los pueblos indígenas que presentan las menores probabilidades son los mapuches y atacameños de Chile (alrededor de 12 por 1.000 nacidos vivos). Uno de los objetivos del Programa de Acción de la Conferencia sobre la Población y el Desarrollo, reafirmado en 2004 por todos los países de la región, era que para el año 2005 la tasa de mortalidad infantil debía estar por debajo de 50 por 1.000 nacidos vivos. Si bien la meta se plantea a nivel nacional y solamente un país de los incluidos en este documento no ha logrado alcanzarla, se advierte que más de la mitad de los pueblos indígenas considerados están por encima de una tasa de 50 por 1.000.

**DERECHOS, SISTEMAS DE SALUD Y MEDICINAS INDÍGENAS: ALGUNAS EXPERIENCIAS EN LA REGIÓN**

Los cambios en el contexto sociopolítico de reformas constitucionales y jurídicas incluyen desde el reconocimiento de las medicinas tradicionales indígenas hasta la autonomía en la gestión de salud. En el marco jurídico internacional, el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la OIT y las resoluciones CD37.R5 y CD40.R6 de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) (ratificadas por todos los países de la región) establecen directrices que facilitan la incorporación de las perspectivas, medicinas y terapias indígenas en la atención de salud. En el Programa de Salud de los Pueblos Indígenas de las Américas (SAPIA) de la OPS se establecen los siguientes principios: enfoque integral de la salud; derecho a la autodeterminación de los pueblos; respeto y revitalización de las culturas indígenas; reciprocidad en las relaciones, y derecho a la participación sistemática de los pueblos indígenas.

A su vez, en el Convenio 169 de la OIT se plantea como marco general que deben ser los propios pueblos indígenas los que tienen el derecho a mantener y promover su integridad cultural, lingüística y territorial. La protección en salud debe entenderse en el contexto general de reconocimiento de los derechos culturales, económicos y sociales de los pueblos indígenas. El Banco Interamericano de Desarrollo, sobre la base del Convenio 169 de la OIT, propone tres dimensiones para evaluar el cumplimiento a este respecto (BID, 2004): si existe o no legislación especial y la garantía de acceso preferencial; si las prácticas tradicionales están aceptadas y bien integradas al sistema nacional de salud, y si los pueblos indígenas tienen garantizada una participación y una autonomía en el manejo de los recursos de salud.

En los países de la región se ha avanzado en distintos grados en el reconocimiento, el fomento y la garantía de estos derechos, pero cabe señalar que en algunos existe un amplio reconocimiento que no se ha traducido en políticas y programas que lo garanticen y en algunos pocos se da la situación inversa (BID, 2004). Sin embargo, dado que todavía se observa una profunda brecha en la implementación de estos derechos, las propias organizaciones han emprendido, en algunos casos con el apoyo de la cooperación internacional, programas culturalmente más apropiados. La Federación Indígena Campesina de Imbabura (Ecuador) ha elaborado un programa en que se combina exitosamente la medicina quechua con la medicina alopática. El centro de salud Jambi Huasi (casa de la salud en quechua) es atendido por doctores indígenas y por el Yachag (shamán). Su trabajo se orienta básicamente a la atención y fortalecimiento de las mujeres indígenas desde una perspectiva respetuosa de los ciclos vitales y las concepciones quechuas sobre la vida. Según datos de la OPS, en el año 1998 se habían atendido cerca de 10.000 pacientes, el uso de métodos anticonceptivos había aumentado de un 10% a un 40% y se había producido una marcada reducción de la mortalidad infantil y materna en Otavalo (OPS, 2003b y 2004).

La Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) ha desarrollado su propia política y programas, en que se considera el fortalecimiento de las medicinas tradicional y de los especialistas, así como la revitalización y el uso de la herbolaria y prácticas medicinales para 120 comunidades de los pueblos ashaninkas, inés, shipibos y konibos (1991); en Panamá (2000) se crea el Instituto Autónomo de Medicina Tradicional Indígena por parte de la comunidad kuna, con el objeto de reconocer y valorizar la medicina tradicional. Las regiones autónomas de la costa de Nicaragua han aplicado sus propios programas interculturales, a través del Instituto de Medicina Tradicional y Desarrollo Comunitario. En Chile existen diversas experiencias con distintos grados de autonomía; entre las más reconocidas en el sur, se encuentran el Hospital Mapuche de Makewe y el Centro de Salud Intercultural Boroa FiluLawen en la Región de la Araucanía, y el Centro Mapu Ñuke, donde funciona el Programa de Salud Willeche (Küme Mogen Rüpü) en la isla de Chiloé. Se trata de iniciativas gestionadas por las propias organizaciones indígenas e insertas en sus territorios. En estas instituciones se implementan los programas estatales de salud y, al mismo tiempo, se desarrollan experiencias con prácticas propias, fortaleciendo y revitalizando las medicinas tradicionales. Una iniciativa nueva es el Complejo de salud intercultural de Nueva Imperial (Región de la Araucanía), que consta de un centro de salud occidental (hospital) y un centro de salud mapuche, gestionados en forma autónoma y complementaria y en el que, al igual que en las experiencias anteriores, el financiamiento proviene mayoritariamente del Estado. En el norte del país, en tanto, también se desarrollan iniciativas de complementariedad entre las medicinas indígena y oficial. Un ejemplo son las experiencias en territorio aymara: la Red Comunitaria de Asesores Culturales y el equipo local de salud en la comuna de Putre; la incorporación de médicos tradicionales indígenas en el Consultorio V. Bertín de la ciudad de Arica y la atención del parto en el Hospital de Iquique que incluye elementos culturales. Por último, también existen experiencias en la Región Metropolitana orientadas a personas indígenas urbanas.

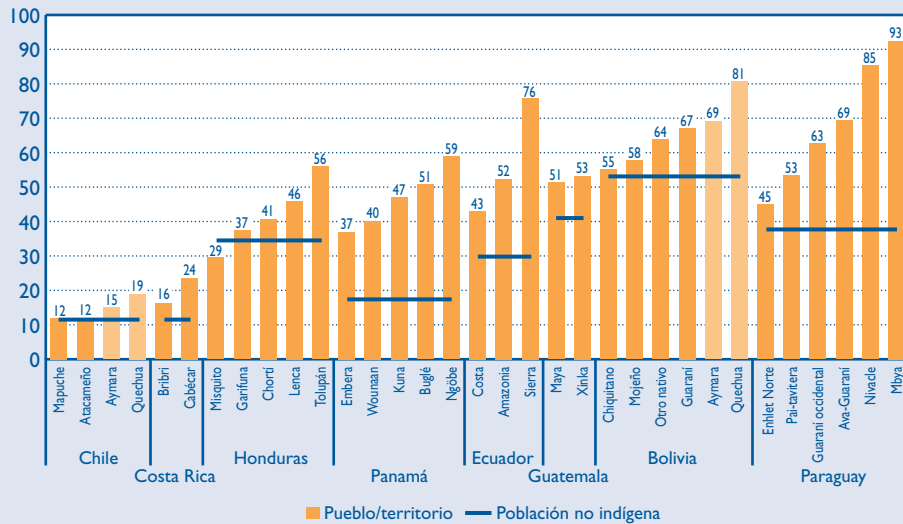
Por último, la evidencia empírica latinoamericana indica que, si bien el reconocimiento constitucional y sobre todo la participación y gestión de los propios pueblos indígenas es importante, no es la única manera de contrarrestar las brechas de implementación. En este sentido, se postula que los pueblos indígenas deben tener acceso a la salud como un derecho

**DERECHOS, SISTEMAS DE SALUD Y MEDICINAS INDÍGENAS: ALGUNAS EXPERIENCIAS EN LA REGIÓN**

universal y a la salud occidental más eficiente y oportuna, siendo al mismo tiempo sujetos de derechos colectivos, en que se les respete sus propios conceptos de salud, enfermedad y curación. Dado que se registra un lento cambio hacia un real ejercicio de la autonomía y de acceso a las esferas de poder de los pueblos indígenas, tomará un tiempo antes de que esta nueva posición sociopolítica se traduzca en mejores niveles de salud, promoviendo el bienestar y la salud que combine los conocimientos indígenas con los beneficios de las medicinas modernas (Montenegro, Stephens, 2006).

**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL.

Gráfico III.8

**MORTALIDAD INFANTIL SEGÚN PUEBLO INDÍGENA O TERRITORIO Y MORTALIDAD INFANTIL DE LA POBLACIÓN NO INDÍGENA, CENSOS DE 2000**


**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

De manera similar a la comparación de la fecundidad según los contextos nacionales, para los pueblos quechua y aymara, insertos en Bolivia y Chile, se constata que en el caso de la mortalidad en la infancia ocurren también diferencias significativas. Así, un niño quechua en Bolivia tiene una probabilidad de morir antes de cumplir su primer cumpleaños de más de cuatro veces la probabilidad de un niño quechua en Chile; entre los aymara el diferencial es un poco más elevado (4,6 veces) (véase el gráfico III.8).

Esta heterogeneidad no obedece solamente a las condiciones estructurales del país de residencia y al acceso a los servicios, sino también a la historia de contacto de los pueblos con el mundo occidental y la protección de los ecosistemas. Desde la llegada de los conquistadores, debido a la introducción de enfermedades a las cuales la población indígena no había estado expuesta, se produjo un colapso demográfico masivo, sobre todo en las comunidades que vivían en la costa tropical, cuya mortalidad alcanzó más del

90% (Kunitz, 1994; Rojas, 2006; Montenegro y Stephens, 2006). Esta situación no es exclusiva del pasado remoto, ya que en pleno siglo XX siguieron produciéndose estragos, como por ejemplo en Brasil, donde desaparecieron alrededor de 60 grupos amazónicos; otros, como los xavanté y nambiquara, han registrado drásticos descensos (Kunitz, 1994; Montenegro y Stephens, 2006). En este sentido, la vulnerabilidad demográfica es aún mayor para los pueblos aislados y pequeños, donde el contagio de enfermedades agudas, que rápidamente se transforman en endémicas, puede significar la destrucción total y explica, en parte, la decisión de algunos pueblos de permanecer lo más aislados posible (Kunitz, 1994; Montenegro y Stephens, 2006).

Las condiciones estructurales de los pueblos indígenas en las sociedades latinoamericanas, que a su vez actúan sobre las variables próximas (factores biológicos, nutricionales y atención médica), contribuyen sin duda al mantenimiento de las brechas.

Tal como se evidencia en el cuadro III.10, la probabilidad de morir en la infancia se incrementa sistemáticamente en las poblaciones indígenas a medida que desciende el número de años de estudio (como una variable sustitutiva de la situación socioeconómica). Aunque esta situación se extiende también a las poblaciones no indígenas, las desigualdades en desmedro de los pueblos originarios se mantienen en todos los tramos de educación y las diferencias relativas incluso tienden a incrementarse a medida que aumenta la instrucción formal. De ello se infiere que los descensos de la mortalidad infantil han sido relativamente más lentos para las poblaciones indígenas, puesto que no basta con un aumento de la educación materna en sí mismo, sino en cómo esta redundará en mayores niveles de decisión, información y destreza en el cuidado de la salud (Muhuri, 1995), que en el caso de los pueblos indígenas involucra una concepción holística y colectiva del bienestar y la salud estrechamente vinculada al mantenimiento de los ecosistemas (Descola, 1986; Quidel y Jineo, 1999).

Cuadro III.10

MORTALIDAD INFANTIL DE INDÍGENAS Y NO INDÍGENAS Y BRECHAS RELATIVAS, SEGÚN NIVEL DE INSTRUCCIÓN DE LAS MUJERES <sup>a</sup>									
Probabilidad	Condición étnica						Diferencias entre la probabilidad de morir en la infancia		
	Indígena			No indígena					
País	0-3	4-6	7 y +	0-3	4-6	7 y +	0-3	4-6	7 y +
Bolivia	92,1	73,2	52,1	72,6	60,1	41,3	1,27	1,22	1,26
Guatemala	52,3	44,5	36,3	48,6	36,6	27,4	1,07	1,21	1,32
Paraguay	78,7	71,8	...	47,4	37,9	29,7	1,66	1,89	...
Honduras	49,7	35,4	18,7	48,5	28,8	15,2	1,02	1,23	1,24
Brasil	44,9	37,2	...	50,9	29,9	21,6	0,88	1,24	...
Ecuador	79,1	63,5	43,1	42,1	34,6	21,4	1,88	1,83	2,02
México	50,9	36,4	25,2	39,4	28,7	19,7	1,29	1,27	1,28
Panamá	64,0	43,3	25,1	27,4	18,0	15,6	2,33	2,40	1,61
Costa Rica	23,7	19,3	...	18,7	11,1	8,9	1,27	1,73	...
Chile	16,1	14,0	11,8	16,0	13,2	11,4	1,01	1,06	1,05

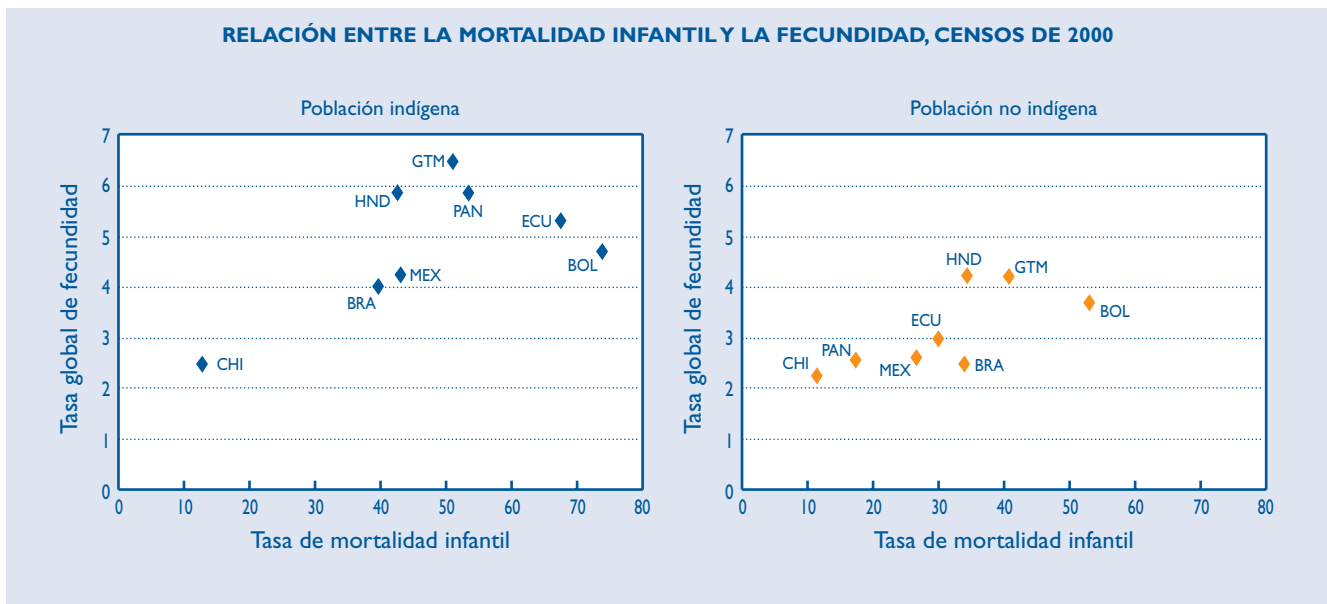
**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, ronda de censos de población de 2000, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

<sup>a</sup> La ausencia de datos significa que las estimaciones no pudieron hacerse por no tener un número de casos suficiente.

Por último, cabe señalar la histórica relación que existe entre los niveles de fecundidad y la mortalidad infantil. En el gráfico III.9 se observa una correlación positiva, como expresión de la interacción que hay entre ambas variables, dado que el descenso de una potencia el descenso de la otra. La baja de la mortalidad en los primeros años de vida, por una parte,

favorece que las mujeres y parejas alcancen el número ideal de hijos con menos nacimientos y, a su vez, la disminución de la fecundidad trae como consecuencia menores riesgos de mortalidad de los niños y sus madres, ligados a la paridez alta y a breves intervalos intergenésicos.

Gráfico III.9



**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

## **E. MIGRACIÓN INTERNACIONAL DE PUEBLOS INDÍGENAS: FRONTERAS MÓVILES E IDENTIDADES COMPLEJAS**

La migración internacional indígena está cobrando mayor importancia, no tanto por sus repercusiones cuantitativas sino por las particularidades de los migrantes indígenas y sus consecuencias políticas vinculadas a los derechos humanos. Este fenómeno está en directa relación con la situación de la tierra, los recursos naturales, los territorios y la territorialidad, en su doble dimensión: como factor de "anclaje" cultural y étnico y como factor de expulsión, debido al empobrecimiento y creciente presión sobre sus tierras y recursos.

**D**ado que se trata de un proceso multicultural y pluriétnico, surge la necesidad de desarrollar nuevos conceptos, para distinguir la migración internacional indígena propiamente tal de la movilidad territorial ancestral de los pueblos.

La información disponible permite comprobar que se trata de una migración principalmente transfronteriza, de la cual se infieren claramente las dos tendencias mencionadas: en algunos casos los inmigrantes indígenas internacionales se asientan en zonas rurales, en áreas que corresponden a los territorios ancestrales de su pueblo, fragmentados por los límites nacionales; en otros casos, se dirigen principalmente hacia las ciudades. Se desprende el carácter no voluntario y colectivo de la migración. Esto favorece el mantenimiento de los lazos sociales y económicos con las comunidades de origen, así como la reproducción sociocultural en los lugares de destino, sustentada en las redes familiares y en la participación en organizaciones que reivindican la identidad étnica.

### **1. UN TEMA EMERGENTE Y POCO CONOCIDO**

Si bien las migraciones han existido desde siempre y están presentes en todas las sociedades y culturas, ya sea como emisoras o receptoras, las nuevas circunstancias producidas por la economía global las han intensificado –como nunca antes–, dándoles otro significado y contenido (Martínez, 2003). En las últimas décadas se ha registrado un fuerte aumento de la emigración internacional en la región, fundamentalmente hacia países de América del Norte y Europa (Martínez, 2003).

Sobre las migraciones internacionales se han producido abundantes estudios y publicaciones (Portes, 2005); no obstante, el tema de las migraciones internacionales de los pueblos indígenas ha recibido muy poca atención. Solo recientemente ha surgido con fuerza, en especial desde las propias organizaciones indígenas, que han puesto de relieve la necesidad de conocer, comprender y considerar la migración

indígena, no solo en su magnitud, características y dimensiones cuantitativas, sino sobre todo en las situaciones de vulnerabilidad y exclusión, y sus consecuencias en los derechos humanos (Medina, 2006; Martínez, 2006; Espiniella, 2006). La comunidad internacional también ha reaccionado a los desafíos políticos que plantea la migración de la población indígena para los países de destino y de origen y ha recomendado elaborar estudios sistemáticos –tanto cuantitativos como cualitativos– de las dinámicas, rutas, razones y efectos de la migración internacional en la vida de los pueblos indígenas. De esta manera, constituye en la actualidad un tema prioritario para investigadores, académicos, organismos internacionales y pueblos indígenas (Stavenhagen, 2006; Kyle, 2000; Kearney y Besserer, 1999; Fox y Rivera-Salgado, 2004; Naciones Unidas, 2006c; Espiniella, 2006).

## **2. ANTIGUAS PRÁCTICAS, DETONANTES COMUNES Y DESTINOS LEJANOS**

Desde una perspectiva etnohistórica, la movilidad territorial de los pueblos indígenas parece haber sido una constante desde antes de la llegada de los españoles. En aquella época, la mayoría de los pueblos indígenas se encontraban en un continuo en uno de cuyos extremos se ubicaban los grupos con economías cazadoras y recolectoras y, en el otro, los que ya habían desarrollado la agricultura y la ganadería (Aylwin, 2002). En mayor o menor medida, la mayoría combinaba ambos tipos de economía para obtener alimentos. Incluso, en el caso de economías agrícolas, los pueblos dependían de períodos de abundancia y escasez que los obligaba a desplazarse, ya fuera en busca de otros alimentos o de nuevas tierras y cultivos. De hecho, algunos autores han planteado que las movilizaciones temporales, especialmente las de tipo trashumante, fueron (y siguen siendo) una manera de vivir, una práctica y un "habitus" (Bourdieu, 1996) notablemente ligado a la reproducción social y biológica.

Como ya se señaló en la sección anterior, la insuficiencia de medios para sobrevivir en sus territorios, los problemas relacionados con la tenencia de la tierra, la crisis de la economía campesina cada vez más vinculada a los mercados internacionales, junto con la exclusión y toda suerte de conflictos y violaciones a los derechos humanos, son factores que se han citado sistemáticamente como las principales causas que empujan a los pueblos indígenas a abandonar –temporal o definitivamente– sus comunidades de origen, buscando nuevos destinos (Espiniella, 2006; Naciones Unidas, 2006c). Luego, la movilidad sería el último recurso para la supervivencia biológica y también cultural y no solo para buscar mejores oportunidades de vida.

Sin embargo, la estrecha relación entre emigración, etnia y pobreza puede reproducirse en los lugares de destino. Así, la discriminación puede expresarse en términos económicos, ya que los indígenas trabajan en el mercado laboral informal y son relegados a los niveles más bajos; en términos sociales, dado que, sobre todo los indocumentados, enfrentan actitudes racistas y de discriminación por parte del resto de la población, y en términos políticos, porque la mayoría de los migrantes se ven privados de sus derechos ciudadanos plenos, tanto en el país de origen como de destino (Fox y Rivera-Salgado, 2004).

Si bien no se puede identificar un patrón único, los itinerarios migratorios se inician por migraciones temporales y cíclicas, en que los migrantes permanecen largos períodos en los lugares de destino, hasta que algunos finalmente se establecen definitivamente allí, aun sin perder el contacto con la comunidad de origen. Los circuitos descritos –sobre todo en el caso de México y algunos lugares de Guatemala y Ecuador– se caracterizan por migraciones sucesivas (o en etapas), principalmente hacia las grandes ciudades, desde donde se desplazan progresivamente y a través de redes familiares, con destino a otros países (Velasco, 1998, 2002; Torres, 2005; Castillo, 1993, 1997), tal como se ilustra en el recuadro III.7.

### ITINERARIOS MIGRATORIOS: LA MIGRACIÓN DE LOS NAHUAS DE TEMALAC A PUERTO VALLARTA EN MÉXICO Y A WAUKEGAN, ILLINOIS, ESTADOS UNIDOS

González Chévez (s/f) describe de manera detallada el itinerario por el cual los indígenas nahuas de Temalac, México, se han ido trasladando y reproduciendo en dos localidades: Puerto Vallarta en México y Waukegan, Illinois. En la década de 1970 se produjo un éxodo masivo a Veracruz para el corte de la caña y posteriormente al norte, a Nayarit, como peones agrícolas. Para la década de 1980, la migración cíclica no fue suficiente y se produjo una migración comunitaria de tipo permanente a Puerto Vallarta. Los que emigraron, menos educados y acostumbrados a los trabajos temporales de las labores agrícolas, se transformaron en mano de obra versátil, comercializando artesanías para turistas. En este primer circuito, la migración ha sido exitosa en términos económicos y socioculturales, ya que la identidad étnica y la lengua se han mantenido, principalmente a través de estrechos vínculos con la tierra natal, expresados en la participación y contribución económica en las fiestas patronales.

A fines de la década de 1980, aprovechando lazos de parentesco y etnicidad con campesinos de Puebla, se inicia una primera migración a Estados Unidos, que se caracteriza por ser familiar o en pareja. Todos los inmigrantes entran de manera ilegal e ingresan al medio laboral en Waukegan, Illinois. Si bien la migración ha sido exitosa en términos laborales debido a que la mano de obra es flexible y barata, a lo que se suma su capacidad de trabajo, se han producido cambios estructurales en todos los ámbitos de la vida comunitaria (económica, religiosa, social, política y de salud), lo que reduce las posibilidades de mantener la identidad cultural.

**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de Lilian González Chévez, *Anclajes y transformaciones culturales de un pueblo Náhuatl en transición, el caso de Temalac*, Guerrero, México, D.F., Departamento de Antropología, Universidad Nacional Autónoma de México.

Actualmente, en un mundo cada vez más globalizado, prácticamente no existe un grupo indígena que no recurra a la migración para su reproducción económica y social. No obstante, los destinos y volúmenes de las corrientes migratorias, las distancias que se recorren, las temporalidades, los ciclos y las actividades que desarrollan en los lugares de atracción varían de un pueblo a otro. Asimismo, esta heterogeneidad se reproduce en las comunidades de destino, tornándose el panorama aún más complejo, puesto que, además del estatus del pueblo indígena en su lugar de origen, interviene el contexto sociopolítico del país donde se asientan.

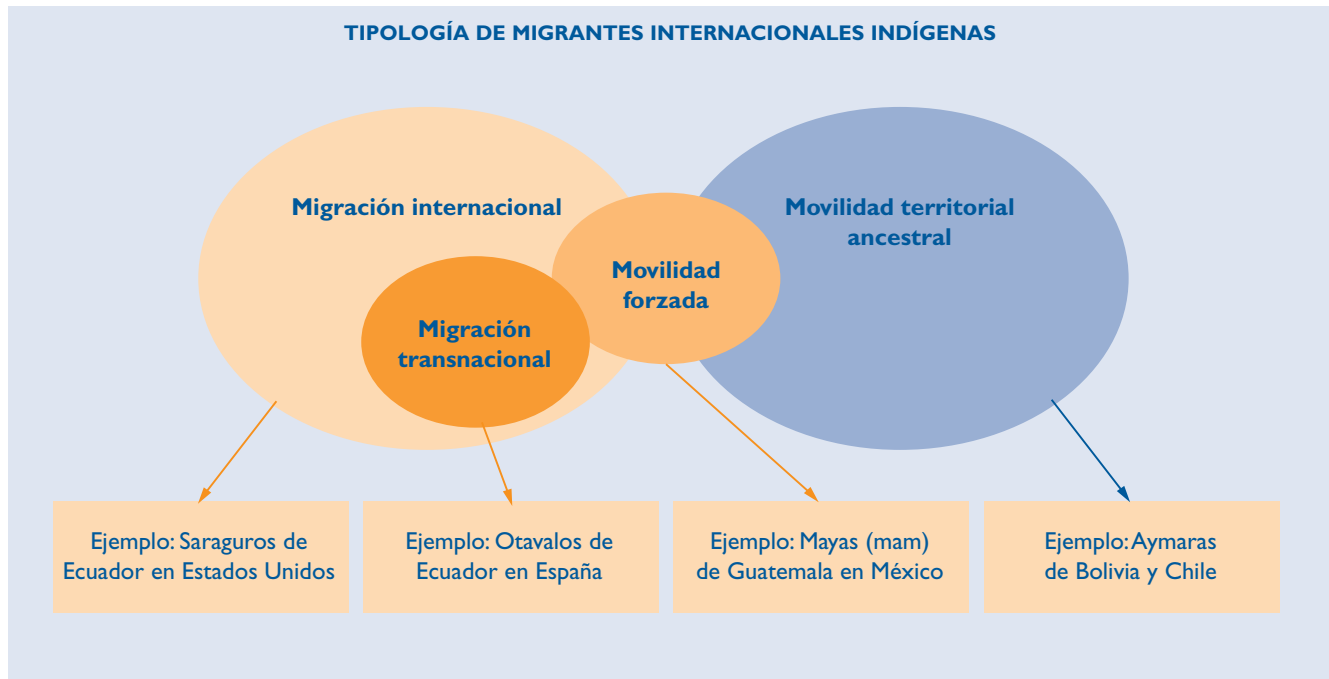
### 3. LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL: TIPOS, SIGNIFICADOS Y CONTEXTOS

Los migrantes indígenas no constituyen un grupo homogéneo, ni en términos de pueblos, ni de culturas, ni en los lugares de origen ni de destino. Esta heterogeneidad debe entenderse en estrecha relación con dos fenómenos: el incremento de la migración

internacional y los distintos movimientos de reelaboración étnica y cultural. La trama y densidad de estos procesos, tanto en las comunidades de origen como en las de destino, producen una "diáspora" indígena compleja, multifacética y dinámica, sin que hasta el momento se conozcan en profundidad sus contenidos y particularidades (Fox y Rivera-Salgado, 2004).<sup>31</sup>

Varios autores –incluidas las propias organizaciones indígenas– han señalado la necesidad de elaborar nuevos conceptos para comprender la migración internacional indígena, partiendo de la base de que se trata de un proceso multicultural y pluriétnico (Fox y Rivera-Salgado, 2004; Naciones Unidas, 2006c) y distinguiendo además los procesos migratorios de la movilidad territorial ancestral. En este sentido, aquí se propone la clasificación esquematizada en el gráfico III.10. El primer aspecto que cabe resaltar es la distinción entre migración internacional y movilidad territorial ancestral, por los significados y las consecuencias en términos de políticas y derechos humanos. A su vez, se deberían considerar, al menos, dos subcategorías en cada una de ellas, a saber:

<sup>31</sup> La noción de diáspora, al igual que otros conceptos análogos (por ejemplo, el de transnacionalismo), sirven para subrayar el sentido de cambio constante en la consolidación de comunidades y flujos migratorios, así como el sentido de creación y recreación de la identidad de los migrantes (López Castro, 2003).



**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL.

**Movilidad territorial dentro de las fronteras étnicas.** Se trata de aquellos pueblos que habitaban un territorio que fue fragmentado por los límites de los Estados–naciones y cuya movilidad, si bien traspasa las fronteras jurisdiccionales internacionales, se produce en áreas territoriales ancestrales dentro de fronteras étnicas donde ejercieron y ejercen el derecho consuetudinario.

**Movilidad forzada, ya sea a través de fronteras jurisdiccionales o dentro de las fronteras étnicas.** Si bien desde un punto de vista estructural se ha postulado que la migración indígena –como migración colectiva y ligada a la supervivencia– no sería voluntaria, se ha mantenido el término específico de "movilidad forzada" para categorizar a los pueblos indígenas que cruzan las fronteras jurisdiccionales o se desplazan dentro de las fronteras étnicas por razones de conflicto armado, violencia generalizada, violaciones de derechos humanos, desastres

naturales o creados por el hombre.<sup>32</sup> En los casos de movilidad forzada a través de las fronteras jurisdiccionales, hay una mayor posibilidad de crear relaciones transnacionales (Portes, 2005).

**Migración indígena transnacional.** Se trata de los migrantes internacionales que –como grupo social, colectivo u organizaciones– han recreado lazos comunitarios más allá de las fronteras nacionales, ampliando las fronteras étnicas. Dos características fundamentales de este tipo de migración internacional son: a) los constantes intercambios entre la comunidad de origen y destino, que trascienden las relaciones comerciales y familiares, y b) la institucionalización de esos lazos a través de organizaciones que los mantienen y recrean (Portes, 2005).

**Migración internacional.** Es la que se refiere a las personas migrantes indígenas que cruzan fronteras nacionales, distintas de las de sus territorios

<sup>32</sup> No se ha usado el término desplazado, pues se refiere únicamente a movimientos de las poblaciones dentro de los límites de un país (aunque correspondería usarlo si se trasladan dentro de las fronteras étnico-culturales). Tampoco se ha usado genéricamente el término refugiado, porque no todos los indígenas que se ven obligados a salir de sus comunidades originales solicitan ser refugiados o tienen esa condición.

de movilidad ancestral y que no mantendrían un vínculo institucionalizado con sus comunidades de origen, aun cuando la identidad étnica y los lazos familiares estén presentes.

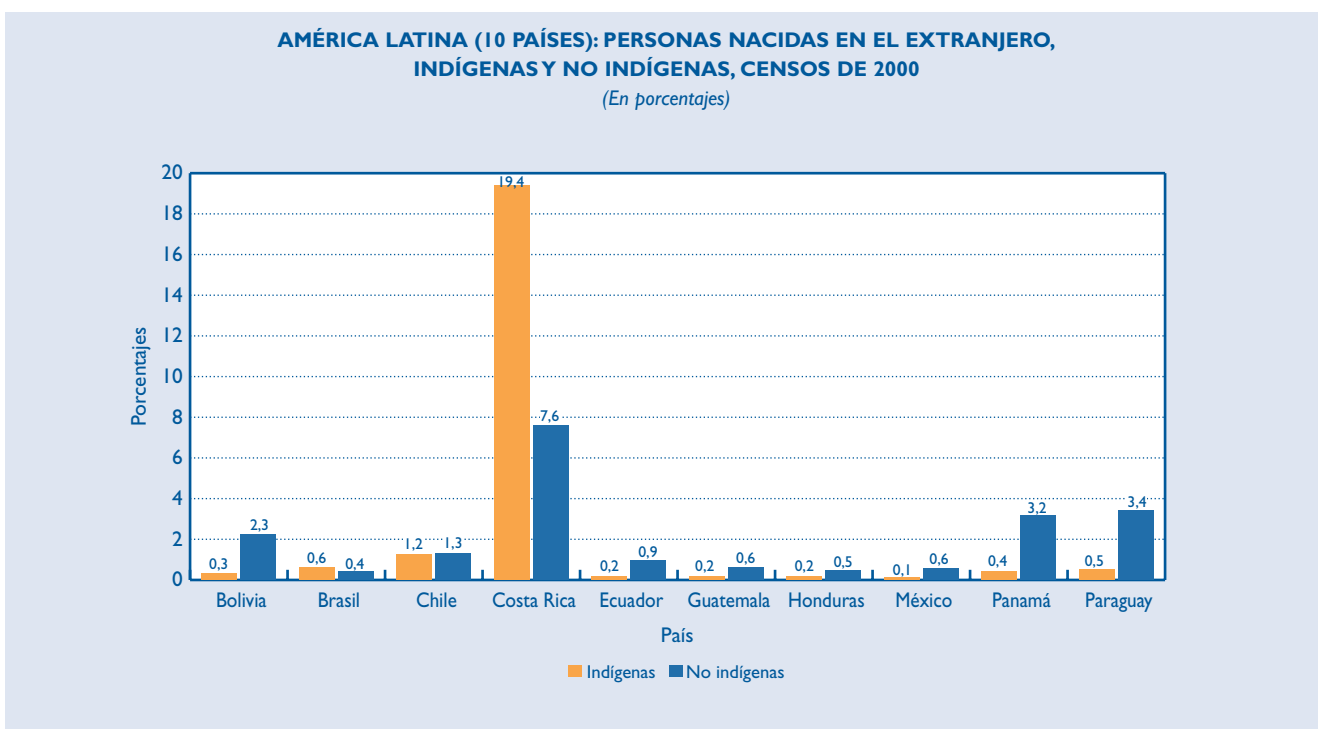
Esta clasificación guiará la lectura de la información disponible, en la medida de lo posible. A través de los censos se ha cuantificado la inmigración internacional "indígena de toda la vida" (es decir, las personas nacidas en un país diferente del que residen), en cada uno de los 10 países seleccionados. Se aclara que esta información puede estar subestimada debido a una probable situación de irregularidad de los migrantes (indocumentados).<sup>33</sup> Por otra parte, en algunos países solamente se puede captar a los indí-

genas nacidos en otro país que pertenecen a los pueblos que residen en el país de destino.

#### 4. MAGNITUDES Y TENDENCIAS: UNA COMPARACIÓN REGIONAL

Los datos del gráfico III.11 ponen de manifiesto una menor propensión de la migración internacional indígena comparada con la no indígena. Una notable excepción es Costa Rica, cuya proporción de inmigrantes internacionales indígenas es más del doble que la no indígena (11,8 puntos de diferencia) y, en menor medida, Brasil (0,21).

Gráfico III.11



**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

<sup>33</sup> Si bien no existen estudios exhaustivos que permitan cuantificar este fenómeno, el CONAPO de México (2001) estimó que un 70% de los inmigrantes indígenas en Estados Unidos estaría indocumentado. Por otra parte, según estudios cualitativos realizados en Estados Unidos sobre los migrantes indígenas mexicanos, guatemaltecos y ecuatorianos, la gran mayoría estarían en esta condición.

Respecto de la magnitud relativa, los inmigrantes internacionales indígenas representan una proporción muy baja de la población indígena de cada país (menos de un 1,3%). Solo en Costa Rica ocurre lo contrario, puesto que un quinto de los indígenas de ese país nacieron fuera de las fronteras nacionales (19,4%). La menor intensidad de la inmigración internacional indígena ya se ha descrito en otros estudios y se relaciona principalmente con dos fenómenos: por una parte, el vínculo indisoluble con los territorios, que sirve como factor de anclaje (si bien la necesidad de supervivencia puede impulsarlos a desplazarse fuera de ellos) y, por otra parte, la desventaja estructural que tienen los pueblos indígenas de enfrentar una estrategia incierta y costosa como es la migración internacional. A ello se agregan los riesgos de la ilegalidad y la dificultad de pasar inadvertidos, por la vestimenta, las conductas o el idioma (Castillo, 1993, 1997; Castañeda, Mans y Davenport, 2002). No obstante la menor magnitud de la migración, hay que recordar que se trata de uno de los grupos sociales más vulnerables, donde interactúan pobreza y etnia, dos "etiologías estructurales de la discriminación" (Martínez, 2006).

La magnitud de los inmigrantes en cada país es muy variable y se distinguen al menos cinco grupos de países (véase el anexo III.2). En Bolivia y Costa Rica se registra el mayor número de inmigrantes indígenas internacionales, aproximadamente 17.000 y 12.000 respectivamente; Chile, México y Guatemala contabilizan algo más de 8.000; Brasil, alrededor de 4.500; Ecuador y Panamá, poco más de 1.000; y por último Honduras y Paraguay, menos de 800 inmigrantes indígenas internacionales.

Asimismo, se observa que la inmigración internacional tanto para indígenas como para no indígenas es básicamente intrarregional, coincidente con el patrón ya descrito para el total de población migrante de América Latina (Martínez, 2003). No obstante, entre los indígenas este patrón es más contundente: 9 de cada 10 inmigrantes indígenas provienen de la región, proporción que se eleva a un 99,5% en Costa Rica (véase el anexo III.2).

Honduras y México presentan algunas particularidades con respecto a esta tendencia, puesto que una proporción importante de los inmigrantes nació en Estados Unidos (17% y un 30%, respectivamente). En estos casos podría tratarse, en parte, de una migración de segunda generación, es decir, hijos de los migrantes que se trasladaron a ese país —desde la década de 1950— en el marco de los programas estatales que fomentaban la captación de mano de obra. En el caso mexicano, la migración que proviene desde Estados Unidos es proporcionalmente más elevada entre los no indígenas. Honduras presenta una situación distinta, ya que los inmigrantes que vienen de Estados Unidos lo hacen en igual proporción, independientemente de su condición étnica.

El anexo III.2 permite dar una lectura complementaria, a través del peso relativo de la población indígena inmigrante sobre el total de los inmigrantes internacionales. Es así como se observan dos situaciones generales: en Bolivia y Guatemala, aproximadamente 1 de cada 5 migrantes internacionales es indígena; en el resto de los países los migrantes internacionales indígenas son menos de un 5% de todos los inmigrantes. Cuando se considera solamente a los migrantes procedentes de América Latina y el Caribe, se constata que la presencia de indígenas aumenta en la mayoría de los países, reforzando la idea de una migración intrarregional. No obstante, con la información disponible no se capta el fenómeno de la emigración hacia Estados Unidos, uno de los principales lugares de destino para indígenas mexicanos, hondureños y guatemaltecos, entre otros. Cabe señalar que habría una migración de retorno, que se percibe en Honduras y México, a través de la significativa inmigración de indígenas procedentes de ese país.

Un rasgo característico es que los inmigrantes internacionales indígenas y no indígenas son mayoritariamente hombres, con la excepción de Chile y Guatemala, para ambos grupos, y Honduras para los indígenas. Dado que la mayoría de la migración indígena proviene de América Latina, este patrón de predominio masculino se mantiene en la región, lo

que, cabe aclarar, no ocurre con los inmigrantes no indígenas de procedencia latinoamericana. En este último caso, en siete países los inmigrantes son fundamentalmente mujeres, lo que coincide con la llamada "feminización cuantitativa" regional (Martínez, 2003).

La mayor importancia relativa de los inmigrantes indígenas hombres también se revela en los dos estudios donde se han medido los diferenciales por sexo de la migración indígena, principalmente ligada a las labores agrícolas (CONAPO, 2001; Kyle, 2000). En efecto, este predominio masculino apoya la idea de una migración laboral. No obstante, en los casos de Chile y Honduras que, como se señaló, reciben más inmigrantes de sexo femenino, no se puede descartar que también se vincule a mayores posibilidades de inserción económica, sobre todo en el mercado informal y en el servicio doméstico. Más allá de lo cuantitativo, en todos los casos debería incluirse la perspectiva de género, no solo centrada exclusivamente en las mujeres y en su papel de facilitadoras de la migración a través de las redes familiares, sino considerando que son las relaciones de género las que "organizan" la migración, determinando cómo se lleva a cabo, quién migra y qué funciones le corresponden a cada uno de sus integrantes tanto en el país de acogida como de origen (Martínez, 2003).

Evidentemente faltan estudios acerca de cómo estas relaciones inciden en los procesos migratorios y de qué manera el papel de la mujer en las sociedades indígenas los favorece o los inhibe, así como los efectos sobre el empoderamiento. En términos

estructurales las mujeres indígenas están expuestas a situaciones más graves de vulnerabilidad, como grupo subordinado. Sin embargo, es necesario profundizar en las particularidades de cada pueblo y su contexto, ya que, por ejemplo, en algunos estudios locales mexicanos se sugiere que el contacto con nuevos agentes sociales en los lugares de destino contribuye a la autonomía de las mujeres indígenas. Esta situación se presenta también en algunas comunidades de origen, donde la emigración masculina ha tenido como efecto inesperado que las mujeres asuman roles tradicionalmente reservados para los hombres (Fox y Rivera-Salgado, 2004).

En cuanto a las tendencias, varios autores coinciden en que desde 1990 a la fecha la migración internacional indígena se ha intensificado en magnitud y se ha diversificado en cuanto a los pueblos que migran y los lugares de origen y de destino (García Ortega, 2004; Lewin y Guzmán, 2005; Kyle, 2000; Fox y Rivera-Salgado 2004). Si bien hasta ahora lo que se conoce es fragmentado y parcial, los resultados censales permiten sustentar empíricamente que se trata en efecto de un fenómeno en aumento (véase el cuadro III.11). Este comportamiento se registra tanto en poblaciones indígenas como no indígenas; no obstante, entre las primeras la tendencia es más marcada durante la década de 1990 en Bolivia, Brasil, Honduras y Guatemala. En este último país un 73,7% de los inmigrantes indígenas arribaron durante el período 1990-1995; probablemente se trataría de una migración de retorno desde México, impulsada por el Estado guatemalteco en 1993 (Castillo, 1997).

Cuadro III.11

PORCENTAJE DE INMIGRANTES INTERNACIONALES INDÍGENAS Y NO INDÍGENAS, SEGÚN PERÍODOS QUINQUENALES DE LLEGADA							
País de residencia	Condición étnica	Periodo de llegada <sup>a</sup>					Total
		Antes de 1980	1980–1985	1985–1990	1990–1995	1995–2000	
Bolivia	Indígena	13,9	5,4	9,4	23,0	48,3	100,0
	No indígena	21,1	7,8	8,9	21,1	40,9	100,0
Brasil	Indígena	28,6	12,5	17,1	19,0	22,7	100,0
	No indígena	73,1	5,9	5,0	5,2	10,8	100,0
Chile	Indígena	24,4	6,3	8,3	20,8	40,2	100,0
	No indígena	17,6	6,4	8,9	18,9	48,1	100,0
Costa Rica	Indígena	9,6	6,3	7,1	21,1	55,9	100,0
	No indígena	10,6	7,6	9,1	20,8	52,0	100,0
Ecuador	Indígena	20,7	10,6	9,4	13,6	45,8	100,0
	No indígena	21,7	9,9	9,9	15,1	43,4	100,0
Guatemala	Indígena	0,8	0,4	2,4	73,7	22,7	100,0
	No indígena	12,6	5,0	9,6	38,4	34,5	100,0
Honduras	Indígena	25,1	12,9	8,5	15,6	37,9	100,0
	No indígena	22,9	13,2	10,7	16,8	36,4	100,0
Paraguay	Indígena	35,5	16,8	15,0	15,0	17,8	100,0
	No indígena	27,3	17,7	19,7	16,2	19,1	100,0

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

<sup>a</sup> A fin de homogeneizar la información, se construyeron períodos quinquenales anteriores a la fecha censal de cada país. A modo ilustrativo, en el caso de Bolivia el período 1995–2000 corresponde en rigor a 1996–2001.

## 5. PATRONES HETEROGÉNEOS: ANTIGUOS TERRITORIOS, NUEVAS FRONTERAS Y COMPLEJAS IDENTIDADES

### a) ¿Migración internacional o movilidad territorial ancestral?

El tema de las migraciones en áreas fronterizas o áreas "grises" se ha reconocido por su complejidad. Sin embargo, el caso específico de los pueblos indígenas como unidades étnicoculturales que han sido fragmentadas por límites nacionales es prácticamente desconocido en la bibliografía sobre migración internacional. Estos procesos, iniciados en mayor o menor medida desde la llegada de los

conquistadores, se fueron consolidando hacia fines del siglo XIX, con la creación de los Estados-naciones de Latinoamérica. Sin embargo, curiosamente todavía hoy pueden distinguirse varios grupos étnicos y pueblos indígenas binacionales e incluso trinacionales que han seguido manteniendo lazos culturales y de parentesco (tal como se ilustra en el recuadro III.8). Sin perjuicio de lo anterior, es innegable que, debido a las condiciones y contextos sociopolíticos de los países en los cuales quedaron insertos, estos grupos han adquirido ciertas particularidades (Castillo, 1993). En el Convenio 169 de la OIT se otorga una protección especial a los pueblos indígenas de frontera y se insta a los gobiernos a "tomar medidas apropiadas, incluso por medio de acuerdos internacionales para facilitar los contactos

### UN ÁREA SOCIOCULTURAL COMÚN FRAGMENTADA POR FRONTERAS JURISDICCIONALES: EL CASO DE LOS MAYAS DE YUCATÁN

Al examinar la presencia de guatemaltecos mayas en la frontera con México desde una perspectiva histórica, es posible apreciar que, en la época prehispánica, este territorio era compartido por diferentes pueblos indígenas que interactuaban en una amplia región mesoamericana. Los conquistadores implantaron un modelo de dominación política y social e introdujeron modificaciones en las redes de relaciones e intercambios existentes. Posteriormente, a fines del siglo XIX, se establecieron los límites nacionales entre Guatemala y México, hecho que rompió muchos vínculos; no obstante, las relaciones de parentesco, compadrazgo y amistad, que se mantienen hasta hoy, conforman una dinámica que hace difícil diferenciar las fronteras. Estas raíces étnicas, historia común, proximidad cultural y vínculos afectivos han facilitado un movimiento continuo de migrantes indígenas en México y permitieron los asentamientos de campos de refugiados en este país durante los años ochenta y noventa, en los que se encuentran verdaderas redes de protección social y solidaridad (Castillo, 1997).

**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL.

y la cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras, incluidas las actividades en las esferas económica, social, cultural, espiritual y del medio ambiente" (artículo 32). Asimismo el BID agrega que son medidas relevantes la aceptación de la doble nacionalidad o medidas especiales que faciliten el contacto a través de las fronteras. Solamente dos países de la región garantizan este derecho, Ecuador y República Bolivariana de Venezuela (BID, 2004).

Si bien desde el punto de vista de los Estados soberanos (y de los censos) se podría hablar de migración internacional por el solo hecho de traspasar una frontera física (un territorio jurisdiccional), no lo es si se considera como referencia la unidad étnicoterritorial, puesto que se trataría de movilidad territorial ancestral. De esta manera, la dicotomía entre frontera étnica y frontera nacional se desdibuja si se considera el territorio no solo en su dimensión administrativa jurisdiccional o como espacio geográfico, sino también como hábitat, patrimonio, biodiversidad y base de la identidad (Toledo, 2005). Por otra parte, complicando más el panorama, algunos grupos indígenas tradicionalmente nómadas se movilizan por territorios en que las fronteras nacionales no tienen sentido o son desconocidas para ellos, como ocurre con algunos pueblos de la Amazonia (Naciones Unidas, 2006c).

Al profundizar el análisis y construir una categoría de países limítrofes, se advierte uno de los rasgos más

sobresalientes de la inmigración indígena: su carácter de migración fronteriza. En efecto, en Bolivia, Chile, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá y Paraguay, 9 de 10 inmigrantes indígenas proviene de un país vecino. Una situación distinta ocurre con los inmigrantes no indígenas, salvo Costa Rica, México y Paraguay (véase el gráfico III.12). Si el universo de análisis se restringe a América Latina y el Caribe, prácticamente la totalidad de los inmigrantes indígenas de cada país ha nacido en un país limítrofe. Frente a estas conclusiones se plantea el desafío de distinguir si se trata efectivamente de una migración internacional entre países limítrofes o de una movilidad territorial dentro de fronteras étnicas, como se postuló en una sección anterior. ¿En qué medida es posible visualizar la coexistencia de estos comportamientos en la información disponible?

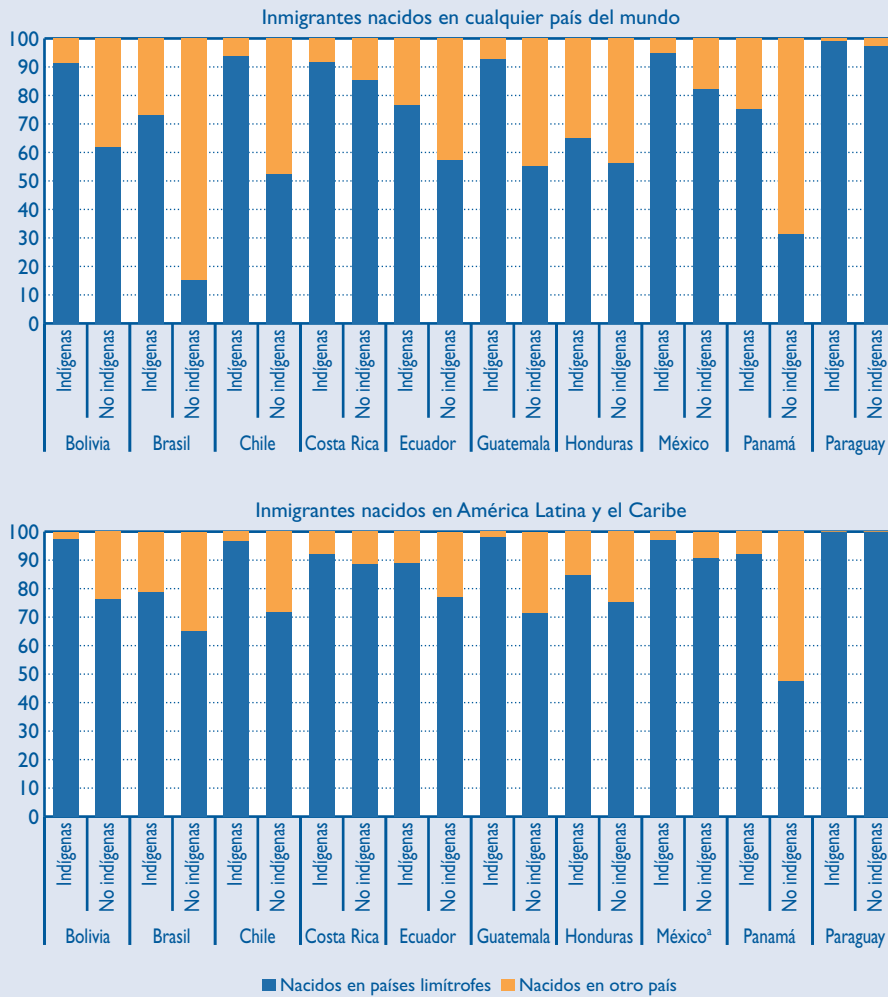
Una primera aproximación se logra examinando los lugares de destino de los migrantes. Se observa que los inmigrantes indígenas se asientan en las zonas rurales en mayor medida que los no indígenas; estos últimos residen mayoritariamente en zonas urbanas (véase el gráfico III.13). La excepción es Bolivia, si bien cabe recordar que en ese país la conformación de aglomerados de población data del período prehispánico y en el Altiplano se concentra uno de los ejes principales del mundo andino. En términos comparativos, los indígenas presentan una mayor variabilidad: en cuatro países los inmigrantes indígenas se asientan predominantemente en áreas rurales, de un 74% a un 93% (Guatemala, México,

Panamá y Paraguay); en otros tres países, el destino sigue siendo rural, aunque en menor proporción, de un 51% a un 62% (Costa Rica, Ecuador y Honduras); por último, en los tres países donde la población indígena se asienta mayoritariamente en zonas urbanas, los inmigrantes indígenas llegan también en su

mayoría a estos espacios (Bolivia, Brasil y Chile). Esta movilidad hacia el campo brinda los primeros indicios de un tipo de desplazamiento ligado a territorios ancestrales, lo cual se intentará ilustrar en un análisis por pueblos indígenas fragmentados por los límites nacionales.

Gráfico III.12

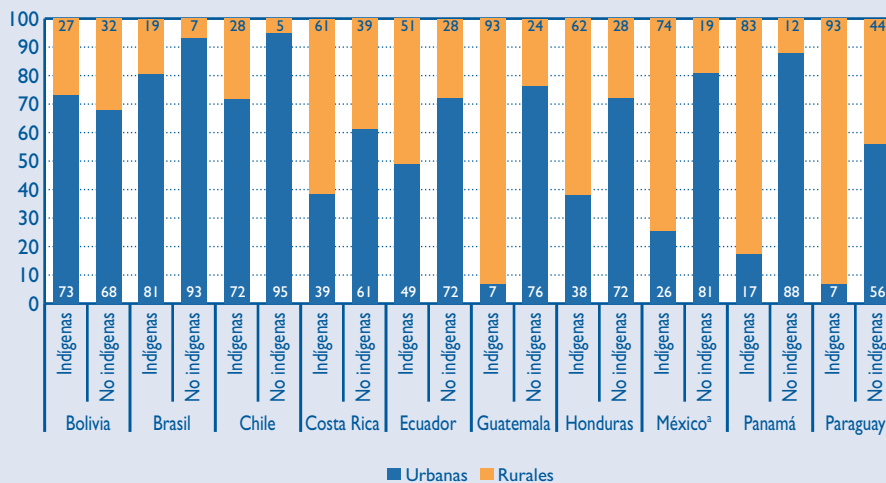
**PORCENTAJE DE INMIGRANTES INTERNACIONALES NACIDOS EN PAÍSES LIMÍTROFES U OTRO PAÍS, POR PAÍS DE RESIDENCIA Y CONDICIÓN INDÍGENA, CENSOS DE 2000**



**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

<sup>a</sup> Incluye también a los inmigrantes procedentes de Estados Unidos.

**DISTRIBUCIÓN DE LOS INMIGRANTES INTERNACIONALES INDÍGENAS Y NO INDÍGENAS EN EL PAÍS DE DESTINO, NACIDOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, SEGÚN ZONA DE RESIDENCIA URBANO-RURAL, CENSOS DE 2000**



**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

<sup>a</sup> Incluye también Estados Unidos.

En los países para los cuales fue posible tener la desagregación por pueblo (pues se incluyó la pregunta en el cuestionario censal), se seleccionaron aquellos con mayor cantidad de inmigrantes indígenas, pertenecientes a pueblos que habitaban territorios que hoy son, desde el punto de vista de la delimitación de los Estados, países limítrofes. El total de inmigrantes indígenas incluidos en el cuadro III.12 representa más de un 85% del total de la inmigración internacional indígena de cada país, excepto en Guatemala, donde los mam y q'anjob'al represen-

tan un 59%. Para cada pueblo, con la excepción de los garífunas, prácticamente la totalidad nació en un país limítrofe.<sup>34</sup> Estos resultados son contundentes en términos de la necesidad de garantizar una protección especial a los pueblos indígenas de frontera y de reconocer su característica de movilidad territorial ancestral –cuando corresponda–, cualitativamente diferente de la migración internacional. Un dato sobresaliente se encuentra en Chile, donde 1 de cada 3 personas quechuas que residen en este país nacieron en algún país limítrofe.

<sup>34</sup> En el caso de los garífunas, se observa una migración internacional propiamente tal, más allá de los países limítrofes, puesto que un 39% de los inmigrantes internacionales garífunas nacieron en Estados Unidos.

Cuadro III.12

INMIGRANTES INTERNACIONALES INDÍGENAS, SEGÚN PUEBLOS DE PERTENENCIA				
País de residencia	Inmigrantes internacionales indígenas, según pueblos			
	Pueblos	Total inmigrantes	Porcentaje sobre el total del pueblo <sup>a</sup>	Porcentaje de nacidos en territorios bi/tri nacionales <sup>b</sup>
Bolivia <sup>c</sup>	Quechua	3 148	0,2	92,6
	Aymara	1 817	0,1	92,7
	Guaraní	574	0,8	90,8
	Chiquitano	442	0,4	83,4
Chile	Quechua	2075	33,6	94,9
	Aymara	4190	8,6	98,9
	Mapuche	1910	0,3	81,4
Guatemala	Mam	2333	0,4	98,5
	Q'anjob'al	2455	1,5	99,3
Honduras	Garífuna	326	0,7	9,5
	Misquito	147	0,3	97,9
	Chortí	244	0,7	92,4
Panamá	Emberá	583	2,6	99,1
	Wounaan	226	3,3	98,1
	Ngöbe	129	0,1	52,7
	Kuna	107	0,2	43,9
Paraguay	Avaguaraní	186	1,3	98,4
	Guaraní occidental	50	2,1	86,0
	Mbya	78	0,5	91,0
	Paitavytera	55	0,4	96,4

**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

- <sup>a</sup> Total de inmigrantes internacionales indígenas de un determinado pueblo con respecto al total de la población de dicho pueblo en el país de residencia.  
<sup>b</sup> Para cada pueblo se identificaron los países donde se ubican los territorios ancestrales. A modo de ejemplo, para el pueblo quechua de Bolivia la cifra corresponde al total de quechuas nacidos en Argentina, Chile y Perú respecto del total de quechuas nacidos fuera de Bolivia y que residen en este país.  
<sup>c</sup> Corresponde a personas de 15 años y más, ya que el censo restringió la identificación del pueblo de pertenencia a este universo.

A partir de estos resultados, cabría preguntarse si, dado que se cruzan fronteras jurisdiccionales, la movilidad se daría dentro de espacios étnicoculturales y, por ende, se trataría de movilidad territorial de pueblos. No es totalmente así, pues depende de si los lugares donde se asienten correspondan a áreas de territorios ancestrales con vínculos socioculturales comunes en esos espacios. Acerca de los lugares de destino, si bien la ruralidad de los inmigrantes indígenas es un indicio, no es evidencia suficiente. Al examinar el lugar de residencia de los inmigrantes indígenas en el caso de algunos pueblos, parecieran darse ambos patrones –migración y movilidad–, incluso para un mismo pueblo. En efecto, en el caso

de los quechuas residentes en Chile, los nacidos en Bolivia se asientan en un 89% en la primera y segunda regiones (Tarapacá y Antofagasta), áreas de territorios ancestrales. Los quechuas nacidos en Perú, en cambio, se dirigen principalmente a la Región Metropolitana (73%). Por su parte, el 90% de los aymaras nacidos en Bolivia y Perú residen en la primera y segunda región de Chile (mayoritariamente en la primera). Por último, de los mapuches nacidos en Argentina, un 52% se asienta en las regiones de la Araucanía, Los Lagos y Bío Bío –áreas del territorio Mapuche–, mientras que un 15% reside en la Región Metropolitana.

No obstante la heterogeneidad, es posible observar también una tendencia que correspondería a migración internacional propiamente tal, hacia las capitales o principales ciudades, entre los cuales los casos de Chile, Brasil, Bolivia y Costa Rica son los más representativos. Sin embargo, cabe señalar que las magnitudes no son tan contundentes comparadas con los patrones de asentamiento de la población migrante no indígena. En efecto, en los países mencionados menos del 30% de los inmigrantes internacionales indígenas residen en las zonas urbanas de las grandes divisiones administrativas que contienen a la ciudad principal del país: un 13% en la provincia de Panamá; un 16% en Santa Cruz; un 20% en la Región Metropolitana de Santiago; un 24% en San José y un 30% en São Paulo. En el resto de los países no alcanzan al 5%. Por otra parte, los migrantes indígenas urbanos siguen, en términos generales, el patrón descrito para la distribución territorial, ya que en general residen en ciudades cercanas a los territorios ancestrales, lo que refuerza la idea de una migración familiar, principalmente a través de redes de parientes (Aravena, 2000).

El caso de Costa Rica –país con una mayor proporción de migrantes internacionales indígenas– parece ser un buen ejemplo de la heterogeneidad y de la necesidad de distinguir entre tipos de migrantes, según los pueblos y sus contextos.<sup>35</sup> En efecto, de un total de migrantes internacionales indígenas, un 39% reside en zonas urbanas y un 61% en áreas rurales (véase el gráfico III.13). De los urbanos, una alta proporción se dirige a San José (62%); si bien se desconoce a qué pueblos pertenecen, la mayoría ha nacido en el país fronterizo de Nicaragua (77%). Por otra parte, de los asentamientos rurales se infieren indicios de una movilidad territorial ancestral: un 55% de los migrantes indígenas internacionales de estas áreas están en Puntarenas y Limón (zonas que contienen la mayoría de los territorios indígenas); estos a su vez nacieron principalmente en el país limítrofe de Panamá. Más aún, de los migrantes internacionales indígenas que llegan a Puntarenas, un 30% reside en los propios territorios indígenas.

La idea de una migración internacional cualitativamente diferente de la movilidad ancestral se aprecia indirectamente en la vigencia de la lengua indígena. Varios estudios revelan que esta disminuye inexorablemente de una generación a otra, por lo menos en términos de magnitud, debido sobre todo a la discriminación, el estigma social y la falta de funcionalidad de estos idiomas en los nuevos contextos urbanos (Albarracín, Alderetes y Pappalardo, 2001). Según los datos censales, en Guatemala y México los inmigrantes internacionales indígenas que llegan a las áreas rurales mantienen la lengua, prácticamente en las mismas proporciones que los no migrantes (alrededor de un 80%); en cambio, en las zonas urbanas, solamente un 25% de los migrantes habla el idioma indígena, mientras que un 70% de los indígenas no migrantes está en esta situación. En Bolivia y Ecuador, los migrantes internacionales indígenas mantienen en menor medida el idioma originario, tanto en zonas urbanas como rurales, aunque en las primeras la vigencia es aún menor. Sin embargo, estos resultados no significan necesariamente una pérdida debida a la migración, puesto que puede ser una situación que anteceda a tal proceso; de hecho, la migración podría ser "selectiva", en el sentido de que migran más los que solamente hablan la lengua oficial.

Esta afirmación pareciera ser válida más bien cuando se trata de migración internacional propiamente tal, puesto que en el caso de la movilidad transfronteriza, la vigencia de los idiomas indígenas puede ser un factor importante y no solo una consecuencia. Las cifras presentadas para Guatemala y México apoyan esta idea y al respecto Castillo (1997) señala que en el caso de los mayas de Yucatán (principalmente el pueblo mam) fue precisamente el compartir una lengua y un área sociocultural común lo que favoreció la migración desde Guatemala a México. Más aún, la importancia de los idiomas originarios como una manera de recrear la identidad cultural en los nuevos espacios de vida ha sido reconocida y es uno de los elementos centrales sobre el cual se organizan las comunidades indígenas transnacionales (véase el recuadro III.9).

<sup>35</sup> Lamentablemente en este país la identificación de los pueblos se hizo solamente en los 22 territorios indígenas.

### LOS KIWCHA OTAVALOS: MIGRANTES INDÍGENAS TRANSNACIONALES

Los kiwcha otavalos de Ecuador han sido considerados un ejemplo de un pueblo indígena que ha establecido comunidades transnacionales en prácticamente todo el mundo. En esas nuevas comunidades, a miles de kilómetros de sus sitios de origen —y por medio de múltiples formas y estrategias de reproducción, recreación y reinención de la identidad étnica cultural—, han dado un nuevo significado a su identidad, en la forma de viajar, de emigrar y de comercializar artesanía en el mundo, ya que estas son las claves con que se han integrado a una economía de mercado globalizado y a la configuración de las culturas transnacionales (Maldonado, 2005).

En este sentido, podría afirmarse que los indígenas kiwcha otavalo fueron capaces de "encontrar los mecanismos más flexibles para anexas lo global a sus propias prácticas de lo moderno" (Appardurai, 2000) y que en su caso la globalización no necesariamente ha significado despojar a los individuos, y menos aún a las colectividades, de su "pasado significativo". Por el contrario, ha potenciado la identidad "kiwcha otavalo", basada en su larga experiencia de artesanos y comerciantes, lo que les ha permitido vivir en cualquier contexto de espacio y tiempo, sin perder la manera apropiada y constitutiva de su identidad étnicocultural (Maldonado, 2005).

Una de las formas en que se han mantenido los vínculos entre las comunidades de origen y las de destino ha sido por medio de organizaciones basadas en la identidad étnica, en que se fomenta el uso de la lengua kiwcha y otras prácticas culturales como la celebración del Inti Raymi (nacimiento de un nuevo año), que actualmente se celebra en más de 20 países. Por otra parte, existe un constante intercambio entre las familias que producen las artesanías en Ecuador y las que las comercializan en los lugares de destino (Kyle, 2000).

**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL.

#### b) Migración internacional indígena: ¿voluntaria o forzada?

Un último aspecto que se ha destacado en la agenda de las organizaciones y de expertos internacionales es cuán voluntaria es la migración indígena (Naciones Unidas, 2006c; Espiniella, 2006). Al respecto se ha planteado que —al estar determinada por factores sociales estructurales y ser colectiva— parecería al menos no comparable a la migración individual libremente elegida. Claramente, en el caso indígena estamos frente a un último recurso de supervivencia, que algunos autores han llegado a calificar de éxodo (González Chévez, *s/f*). Se trata de un aspecto que debe abordarse de manera más integral y que está en directa relación con el tema de los derechos humanos y colectivos de los pueblos indígenas, por las consecuencias que implica.

Lamentablemente los censos de población no son el instrumento adecuado para analizar estos fenómenos, descritos hasta el momento en estudios locales, realizados por organizaciones indígenas y organismos internacionales vinculados al tema de los derechos humanos. En el recuadro III.10 se resumen algunas de las situaciones de movilidad forzada que afectan a los pueblos indígenas de Guatemala y Colombia. Sin embargo, la investigación en esta materia es aún escasa y constituye uno de los principales desafíos tendientes a una mejor comprensión de la migración internacional indígena y el diseño de políticas apropiadas. Más aún, la movilidad forzada, como hecho de violación a los derechos humanos y desterritorialización violenta, requiere de una visibilidad inmediata por sus consecuencias directas sobre la supervivencia de las comunidades y pueblos originarios.

**LA MOVILIDAD FORZADA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE GUATEMALA Y COLOMBIA  
Y SU RELACIÓN CON EL TERRITORIO**

En la primera mitad de la década de 1980 llegaron a México unos 45.000 guatemaltecos campesinos, muchos de ellos indígenas, buscando refugio para salvar su vida de la persecución a que fueron sometidos en sus propias comunidades. Se ubicaron en campamentos a lo largo de la línea fronteriza y, si bien se desconoce cuántos sumaban, se asentaron en forma dispersa en localidades de distinto tamaño y con el apoyo de las poblaciones locales. También se calcula que otros 50.000 se extendieron por toda la región (*American Watch Commitment*).

En Colombia, desde la década de 1990, 12 de 84 pueblos indígenas del país han sido afectados directamente por el conflicto militar entre el ejército, la guerrilla, los narcotraficantes y las empresas mineras. Algunos pueblos han traspasado las fronteras nacionales como último recurso; precisamente, en el año 2000, un grupo de 200 indígenas wounaan se desplazó hacia Panamá. No obstante el peligro, a los pocos meses retornaron a Colombia. Entre 2001 y 2002, un 10% de la población indígena del departamento de Putumayo (estimada en más de 24.000 personas) fue desplazada, algunos de los cuales se vieron obligados a cruzar a Ecuador.

Tanto en el caso de los desplazamientos forzados de indígenas mayas en Guatemala y de indígenas en Colombia, la tierra y los recursos naturales están en la base del conflicto. En el caso guatemalteco, el ejército desplegó contra los indígenas mayas una persecución como colectividades, para apropiarse de sus tierras, con lo cual desplazó a comunidades enteras que se asentaron como refugiados en México y algunos de ellos en Estados Unidos (Castillo, 1993). En el caso colombiano, los pueblos indígenas, "acorralados" en sus propios territorios, se movilizan hacia Panamá y República Bolivariana de Venezuela solo cuando sus vidas están en riesgo. Sin embargo, tan crucial es la lucha por el territorio y el control sobre los recursos (muchos de los cuales están en proceso de reconocimiento y adjudicación), que apenas el conflicto armado disminuye, vuelven a sus comunidades de origen, desechando la posibilidad de adquirir el estatus de refugiado en otros países (ONIC, s/f).

---

**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL.

## **F. DIVERSIDAD Y DESIGUALDAD SOCIODEMOGRÁFICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS: REFLEXIONES PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS EN EL MARCO DE LOS DERECHOS INDIVIDUALES Y COLECTIVOS**

En las últimas dos décadas del siglo XX, la constitución de los movimientos indígenas como actores políticos nacionales y transnacionales es uno de los fenómenos más notables ocurridos en la región, que tendrá efectos de larga duración en las democracias de los países latinoamericanos. En consecuencia, se realizó en la región una primera generación de ajustes jurídicos en materia de reconocimiento. Junto con esas transformaciones, en el derecho internacional de los derechos humanos, obligatorio para los Estados, se han desarrollado estándares mínimos relativos a los derechos de los pueblos indígenas. Su calidad de sujetos de derechos exige un cambio de enfoque, en cuyo marco se promuevan y garanticen sus derechos humanos individuales y se respeten, al mismo tiempo, el derecho a ser colectivos diferentes. Asimismo, se impone una nueva lectura de las inequidades en términos de las brechas de implementación de tales derechos que estas expresan, que suponen elaborar y aplicar políticas y programas tendientes a eliminarlas.

**E**n virtud de lo anterior, surge un segundo elemento crucial: para apreciar las desigualdades que afectan a los pueblos indígenas y efectuar un seguimiento del cumplimiento de sus derechos, es preciso disponer de información oportuna y de calidad sobre las poblaciones indígenas, acorde con las particularidades de cada pueblo y cultura. Las respuestas a las preguntas quiénes son, cuántos son y dónde están sus integrantes adquieren una nueva

connotación política y jurídica, que trasciende el análisis sociodemográfico convencional.

Este nuevo contexto sociopolítico se refleja en el hecho de que prácticamente la totalidad de los países que realizaron su censo en la ronda de 2000 incluyeron al menos una pregunta de identificación étnica. En los ámbitos nacional e internacional se ha llegado al consenso de que el criterio de autoidentificación

coincide con el ejercicio del derecho a reconocerse como indígenas. Además, se requiere no solo la adscripción genérica a la condición indígena, sino también la identificación del pueblo de pertenencia. El examen de la situación de los países de la región permite afirmar que, si bien se ha avanzado en esta línea, resta consolidar este enfoque en la ronda de los censos de 2010. Resulta clave que los Estados fomenten y garanticen la plena participación de los pueblos indígenas en todo el proceso censal.

Aun con sus limitaciones, la estimación de la población indígena de América Latina y el Caribe a partir de los censos supera los 30 millones de personas y exhibe una gran diversidad respecto de su volumen y peso demográfico en cada país, diversidad que se extiende a cada pueblo. Asimismo, existen 671 pueblos reconocidos en los Estados nacionales, con diferentes estatus legales y sociopolíticos y realidades territoriales heterogéneas. Por ello, el desafío para las políticas apunta a la focalización de las intervenciones, considerando las especificidades socioculturales y geopolíticas y, al mismo tiempo, aplicando los mecanismos locales que garanticen el principio de libre determinación de los pueblos indígenas.

Un rasgo común que surge del análisis de la distribución territorial es que refleja el vínculo indisoluble de los pueblos indígenas con el territorio. Así, los principales asentamientos se ubican en áreas vinculadas con las tierras ancestrales, sobre todo rurales. Sin embargo, no es menos cierto que, debido a una serie de factores —entre ellos la pobreza, la presión demográfica, la degradación de las tierras, la invasión de colonos y los intereses de empresas nacionales e internacionales y la falta de servicios básicos—, se está produciendo una migración desde sus territorios de origen hacia centros urbanos u otras zonas rurales, según el pueblo de que se trate. Es decir, la movilidad tiene, por una parte, sus propias especificidades según cada pueblo indígena y, como regla general, no sigue el mismo patrón que la población no indígena. A su vez, la distribución territorial de los indígenas urbanos también se diferencia de las tendencias del resto de la población por una menor concentración en las metrópolis, privilegiando centros urbanos cercanos a sus territorios de origen.

Con todo, en una región altamente urbanizada como América Latina, los pueblos indígenas centran sus demandas en la protección jurídica y la ampliación de sus tierras en espacios rurales, independientemente de la proporción de indígenas que residen en zonas urbanas. Esto responde a la necesidad del control territorial orientado tanto a la conservación y desarrollo de su identidad como al logro de su autonomía y al mismo tiempo plantea a los gobiernos importantes desafíos en materia de políticas públicas y de medidas concretas que promuevan y garanticen el ejercicio de los derechos indígenas. No es tarea fácil buscar el equilibrio entre las demandas indígenas y las presiones del mercado global, con una herencia de discriminación y exclusión hacia estos pueblos. La situación actual en materia de tierras y territorios indígenas se deriva de una serie de factores de responsabilidad de los Estados (Naciones Unidas, 2001) que, junto con la creciente globalización y los acuerdos de libre comercio, dificultan la viabilidad de los proyectos de autonomía centrados en los territorios.

En lo que atañe a los perfiles demográficos se trata, en general, de poblaciones indígenas jóvenes o muy jóvenes, de altos niveles de fecundidad y mortalidad, salvo Chile. Estas situaciones se dan en contextos nacionales en los que el proceso de envejecimiento está más avanzado, aunque las diferencias varían de un caso a otro. Así se plantea la necesidad de que los Estados consideren prioridades diferenciadas en materia de asignación de recursos, sobre todo en lo referente a los sectores de educación y salud. En cuanto a la fecundidad, si bien el promedio de hijos de las mujeres indígenas es sistemáticamente más elevado que el del resto, se aprecia una diversidad de situaciones según países, pueblos y localización geográfica. Es indudable que los condicionantes estructurales, principalmente la posición socioeconómica, que incide en el acceso a los servicios de salud, interactúan con el modo de vida de cada pueblo indígena. A su vez, ello influye en el comportamiento de las llamadas variables próximas de la fecundidad (como el uso de anticonceptivos, la lactancia materna, la nupcialidad), elementos que si no se toman en cuenta limitan aún más el acceso a los

servicios de salud sexual y reproductiva, por falta de accesibilidad cultural y lingüística. Si embargo, los mayores niveles de fecundidad también se deben, en parte, a que el número ideal de hijos es más elevado entre los pueblos indígenas, lo que se relaciona con el papel y significado de la fecundidad en los procesos de reproducción biológica y cultural. Por lo tanto, se trata de ejecutar programas que apunten a eliminar las brechas entre este ideal y la fecundidad observada, articulando los derechos sexuales y reproductivos de los individuos y parejas con los derechos que les corresponden como pueblos.

Las cifras de mortalidad infantil y en la niñez muestran claramente la existencia de inequidad, que se expresa como brechas en el ejercicio del derecho a la salud. Los niveles de mortalidad temprana son sistemáticamente más elevados entre los niños y niñas indígenas que los no indígenas, ya sea en áreas urbanas o rurales. A su vez, los niveles bajos en el ámbito nacional no necesariamente garantizan una mejor situación para los pueblos indígenas; dicho de otra manera, no hay una correlación entre la situación general del país y la de los pueblos originarios. Nuevamente se observa una diversidad por pueblos y ubicación territorial, según el juego entre los determinantes estructurales de discriminación acumulada y la falta de adecuación y pertinencia cultural de los servicios de salud. En este sentido, a fin de superar las brechas de implementación de los derechos y alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio con equidad, no basta con aumentar la cobertura del sistema de salud oficial. También es preciso poner en práctica programas específicos caracterizados por un enfoque intercultural que –partiendo del reconocimiento de una cosmovisión diferente y de una percepción del proceso salud, enfermedad y curación distintiva (derecho a la integridad cultural)– promuevan el diálogo entre el modelo biomédico y el tradicional indígena. En términos generales, los avances en esta materia han sido insuficientes puesto que, hasta el momento, se circunscriben mayormente al reconocimiento valórico del problema en los discursos políticos, más que en los procesos de toma de decisiones y de formulación y aplicación de políticas concretas para reducir la mortalidad en la niñez y eliminar las brechas.

En cuanto a la migración internacional, surge la necesidad de elaborar una conceptualización adecuada, estableciendo al menos dos grandes categorías que distingan la movilidad territorial ancestral de la migración internacional propiamente tal; a su vez, dentro de estas, la movilidad forzada y la migración transnacional. Dado que existen varios pueblos indígenas transfronterizos (al menos 35 en la región andina), es decir, que fueron fragmentados por los límites de los Estados nacionales, se requiere de políticas y medidas especiales para proteger a los pueblos que se encuentran bajo la jurisdicción de dos o tres países, tal como se señala en el Convenio 169 de la OIT.

Los datos disponibles indican que las poblaciones indígenas tienen una menor propensión a migrar que las no indígenas, lo que obedecería al menos a dos razones: el anclaje con el territorio y lo costoso de llevar a cabo una empresa como la migración internacional. Más allá de lo cuantitativo, se ha reconocido la mayor vulnerabilidad de los migrantes indígenas, debido a las condiciones de pobreza, exclusión y discriminación, que muchas veces se reproduce y agrava en los sitios de llegada, especialmente en el caso de las mujeres y los niños. Por otra parte, el efecto no es solamente individual sino también colectivo, ya que afecta a las comunidades de origen y a las de destino.

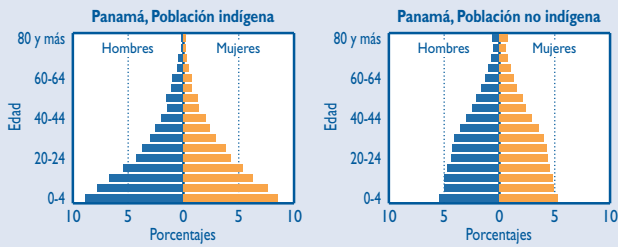
En líneas generales, se observa que los inmigrantes indígenas provienen prácticamente en su totalidad de países limítrofes, fenómeno que se intensificó en la década de 1990, principalmente en el último quinquenio. Si no se alteran los factores que lo detonan, las tendencias irían en aumento. Por otra parte, los migrantes indígenas no constituyen un grupo homogéneo, ni en términos de pueblos, ni en términos culturales, ni en los lugares de origen ni de destino, posiblemente tampoco en las motivaciones y circunstancias específicas que los llevan a migrar. Así, al profundizar en el análisis por pueblo de pertenencia se ve más claramente la heterogeneidad, resumida en dos patrones: una migración claramente internacional, representada por los inmigrantes indígenas que se asientan en el medio urbano; y una migración que apunta más a una movilidad territorial ancestral, mayoritariamente rural (variabilidad que

no se observa en la migración no indígena, principalmente urbana). Ello plantea el desafío de que los gobiernos formulen políticas y programas en que se considere la multidimensionalidad de la migración indígena, a fin de maximizar sus beneficios en materia de desarrollo y minimizar los efectos negativos. Dada la particularidad de la migración transfronteriza, en especial la movilidad territorial de los pueblos, las legislaciones de los países limítrofes deberían promover la aceptación de la doble nacionalidad y disponer medidas especiales que faciliten el contacto transfronterizo, reconociendo el derecho consuetudinario al desplazamiento dentro un territorio étnico-cultural anterior al establecimiento de los límites jurídicos de los Estados latinoamericanos.

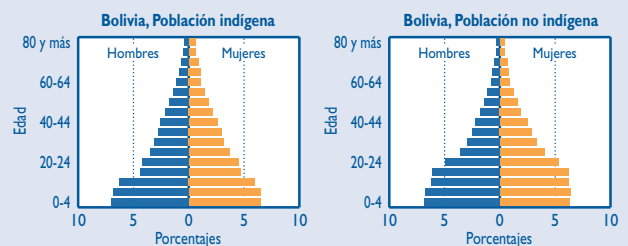
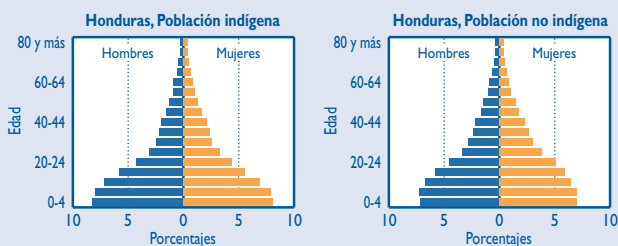
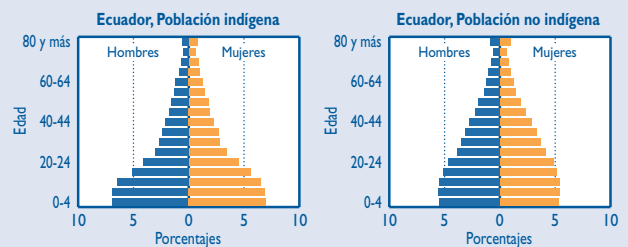
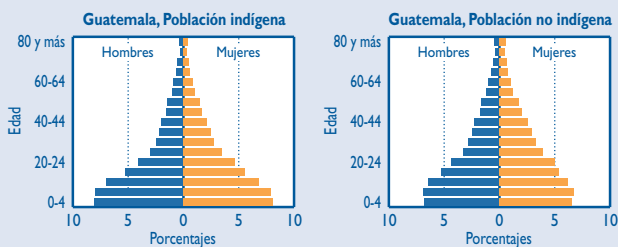
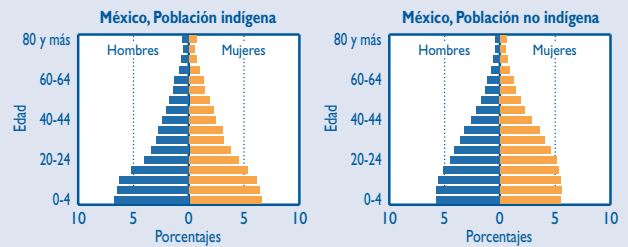
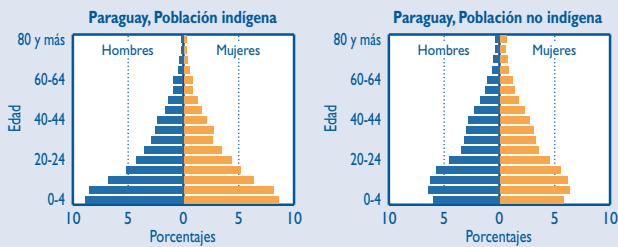
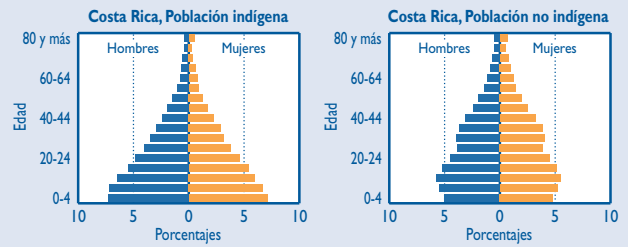
A comienzos del siglo XXI surgen nuevas obligaciones para los Estados en términos de reconocer, promover y garantizar los derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, de acuerdo con el estándar internacional. Según este enfoque, se trata de superar las brechas de implementación de estos derechos, para lo cual se requieren reformas estatales y de políticas que garanticen la plena participación de los propios pueblos y el respeto al principio de libre determinación. El análisis presentado da cuenta del inmenso desafío que ello representa, en vista de la complejidad y heterogeneidad de las dinámicas de la población indígena y de la constante estructural de inequidad y desigualdad que se advierte, en mayor o en menor medida, en todos los países de América Latina.

**ESTRUCTURAS POR EDADES Y SEXO DE LA POBLACIÓN INDÍGENA Y NO INDÍGENA, CENSOS DE 2000**

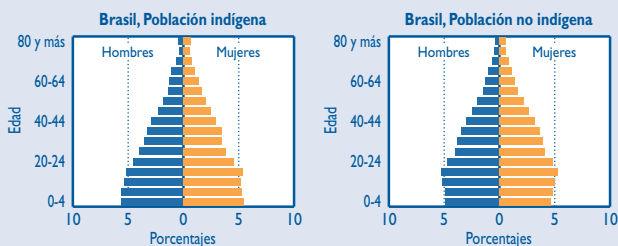
**Grupo 1: Población indígena muy joven**



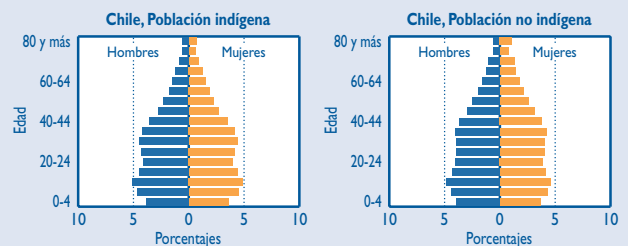
**Grupo 2: Población indígena joven**



**Grupo 3: Población indígena madura**



**Grupo 4: Población indígena envejecida**



**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

País de residencia	Condición étnica	Región de nacimiento												Total de inmigrantes internacionales		
		América Latina y el Caribe				Estados Unidos				Otros países				Hombres	Mujeres	Total
		Hombres	Mujeres	Total	Porcentaje	Hombres	Mujeres	Total	Porcentaje	Hombres	Mujeres	Total				
<b>Bolivia<sup>a</sup></b>	Indígenas	8 009	7 551	15 560	182	182	364	323	265	588	8 514	7 998	16 512			
	No indígenas	94,1	94,4	94,2	2,1	2,3	2,2	3,8	3,3	3,6	100,0	100,0	100,0			
	Porcentaje de indígenas	27 920	27 547	55 467	1 531	1 438	2 969	5 977	5 564	11 541	35 428	34 549	69 977			
<b>Brasil</b>	Indígenas	78,8	79,7	79,3	4,3	4,2	4,2	16,9	16,1	16,5	100,0	100,0	100,0			
	No indígenas	21,8	21,2	21,5	9,6	10,4	10,0	3,2	2,3	2,8	19,4	19,0	19,2			
	Porcentaje de indígenas	2 462	1 693	4 155	9	0	9	173	142	315	2 644	1 835	4 479			
<b>Chile</b>	Indígenas	93,1	92,3	92,8	0,3	0,0	0,2	6,5	7,7	7,0	100,0	100,0	100,0			
	No indígenas	75 899	63 904	139 802	8 116	5 729	13 845	277 661	245 094	522 755	361 676	314 727	676 402			
	Porcentaje de indígenas	21,0	20,3	20,7	2,2	1,8	2,0	76,8	77,9	77,3	100,0	100,0	100,0			
<b>Costa Rica</b>	Indígenas	3,1	2,6	2,9	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,7	0,6	0,7			
	No indígenas	3 898	4 382	8 280	18	13	31	104	108	212	4 020	4503	8 523			
	Porcentaje de indígenas	97,0	97,3	97,1	0,4	0,3	0,4	2,6	2,4	2,5	100,0	100,0	100,0			
<b>Ecuador</b>	Indígenas	60 790	70 008	130 798	4 848	3 811	8 659	25 019	22 321	47 340	90 657	9 6140	186 797			
	No indígenas	67,1	72,8	70,0	5,3	4,0	4,6	27,6	23,2	25,3	100,0	100,0	100,0			
	Porcentaje de indígenas	6,0	5,9	6,0	0,4	0,3	0,4	0,4	0,5	0,4	4,2	4,5	4,4			
<b>Guatemala</b>	Indígenas	6505	5815	12 320	26	31	57	0	0	0	6531	5 846	12 377			
	No indígenas	99,6	99,5	99,5	0,4	0,5	0,5	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0	100,0			
	Porcentaje de indígenas	126 929	127 910	254 839	5 326	3 893	9 219	7 302	5 900	13 202	139 557	137 703	277 260			
<b>Guatemala</b>	Indígenas	91,0	92,9	91,9	3,8	2,8	3,3	5,2	4,3	4,8	100,0	100,0	100,0			
	No indígenas	4,9	4,3	4,6	0,5	0,8	0,6	0,0	0,0	0,0	4,5	4,1	4,3			
	Porcentaje de indígenas	574	557	1 131	31	23	54	67	58	125	672	638	1 310			
<b>Guatemala</b>	Indígenas	85,4	87,3	86,3	4,6	3,6	4,1	10,0	9,1	9,5	100,0	100,0	100,0			
	No indígenas	35 995	37 237	73 232	5 822	5 236	11 058	10 006	8 524	18 530	51 823	50 997	102 820			
	Porcentaje de indígenas	69,5	73,0	71,2	11,2	10,3	10,8	19,3	16,7	18,0	100,0	100,0	100,0			
<b>Guatemala</b>	Indígenas	1,6	1,5	1,5	0,5	0,4	0,5	0,7	0,7	0,7	1,3	1,2	1,3			
	No indígenas	3 836	3 839	7 675	79	119	198	121	120	241	4 036	4078	8 114			
	Porcentaje de indígenas	95,0	94,1	94,6	2,0	2,9	2,4	3,0	2,9	3,0	100,0	100,0	100,0			
<b>Guatemala</b>	Indígenas	13 055	18 785	31 840	2 644	2 575	5 219	2 664	2 129	4 793	18 363	23 489	41 852			
	No indígenas	71,1	80,0	76,1	14,4	11,0	12,5	14,5	9,1	11,5	100,0	100,0	100,0			
	Porcentaje de indígenas	22,7	17,0	19,4	2,9	4,4	3,7	4,3	5,3	4,8	18,0	14,8	16,2			

**INMIGRANTES INTERNACIONALES, SEGÚN PROCEDENCIA, ORIGEN ÉTNICO Y SEXO,  
CENSOS DE 2000**

País de residencia	Condición étnica	Región de nacimiento												Total de inmigrantes internacionales		
		América Latina y el Caribe			Estados Unidos			Otros países			Total	Hombres	Mujeres	Total		
		Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total						
<b>Honduras</b>	Indígenas	297	316	613	70	66	136	25	24	49	392	406	798			
	No indígenas	75,8	77,8	76,8	17,9	16,3	17,0	6,4	5,9	6,1	100,0	100,0	100,0			
	Porcentaje de indígenas	9 623	9 867	19 490	2 554	2 153	4 707	1 774	1 207	2 981	13 951	13 227	27 178			
<b>México</b>	Indígenas	69,0	74,6	71,7	18,3	16,3	17,3	12,7	9,1	11,0	100,0	100,0	100,0			
	No indígenas	3,0	3,1	3,0	2,7	3,0	2,8	1,4	1,9	1,6	2,7	3,0	2,9			
	Porcentaje de indígenas	3 158	2 585	5 743	1 351	1 228	2 579	79	103	182	4 588	3 916	8 504			
<b>Panamá</b>	Indígenas	68,8	66,0	67,5	29,4	31,4	30,3	1,7	2,6	2,1	100,0	100,0	100,0			
	No indígenas	38791	44158	82 949	170 964	169 603	340 567	37 179	31 076	68 255	246 934	244 837	491 771			
	Porcentaje de indígenas	15,7	18,0	16,9	69,2	69,3	69,3	15,1	12,7	13,9	100,0	100,0	100,0			
<b>Paraguay</b>	Indígenas	7,5	5,5	6,5	0,8	0,7	0,8	0,2	0,3	0,3	1,8	1,6	1,7			
	No indígenas	573	504	1 077	16	14	30	46	33	79	635	551	1 186			
	Porcentaje de indígenas	90,2	91,5	90,8	2,5	2,5	2,5	7,2	6,0	6,7	100,0	100,0	100,0			
<b>Paraguay</b>	Indígenas	24 673	28 085	52 758	2 990	2 093	5 083	13 440	9 630	23 070	41 103	39 808	80 911			
	No indígenas	60,0	70,6	65,2	7,3	5,3	6,3	32,7	24,2	28,5	100,0	100,0	100,0			
	Porcentaje de indígenas	2,3	1,8	2,0	0,5	0,7	0,6	0,3	0,3	0,3	1,5	1,4	1,4			
<b>Paraguay</b>	Indígenas	218	216	434	0	1	1	3	0	3	221	217	438			
	No indígenas	98,6	99,5	99,1	0,0	0,5	0,2	1,4	0,0	0,7	100,0	100,0	100,0			
	Porcentaje de indígenas	80 993	75 571	156 564	934	812	1 746	7 568	6 108	13 676	89 495	82 491	171 986			
<b>Paraguay</b>	Indígenas	90,5	91,6	91,0	1,0	1,0	1,0	8,5	7,4	8,0	100,0	100,0	100,0			
	No indígenas	0,3	0,3	0,3	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	0,3	0,3			
	Porcentaje de indígenas															

**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

<sup>a</sup> Corresponde a viviendas particulares ocupadas.