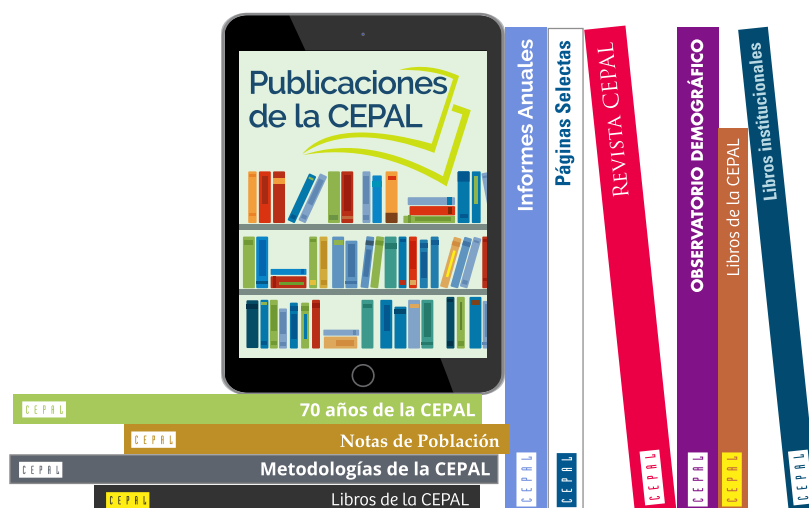


Hacia una **recuperación económica transformadora** de **América Latina-Abya Yala**

Desafíos para garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas

Malva-marina Pedrero

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

Deseo registrarme



www.cepal.org/es/publications



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal



www.issuu.com/publicacionescepal/stacks



www.cepal.org/es/publicaciones/apps

Hacia una recuperación económica transformadora de América Latina-Abya Yala

Desafíos para garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas

Malva-marina Pedrero



FORDFOUNDATION

Este documento fue preparado por Malva-marina Pedrero, Consultora del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del proyecto de cooperación de la CEPAL y la Fundación Ford "Social inequality and the future of workers in Latin America in the context of post-pandemic recovery". La coordinación y supervisión técnica estuvo a cargo de Fabiana Del Popolo, Jefa del Área de Demografía e Información sobre Población del CELADE-División de Población de la CEPAL. El procesamiento de la información censal estuvo a cargo de Mario Acuña, del CELADE-División de Población de la CEPAL, y el de las encuestas estuvo a cargo de Vivian Milosavljevic, de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Paula Sivori colaboró en la recopilación y sistematización de datos.

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

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2023/35
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2023
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.23-00022

Esta publicación debe citarse como: M. Pedrero, "Hacia una recuperación económica transformadora de América Latina-Abya Yala: desafíos para garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/35), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Reconocimientos

El estudio se enriqueció con los aportes sustantivos de: Verónica Azpiroz Cleñan, Tejido de Profesionales Indígenas de Argentina; Manuel Muñoz Millalonco, Lonko de la Comunidad indígena de Nerkón y director de la Fundación Wekimün; Donald Rojas Maroto, Mesa Nacional Indígena de Costa Rica; y, Carlos Altamirano, investigador de World Resources Institute (WRI). Asimismo, se agradecen los valiosos aportes de Heilyn Sanchez, Asociación de Mujeres Kábata Könana Talamanca Cabécar, Costa Rica; Federico Katan, Coordinadora de la Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA); Tuntiak Katan, Coordinadora de la Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA); Wilson Herrera, Consejería de Planes de Vida y Desarrollo Propio de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC); Miguel Guimaraes Vásquez, vicepresidente de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESP); Andrés Tapia, Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE); Tomas Candia Yusupi, Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB); Gloria Marivil C., Cooperativa Mapuche de Ahorro y Crédito Küme Mogen, Chile; Natalia Caniguan, Centro de estudios interculturales e indígenas (CIIR), Chile; Gabriela Torres-Mazuera, CIESAS Peninsular, México; y, Ricardo Morínigo, Tierra Viva a los Pueblos Indígenas de Chaco, Paraguay.

Índice

Introducción	9
I. Los pueblos indígenas han enfrentado la pandemia y sus impactos socioeconómicos desde una posición de vulnerabilidad	13
II. Respuestas estatales para mitigar el impacto socioeconómico de la pandemia sobre los pueblos indígenas	21
A. Algunos antecedentes para aproximarse al gasto fiscal en pueblos indígenas.....	21
B. Medidas especiales adoptadas por los estados para apoyar a los pueblos indígenas en el contexto de la pandemia	32
III. Impactos de la pandemia en los pueblos indígenas y respuestas autónomas para su mitigación	39
A. Una breve aproximación al impacto sanitario de la pandemia.....	39
B. ¿Cómo han respondido los pueblos indígenas a los nuevos escenarios?	43
IV. Los derechos colectivos de los pueblos indígenas en tiempos de pandemia: más allá del derecho a la salud	49
A. La (des)protección de los derechos de los pueblos indígenas durante la pandemia: una revisión de las medidas estatales en 14 países de América Latina-Abya Yala.....	49
B. Conflictos territoriales, violencia y criminalización durante la pandemia.....	62
V. La gobernanza autónoma de los territorios de los pueblos como factor clave para una recuperación sostenible	67
A. La contribución de los pueblos indígenas a la mitigación de los efectos del cambio climático	67
B. La transición energética y los derechos de los pueblos indígenas: situaciones ilustrativas	73
C. El acceso a financiamiento climático y los derechos de los pueblos indígenas	77

VI. Pueblos indígenas en el mundo del trabajo: escenarios previos a partir de indicadores convencionales.....	81
A. La participación económica de los pueblos indígenas	82
B. Un ingreso prematuro y una permanencia más prolongada en el mundo laboral	84
C. Una alta incidencia del empleo informal entre trabajadores y trabajadoras pertenecientes a pueblos indígenas.....	88
D. Un panorama laboral diversificado donde las actividades agropecuarias van en retroceso, pero continúan siendo relevantes en los territorios indígenas de ocupación histórica	93
E. Discriminación salarial que afecta a trabajadores y trabajadoras indígenas.....	97
VII. Proyectar la recuperación económica desde las concepciones de bienestar de los pueblos indígenas y garantizando sus derechos colectivos.....	101
A. Elementos sustantivos de las economías propias de los pueblos indígenas	102
B. Sobre la necesidad de desarrollar un marco conceptual para promover y fomentar las economías propias de los pueblos indígenas.....	106
VIII. Conclusiones y recomendaciones	109
Bibliografía	115
Cuadros	
Cuadro 1 América Latina-Abya Yala (7 países): proporción de población indígena y no indígena en situación de pobreza, según sexo	16
Cuadro 2 América Latina-Abya Yala (5 países): índice de vulnerabilidad en población indígena y no indígena, según tamaño poblacional del municipio de residencia	19
Cuadro 3 México: erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas aprobadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) por ramo administrativo, 2018-2021	23
Cuadro 4 América Latina-Abya Yala (4 países): presupuesto público instituciones rectoras de políticas indígenas	30
Cuadro 5 México: iniciativas económicas financiadas por el Programa para el Bienestar Integral de los Pueblos Indígenas (PROBIPI), 2020-2021.....	37
Cuadro 6 Paraguay: desalojos forzados de comunidades indígenas durante la pandemia (año 2021).....	59
Cuadro 7 América Latina-Abya Yala (6 países): número de proyectos vinculados a industrias extractivas que vulneran los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales y número de comunidades afectadas (2020-2021)	63
Cuadro 8 América Latina-Abya Yala (6 países): principales ataques perpetrados contra comunidades indígenas y locales en el marco del desarrollo de proyectos extractivos y de infraestructura (2020-2021)	64
Cuadro 9 América Latina-Abya Yala (16 países): área ocupada por pueblos indígenas (total, bosques y poco intervenida) y área nacional total de bosques.....	68
Cuadro 10 América Latina-Abya Yala (4 países): objetivos de reducción de las CDN para 2030 y emisiones netas de las tierras de los pueblos indígenas y comunidades locales	70
Cuadro 11 Colombia: proyectos de generación de energía eólica con posibilidad de inicio de ejecución antes de 2030 en La Guajira	76
Cuadro 12 América Latina-Abya Yala (5 países): tasa de participación económica en población indígena y no indígena por sexo y área de residencia.....	82
Cuadro 13 América Latina-Abya Yala (4 países): tasa de participación económica en población indígena y no indígena por municipios agrupados según magnitud de la población total	83
Cuadro 14 América Latina-Abya Yala (9 países): tasa de participación económica en población indígena y no indígena de 15-29 años por sexo.....	84

Cuadro 15	América Latina-Abya Yala (7 países): tasa de desocupación en población indígena y no indígena de 15-29 años por sexo.....	86
Cuadro 16	América Latina-Abya Yala (9 países): tasa de participación económica de la población indígena y no indígena de 65 y + años	87
Cuadro 17	América Latina-Abya Yala (9 países): población indígena y no indígena de 65 y más años que recibe pensiones contributivas	91
Cuadro 18	América Latina-Abya Yala (6 países): población indígena y no indígena de 60 y más años que accede a pensiones no contributivas por sexo	92
Cuadro 19	América Latina-Abya Yala (4 países): PEA indígena ocupada en actividades agropecuarias por municipios agrupados según proporción de población indígena.....	94
Cuadro 20	América Latina-Abya Yala (9 países): PEA ocupada indígena y no indígena por rama de actividad económica según sexo	96

Gráficos

Gráfico 1	América Latina-Abya Yala (9 países): incidencia de la pobreza en población indígena y no indígena	15
Gráfico 2	México: erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas por ramo administrativo, 2018-2021	23
Gráfico 3	Bolivia (Estado Plurinacional de): presupuesto asignado al Fondo de Desarrollo Indígena, 2017-2022	24
Gráfico 4	Bolivia (Estado Plurinacional de): presupuesto asignado a los gobiernos autónomos indígenas originarios campesinos (GAIOC)	25
Gráfico 5	Colombia: AESGPRI a resguardos indígenas 2002-2022	27
Gráfico 6	Panamá: gasto per cápita del programa de inversiones públicas no financieras por entidades territoriales (2017)	31
Gráfico 7	Chile: beneficiarios indígenas y no indígenas del IFE-2020	34
Gráfico 8	América Latina-Abya Yala (6 países): tasa estimada de letalidad por Covid-19 en población indígena y no indígena, al 26 de noviembre de 2021.....	40
Gráfico 9	Colombia: índice de letalidad por Covid-19 en población indígena y no indígena, 18 de agosto de 2022.....	40
Gráfico 10	Chile: tasa de casos confirmados Sars-Cov-2 por comunas agrupadas por proporción de población indígena, desde el 30 de marzo de 2020 al 1 de agosto de 2022.....	42
Gráfico 11	Chile: tasa de casos confirmados Sars-Cov-2 por grandes áreas territoriales, desde el 30 de marzo de 2020 al 1 de agosto de 2022	43
Gráfico 12	Colombia: personas expulsadas de sus territorios por desplazamientos forzados por pueblo de pertenencia, 2020-2021.....	53
Gráfico 13	Costa Rica: agresiones contra comunidades indígenas (2020-2021)	65
Gráfico 14	América Latina-Abya Yala (11 países): líderes y comuneros/as indígenas asesinados/as en el marco de la desprotección de los derechos territoriales de los pueblos indígenas (2015-2021)	65
Gráfico 15	Brasil: superficie deforestada en la Amazonía legal, 2015-2022	71
Gráfico 16	Región amazónica (9 países): estado actual de la superficie boscosa por regímenes de gestión territorial.....	71
Gráfico 17	Ecuador: exportaciones de madera de balsa, 2016-2020	75
Gráfico 18	América Latina-Abya Yala (5 países): tasa de participación económica en población indígena y no indígena por municipios agrupados según proporción de población indígena.....	83
Gráfico 19	América Latina-Abya Yala (8 países): participación de la población indígena y no indígena de 15-24 años en empleos de baja productividad por sexo	85
Gráfico 20	América Latina-Abya Yala (8 países): participación de la población indígena y no indígena de 65 y más años en empleos de baja productividad por sexo.....	88
Gráfico 21	América Latina-Abya Yala (9 países): participación en el empleo informal de trabajadores/as indígenas y no indígenas	89

Gráfico 22	América Latina-Abya Yala (9 países): participación indígena y no indígena en el empleo informal según sexo	89
Gráfico 23	América Latina-Abya Yala (9 países): población económicamente activa indígena y no indígena que no está afiliada a sistema previsional	90
Gráfico 24	América Latina-Abya Yala (8 países): relación entre los ingresos por concepto de pensiones contributivas de la población de 65 y más años y los ingresos de los hombres no indígenas por ese mismo concepto	91
Gráfico 25	América Latina-Abya Yala (9 países): PEA ocupada indígena y no indígena por rama de actividad económica (3 categorías)	93
Gráfico 26	Chile: distribución de la PEA indígena por rama de actividad económica en regiones de área aymara y regiones del área mapuche según zona de residencia	96
Gráfico 27	Colombia: ingreso salarial promedio mensual en trabajadores/as indígenas y no indígenas	98
Gráfico 28	América Latina-Abya Yala (9 países): relación entre los ingresos laborales mensuales percibidos por los hombres no indígenas y los ingresos laborales percibidos por los hombres indígenas y las mujeres indígenas y no indígenas	99

Recuadros

Recuadro 1	Pueblos indígenas de América Latina-Abya Yala: panorama sociodemográfico	14
Recuadro 2	Chile: el impacto socioeconómico étnicamente diferenciado de la pandemia	17
Recuadro 3	Chile: el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)	28
Recuadro 4	Medidas sanitarias específicas adoptadas por los estados para enfrentar la pandemia entre los pueblos indígenas	32
Recuadro 5	Costa Rica: el estanco de trueque virtual productivo	46
Recuadro 6	México: proyecto de Ley General de Consulta de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas. Medidas que requieren el consentimiento previo de los pueblos indígenas	57
Recuadro 7	Procesos de criminalización de defensores y defensoras de la vida y los territorios de los pueblos indígenas: una conceptualización	62
Recuadro 8	Los derechos territoriales de los pueblos indígenas: brechas normativas y de implementación	68
Recuadro 9	Inundaciones y desplazamientos: el caso del pueblo Warao de Venezuela	72
Recuadro 10	El triángulo del litio y las comunidades indígenas	74
Recuadro 11	Pronunciamento de las organizaciones indígenas de la Cuenca Amazónica en el marco del Foro de Bosques Tropicales de Oslo 2022 (extracto)	78
Recuadro 12	La diversificación de la economía aymara en la actualidad, más allá de la tradición: el caso de Chile	94
Recuadro 13	Economías propias de los pueblos indígenas: artículos relevantes de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	101
Recuadro 14	La reciprocidad en el sistema económico guaraní	103

Diagramas

Diagrama 1	América Latina-Abya Yala (3 países): emisiones de CO ₂ evitadas anualmente mediante la seguridad de la tenencia de tierras boscosas indígenas en Bolivia, Brasil y Colombia	69
Diagrama 2	Economías propias de los pueblos indígenas: elementos para una definición	107

Mapa

Mapa 1	Perú: proporción de población indígena y proporción de casos Covid-19 indígenas por departamento, 18 de agosto de 2022	41
--------	--	----

Introducción

“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”, según establece la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en su artículo 3. Así, el derecho colectivo a controlar su propio desarrollo económico depende directamente de las condiciones políticas, normativas e institucionales existentes en los países donde habitan para el ejercicio del derecho colectivo a la autodeterminación. Este, a la vez, se ejerce preferentemente en los territorios tradicionales, por lo que no es posible su materialización sin garantías plenas a los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas, que, como es sabido, no solo involucran derechos de propiedad colectiva sobre las tierras, sino también el control autónomo de los recursos naturales localizados en ellas. Este aspecto medular del derecho al desarrollo de estos pueblos —más allá de los importantes avances que se han observado en las últimas décadas en materia de marcos normativos—, constituye una deuda pendiente en los países de la región, tal como vienen informando los órganos especializados nacionales y regionales, y como ha sido denunciado por los mismos Pueblos Indígenas en múltiples foros internacionales, en donde, además, han reivindicado su derecho a conservar y fomentar sus economías propias, que contraponen a las economías neoliberales —o sus versiones remozadas posneoliberales—, características de los países latinoamericanos.

Pese a ello, hasta ahora, las políticas de desarrollo en los países de la región conducen forzosamente al retroceso de las economías propias de los Pueblos Indígenas y a la progresiva participación de sus integrantes en la economía mercado. En efecto, la desprotección territorial y el avance del extractivismo ha privado a muchas comunidades de sus medios de subsistencia, haciendo, muchas veces, inviable la continuidad de los sistemas económicos tradicionales. En algunos países, además, los mecanismos de demarcación, titulación y saneamiento de las tierras indígenas implementados por los Estados han detonado un proceso de fragmentación de las tierras colectivas y de minifundización de la propiedad, dejando a las comunidades sin la base material para el desarrollo de sus propios planes de vida.

Se trata de un problema estructural de la relación entre los estados y los Pueblos Indígenas existentes en sus jurisdicciones nacionales, cuya resolución supone transitar desde democracias liberales hacia democracias plurinacionales. Si bien los procesos constitucionales que se vivieron en Bolivia y Ecuador a fines del Siglo XX remiten a fases germinales y más bien formales de construcción de nuevos pactos

sociales y políticos con los Pueblos Indígenas, no han logrado cristalizar en formas reales y efectivas de redistribución del poder político y han generado escasas condiciones para que éstos ejerzan su derecho a la autonomía política y económica.

En la actualidad, en muchos países latinoamericanos la democracia está atravesando una crisis profunda, cuyo desenlace es difícil de prever (Latinobarómetro 2021, ACNUDH, 2022, IDEA, 2021). La limitada capacidad de la institucionalidad pública para dar respuesta a las demandas de la ciudadanía, en un contexto de agudización de las desigualdades sociales; así como el estancamiento económico que se arrastra desde antes de la crisis sociosanitaria derivada de la pandemia de Sars-Cov-2, pero que, evidentemente, se vio exacerbada por ella y, más recientemente, por los efectos del conflicto bélico Rusia-Ucrania, han detonado un creciente malestar social en el que se expresa el desgaste de los pactos sociales y el cuestionamiento a la legitimidad de sus instituciones. Así, países como Chile, Colombia y Ecuador venían saliendo de convulsionados escenarios de movilización social en que se cuestionaba el desempeño de las democracias de esos países —incluido el relacionamiento con los Pueblos Indígenas—, cuando debieron enfrentar la crisis pandémica. En este contexto, el perfeccionamiento de las democracias latinoamericanas es un reto ineludible; e incluir a los Pueblos Indígenas en ese proceso es indispensable, no solo para superar su marginación histórica, sino también para enfrentar seria y decididamente los desafíos de la crisis global derivada de un modelo de desarrollo que está en las bases del cambio climático.

Proyectar la recuperación económica de los países de la región supone un modelamiento democrático que permita hacerse cargo de las causas estructurales de las profundas desigualdades que afectan a grupos importantes de la población, incluidos los Pueblos Indígenas, así como avanzar hacia modelos de desarrollo más sostenibles y formas alternativas de relacionamiento con la naturaleza. La enorme diversidad ontológica y epistemológica presente en Abya-Yala, producto de su gran diversidad cultural, constituye una oportunidad para ello (De Sousa Santos, 2011, 2010, 200; y, De Sousa Santos y otros, 2007). A través de “Hacia una recuperación económica transformadora de América Latina-Abya Yala¹. Desafíos para garantizar los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas”, la CEPAL espera contribuir a este proceso.

Este estudio forma de un esfuerzo mayor por visibilizar la “Desigualdad social y el futuro de los trabajadores en América Latina en el contexto de la recuperación pospandemia”, iniciativa que se inscribe en el marco de un convenio de cooperación entre la Fundación Ford y la CEPAL. Para el análisis de la situación de los Pueblos Indígenas se ha privilegiado un enfoque de derechos colectivos, asumiendo que los esfuerzos de recuperación económica con ellos deben exceder concepciones liberales y no reducirse a mejorar las condiciones de empleo de los trabajadores indígenas, que incluyen, entre otras cosas, el acceso sin discriminación al empleo, la igualdad salarial, el acceso a seguridad social y a todas las prestaciones derivadas del empleo, el derecho a la asociación y al libre ejercicio de actividades sindicales, según dispone el artículo 20 del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm.169). Sin desatender a estos aspectos sustantivos de los derechos de los trabajadores indígenas, es necesario poner acento en la generación de condiciones para el desarrollo de las economías propias de los Pueblos Indígenas, considerando los factores fundamentales para su conservación y fomento, para el ejercicio de la autonomía en este ámbito.

En su primer capítulo, el estudio entrega información sintética sobre la posición de vulnerabilidad previa desde la cual los Pueblos Indígenas enfrentaron la pandemia. Se describen, luego, las medidas que adoptaron los gobiernos para mitigar el impacto socioeconómico de la crisis sanitaria en estos pueblos, analizando, además, el comportamiento del gasto fiscal destinado a políticas indígenas en los últimos

¹ En este documento se optó por incluir la denominación Abya Yala para referirse al continente americano, tomando en consideración que las organizaciones e instituciones de los Pueblos Indígenas han adoptado esa denominación común para referirse a él, recogiendo el nombre que le dio el pueblo kuna, de Panamá y Colombia, antes de la llegada de Cristóbal Colón y los europeos. Literalmente, esa expresión significa tierra en plena madurez o tierra de sangre vital, tierra noble que acoge a todos. A partir del Primer Encuentro Continental de Pueblos Indios, celebrado en Ecuador en 1990, ha comenzado a ser adoptada progresivamente por todos los Pueblos Indígenas de la región como parte de un proceso de elaboración de un proyecto político común y de descolonización epistémica que cuestiona las denominaciones de origen foráneo de sus territorios. El contenido del documento se refiere en particular a los Pueblos Indígenas de América Latina.

seis años. En la tercera sección se presenta un panorama general sobre los impactos de la pandemia en los Pueblos Indígenas, así como las estrategias autónomas que éstos implementaron durante la pandemia. En el cuarto capítulo se aborda la situación de los derechos de los Pueblos Indígenas en el período, incluyendo los avances y retrocesos en materia normativa y las situaciones de vulneración de los derechos territoriales acontecidas durante la crisis sociosanitaria. Luego, en la quinta sección, se entregan argumentos derivados de múltiples estudios sobre el carácter estratégico que tiene incluir a los pueblos indígena en una agenda de recuperación económica sostenible. El sexto capítulo aporta indicadores convencionales, derivados principalmente de encuestas a hogares, sobre la participación de los Pueblos Indígenas en el mundo del trabajo. En la sección siguiente, se discute la noción de economía propia y se plantean desafíos para su expresión en las agendas de los Pueblos Indígenas. Por último, se entrega una serie de recomendaciones para enfrentar los retos que entraña la recuperación económica de los Pueblos Indígenas de Abya-Yala.

I. Los pueblos indígenas han enfrentado la pandemia y sus impactos socioeconómicos desde una posición de vulnerabilidad

Desde el momento mismo en que se declaró la pandemia de Sars-Cov-2, se levantaron voces que instaban a los Estados a adoptar medidas de mitigación tanto de su impacto sanitario como socioeconómico, que —sustentadas en enfoques interseccionales— prestaran especial atención a las necesidades específicas de los grupos históricamente excluidos o que se encuentran en especial riesgo, así como al impacto diferenciado que tales medidas pudieran tener en sus derechos humanos (CIDH, 2020a); situación particularmente relevante para los 800 Pueblos Indígenas y los más de 57,5 millones de personas que forman parte de ellos en América Latina (véase el recuadro 1). En efecto, los antecedentes disponibles han mostrado sistemáticamente, entre otros elementos distintivos, que los Pueblos Indígenas se encuentran entre los segmentos de la población más empobrecidos de la sociedad, tienen menos acceso a la educación, a la salud, al agua potable y a una vivienda adecuada; además de enfrentar una mayor precariedad en su inserción en el mercado laboral, debido a que más de 80% de las personas indígenas en la región tiene empleos informales, que en su mayoría implican un trabajo inestable, con bajos ingresos, sin derechos y sin cobertura de protección social (OIT, 2020 y 2022; CEPAL 2020; Del Popolo, 2017; FILAC, 2020).

Recuadro 1

Pueblos indígenas de América Latina-Abya Yala: panorama sociodemográfico

Se estima que en los 17 países de América Latina-Abya Yala existen, al menos, 800 Pueblos Indígenas, que alcanzan a una población aproximada de 57,5 millones de personas, cifra que representa alrededor de un 9,5% de su población total. Estos pueblos se encuentran en distintos momentos de transición demográfica, observándose una gran variabilidad tanto entre países como entre los pueblos que habitan en ellos. Además, los censos más recientes han evidenciado que — pese a mostrar todavía estructuras poblacionales más jóvenes que la población no indígena en la mayor parte de los países de la región, con excepción de la Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay— también comienza a experimentar procesos de envejecimiento (CEPAL, 2020).

Cuadro 1
América Latina-Abya Yala (17 países): población que se autoidentifica como indígena
(último censo disponible y estimaciones a 2022)

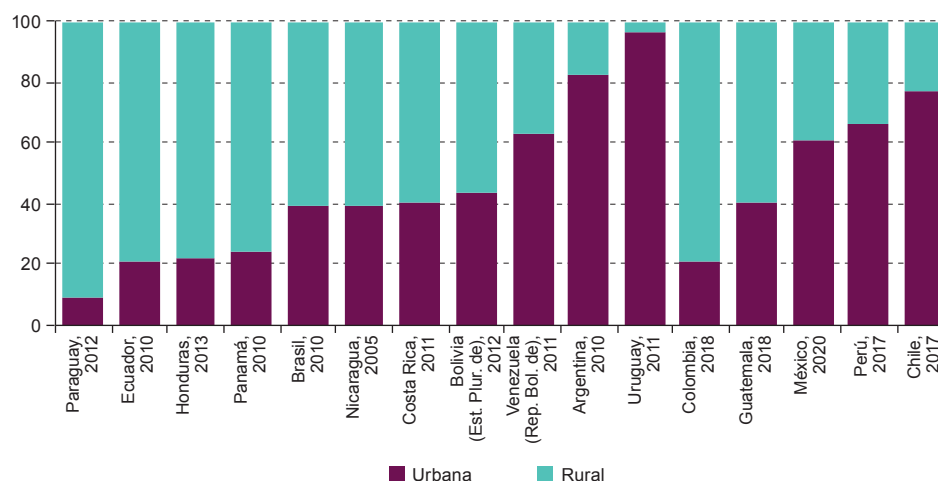
País, año censal	Población censada	Población indígena	Porcentaje población indígena	Población indígena estimada 2022 ^a
Argentina, 2010	40 117 096	955 032	2,4	1 083 424
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2012	10 059 856	4 176 647	41,5	5 075 201
Brasil, 2010	190 755 799	896 917	0,5	1 012 385
Chile, 2017	17 574 003	2 175 873	12,4	2 427 178
Colombia, 2018	43 309 477	1 905 617	4,4	2 282 457
Costa Rica, 2011	4 301 712	104 143	2,4	125 426
Ecuador 2010	14 483 499	1 018 176	7,0	1 265 453
El Salvador, 2007	5 744 113	13 310	0,2	14 682
Guatemala, 2018	14 901 286	6 491 199	43,6	7 773 044
Honduras, 2013	8 303 771	646 244	7,8	811 941
México, 2020	126 014 024	24 455 845	19,5	24 846 966
Nicaragua 2005	5 142 098	321 753	6,3	434 777
Panamá, 2010	3 405 813	417 559	12,3	540 500
Paraguay 2012	6 435 218	117 150	1,8	123 440
Perú, 2017	29 381 884	7 628 308	26,0	8 840 167
Uruguay, 2011	3 251 654	76 452	2,4	80 476
Venezuela (República Bolivariana de), 2011	27 227 930	724 592	2,7	753 167
Total	550 409 233	52 124 817	9,5	57 490 685

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales; datos de México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Censo de Población y Vivienda 2020" [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Tabulados>.

^a La estimación a 2022 se obtuvo aplicando el porcentaje de población indígena obtenido en el último censo al total de población estimada que elabora el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL.

Aunque en gran parte de los países de América Latina-Abya Yala los Pueblos Indígenas continúan residiendo en áreas rurales, comúnmente vinculadas a los territorios de posesión histórica. Las migraciones y los procesos de urbanización progresivamente han modificado este patrón, estimándose que más del 50% de la población indígena de la región reside actualmente en las ciudades. En efecto, los datos de la ronda de censos 2010, mostraron que en 3 de 11 países la mayoría de las personas indígenas vivían en ciudades (Venezuela R.B., Argentina y Uruguay); situación similar a la que se observa en 3 de los 5 países con censos más recientes (Chile, México y Perú).

Gráfico 1
América Latina-Abya Yala: distribución relativa de la población indígena por área de residencia (último censo disponible)

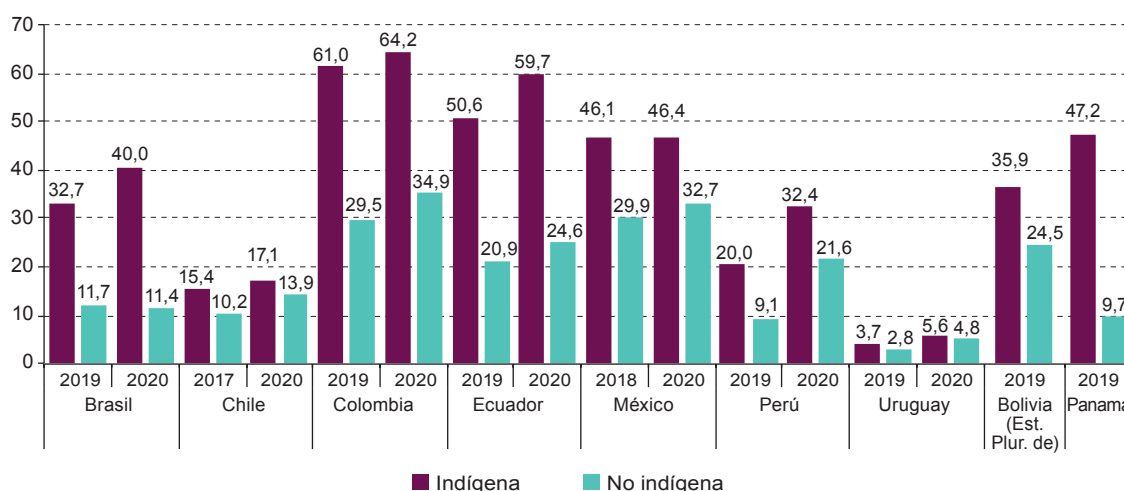


Fuente: CEPAL, 2022a.

Las vulnerabilidades mencionadas se intensifican en interacción con factores estructurales directamente relacionados con la implementación de los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas, tales como los débiles —y en algunos países inexistentes—, mecanismos institucionalizados para garantizar su participación política, cuestión clave para definir, implementar y evaluar respuestas pertinentes, contextualizadas y colectivamente validadas a la crisis sociosanitaria; o, la desprotección de sus territorios, generalizada en la mayoría de los países de la región, que, como se verá, no solo los expuso al riesgo de contagio, sino que también implicó que muchas comunidades indígenas enfrentaran la en medio de situaciones de violencia, criminalización y depredación de sus recursos naturales. Tal escenario obedece al carácter regresivo de numerosas políticas de implementación de los derechos de estos pueblos que ya se venía observando en diversos países latinoamericanos desde antes de la crisis sociosanitaria (CEPAL, 2020; CIDH, 2021; IWGIA, 2020, 2021 y 2022; ONIC, 2021). Los complejos procesos de demarcación, titulación y saneamiento de las tierras indígenas, junto con los débiles mecanismos definidos por los Estados para cumplir su obligación exclusiva² de realizar consultas previas ante medidas administrativas y legislativas que pudieran afectar sus derechos, fueron terreno fértil para un creciente malestar social entre los Pueblos Indígenas, motivando, por un lado, acciones de protesta; y, por el otro, la articulación de alianzas y acciones judiciales nacionales e internacionales para hacer exigibles tales derechos. Estas dinámicas no se interrumpieron durante la pandemia, registrándose una miríada de iniciativas estatales —muchas veces contradictorias— que no siempre atendieron a los estándares internacionales en la materia.

La mayor incidencia de la pobreza en los Pueblos Indígenas de todos los países latinoamericanos es un patrón persistente y generalizado que ya ha sido documentado en múltiples informes nacionales y regionales, que han constatado —entre otros rasgos— que la pobreza indígena presenta una distribución territorialmente desigual, alcanzando las expresiones más críticas en áreas rurales y en territorios de asentamiento histórico; y, han mostrado también la mayor vulnerabilidad de las mujeres indígenas en este ámbito (Del Popolo, 2017 y CEPAL, 2020). Aun cuando los antecedentes disponibles —para el período inmediatamente anterior a la declaración de la pandemia— mostraban una gran variabilidad por países en la magnitud de la pobreza entre estos pueblos, el elemento común en todos ellos son las elocuentes brechas de equidad interétnica en desmedro de los Pueblos Indígenas, incluso en Uruguay y Chile, los dos países con las proporciones más bajas de población indígena en situación de pobreza; y, alcanzan su mayor expresión en Panamá, donde la pobreza indígena quintuplica la registrada en población no indígena (véase el gráfico 1).

Gráfico 1
América Latina-Abya Yala (9 países): incidencia de la pobreza en población indígena y no indígena
(En porcentajes)



Fuente: https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegradaProc_HTML.asp, a partir de encuestas a hogares de los respectivos países.

² Existen casos en que los Estados transfirieron a las empresas interesadas en los proyectos extractivos o de inversión su obligación de consulta previa, vulnerando los estándares internacionales en la materia (CIDH, 2021).

En 7 países de la región (Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay) se realizaron encuestas a hogares durante el primer año de la pandemia, lo que permite una aproximación a su impacto socioeconómico, que —si bien es inicial e incompleta, debido a que los datos dan cuenta solo de la etapa temprana de la crisis sociosanitaria— revela algunas diferencias interétnicas. En efecto, y como era previsible, la población indígena en situación de pobreza se incrementó en todos los países, aunque en rangos heterogéneos; observándose los más elocuentes acrecentamientos en el Perú y Uruguay (60% y 50%, respectivamente). Llama la atención que en 5 países (Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay) mayores proporciones de población no indígena, en contraste con la población indígena, hayan precipitado a la pobreza, estrechándose así las brechas interétnicas que se observaban en años anteriores. No obstante, se debe tener presente que se trata de una tendencia a la igualación en la precariedad y no a mejorías sustantivas en la posición que ocupa la población indígena en la estructura social, dado que en todos estos países los niveles de pobreza continúan siendo más elevados entre indígenas. Estas variaciones podrían atribuirse a que, por un lado, el desmoronamiento de los mercados de trabajo convencionales registrado en el período afectó en mayor medida a la población no indígena; y, por el otro, a que segmentos importantes de las poblaciones indígenas participan de actividades productivas que no se vieron fuertemente impactadas por las medidas restrictivas adoptadas por los gobiernos para controlar la pandemia; o, en algunos casos, a que —por tratarse de población altamente vulnerable—, pudieran haber accedido a los recursos financieros asignados por los gobiernos a través de subsidios especiales, cuestión que no es posible evaluar por falta de información oficial al respecto. Solo para el caso de Chile, puede hacerse una aproximación en la materia (véase el recuadro 2). Además, no puede soslayarse el hecho de que las condiciones en que se realizaron las encuestas bien pudieron haber introducido sesgos en los resultados³; ni que solo reflejan los efectos de las etapas iniciales de la pandemia y no aquellos acumulados tras dos años de medidas restrictivas.

Los datos disponibles con antelación a la irrupción de la pandemia reforzaban algo sabido: en las mujeres indígenas se observaba el efecto combinado de las exclusiones étnicas y de género, pues en casi todos los países —con excepción del Uruguay— son ellas quienes registran las tasas de pobreza más elevadas en la región. En este ámbito, hay que considerar que las brechas intraétnicas desagregadas por género no son tan significativas como las que se observan interétnicamente. Así, solo en Brasil se registraba una diferencia significativa en la pobreza reportada para hombres y mujeres indígenas, con cifras un 20% más elevadas entre estas últimas. En los países restantes la sobrerrepresentación de las mujeres en la pobreza indígena era exigua, fluctuando entre el 2 y el 5 por ciento. Las mediciones realizadas durante la pandemia mostraron modificaciones parciales de este panorama general: las mujeres indígenas continuaron ocupando las posiciones más desmejoradas en Chile, Colombia, Ecuador y México; mientras que en Uruguay retrocedieron a ese lugar; y, en Brasil y Perú, los hombres indígenas presentaron las tasas de pobreza más elevadas. Se trata, entonces, de un panorama regional heterogéneo, que obliga a contextualizar nacionalmente los impactos diferenciados por género en materia de pobreza por ingresos. (véase el cuadro 1).

³ En varios países de la región, la recolección de datos se realizó por medio de entrevistas telefónicas (o por medios virtuales), lo que implicó adecuar la muestra de hogares a las unidades con información de contacto telefónico disponible, además de diversos ajustes metodológicos y temáticos. Dadas las importantes brechas de conectividad que afectan a los Pueblos Indígenas, esta transición hacia encuestas no presenciales pudo haber afectado seriamente su efectiva inclusión en los relevamientos de datos. Para profundizar en estos aspectos, véase CEPAL, 2022b (disponible en línea: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47988/1/S2200354_es.pdf).

Recuadro 2

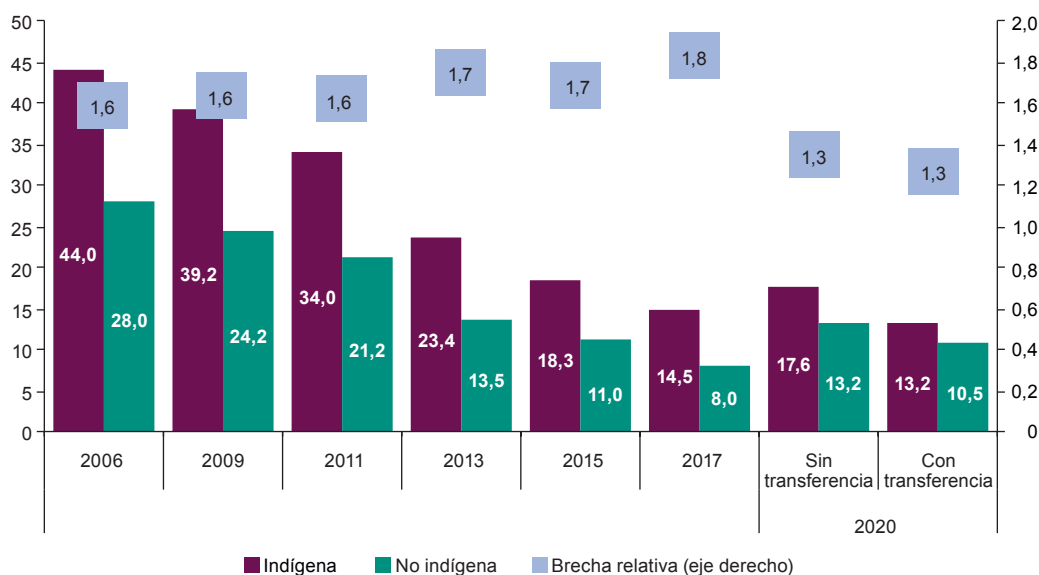
Chile: el impacto socioeconómico étnicamente diferenciado de la pandemia

En Chile —país para el que, desde 2006, se dispone de información desagregada por pueblo de pertenencia— se ha venido observando un descenso sostenido de la pobreza tanto en población indígena como no indígena. Así, la proporción de población indígena que aquel año se situaba por debajo de la línea de pobreza era 3 veces más elevada que la que se registró en 2017; mientras que la observada entre la población no indígena era 3,5 veces alta. Pese a estas significativas mejorías, las brechas de equidad se mantuvieron prácticamente inalterables entre estos grupos poblacionales, observándose incluso un incremento —aunque leve— en las últimas mediciones. Resulta llamativo que, según la medición realizada en el primer año de la pandemia, la pobreza indígena mantuviera la tendencia a la baja, aunque poco significativa, mientras que la pobreza no indígena se incrementó en un 30%; pese a ello, la posición más desventajosa sigue siendo ocupada por los Pueblos Indígenas.

Gráfico 1

Chile: población indígena y no indígena en situación de pobreza, 2006-2020

(En porcentajes)



Fuente: MIDESO, 2017 y procesamientos especiales CASEN en pandemia, disponible en <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-en-pandemia-2020>.

Sin embargo, lo que está detrás de esta relativa caída de la pobreza en Pueblos Indígenas es el impacto del paquete de medidas establecidas por el gobierno para mitigar el impacto socioeconómico de la pandemia, cuya cobertura se focalizó en los segmentos empobrecidos de la población. Sin este apoyo estatal, la incidencia de la pobreza, tanto entre la población indígena como en la no indígena, habría sido un 30%, más elevada. Los subsidios asignados permitieron, además, mitigar significativamente el impacto de la crisis en el empobrecimiento extremo de la población.

Es probable que estas cifras no den cuenta del real efecto que han tenido los dos años de restricciones pandémicas y que estén permeadas por sesgos introducidos por factores metodológicos, dado que la encuesta no pudo realizarse de manera presencial. Habrá que esperar que la CASEN 2022 entregue antecedentes más confiables, que permitan aproximarse a los impactos socioeconómicos de la pandemia entre los Pueblos Indígenas de Chile.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Ministerio de Desarrollo Social, 2017 y procesamientos especiales CASEN en pandemia, disponible en <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-en-pandemia-2020>.

Cuadro 1
América Latina-Abya Yala (7 países): proporción de población indígena y no indígena
en situación de pobreza, según sexo

País	Año	Hombre		Mujer		Brecha relativa (cociente indígena/ no indígena)		Brecha relativa por sexo (cociente indígena/ no indígena)	
		Indígena	No indígena	Indígena	No indígena	Hombre	Mujer	Indígena	No indígena
Brasil	2019	29,8	11,6	35,7	11,7	2,57	3,05	1,20	1,01
	2020	41,3	10,9	38,7	11,8	3,79	3,28	0,94	1,08
Chile	2017	15,1	9,7	15,8	10,7	1,56	1,48	1,05	1,10
	2020	16,7	13,6	17,4	14,1	1,23	1,23	1,04	1,04
Colombia	2019	60,3	28,9	61,7	30,1	2,09	2,05	1,02	1,04
	2020	63,2	34,2	65,1	35,6	1,85	1,83	1,03	1,04
Ecuador	2019	50,0	20,3	51,0	21,5	2,46	2,37	1,02	1,06
	2020	59,5	24,6	59,9	24,6	2,42	2,43	1,01	1,00
México	2019	45,3	29,2	46,8	30,6	1,55	1,53	1,03	1,05
	2020	45,6	32,0	47,2	33,3	1,43	1,42	1,04	1,04
Perú	2019	19,6	8,9	20,4	9,3	2,20	2,19	1,04	1,04
	2020	32,6	20,9	32,3	22,2	1,56	1,45	0,99	1,06
Uruguay	2019	4,1	2,7	3,4	2,8	1,52	1,21	0,83	1,04
	2020	5,3	4,7	5,8	4,9	1,13	1,18	1,09	1,04

Fuente: https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegradaProc_HTML.asp, a partir de encuestas a hogares de los respectivos países.

Un estudio anterior de la CEPAL (2020b), que incluyó a los países que contaban con los censos más recientes en la región, estimó índices de vulnerabilidad habitacional⁴ frente a la pandemia. Tal índice consideró variables claves para la prevención del contagio: el acceso a agua potable, el acceso al saneamiento y la condición de hacinamiento. En Colombia, este índice de vulnerabilidad era 3,6 veces más alto entre la población indígena que en el resto de la población. Si bien en los demás países las brechas en desmedro de los indígenas eran menos elocuentes, continuaban siendo significativas, fluctuando entre un 50%, en México y un 70%, en Chile. Tal como constatan los reportes epidemiológicos nacionales y regionales, en general, han sido las grandes ciudades las que han concentrado el contagio por Sars-Cov-2; por ello, es importante visualizar cómo se comportan allí estas vulnerabilidades, en contraste con las áreas rurales. Al respecto, en Chile y México —países donde la población indígena presenta un patrón residencial marcadamente urbano— los índices de vulnerabilidad indígena más elevados se registran en municipios pequeños con población reducida; y, a su vez, decrecen en los grandes centros poblados. Por el contrario, en Guatemala y Colombia —donde la población indígena reside predominantemente en zonas rurales— la vulnerabilidad indígena es más alta en los municipios más populosos, donde la situación de la población indígena suele quedar invisibilizada (véase el cuadro 2).

⁴ La vulnerabilidad habitacional corresponde al promedio ponderado del porcentaje de la población que sufre privaciones para acceder al agua potable y al saneamiento, junto con una situación de hacinamiento en la vivienda.

Cuadro 2
América Latina-Abya Yala (5 países): índice de vulnerabilidad en población indígena y no indígena, según tamaño poblacional del municipio de residencia

País, año censal	Índice de vulnerabilidad	Tamaño poblacional del municipio					Total
		<10 000	10 000-19 999	20 000-49 999	50 000-99 999	100 000 y +	
Chile, 2017	Indígena	26,3	20,0	14,4	10,0	8,1	11,4
	No indígena	13,4	10,0	8,0	6,1	5,8	6,6
	Brecha relativa	2,0	2,0	1,8	1,6	1,4	1,7
Colombia, 2018	Indígena	52,7	49,1	47,9	51,3	62,0	52,5
	No indígena	28,4	29,7	25,9	19,6	10,0	14,4
	Brecha relativa	1,9	1,7	1,9	2,6	6,2	3,6
Guatemala, 2018	Indígena	44,1	43,6	52,6	60,8	59,0	56,2
	No indígena	34,6	39,2	41,3	42,7	26,2	35,3
	Brecha relativa	1,3	1,1	1,3	1,4	2,3	1,6
México, 2020	Indígena	36,5	37,7	38,1	32,4	25,6	34,1
	No indígena	26,4	26,2	26,9	22,1	16,1	23,1
	Brecha relativa	1,4	1,4	1,4	1,5	1,6	1,5
Perú, 2017	Indígena	-	-	-	-	-	23,3
	No indígena	-	-	-	-	-	14,7
	Brecha relativa	-	-	-	-	-	1,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.
 Nota: la brecha relativa corresponde al cociente entre la proporción observada en población indígenas y la proporción observada en la población no indígena.

Aun cuando todas las cifras reseñadas refieren a las precarias condiciones de vida de los Pueblos Indígenas, se debe tener presente que las mediciones convencionales de la pobreza —ya sea por ingresos o mediciones multidimensionales— han sido cuestionadas por los Pueblos Indígenas, por no ser sensibles a sus propias nociones de bienestar y no aportar información suficiente y pertinente para el diseño e implementación de políticas públicas que promuevan la gestión autónoma de sus planes de vida. Pese a que en las últimas décadas se han generado múltiples propuestas para subsanar este vacío, aún no han sido acogidas por los sistemas de información de los países de la región. Tales propuestas, en general, suman a los indicadores convencionales dimensiones relativas a la gobernanza de los territorios indígenas (propiedad colectiva de la tierra, control de recursos naturales y autonomía política y económica, entre otros factores); el vigor de la cultura propia, tanto a nivel de la vigencia de normas consuetudinarias de convivencia del colectivo, como de las ciencias y tecnologías propias y de los idiomas indígenas; y, las condiciones para la participación de los Pueblos Indígenas en la vida política nacional, entre múltiples elementos (CEPAL, 2020). Este planteamiento puede hacerse extensivo a los indicadores de vulnerabilidad frente a la pandemia, ya que la experiencia ha demostrado que las comunidades que contaban con mayores grados de autonomía territorial y robustez organizacional, así como con una mayor dependencia de las economías propias para garantizar su sobrevivencia, pudieron sortear de mejor manera la crisis sociosanitaria que aquellas más desestructuradas y dependientes de los mercados locales y/o nacionales para acceder a bienes y servicios básicos.

Los indicadores reseñados permiten asumir que —una vez expuestos al SARS-CoV-2—, los Pueblos Indígenas no solo pudieron haberse visto sanitariamente más afectados que el resto de la población, al no contar con las condiciones materiales imprescindibles para la prevención del contagio, sino que muy probablemente se han visto más impactados socioeconómicamente por las restricciones impuestas a través de las medidas extraordinarias que implementaron los gobiernos de la región para contener la pandemia; así como por las precarias condiciones laborales, muchas veces informales, en que los miembros de los Pueblos Indígenas realizan sus trabajos.

II. Respuestas estatales para mitigar el impacto socioeconómico de la pandemia sobre los pueblos indígenas

A. Algunos antecedentes para aproximarse al gasto fiscal en pueblos indígenas

En escenarios de contracción económica como el actual, los Estados suelen enfrentar severas dificultades para invertir en políticas públicas destinadas a reducir la endémica desigualdad social que caracteriza a los países de la región. Así, el gasto fiscal en toda la región se ha visto, obviamente, afectado, más aún en aquellos países que ya tenían un campo de maniobrabilidad restringido debido a sus niveles previos de déficits fiscal y deuda pública. Dicha situación se ha agravado tanto por el estancamiento de la economía como por la presión fiscal originada por los múltiples paquetes de medidas puestos en marcha para mitigar los efectos socioeconómicos de la crisis pandémica. Con ello, se ve amenazada la implementación de políticas destinadas a la reducción de las inequidades e injusticias sociales que afectan a amplios sectores de la sociedad y, en particular, a los Pueblos Indígenas en América Latina; situación que —en aquellos países donde éstos tienen un peso significativo en la estructura poblacional— no solo entraña riesgos para los Pueblos Indígenas, sino que también —como indican algunos estudios (Alesina et al., 2014; Lustig, 2015; Lustig, Morrison y Ratzlaff, 2019)— puede lentificar el desarrollo económico.

Para analizar las medidas especiales que han adoptado los Estados para mitigar el impacto socioeconómico de la pandemia sobre los Pueblos Indígenas es necesaria una aproximación —al menos de manera tentativa— al comportamiento reciente del gasto fiscal en políticas orientadas a los Pueblos Indígenas, en tanto soporte para la materialización del amplio catálogo de derechos colectivos que, tanto las normas nacionales como los tratados internacionales suscritos por los países de la región, les han reconocido en las últimas décadas. Sin embargo, las dificultades para identificar en los registros de erogaciones públicas los recursos destinados para tales fines imponen limitaciones a este ejercicio. Por ello, es imprescindible avanzar en el cumplimiento de las medidas prioritarias acordadas por los gobiernos

en el Consenso de Montevideo, así como en la generación de los instrumentos que permitan monitorear los avances en su implementación; en este caso, “el porcentaje del gasto público destinado a acciones dirigidas a garantizar los derechos de los Pueblos Indígenas (y ejecutado), por sectores”⁵.

Este tipo de información solo está disponible para el caso de México, país que, desde 2002, incluye en el Presupuesto de Egresos de la Federación un capítulo específico relativo a las Erogaciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas (EDIPCI), que incluye los recursos de todos los programas de las distintas dependencias y entidades de la administración pública destinados para ello. En el periodo comprendido entre 2002 y 2016, tal gasto fiscal —en términos reales— se triplicó (CDPI, 2015 y CEF, 2017). No obstante, durante el ejercicio fiscal de 2017, en el marco de la política gubernamental de contención y reducción del gasto programable del periodo, se registró un descenso real de 15%, lo que afectó considerablemente a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (organismo rector de las políticas públicas en este ámbito), que vio su presupuesto recortado en más de un 50%. También se vieron muy impactadas las asignaciones a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que ya venían a la baja en los dos años anteriores, repercutiendo, principalmente, en las obras viales; y, a la Secretaría del Medioambiente, perjudicando la ejecución de programas relacionados con el apoyo al desarrollo forestal sustentable y la atención de necesidades en mantenimiento del ecosistema en regiones indígenas (CEF, op. cit.)

Revirtiendo esta tendencia, en el periodo 2018-2021, el gasto fiscal en Pueblos Indígenas registró un incremento promedio anual de 7,5 por ciento, en términos reales; pasando de 80.844,6 a 111.475,0 millones de pesos mexicanos. Tal incremento se concentró en los programas impulsados por la Secretaría de Bienestar Social, particularmente por las mayores asignaciones a los programas “Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores”⁶ y “Sembrando Vida”⁷; a los planes desarrollados por la Secretaría de Educación Pública (SEP), a través de los programas dependientes de la Dirección General de Educación Indígena, Intercultural y Bilingüe; y las iniciativas que desarrolla la Secretaría de Salud. A los demás órganos estatales, incluido el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, se les redujo, en proporciones variables, la asignación de recursos (véase el cuadro 3).

En el mismo periodo, la distribución por ramo de las EDIPCI permite observar la reorientación del gasto fiscal en Pueblos Indígenas durante la pandemia. Tal como se refleja en el gráfico 2, los ajustes presupuestarios establecidos por el gobierno —especialmente, aquellos que pospusieron las acciones y el gasto de programas que no fueron considerados prioritarios⁸—, implicaron una reestructuración del gasto. Así, pese a que el presupuesto total se incrementó en un 18%, programas dependientes de diversas reparticiones públicas vieron reducido su financiamiento para reasignarlo a las aportaciones a la seguridad social, que concentraron el 82,7% del gasto de las EDIPCI en 2020. Se trata de una reasignación al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), entidad que brinda atención de salud primaria y secundaria a 4,4 millones de personas residentes en localidades que —siguiendo los criterios establecidos por la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios— son consideradas indígenas.

⁵ Véase <https://consensomontevideo.cepal.org/es/indicador/porcentaje-del-gasto-publico-destinado-ejecutado-las-acciones-dirigidas-garantizar-los>.

⁶ <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/pension-para-el-bienestar-de-las-personas-adultas-mayores-296817>.

⁷ “Sembrando Vida” es un programa que busca contribuir al bienestar social de sembradoras y sembradores a través del impulso de la autosuficiencia alimentaria, con acciones que favorezcan la reconstrucción del tejido social y la recuperación del medio ambiente, a través de la implementación de parcelas con sistemas productivos agroforestales.

⁸ Para mayores detalles sobre estos ajustes, véase el Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal del 23 de abril de 2020, que está disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592205&fecha=23/04/2020&print=true.

Cuadro 3
México: erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas aprobadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) por ramo administrativo, 2018-2021

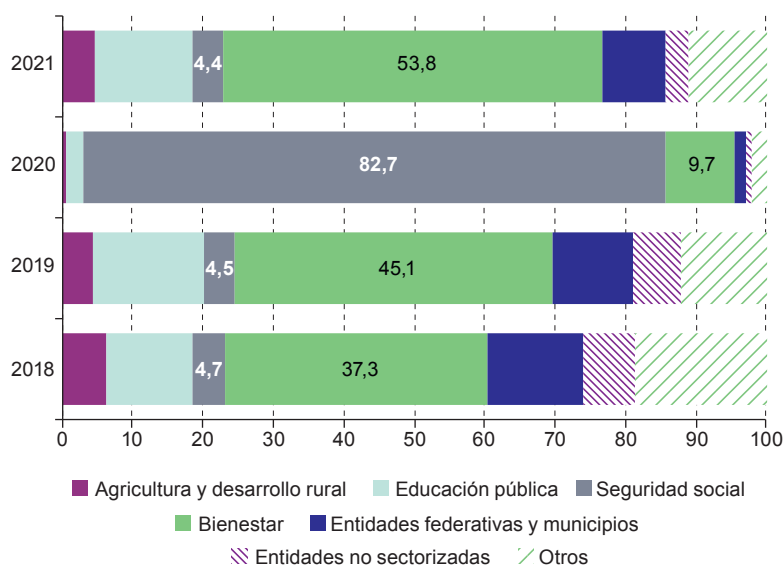
(En millones de pesos)

Ramo administrativo	2018	2019	2020	2021	Tasa promedio de crecimiento anual
Gobernación	27,4	22,7	15,3	14,9	-21,1
Agricultura y desarrollo rural	5 240,1	3 839,2	3 018,9	5 182,8	-3,7
Comunicaciones y transportes	3 838,1	2 764,6	2 787,3	2 282,5	-18,7
Economía	0,0	318,3	240,7	144,0	No aplica
Educación Pública	10 128,1	13 905,3	14 007,5	15 308,8	10,9
Salud	5 414,6	5 372,0	7 520,0	8 015,2	10,1
Desarrollo agrario, territorial y urbano	1 622,8	589,1	574,2	490,8	-35,1
Medio ambiente y recursos naturales	1 407,9	1 145,9	1 246,6	1 234,2	-7,5
Aportaciones a seguridad social	3 957,0	3 957,0	47 614,0	4 913,7	3,9
Bienestar social	31 044,3	40 002,4	55 635,5	60 010,1	20,4
Turismo	56,0	0,0	0,0	0,0	-100
Provisiones salariales y económicas	584,0	467,2	467,2	0,0	-100
Aportaciones federales para entidades Federativas y municipios	11 305,3	10 097,5	10 258,8	10 130,5	-6,8
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	2 511,0	24,3	25,2	18,2	-13,2
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	30,0	33,6	35,2	35,2	2,0
Entidades no sectorizadas	6 088,9	6 000,6	4 018,3	3 633,9	-18,7
Cultura	74,9	66,6	67,9	60,1	-10,2
Total	80 844,6	88 606,2	104 680,1	111 475,0	7,5

Fuente: CEFP, 2021.

Gráfico 2
México: erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas por ramo administrativo, 2018-2021

(En porcentajes)

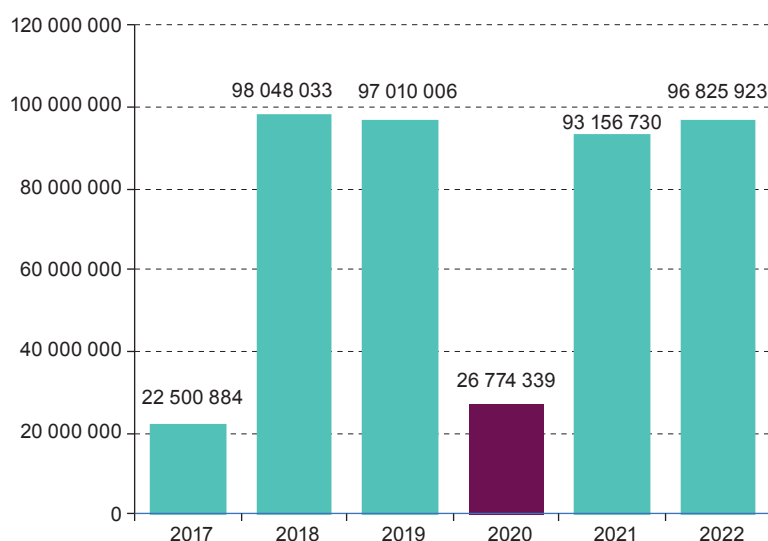


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEFP, 2021.

En suma, aun cuando en México se registra un incremento sistemático del gasto fiscal en Pueblos Indígenas, el presupuesto se destina, principalmente, a asegurar el acceso a derechos sociales; en cambio, el gasto en desarrollo rural, el medioambiente y los recursos naturales —asociados directamente con los territorios indígenas—, ha experimentado un progresivo descenso. Además, si se considera que, en 2022, las EPIDCI programadas ascienden a 124.978,8 millones de pesos, la inversión per cápita anual es inferior a los USD 250.

El convulsionado escenario político de algunos países en la región impacta directamente en el gasto fiscal destinado a planes y programas orientados a los Pueblos Indígenas. Es el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, donde el presupuesto para tales fines sufrió los embates derivados de la crisis política que atravesó el país, a partir de octubre de 2019, que se tradujeron en un drástico descenso de la inversión. Tanto la gestión de la pandemia como el incumplimiento por parte del gobierno de facto de las disposiciones de Artículo 57 de la Ley de Hidrocarburos de 2005⁹, que designa a los Pueblos Indígenas como uno de los coparticipantes de la distribución del impuesto directo a la explotación de este recurso, se tradujo —en la práctica— en una paralización de dichas políticas durante el año 2020, dada la reducción del 72% del presupuesto asignado al Fondo de Desarrollo Indígena (López, 2022). Sin embargo, esta situación se revierte, tras el cambio democrático de autoridades, a través del Decreto Supremo núm. 4472 de 2021¹⁰ (véase el gráfico 3).

Gráfico 3
Bolivia (Estado Plurinacional de): presupuesto asignado al Fondo de Desarrollo Indígena, 2017-2022
(En dólares)



Fuente: López, 2022.

También se debe considerar que la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia reconoce la “autonomía indígena originaria campesina” como el mecanismo a través del cual los Pueblos Indígenas ejercen el autogobierno (Capítulo VII, artículos 289-296). Entre sus competencias exclusivas se encuentran: la definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural; la elaboración de planes de ordenamiento territorial y de uso de suelos; la electrificación en sistemas aislados dentro de su jurisdicción; la mantención y administración de caminos vecinales y comunales; la administración y preservación de áreas protegidas en su jurisdicción; la creación y administración de tasas, patentes y contribuciones especiales en el ámbito de su jurisdicción; la planificación y gestión

⁹ Véase <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-3058.xhtml>.

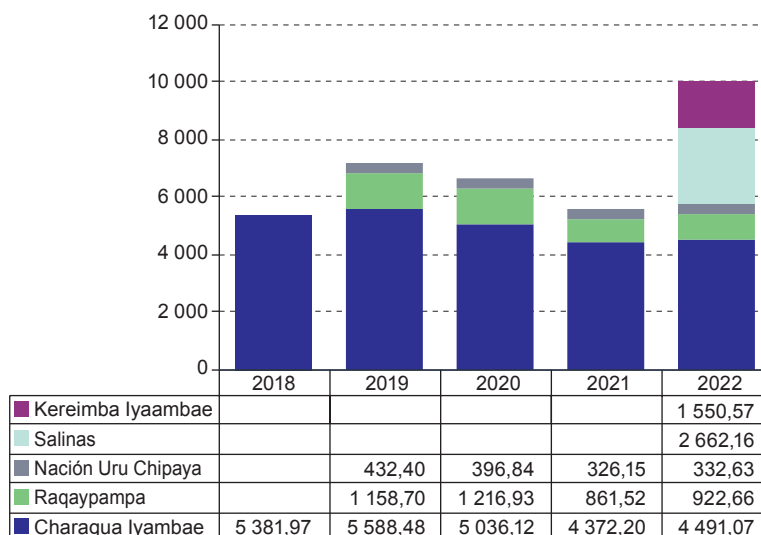
¹⁰ Véase <https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N4472.xhtml>.

de la ocupación territorial; la mantención y administración de sus sistemas de riego; el fomento y desarrollo productivo; la construcción, mantenimiento y administración de la infraestructura necesaria para el desarrollo en su jurisdicción; entre otras. Los recursos necesarios para el cumplimiento de estas amplísimas competencias establecidas en la Carta Magna serán transferidos automáticamente por el Estado Plurinacional (artículo 304).

La materialización de estas disposiciones constitucionales ha sido compleja; y, tras años de lucha iniciada desde que la Constitución Política del año 2009 entró en vigor, en 2017 el pueblo guaraní constituyó el primer gobierno indígena originario campesino: la Autonomía Indígena Charagua Iyambae, cuyo estatuto había sido aprobado por el Tribunal Constitucional tres años antes¹¹. Un año después se constituyen los gobiernos autónomos del Territorio de Raqaypampa (pueblo quechua) y de la Nación Uru-Chipalla; y, en 2021, el de Salinas y el Guaraní Kereimba Iyaambae.

El presupuesto general del Estado dio cuenta de los requerimientos que imponía la constitución de estas nuevas entidades autónomas. Así, en 2018 incluyó la primera asignación para un gobierno autónomo indígena originario campesino (GAIOC), por un monto de 5,4 millones de USD. Al año siguiente, ya con tres GAIOC en funcionamiento, la asignación fue de 7,2 millones de USD; disminuyendo a 6,6 millones en 2020; y, a 5,6 millones de USD en 2021. En 2022, el presupuesto asignado para la gestión de los GAIOC fue de 10 millones de dólares. Pese al incremento de recursos para las tres entidades más antiguas, éstas no lograron recuperar su presupuesto del 2019. Para el año 2022, un 9,3% del presupuesto corresponde al Gobierno Autónomo Indígena Originario Campesino del Territorio de Raqaypampa, que dispone así de USD 125,6 per cápita anual para el cumplimiento de sus competencias; 3,3% al GAIOC de la Nación Originaria Uru-Chipaya (166 USD per cápita); 45,1%, al GAIOC de Charagua Iyambae (132 USD per cápita); 26,7% al GAIOC de Salinas (986 USD per cápita); y, 15,6% al GAIOC Kereimba Iyaambae¹² (véase el gráfico 4).

Gráfico 4
Bolivia (Estado Plurinacional de): presupuesto asignado a los gobiernos autónomos indígenas originarios campesinos (GAIOC)
(En miles de dólares de 2022)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la información del Sistema de Gestión Pública (SIGEP), disponible en https://sigep.sigma.gob.bo/sigep_publico/faces/SFprEjecucionPresupuestaria.

¹¹ Véase <https://jurisprudencia.tcpbolivia.bo/Fichas/ObtieneResolucion?idFicha=20859>.

¹² No se dispone de datos de población para este GAIOC.

En su gestión, los GAIOC han debido enfrentar múltiples problemas. Con las cifras mencionadas, sobra decir que los recursos son insuficientes para el desarrollo y consolidación de las autonomías indígenas; y, acceder a ellos requiere del cumplimiento de procedimientos y requisitos administrativos (plan gestión territorial comunitaria, plan operativo, resoluciones y actas de las instancias de decisión propias de cada autonomía, que deben presentarse formalmente al gobierno central, entre otras), que dificultan la gestión de las autoridades. Conjuntamente, el desembolso de estos recursos no responde a los ciclos comunitarios (productivos y rituales, entre otros), obstaculizando, por ejemplo, su uso eficiente y eficaz para la ejecución de programas de apoyo a la producción agrícola y forestal. Por último, en los montos totales asignados a los GAIOC están incluidos los recursos para costear algunas políticas públicas regulares del gobierno central (subsidios, renta dignidad o seguridad ciudadana, entre otras), lo que reduce considerablemente la capacidad de maniobra de las autonomías. Por ejemplo, en el caso de la autonomía de Raqaypampa, en la gestión de 2018, el 50% de su presupuesto global estaba destinado a tales fines (Zambrana, 2019).

En Colombia, con el Acto Legislativo 01 de 2001¹³ —que reformó los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de 1991—, se creó el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios (SGP), considerando entre sus beneficiarios a las entidades territoriales indígenas, que en ese entonces aún no se habían constituido, y a los resguardos indígenas que se hubieran formalizado como tales. Al respecto, se debe tener presente que la Constitución Política de 1991 reconoció los territorios indígenas como entidades territoriales (artículo 286), pero delegó en el Congreso de la Nación su regulación, a través de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (artículo 329). El SGP fue regulado por la Ley 715 de 2001¹⁴, que dispuso: a) que el 0,52% de los recursos se destinaría a los resguardos indígenas (artículo 1, parágrafo 2º), en tanto no estuviesen constituidas las entidades territoriales indígenas; b) que se distribuirán en proporción a la participación de la población de la entidad o resguardo indígena, en el total de población indígena reportada por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, al Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, DANE; c) que deberían destinarse a “financiar las necesidades básicas de salud incluyendo la afiliación al Régimen Subsidiado, educación preescolar, básica primaria y media, agua potable, vivienda y desarrollo agropecuario de la población indígena. En todo caso siempre que la Nación realice inversiones en beneficio de la población indígena de dichos resguardos, las autoridades indígenas dispondrán parte de estos recursos para cofinanciar dichos proyectos” (artículo 83); y, d) que los recursos serían administrados por el municipio donde se localiza el resguardo indígena; y que, cuando los resguardos estén constituidos como Entidades Territoriales Indígenas, serán sus autoridades las que reciban y administren directamente las transferencias.

En 2011 se promulgó la Ley 1.450¹⁵, en virtud de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, y que estableció que los recursos de la participación asignados a los resguardos indígenas serían de libre destinación para la financiación de proyectos de inversión debidamente formulados, e incluidos en los planes de vida o de acuerdo con los usos y costumbres de los Pueblos Indígenas. Con ello, el uso de los recursos dejó de restringirse al financiamiento de las necesidades básicas de los resguardos.

Transcurridas más de dos décadas de la entrada en vigor de la Constitución Política, el parlamento no había emitido una norma específica sobre las entidades territoriales indígenas, haciendo inviable la gestión autónoma de los recursos del SGP. Para subsanar este vacío, el gobierno promulgó el Decreto 1953 de 2014¹⁶, “por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los Pueblos Indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política”; y que, en su artículo 8, establece que “el ejercicio de las competencias y funciones públicas asignadas a los Territorios Indígenas se financiará con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones correspondientes a cada

¹³ Véase <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4135>.

¹⁴ Véase https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86098_archivo_pdf.pdf.

¹⁵ Véase <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43101#:~:text=Una%20estrategia%20de%20igualdad%20de,social%20o%20lugar%20de%20origen>.

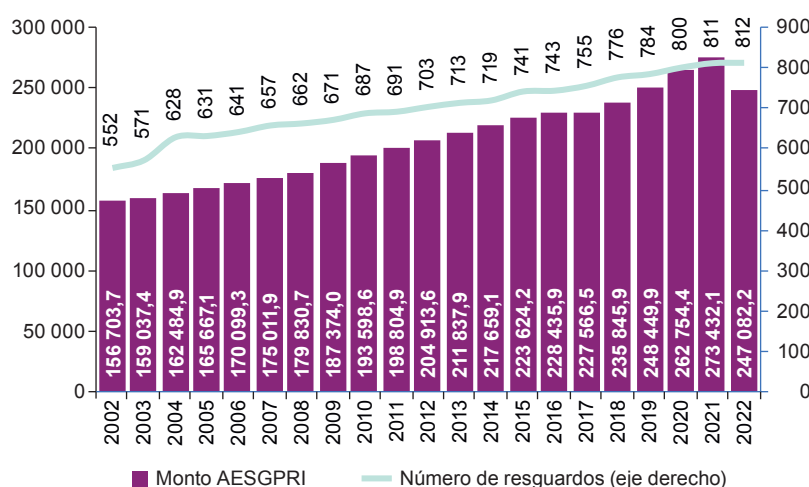
¹⁶ <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=59636>.

sector". Complementariamente, la Ley núm. 2719 de 2014¹⁷ definió los parámetros y el procedimiento que los resguardos indígenas o las asociaciones de resguardos deben cumplir para acreditar la experiencia y/o buenas prácticas como requisito para la ejecución directa de los recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones.

Pese a las posibilidades que se abrieron con este nuevo escenario normativo, son pocos los resguardos que se han certificado para la administración directa de los recursos, hecho curioso si se considera que esta fue una demanda central y permanente de las organizaciones indígenas del país. Al parecer, los burocráticos procedimientos establecidos en la Ley núm. 2.719 habrían actuado como freno para solicitar dicha certificación; a lo que también contribuye que los resguardos deben invertir recursos propios para cubrir los gastos administrativos de las asignaciones (Díaz et al., 2017).

A partir de 2002 la asignación especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas (AESGPRI) —bajo la administración de los municipios—, se comienza a implementar, destinando 135.116,2 millones de pesos a estos fines (correspondientes 156.703,7 millones de pesos en 2022, cifra equivalente a 35,2 millones de USD). Desde entonces se registró un incremento sostenido hasta 2021, aunque en proporciones variables y con una pequeña reducción en 2017—, para registrar un descenso de 9,6%, en 2022, con una asignación de 247.082,2 millones de pesos (55,5 millones de USD). No obstante, esta es una lectura engañosa, puesto que —según la información de la Agencia Nacional de Tierras¹⁸— en 2002 había 552 resguardos constituidos legalmente; en tanto, al 2022, un total de 812 territorios indígenas contaban con ese reconocimiento jurídico (véase el gráfico 5). Estas cifras suponen un gasto per cápita anual que no supera los USD 40 en los últimos años. Según reconoce el Departamento Nacional de Planeación (DNP), una limitación de este mecanismo de financiamiento es que, para su distribución, solo se considera el criterio demográfico, sin atender a otros factores relevantes para responder a las necesidades y vulnerabilidades específicas de cada resguardo. Por ello, la entidad ha elaborado una propuesta que —junto a la proporción de población indígena— incluye como criterio de asignación la distancia de los resguardos respecto del municipio al que pertenece y respecto del municipio más cercano, el índice de necesidades básicas insatisfechas y el índice de ruralidad (DNP, 2017).

Gráfico 5
Colombia: AESGPRI a resguardos indígenas 2002-2022
(En millones de pesos colombianos de 2022)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales del resumen histórico de distribución por Entidades-Sistema General de Participaciones del Departamento de Nacional de Planeación, disponible en https://sicodis.dnp.gov.co/ReportesSGP/SGP_ReportePorEntidadFuente.aspx y Portal de datos abiertos de la Agencia Nacional de Tierras, disponible en https://data-agenciadetierras.opendata.arcgis.com/datasets/f84afb113d3b4512be65305fdoga7ee_o/explore.

¹⁷ <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1484553>.

¹⁸ Véase https://data-agenciadetierras.opendata.arcgis.com/datasets/fc3fc9592dd8460faf2b7fobadof8b33_o.

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 «Pacto por Colombia, pacto por la equidad» (Ley 1955 de 2019¹⁹), se establece una serie de medidas respecto del desarrollo de los Pueblos Indígenas, expresadas en el “Pacto por la equidad de oportunidades para grupos étnicos: indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rom”, para cuya implementación el gobierno comprometió la asignación de \$29 billones, de los cuales \$10 billones estaban destinados en particular a los Pueblos Indígenas. El Plan, entre otras cosas: a) crea el Fondo para el Buen Vivir y la Equidad de los Pueblos Indígenas, que tiene como líneas de acción el acceso a los derechos territoriales, emprendimiento y desarrollo económico propio, el fortalecimiento de la institucionalidad de los Pueblos Indígenas, el desarrollo de infraestructura y servicios públicos y el empoderamiento de las mujeres, familia y generaciones de estos pueblos; b) dispone el pago por servicios ambientales en territorios indígenas; y c) establece un “trazador presupuestal” del gasto fiscal destinado a los Pueblos Indígenas y otras comunidades étnicas del país.

Sin embargo, según advirtió la Contraloría General de la República (2022), la ejecución del Pacto por la Equidad de Oportunidades para Grupos Étnicos ha sido deficiente, presentando —específicamente para los Pueblos Indígenas— “un avance acumulado del 33%, con retrasos del 43,4% en relación con las metas programadas para 2019 y 2020”, constatándose, además, la inexistencia de indicadores para medir el logro de los objetivos estratégicos, determinar su cumplimiento y dimensionar sus impactos.

El presupuesto asignado a las instituciones rectoras de las políticas indígenas permite otra aproximación al gasto fiscal específico en estas materias, aunque parcial porque no da cuenta de aquel gasto derivado de las políticas que implementan otras dependencias estatales y que tienen entre sus beneficiarios a poblaciones indígenas. Tal como se observa en el cuadro 4, en los cuatro países considerados se registra una tendencia general, en proporciones variables, a la disminución presupuestaria, entre 2017-2022. En Argentina, por ejemplo, el decrecimiento presupuestario real del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) en el período fue de un 43,4%, cuestión particularmente preocupante frente al notable retraso en el proceso de demarcación de las tierras indígenas del cual la entidad es responsable. En el caso de Chile, los recursos asignados a la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), disminuyeron en un 24,8%, con una contracción importante del presupuesto del Fondo de Tierras y Aguas (34%), instrumento que no ha tenido hasta ahora la capacidad de responder a las demandas territoriales de los Pueblos Indígenas del país (véase el recuadro 3). Lo mismo ocurre con el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA), cuyo presupuesto ha disminuido en un 12%.

Recuadro 3

Chile: el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)

El Fondo de Tierras y Aguas Indígenas (FTAI) administrado por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena fue establecido por la Ley 19.253 de 1993; y, tiene por propósito: a) “otorgar subsidios para la adquisición de tierras por personas, comunidades indígenas o una parte de éstas cuando la superficie de las tierras de la respectiva comunidad sea insuficiente”; b) financiar mecanismos que permitan solucionar los problemas de tierras (fondo de restitución); y, c) financiar la constitución, regularización o compra de derechos de aguas o financiar obras destinadas a obtener este recurso (Artículo 20). En el período 1994-2019 el FTAI incrementó sistemáticamente la inversión para ampliar o restituir tierras indígenas, registrando un crecimiento real de 470%, entre los períodos 1994-1999 y 2015-2019; sin embargo, entre 2020-2021, se observa un descenso. Pese a los montos involucrados, el gasto fiscal no ha tenido un impacto sustancial en la restitución de las tierras reivindicadas por los Pueblos Indígenas, ya que el mecanismo genera condiciones de especulación y alzas en los precios, que se han exacerbado en momentos de conflictos, transformándose en un incentivo perverso para aumentar la conflictividad social, favoreciendo a los particulares que usufructúan de la plusvalía que genera la disputa por la restitución de las tierras de propiedad ancestral indígena.

Entre 1994 y 2021 el FTAI ha invertido 967.465,3 millones de pesos en compra de tierras destinadas, principalmente, a la restitución (75,7%). Este gasto ha permitido titular 882 predios (212.310,17 hectáreas) a nombre de comunidades, casi exclusivamente, mapuche. En el mismo período, mientras se sextuplicó el precio promedio por hectárea, disminuyó significativamente la superficie promedio a la que accedieron las unidades familiares, pasando de 10,5 hectáreas en el período 1994-1999 a 4,9 hectáreas en 2020-2021 (véase el cuadro 1).

¹⁹ Véase https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/ley_1955_2019_plan_nacional_de_desarrollo._el_plan_nacional_de_desarrollo_2018-2022_pacto_por_colombia_pacto_por_la_equidad.pdf.

Cuadro 1
Chile: evolución de las adquisiciones del FTAI para restitución de tierras indígenas (artículo 20b Ley 19.253), 1994-2021

Período	Pedios	Inversión (En millones de pesos 2022)	Superficie (En miles de hectáreas)	Valor promedio por hectárea (En millones de pesos)	Familias beneficiarias ^a	Promedio de hectáreas por familias ^a
1994-1999	109	42 569,2	27,9	1,5	2 455	10,5
2000-2004	110	65 913,0	27,6	2,4	2 088	10,7
2005-2009	148	122 534,9	52,6	2,3	3 451	12,7
2010-2014	298	174 070,5	42,7	4,1	5 856	6,6
2015-2019	204	288 760,7	57,3	5,0	4 550	7,1
2020-2021	13	38 886,6	4,2	9,2	865	4,9
Total	882	732 734,8	212,3	3,5	19 265	8,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamiento especiales de los registros del FTAI-CONADI disponibles en <https://siic.conadi.cl/>.

^a Se excluyen 220 predios para los que no existe información sobre el número de familias beneficiadas.

Además, el FTAI adquirió, en el mismo período, 4.897 predios (65.452,3 hectáreas) para la ampliación de tierras indígenas por una inversión de 234.730,6 millones de pesos. Pese a que la Ley Indígena dispone que este mecanismo permite ampliar las tierras tanto de comunidades como de personas indígenas, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena ha privilegiado la asignación de títulos individuales y ha destinado nueve de cada diez de estos predios a una sola unidad familiar (véase el cuadro 2).

Cuadro 2
Chile: evolución de las adquisiciones del FTAI para ampliación de tierras indígenas (artículo 20a Ley 19.253), 1994-2021

Período	Pedios	Inversión (En millones de pesos 2022)	Superficie (En miles de hectáreas)	Valor promedio por hectárea (En millones de pesos)	Familias beneficiarias ^a	Promedio de hectáreas por familias ^a
1994-1999	475	18 676,0	7,7	2,4	678	11,3
2000-2004	418	22 488,3	8,6	2,6	841	10,2
2005-2009	694	37 957,9	13,6	2,8	1 659	8,2
2010-2014	1 004	63 330,9	16,5	3,8	2 249	7,2
2015-2019	1 709	61 558,9	14,1	4,4	2 166	5,5
2020-2021	597	30 718,6	5,0	6,1	1 151	3,8
Total	4 897	234 730,6	65,5	3,6	8 744	7,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamiento especiales de los registros del FTAI-CONADI disponibles en <https://siic.conadi.cl/>.

^a Se excluyen 220 predios para los que no existe información sobre el número de familias beneficiadas.

Fuente: Elaboración propia.

Una situación similar se observa en Paraguay, donde el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) vio disminuido su presupuesto en un 30,9%, entre 2018-2022, afectando de manera significativa la inversión destinada a la restitución y compra de tierras indígenas. En 2021, pese a las campañas desplegadas por el movimiento indígena²⁰, el Presupuesto General de la Nación solo le asignó 67.310 mil millones de guaraníes (poco más de 10 millones de USD), de los cuales 13.317 millones de guaraníes (1,9 millones de USD) fue reservado para la restitución de tierras (Ministerio de Hacienda, 2021), cifra insuficiente para resolver las reivindicaciones indígenas, ya que se estima que el 37% de las tierras comunitarias está actualmente en manos de terceros no indígenas (Agencia de Información Paraguaya, 2021). Esta no es una situación nueva

²⁰ En 2021 y 2022 la Articulación Nacional Indígena por una Vida Digna (ANIVID) impulsó una campaña por inversión pública para comunidades indígenas, denominada Presupuesto Digno.

en el país. De hecho, desde 2012 se viene registrando una regresión del gasto fiscal destinado a resolver estas demandas, tanto en el INDI como en el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra, la otra entidad estatal involucrada en este proceso (JAPOLÍ, 2019). De no incrementarse los fondos, el objetivo de “garantizar la restitución, ampliación y regularización de la tenencia de las tierras y territorios ancestrales y de ocupación colectiva” planteado en el Plan Nacional de Pueblos Indígenas —presentado en 2021 y que se aprobó tras seis años de negociaciones (INDI, 2021)—, no podrá concretarse (véase el cuadro 4).

Cuadro 4
América Latina-Abya Yala (4 países): presupuesto público instituciones rectoras de políticas indígenas
(En miles de dólares de 2022)

Año	Argentina	Chile	Guatemala	Paraguay
2017	9 051,2	196 106,1	5 275	Sin información
2018	8 508,7	186 755,5	5 038	14 614,6
2019	6 308,4	186 764,9	5 395	11 236,5
2020	7 946,6	181 233,0	5 149	5 158,8
2021	4 576,3	156 658,1	2 950	10 383,9
2022	5 125,7	147 529,0	4 609	10 096,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las leyes generales de presupuesto de la nación de los respectivos países.

Podría argumentarse que el debilitamiento del gasto fiscal en políticas y programas orientadas a los Pueblos Indígenas estaría paliado a través de políticas generales focalizadas en grupos vulnerables, a las que muy probablemente acceden las personas que pertenecen a tales pueblos. Sin embargo, estudios previos venían señalando que era necesario hacer un profundo análisis del real impacto de este tipo de políticas sobre la situación económica de los Pueblos Indígenas y las inequidades que los afectan, dado que —tras años de intervención— las brechas interétnicas no solo se habían perpetuado, sino que, en algunos países, se habían agudizado.

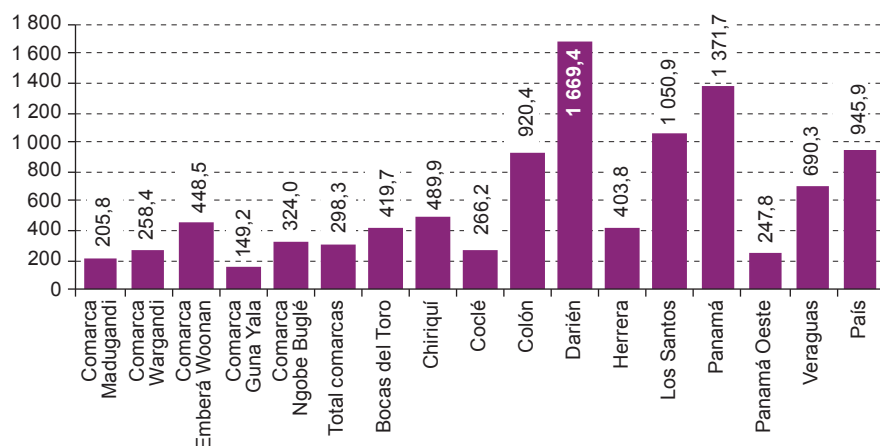
Al respecto, un estudio del BID sobre la situación en cinco países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Guatemala, México y Uruguay) mostró —de manera general— que los impuestos y el gasto fiscal son prácticamente ciegos a la etnicidad, evidenciando que los programas de transferencia directa contribuyen poco a reducir las inequidades interétnicas en materia de pobreza, puesto que la probabilidad de salir de la pobreza a través de estas herramientas es relativamente similar para los Pueblos Indígenas que para el resto de la población. El estudio concluye que la elevada progresividad étnica de tales programas no obedece a esfuerzos estatales específicos por eliminar las inequidades, sino más bien a los altos niveles de pobreza registrados en los propios Pueblos Indígenas. De hecho, el impacto de muchos programas de este tipo en la reducción de la pobreza es relativamente mayor entre las personas no indígenas; y, a menudo, la proporción de población indígena en situación de pobreza realmente aumenta como resultado de dichas intervenciones fiscales. Ello sugiere que, aunque estos programas son en teoría imparciales, muy probablemente no lo sean tanto en su provisión (Lustig, Morrison y Ratzlaff, 2019). En otras palabras, estas medidas no tienen impactos significativos en la desigual distribución de los ingresos y de la pobreza por pueblo de pertenencia, dado que —al no tener un efecto más amplio en los Pueblos Indígenas que en el resto de la población— no logran reducir la inequidad étnica.

Complementariamente, otro estudio realizado en Guatemala (ICEFI, 2017) evidenció que el gasto público total destinado a la población indígena era hacia 2015 de 10,646.6 millones de Quetzales, cifra que representaba un 2,2% del Producto Interno Bruto (PIB), mientras que el gasto destinado a la población no indígena representaba el 6,5% del PIB, una desigualdad muy significativa si se considera que más del 40% de la población del país es indígena. En términos per cápita, la población indígena tiene una considerable desventaja: por cada quetzal invertido en una persona no indígena, el Estado tan solo invirtió 45 centavos en una persona indígena. Reforzando este hallazgo, el índice de focalización del

gasto público social²¹ también mostraba esta desigualdad (131,6 para no indígenas y 59,2 para indígenas), reflejando un marcado sesgo de la intervención estatal en favor de la población no indígena. A esto se suma la desigualdad territorial, ya que los municipios predominantemente indígenas son los que perciben un menor gasto público²².

Una situación similar ha sido observada en Panamá. Allí el gasto público per cápita para las comarcas indígenas, en 2014, fue de 426 USD, (incluyendo un 20% de transferencias condicionadas); mientras que, fuera de las comarcas, alcanzó a 1.028 dólares; vale decir que, por cada dólar per cápita invertido en las comarcas indígenas, se invirtieron USD 2,4 en los demás territorios (Perafán, 2019). Tres años más tarde, la situación no había cambiado. De acuerdo con datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2018), en 2017 el gasto per cápita en las comarcas indígenas era tres veces menor que el registrado para el resto de las provincias del país; observándose, además, grandes diferencias entre los distintos territorios indígenas, ocupando la Comarca Guna Yala la posición más desventajosa (véase el gráfico 6). Consistentemente, un estudio del BID mostró que, entre 2013-2017, la inversión promedio en territorios indígenas fue de 576 dólares per cápita, que contrasta enormemente con los 1.050 dólares per cápita que fueron invertidos en el resto del país (Astudillo y otros, 2019).

Gráfico 6
Panamá: gasto per cápita del programa de inversiones públicas no financieras por entidades territoriales (2017)
(En dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de MEF, 2018.

En virtud de los antecedentes expuestos, es necesario insistir en que las medidas de fomento de recuperación económica que los Estados implementen debieran contribuir, sinérgicamente, al cierre de las brechas de equidad que afectan a los Pueblos Indígenas, a través de nuevos pactos fiscales, que garanticen la equidad étnica como uno de los elementos imprescindibles para una recuperación sostenible, que ponga al centro los derechos humanos. No asumir este desafío supondría perpetuar en el carácter colonial de los estados-nación en Abya Yala, reforzando la exclusión de los Pueblos Indígenas del poder político y económico; y, vaciando de contenidos sustantivos sus derechos colectivos, que progresiva y crecientemente han sido reconocidos por casi todos los países de la región.

²¹ El índice de focalización mide el sesgo que el gasto público social posee en relación con el grupo poblacional de interés en el análisis. Valores menores que 100 reflejan la ausencia de sesgo respecto del grupo población analizado; vale decir que se ve menos beneficiado del gasto social. Valores mayores que 100, por el contrario, reflejan sesgo en favor del grupo poblacional de interés, que se ve proporcionalmente más beneficiado por ese gasto.

²² Cabe señalar que en 2013 se realizaron modificaciones a la Ley Orgánica del Presupuesto de Guatemala, que implicaban, entre otras cosas, que el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) debía incluir diversos clasificadores presupuestarios, entre los cuales se encontraba el de Pueblos Indígenas. Sin embargo, luego de esas modificaciones legales, no existe documento o análisis relacionado al clasificador de Pueblos Indígenas por parte del Ejecutivo, por lo que no es posible hacer más que este tipo de aproximaciones.

Si en el contexto pandémico las dinámicas reseñadas han continuado, es altamente probablemente que la marginación y exclusión de los Pueblos Indígenas se haya agudizado, debido a la ausencia generalizada de medidas exclusivamente orientadas a mitigar el impacto socioeconómico de la pandemia entre estos pueblos. Efectivamente, y como se verá a continuación, son pocos los países que han reportados medidas económicas especiales para los Pueblos Indígenas durante los más de 2 años de crisis sociosanitaria originada por la Covid-19.

B. Medidas especiales adoptadas por los estados para apoyar a los pueblos indígenas en el contexto de la pandemia

Aunque dispersa, existe mucha información sobre las medidas sanitarias específicas para Pueblos Indígenas implementadas por los gobiernos de la región (véase el recuadro 4). Respecto del impacto de la pandemia sobre las condiciones de vida de tales pueblos y de las medidas estatales para mitigarlo, en cambio, la escasez de información oficial es abismante. Si bien algunos elementos se pueden rastrear a través de las encuestas a hogares —como los efectos sobre los niveles de pobreza, por ejemplo, ya antes reseñados—, se requiere de información más específica para poder diseñar respuestas adecuadas a todo nivel.

Recuadro 4 Medidas sanitarias específicas adoptadas por los estados para enfrentar la pandemia entre los pueblos indígenas

En primer lugar, cabe señalar que todos los países de la región, con excepción de Uruguay, establecieron alguna norma y/o lineamiento técnico específico para enfrentar la Covid-19 entre los Pueblos Indígenas, aunque, en la mayoría de los casos, se adoptaron cuando el contagio ya se había expandido significativamente.

Una de las medidas más extendidas en los países de la región fue la producción de material audiovisual en idiomas indígenas para asegurar en estos pueblos el acceso a la información sobre la enfermedad; no obstante, iniciativas de este tipo solo son efectivas en aquellos países y territorios donde los idiomas originarios aún tienen una gran vigencia, mientras que tienen un impacto reducido en aquellos donde los derechos lingüísticos son más vulnerados.

En 13 países se incluyó una variable de pertenencia a Pueblos Indígenas en los registros de Covid-19 (Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Bolivariana de Venezuela). Sin embargo, solo cuatro de ellos han entregado periódicamente información desglosada por pueblo de pertenencia (Brasil, Colombia, México y Perú). No obstante, se trata de datos de carácter general, que no permiten dar cuenta de la interacción entre la morbilidad indígena por Covid-19 y las desigualdades territoriales, de género y generacionales. Debido a esto, contribuyen poco a la definición, tanto de respuestas ciudadanas como estatales, basadas en evidencia. Solo en Colombia y México, países donde se puede acceder a las bases de datos completas, a través de plataformas de datos abiertos, es posible hacer análisis más pormenorizados e integrales.

Los planes nacionales de vacunación de 11 países de la región (Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Bolivariana de Venezuela) consideran a los Pueblos Indígenas dentro de la población objetivo, pero, en muchos de ellos, no se estableció con claridad en qué fase de las campañas serían incluidos y tampoco se definieron estrategias específicas para garantizarles un acceso equitativo a la vacuna. En países como Brasil y Panamá se priorizó a la población indígena de los territorios tradicionales, sin considerar a quienes residen fuera de ellos (aproximadamente el 30%, en Brasil y el 53% en Panamá). En el Perú, se ha enfatizado en comunidades nativas amazónicas, desatendiendo a la población indígena residente en comunidades campesinas, centros poblados y otras localidades indígenas andinas (Defensoría del Pueblo, 2021), así como a la población indígena asentada en las ciudades. Solo el Ecuador, a través de lineamientos operativos específicos para la implementación de la campaña entre pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, considera a las poblaciones indígenas residentes en zonas urbanas (Ministerio de Salud Pública del Ecuador, 2021).

Aun cuando pudiera pensarse que la cobertura debiera ya ser extendida, dado el tiempo transcurrido desde que empezaran las campañas de vacunación en la región, lo cierto es que aún existen (a septiembre de 2022) 5 países (Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, México y República Bolivariana de Venezuela) con coberturas bajas, donde entre el 40-60% de la población objetivo no ha accedido a inmunización^a. Esta es una señal de alerta para los Pueblos Indígenas, pues en estos países reside el 70% de la población indígena de Abya Yala. Incluso en el escenario más favorable, que supondría un acceso igualitario a inmunizaciones, se puede estimar que, al menos, 4 de cada 10 indígenas en la región no habían recibido el esquema completo de vacunación. Superar este rezago es imprescindible para avanzar de manera segura hacia la recuperación económica.

Fuente: CEPAL y otros, 2020 y OPS, 2022.

^a Estimaciones hechas a partir del monitoreo de la OPS a la Vacunación contra la Covid-19 en la región de las Américas, disponible en https://ais.paho.org/imm/IM_DosisAdmin-Vacunacion-es.asp [última consulta: 12-09-2022].

Una revisión exhaustiva de la información oficial reportada por los gobiernos de la región permitió identificar tanto medidas especiales para Pueblos Indígenas, como su inclusión en medidas de cobertura general, en 9 países de Abya Yala, las que se reseñan a continuación:

En **Argentina**, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca estableció el Programa de asistencia crítica y directa para la agricultura familiar, campesina e indígena, con el propósito de facilitar el acceso de estos productores a insumos, herramientas y materiales indispensables para poder desarrollar sus actividades económicas, con una asignación presupuestaria de USD 277.000. La medida se sustenta jurídicamente en la Ley núm. 27.118 de 2014, que declaró de interés público la agricultura familiar, campesina e indígena por su contribución a la seguridad y soberanía alimentaria del pueblo y por practicar y promover sistemas de vida y producción que preservan la biodiversidad y procesos sostenibles de transformación productiva²³. A través de este programa se otorgan subsidios directos y no reintegrables a aquellos agricultores afectados por situaciones de riesgo productivo como consecuencia de eventos climáticos, sociales o particulares extremos. Este mismo ministerio creó, en agosto de 2020, el Programa de Promoción del Trabajo, Arraigo y Abastecimiento Local (PROTAAL)²⁴, que busca consolidar la posición de la agricultura familiar, campesina e indígena como proveedora de alimentos, así como proteger y fomentar su trabajo y apoyar la recuperación económica del país. En su primer año de funcionamiento, contó con una asignación presupuestaria de 100 millones de pesos (660.000 USD), destinados a aportes no reintegrables para la adquisición de materiales, equipos e insumos agrícolas. Dado que estos programas no están destinados exclusivamente a pequeños campesinos indígenas, no es posible saber en qué medida aportaron a sus economías. Además, desde las organizaciones indígenas, se ha cuestionado su real impacto porque suelen ser invisibilizados en iniciativas de este tipo, tanto por la mayor magnitud de los pequeños agricultores no indígenas, como por la mayor capacidad de incidencia política del movimiento campesino.

Por su parte el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas de Argentina, a través de la Resolución 4/2020²⁵, instruyó la realización de un relevamiento integral en las comunidades indígenas del país de las personas susceptibles de acceder al Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), para cuya ejecución se convocó a los delegados del Consejo de Participación Indígena. Pese a ello, como reporta el Observatorio de Derechos Humanos de Pueblos Indígenas (ODHPI)—producto de problemas de accesibilidad geográfica y de acceso a la información—, diversas comunidades de las provincias de Chubut, Neuquén y San Juan no fueron cubiertas por este subsidio estatal (Álvarez, 2020). La misma situación fue denunciada por 34 comunidades indígenas de la Provincia de Salta y reconocida por la Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina (2020), que constató que solo 6.500 de las 10.000 personas indígenas relevadas pudieron acceder al IFE.

Por su parte, el Ministerio de Cultura creó el Programa “MANTA: Beca para el desarrollo productivo artesanal” (Resolución 1363/2020²⁶), que, aunque no estaba orientado de manera exclusiva a los Pueblos Indígenas, sí los incluía entre sus beneficiarios directos. Con los recursos asignados se financiaron iniciativas de 1.600 artesanos y artesanas, incluidos algunos de las comunidades indígenas asentadas en el actual Parque Nacional Baritú, en la Provincia de Salta (Ministerio de Cultura, 2021).

En **Chile**, desde los primeros meses de la pandemia, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) fue uno de los pilares de la red de protección social. Inicialmente, estuvo destinado a aquellos hogares que dependían de ingresos mayoritariamente informales. Con posterioridad, se aumentó progresivamente la cobertura, los montos entregados, así como las cuotas asignadas a cada familia. El Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MIDESO), entidad responsable de la asignación de estos recursos, informó que el acceso de la población indígena a este subsidio aumentó en las distintas entregas, pasando de 324.398 beneficiarios en el primer aporte (correspondientes al 9,0% del total), a 609.132 en el sexto (correspondientes al 7,4%). Con esta última cifra, señala el organismo, se habría cubierto al 58,2% de

²³ <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/230907/20200619>.

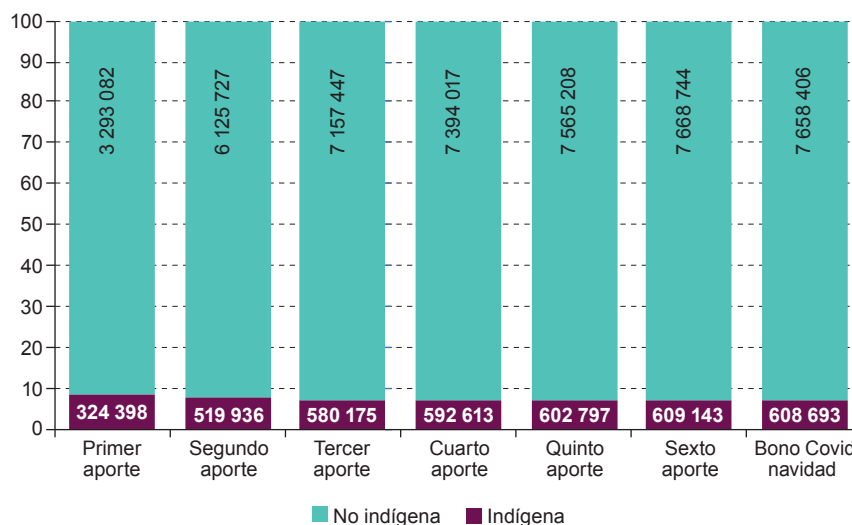
²⁴ <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-163-2020-340939/texto>.

²⁵ <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-4-2020-335861/texto>.

²⁶ <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/235727/20201005>.

las personas que han acreditado su calidad de indígenas en los registros de la CONADI (MIDESO, 2021). No obstante, si se considera que en el país menos del 50% de la población indígena está inscrita en tales registros²⁷, la cobertura de este aporte sería bastante más reducida (véase el gráfico 7).

Gráfico 7
Chile: beneficiarios indígenas y no indígenas del IFE-2020
(En porcentajes y cifras absolutas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y El Caribe, CEPAL, a partir de Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2021.

Entre 2020 y 2021, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena continuó ejecutando sus programas regulares, aunque con una menor maniobrabilidad debido a las restricciones de la pandemia y a los ajustes fiscales para financiar gastos derivados de la crisis. En este período, los programas institucionales orientados, directa o indirectamente, al mejoramiento de las economías indígenas²⁸ contaron con un financiamiento de 55.054,6 miles de USD²⁹. Junto con esto, en febrero de 2021, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) firmaron el convenio de cooperación técnica “Apoyo al Enfoque de Promoción Integral de la Economía Indígena en contexto de la crisis del COVID-19”, por un monto de 500 mil USD, a través del cual se generaría un plan de Promoción Integral de Empresariado Indígena (PIEI); se financiarían actividades de fortalecimiento de las asociaciones empresariales indígenas; y, se generaría un programa de compras públicas para el sector agroalimentario de la Región de La Araucanía (CONADI, 2021a). Una iniciativa especial impulsada por el gobierno, aunque de alcance limitado, fue la Feria virtual Txafkin CONADI iniciada en 2020 (CONADI, 2020) y que inauguró, un año más tarde, su primera tienda en un centro comercial capitalino, recibiendo el premio a la Innovación Social otorgado por la Cámara de Centros Comerciales de Santiago (CONADI, 2021b) y, durante 2022, inauguró una segunda tienda en la Región de Coquimbo.

En el caso de **Colombia**, a través del Programa “Colombia está contigo-un millón de familias”, liderado por el Ministerio del Interior, se brindó Asistencia Humanitaria de Emergencia (AHE)-Alimentaria a poblaciones vulnerables, incluidos los Pueblos Indígenas durante el aislamiento preventivo obligatorio³⁰,

²⁷ Desde la creación del registro, en 1994, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena ha certificado la pertenencia a alguno de los Pueblos Indígenas legalmente reconocidos en Chile de 1.208.820 personas, según los datos del Sistema Integrado de Información CONADI (SIIC), disponibles en <https://siic.conadi.cl/>.

²⁸ Fondo de Desarrollo Indígena, Programa de Turismo y Pueblos Indígenas (tanto de ejecución directa como en cooperación con otras entidades públicas), Programa Chile Indígena y Programa de Desarrollo Territorial Indígena.

²⁹ Valor real a junio del 2022.

³⁰ Véase <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Programa-Colombia-Esta-Contigo-Un-Millon-de-Familias.aspx>.

consistente en un bono por un monto de 100 mil pesos y en kits alimentarios con los productos de la canasta básica para familias y adultos mayores en condición de vulnerabilidad. Sin embargo, debido a dilaciones en su entrega, la Procuraduría General de la Nación (PGN) interpuso ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, una acción de tutela en favor de las comunidades indígenas, demandando, entre otras cosas, el acceso de los Pueblos Indígenas a dicho programa. La controversia terminó siendo resuelta por la Contraloría General de la Nación, que ordenó, al presidente de la República y a los órganos competentes, adoptar las medidas necesarias para tales efectos e incorporar dentro de los beneficiarios a aquellos pueblos y comunidades que no habían sido focalizados por el gobierno³¹.

A través del Decreto núm. 458 de 2020³², el gobierno dispuso una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor-Colombia Mayor y Jóvenes en Acción, dependientes de Prosperidad Social, beneficiando así a los 127 mil hogares indígenas inscritos en el primero de estos programas (Cancillería de Colombia, 2020); a los 40.691 adultos mayores residentes en resguardos y/o comunidades indígenas legalmente constituidas que estaban inscritos antes de la pandemia y los 5.000 nuevos cupos asignados a partir de 2020, en virtud de un acuerdo establecido en la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas el año anterior (Ministerio del Trabajo de Colombia, 2020).

En el marco de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022, el Ministerio del Interior colombiano puso en marcha el banco de proyectos del “Fondo para el Buen Vivir”, con un presupuesto asignado de 20.000 millones de pesos (4 millones de USD), destinado a asociaciones de cabildos indígenas, asociaciones de autoridades tradicionales indígenas, resguardos indígenas constituidos, cabildos indígenas registrados, organizaciones indígenas locales, regionales, zonales o nacionales, entre otras. A través de este banco se financiarían proyectos de entre \$100-700 millones (USD 22.400-157.000) (Ministerio del Interior, 2020). En 2021, se destinaron 45 mil millones de pesos al Banco de Proyectos de Comunidades Indígenas, para financiar 350 iniciativas productivas; previéndose que en 2022 se destinarían 130 mil millones de pesos para el mismo fin (Ministerio del Interior de Colombia, 2021). Las organizaciones indígenas han cuestionado la gestión gubernamental de este fondo, dado que las decisiones no han sido consultadas, trasgrediendo los compromisos asumidos en la Mesa Permanente de Concertación entre el Estado y los Pueblos Indígenas (MPC, 2021).

Por su parte, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la Resolución 264/2021³³, estableció el “Programa de Apoyo al Consejo Regional Indígena del Cauca para promover la seguridad alimentaria y la reactivación inclusiva en zonas rurales del departamento del Cauca”, con una inversión total de 1.134 millones de pesos (250 mil USD aproximadamente). Planes similares fueron aprobados para los pueblos pastos y quillacingas del departamento de Nariño³⁴ (800 millones de pesos), para el Consejo Regional Indígena del Huila (100 millones de pesos)³⁵ y para el Consejo Regional Indígena de Caldas (66 millones de pesos³⁶); todos ellos, ejecutados con cargo a los recursos de la Estrategia de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial liderada por dicho ministerio y financiada con recursos de la Unión Europea.

A partir de 2021, con el objetivo de apoyar a los micronegocios de indígenas y afrodescendientes, Compra Lo Nuestro —la red social y directorio empresarial más grande de América Latina— y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo crearon un proyecto para su fortalecimiento comercial, mediante el cual se facilita la adquisición de herramientas gratuitas para acelerar la transformación digital de sus negocios. La iniciativa, que se enmarca en la estrategia Economía para la Gente, liderada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, está dirigida a organizaciones que cuenten con negocios funcionando

³¹ La sentencia puede revisarse en <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/244/25000-23-15-000-2020-01964-01.pdf>.

³² Véase https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=110654.

³³ Véase <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/RESOLUCIÓN%20NO.%20000264%20DE%202021.pdf>.

³⁴ Véase <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/RESOLUCION%20000261%20DE%202021%20PROGRAMA%20PASTOS%20Y%20QUILLACINGAS.pdf>.

³⁵ Véase <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/RESOLUCIÓN%20NO.%20000262%20DE%202021.pdf>.

³⁶ Véase <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/RESOLUCIÓN%20NO.%20000263%20DE%202021.pdf>.

en torno a la agroindustria, las artesanías y los servicios, entre otras actividades, particularmente a las comunidades víctimas del conflicto de los departamentos de Caquetá, Cauca, Chocó, Cesar y Magdalena (Naciones Unidas Colombia, 2021).

De manera semejante, el gobierno de **Costa Rica** anunció, en 2020, el diseño de una Plan Nacional de Recuperación Económica de los Territorios Indígenas afectados por la pandemia (Presidencia de la República, 2020)³⁷, que hasta ahora no ha sido presentado. Ese mismo año, tras una rueda de negocios con comunidades indígenas, el Consejo Nacional de Producción (CNP) definió un mecanismo a través del cual la Asociación de Desarrollo Integral del Territorio Indígena Talamanca Cabécar (ADITICA) se convirtió en proveedor regular de su Programa de Abastecimiento Institucional (PAI). En 2021, otras 14 organizaciones de productores indígenas de los territorios Bribri y Cabécar se habían sumado a la iniciativa (Presidencia de la República de Costa Rica, 2021a).

En el caso de **Ecuador**, uno de los subsidios directos que se estableció fue el “Bono de Protección Familiar por Emergencia por la presencia del COVID-19”, consistente en la transferencia monetaria única por un monto de 120 USD para 400 mil familias en situación de vulnerabilidad social, dividido en dos pagos en los meses de abril y mayo de 2020 (Decreto Ejecutivo núm. 1022/2020³⁸). El mismo año, a través del Decreto Ejecutivo núm. 1026/2020, se amplió la cobertura de la medida, incluyendo 550 mil nuevas familias, para lo cual se contó con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo³⁹. Del total de bonos asignados durante ese año, solo un 7,8% correspondió a población indígena (Ministerio de Inclusión Económica y Social de Ecuador, 2020). En 2021, a través del Decreto Ejecutivo núm. 1235/2021, se dispuso la extensión del beneficio a 480 mil nuevas familias⁴⁰. Además, el gobierno anunció, a fines del año 2021, el inicio del proyecto “Empoderamiento Económico Territorial para los Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Afroecuatorianos y Montubios”, que cuenta con financiamiento del Banco Mundial por un monto de 40.000.000 de USD. La iniciativa, que pretende beneficiar a un millón de personas en 15 territorios priorizados por sus indicadores de vulnerabilidad, establece mecanismos de participación de estos pueblos en la toma de decisiones y en la gestión de proyectos de desarrollo territorial, generación de oportunidades de desarrollo educativo y profesional y de empleo digno (SGDPN, 2022).

En cuanto a las medidas especiales adoptadas por el gobierno de **Honduras**, casi no es posible encontrar información. Si bien la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS) anunció la asignación de 40 millones de lempiras para la atención de los 9 grupos étnicos del país (33 millones para los centros educativos incluidos en el Programa de Alimentación Escolar y siete millones para el Programa de Seguridad Alimentaria), según informa el Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH), esta asignación carecía de un respaldo oficial del Ejecutivo y Legislativo para la ejecución de tales fondos (FOSDEH, 2020).

La Autoridad de Turismo de **Panamá** (ATP) impulsa, desde 2021, la estrategia turística “Panamá Indígena” que forma parte del circuito turístico de las Rutas Patrimoniales planteadas en el Plan Maestro de Turismo Sostenible (PMTS) 2020-2025. Para darle soporte normativo de esta iniciativa, actualmente, se tramita en el parlamento panameño el Proyecto núm. 243⁴¹, que declara prioridad nacional el fomento y desarrollo del turismo rural comunitario en comunidades y en las cabeceras municipales de las comarcas indígenas. La iniciativa fue ingresada a trámite legislativo por representantes de la sociedad civil de la Comarca Ngäbe Buglé y su discusión aún sigue vigente. El gobierno anunció, también, que durante 2022 se destinarían 35 millones de USD para la implementación del Plan de Desarrollo Integral para los Pueblos

³⁷ Véase <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2020/06/expertos-indigenas-disenaran-ruta-para-recuperacion-de-sus-territorios-post-covid-19/>.

³⁸ Véase <https://www.corteconstitucional.gob.ec/index.php/seguimiento-1-20-ee-y-2-20-ee/19-inclusion-economica/3879-decreto-ejecutivo-no-1022,-creacion-del-bono-de-proteccion-familiar-por-emergencia-sanitaria-covid19/file.html>.

³⁹ Véase <https://www.corteconstitucional.gob.ec/index.php/seguimiento-1-20-ee-y-2-20-ee/19-inclusion-economica/3880-decreto-ejecutivo-no-1026,-establece-la-segunda-fase-del-bono-de-proteccion-familiar-por-emergencia-sanitaria-por-covid19/file.html>.

⁴⁰ Véase <https://asobanca.org.ec/wp-content/uploads/2021/06/Decreto-Ejecutivo-Nro.-1235-Bono-de-Proteccion-Social-ante-Covid-19.pdf>.

⁴¹ Véase <https://www.asamblea.gob.pa/index.php/noticias/incluyen-el-turismo-rural-indigena-al-servicio-de-la-industria-sin-chimenea>.

Indígenas (de León, 2022), que es financiado mediante un contrato de préstamo suscrito entre el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Banco Mundial (BM) en el año 2018, por un monto total de 80 millones de USD (Ministerio de Gobierno, 2018).

En tanto, en **Paraguay**, a mediados de 2020, el gobierno reasignó USD 25 millones del Proyecto de Inserción a los Mercados Agrarios (PIMA) para un plan de emergencia destinado a la agricultura familiar campesina e indígena afectada por la crisis pandémica, con el propósito de mejorar su acceso al mercado (COPROFAM, 2020). La iniciativa se inscribe dentro del plan de reactivación económica “Ñapu’ã Paraguay”. Además, el gobierno dispuso una transferencia adicional única a los beneficiarios del Programa Tekoporãm dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, que beneficia, regularmente, a 30.122 familias indígenas; y, a través de la Ley núm. 6.603 de septiembre de 2020⁴², el gobierno resolvió brindar apoyo y asistencia a las Ollas Populares organizadas por las comunidades en todo el territorio nacional para afrontar las consecuencias sociales y económicas derivadas de la cuarentena, disponiendo la compra de insumos para su funcionamiento. Cuando estas ollas sean gestionadas por indígenas, señala la norma, su financiamiento corresponderá al Instituto Paraguayo del Indígena (INDI).

En otros países, los programas regulares orientados a los Pueblos Indígenas continuaron en ejecución, aunque con ajustes presupuestarios. Es el caso, por ejemplo, de **México** donde el componente Fortalecimiento de las Economías Indígenas y Medio Ambiente del Programa para el Bienestar Integral de los Pueblos Indígenas (PROBIPI), al que en el ejercicio presupuestario de 2020 se le habían asignado 806.942 miles de pesos, sufrió una reducción de 94% en virtud de la pandemia. Así, el presupuesto modificado anual fue de 4.7450,1 miles de pesos, que fueron destinados a gastos de operación, acciones de planeación y desarrollo de capacidades comunitarias; así como de comercialización y acceso al crédito (INPI, 2020⁴³). Un año después, aun cuando se recupera parte del presupuesto asignado, dicho financiamiento permanece por debajo de los montos prepandémicos. En el mismo año, se retoma el apoyo directo a iniciativas comunitarias, financiándose 492 proyectos, por un monto total de 180.462,9 miles de pesos, que beneficiaron a 11.624 personas, la mayoría de ellas mujeres (INPI, 2021) (véase el cuadro 5).

Cuadro 5
México: iniciativas económicas financiadas por el Programa para el Bienestar Integral
de los Pueblos Indígenas (PROBIPI), 2020-2021
(En miles de pesos mexicanos)

Tipo de iniciativa	2020	2021
Proyectos económicos con impacto comunitario	-	101 610,9
Proyectos comunitarios de turismo de naturaleza	-	29 721,5
Acciones de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático	-	31 061,7
Planeación y desarrollo de capacidades comunitarias	20 457,0	-
Comercialización y acceso al crédito para la inclusión financiera	613,5	2 506,9
Acciones coordinadas para la cohesión social y suficiencia alimentaria	-	-
Promotoría comunitaria y seguro contra accidentes	-	15 110,9
Contraloría social	-	2 205,9
Gastos de operación	24 578,5	-
Total	45 649,0	182 217,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de INPI, 2020 y 2021.

⁴² Véase https://www.sen.gov.py/application/files/6016/1254/7613/Ley_6603_ollas_populares.pdf.

⁴³ <https://www.inpi.gob.mx/focalizada/2020/proeci/index.html>.

En síntesis:

- Si bien la información disponible es parcial, muestra que — pese al reconocimiento normativo de los derechos de los Pueblos Indígenas en los países de la región —, la política fiscal es aún deficitaria para su implementación.
- En general, en los países analizados se observa una tendencia al decrecimiento del gasto fiscal en aquellas áreas relacionadas con los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas, en particular con sus derechos territoriales, situación que se agudizó durante la pandemia.
- El financiamiento de las funciones autónomas de las entidades territoriales indígenas es particularmente lábil, tanto por el reducido monto de la inversión per cápita, como por los burocráticos mecanismos de acceso y de gestión de los recursos financieros.
- Aunque no es posible evaluar la cobertura entre los Pueblos Indígenas de los paquetes fiscales que dispusieron los gobiernos para mitigar los impactos socioeconómicos de la pandemia, los antecedentes presentados muestran que, en varios países, enfrentaron obstáculos para acceder a estos recursos.
- La continuidad, en algunos países, de los programas regulares destinados a los Pueblos Indígenas pudo operar como factor de contención de una crisis socioeconómica más aguda de la que se observó entre las comunidades.
- Las iniciativas especiales implementadas para Pueblos Indígenas en el período son escasas y fragmentarias y la inversión asociada a ellas depende — en gran medida — de los órganos multilaterales.

III. Impactos de la pandemia en los pueblos indígenas y respuestas autónomas para su mitigación

A. Una breve aproximación al impacto sanitario de la pandemia

Aunque el propósito central de este estudio no es el análisis del impacto sanitario de la pandemia en Pueblos Indígenas, resulta ineludible hacer una aproximación a esta materia. Si bien la Organización Mundial de la Salud recientemente ha señalado que —por los indicadores registrados durante el mes de septiembre de 2022—, nunca se ha estado en una mejor posición para poner fin a la pandemia, también advierte que es necesario que los gobiernos refuercen sus políticas contra la Covid-19 para prevenir la aparición de nuevas variantes y evitar más muertes⁴⁴. Los riesgos persisten a nivel mundial, principalmente debido a grandes lagunas en las campañas de inmunización, vigilancia reducida, bajas tasas de pruebas y secuenciación e incertidumbre sobre el impacto potencial de las variantes actuales y futuras⁴⁵. De allí la importancia de que las estrategias nacionales para enfrentar la actual fase de la crisis —que sigue constituyendo una emergencia de salud pública de importancia internacional (ESPII)—, consideren los impactos diferenciados de la Covid-19 (incluida la Covid persistente) en los Pueblos Indígenas; y, para ello, es vital saber cómo se ha comportado hasta ahora la pandemia entre ellos.

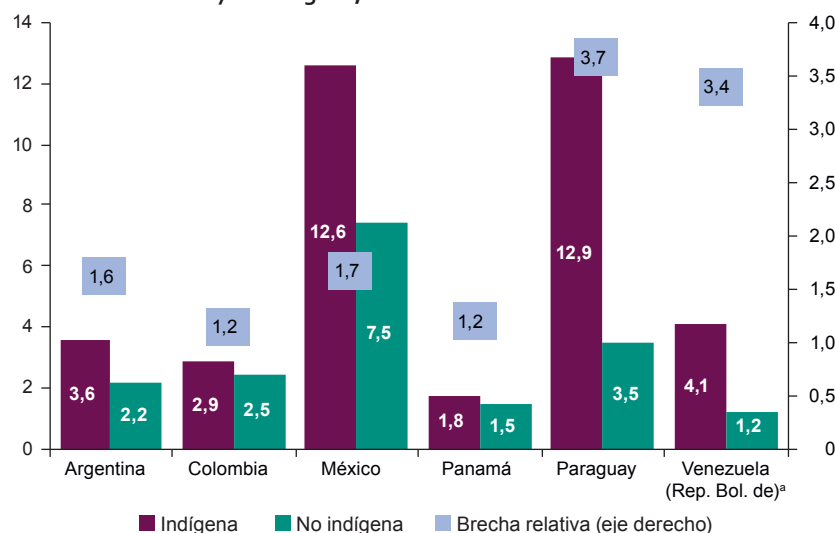
En primer lugar se debe señalar que, en los países de la región, existen muchas deficiencias en la identificación de casos indígenas en los registros de morbilidad y mortalidad por Covid-19. No obstante ello, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha incluido en sus actualizaciones epidemiológicas información sobre casos confirmados y defunciones indígenas, datos que —combinados con los informes globales de los ministerios de salud de cada país—, permiten hacer una primera aproximación al impacto diferenciado de la pandemia en estos pueblos, al menos en materia de letalidad. Los últimos datos reportados por este organismo permiten estimar que, al 26 de noviembre de 2021⁴⁶, en 6 países (Argentina, Colombia, México, Panamá, Paraguay y Venezuela) los Pueblos Indígenas registraban un mayor riesgo de morir por Covid-19 que en el resto de la población. Aunque presentan una gran variabilidad, con brechas que fluctúan entre el 20% (Colombia y Panamá) y el 270% (Paraguay), las cifras son significativas en todos los países (véase el gráfico 8).

⁴⁴ Véase Conferencia de prensa WHO 14-09-2022, disponible en <https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>.

⁴⁵ Véase Conferencia de prensa WHO 12-10-2022, disponible en <https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>.

⁴⁶ La OPS no publicó nuevos datos con posterioridad.

Gráfico 8
América Latina-Abya Yala (6 países): tasa estimada de letalidad por Covid-19 en población indígena y no indígena, al 26 de noviembre de 2021

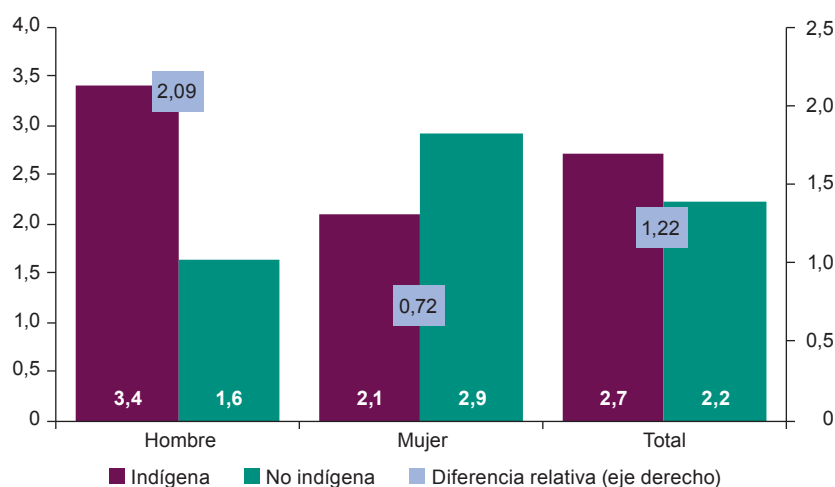


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de <https://www.paho.org/es/file/101858/download?token=HEsHgJNk> y reportes diarios de los ministerios de salud de los respectivos países.

^a Última actualización para Venezuela 28-10-2021.

Solo es posible actualizar estos datos en los cuatro países que mostraron más avances en la inclusión del enfoque étnico en sus registros. Así, en Colombia se ha reportado, sistemáticamente, incidencias más bajas de Covid-19 entre los Pueblos Indígenas. Al 18 de agosto de 2022, el Instituto Nacional de Salud del país informaba 83.159 casos en la población indígena, cifra que representa un 1,3% de los casos totales. Tal como se venía observando desde las fases tempranas de la pandemia, los índices de letalidad en población indígena eran un 22% más elevados que en el resto de la población, concentrándose el mayor riesgo de morir por esta causa en los hombres indígenas. Además, esta sobreletalidad se concentra en aquellos municipios donde se asientan los resguardos indígenas, territorios en que más del 70% de la población indígena presenta un alto índice de vulnerabilidad habitacional y donde el acceso a los servicios de salud es limitado (véase el gráfico 9).

Gráfico 9
Colombia: índice de letalidad por Covid-19 en población indígena y no indígena, 18 de agosto de 2022



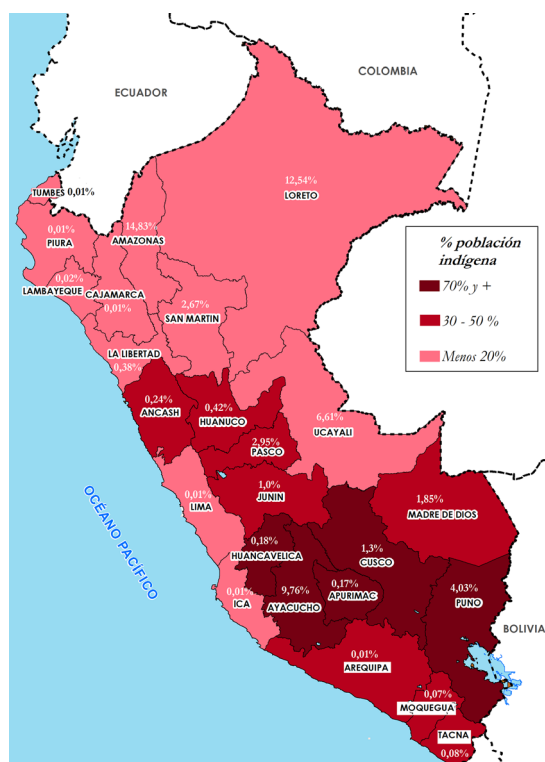
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de procesamiento especiales de <https://www.datos.gov.co/Salud-y-Proteccion-Social/Casos-positivos-de-COVID-19-en-Colombia/gt2j-8ykr/data>.

Una situación similar se observa en México, donde la Secretaría de Salud ha reportado, también, bajas tasas de casos confirmados en la población indígena. Al 3 de agosto de 2022⁴⁷, dicho organismo informaba 48.961 casos en personas que se autodefinían como indígenas, que representaban solo un 0,7% del total de casos confirmados (Secretaría de Salud, 2022), en un país donde, según el último censo, casi el 20% de la población pertenece a alguno de estos pueblos. Pese a ello, en materia de letalidad, su posición es más desventajosa aún que la observada para los indígenas en Colombia, con 10,2 defunciones por cada 100 casos confirmados en población indígena; y, con 4,8 decesos por cada 100 casos en el resto de la población.

En Brasil, por otra parte, los casos reportados por el Ministerio de Salud para los Distritos Sanitarios Especiales Indígenas (DSEI) muestran también una baja tasa de casos de Sars-Cov-2 confirmados en población indígena, con cifras por debajo de los promedios nacionales en los 34 DSEI, al 18 de agosto de 2022; mientras dos de ellos registran tasas de mortalidad por Covid-19 levemente más elevadas que el promedio nacional (Cuiabá y Vilhena); y, la letalidad en 6 de esos distritos está por sobre el promedio de Brasil (Cuiabá, Mato Grosso do Sul, Xavante, Alto Rio Solimões, Leste de Roraima y Parintins) (SESAI, 2022).

En el caso del Perú, las cifras oficiales registran, también, una baja incidencia de Covid-19 en Pueblos Indígenas, pero, a diferencia de Colombia y México, dan cuenta de un índice de letalidad ostensiblemente más bajo que el observado en personas no indígenas. Al 21-08-2022, el Ministerio de Salud reportaba 34.062 casos entre ellos, cifra que representa solo el 1,2% del total de casos reportados para el país⁴⁸. Estos datos subestiman —evidentemente—, el real impacto de la pandemia en los Pueblos Indígenas, que, según los resultados del censo de 2017, constituyen el 26,7% de la población del país. Es imposible sostener, por ejemplo, que, en departamentos eminentemente indígenas, como Apurímac, Ayacucho, Cusco, Huancavelica y Puno (87,0%, 81,5%, 76,1%, 80,9% y 90,8% de población indígena), se reporten proporciones ínfimas de casos de positivos en personas pertenecientes a estos pueblos (véase el mapa 1).

Mapa 1
Perú: proporción de población indígena y proporción de casos Covid-19 indígenas por departamento, 18 de agosto de 2022



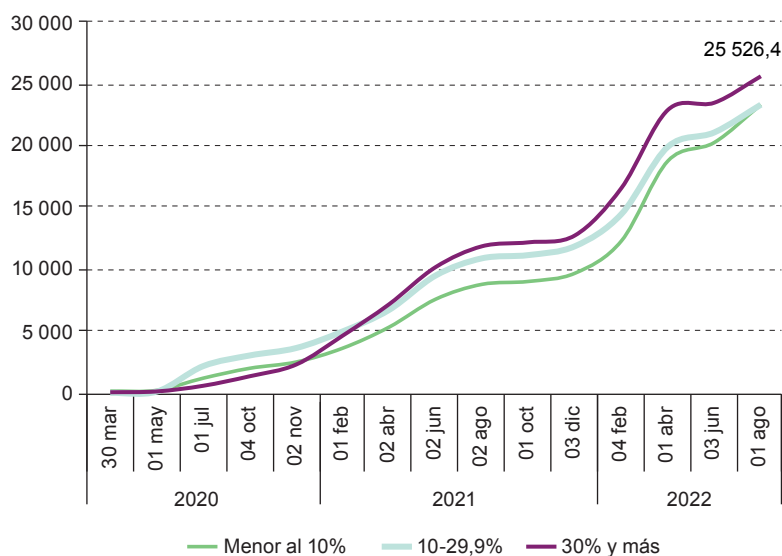
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de procesamientos especiales Censo 2017, https://covid19.minsa.gob.pe/sala_situacional.asp y <https://www.dge.gob.pe/portalnuevo/informacion-publica/sala-de-poblacion-indigena-con-covid-19/>. Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

⁴⁷ Última información disponible.

⁴⁸ Los datos están disponibles en Sala de población indígena con COVID-19 (<https://www.dge.gob.pe/portalnuevo/informacion-publica/sala-de-poblacion-indigena-con-covid-19/>).

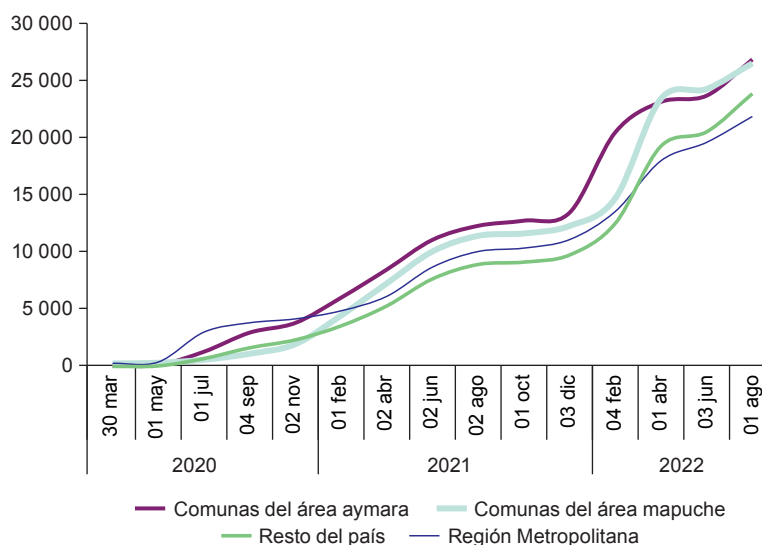
Si la pertenencia a Pueblos Indígenas no está consignada en los registros de Covid-19 o si el subregistro de datos resulta evidente, se puede hacer otro tipo de aproximaciones al impacto étnicamente diferenciado de la pandemia, utilizando como criterios de análisis la proporción de población indígena a nivel municipal y la agrupación de los municipios por grandes áreas de ocupación histórica de los Pueblos Indígenas. Un ejercicio como este realizado para Chile, muestra que, en las primeras fases de la pandemia, las tasas más elevadas de contagio se observaron en las comunas con baja proporción de población indígena, correspondientes a grandes urbes, principalmente aquellas más alejadas de las áreas de influencia histórica de los Pueblos Indígenas. En la medida que el contagio viral se expandió al resto del país se observó, sin embargo, un incremento progresivo y más acelerado en las comunas con mayor presencia indígena, siendo —a agosto de 2022—, aquellas con 30% y más de esta población las que exhibían las tasas de casos confirmados de Covid-19. Consistentemente, se observa que en la etapa temprana las comunas de la Región Metropolitana exhibían las tasas más elevadas; pero, en la medida el virus se extendió, las comunas del área de asentamiento tradicional de los pueblos aymara y mapuche, pasaron a concentrar los mayores riesgos de contagio (véanse los gráficos 10 y 11). En efecto, entre las 30 comunas que exhibían las tasas de incidencia más altas del país, se encontraban 17 comunas que se superponen, total o parcialmente, con territorios indígenas, de ambos pueblos y del pueblo quechua.

Gráfico 10
Chile: tasa de casos confirmados Sars-Cov-2 por comunas agrupadas por proporción de población indígena, desde el 30 de marzo de 2020 al 1 de agosto de 2022
(Por 100.000 habitantes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de procesamientos especiales de Base de Datos COVID-19 del Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento o Innovación, disponible en: <https://www.minciencia.gob.cl/covid19/>.

Gráfico 11
Chile: tasa de casos confirmados Sars-Cov-2 por grandes áreas territoriales,
desde el 30 de marzo de 2020 al 1 de agosto de 2022
(Por 100.000 habitantes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de procesamientos especiales de Base de Datos COVID-19 del Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento o Innovación, disponible en: <https://www.minciencia.gob.cl/covid19/>.

Los antecedentes presentados, fragmentarios y probablemente sesgados por problemas de cobertura de los registros, insinúan que los Pueblos Indígenas parecen, en efecto, haberse visto impactados, desproporcionadamente, por la pandemia, en su expresión más dramática: la muerte. Tal situación puede ser muy crítica para aquellos pueblos que, por su reducido tamaño poblacional, son extremadamente frágiles, en términos demográficos. En tales casos, incluso pocas muertes pueden impactar de manera negativa en su sobrevivencia como pueblos. Conjuntamente, dado que las muertes por Covid-19 afectan de manera preponderante a personas mayores —que suelen desempeñar roles políticos relevantes, participar en la mediación de conflictos comunitarios y son depositarias de los conocimientos, ciencias y tecnologías tradicionales (García y Argüello, 2012; OISS, 2015; Reyes y otros, 2013; García y otros, 2020; Reyes, 2019; Kapé-Kapé, 2019)—, la continuidad cultural de algunos Pueblos Indígenas puede haberse visto, irreparablemente, afectada. Es el caso, por ejemplo, del pueblo siekopai en el Ecuador, cuya población no excede las 700 personas y que, en las etapas iniciales de la pandemia, perdió a su médico tradicional y a su último especialista en la construcción de malocas, las viviendas características de este pueblo (Ojo Público, 2021). La diversidad lingüística también ha sido puesta en jaque, pues se ha reportado que algunos pueblos han perdido a los últimos hablantes de sus idiomas: el pueblo harakbut, en Perú (Sierra, 2021) y el pueblo puruborá, en Brasil, que perdió a una de las últimas personas que creció hablando el idioma propio (Langlois, 2020).

B. ¿Cómo han respondido los pueblos indígenas a los nuevos escenarios?

Los Pueblos Indígenas de la región han desplegado importantes esfuerzos para enfrentar la pandemia y sus impactos sanitarios. En general, dichas acciones dicen relación con la implementación de campañas de información y concientización sobre mecanismos de prevención del contagio del virus, medidas de contención y mitigación, tales como cercos sanitarios, prohibición de acceso a las comunidades, establecimiento de sistemas comunitarios de vigilancia y monitoreo, definición de protocolos propios de circulación y aislamiento a nivel territorial, utilización y fomento de la medicina tradicional y producción de información epidemiológica, entre otras iniciativas (CEPAL y otros, 2020).

Ejerciendo su derecho a la autodeterminación, comunidades indígenas de casi todos los países de la región establecieron mecanismos de control del acceso de personas foráneas a sus territorios, como una de las principales medidas para prevenir la transmisión viral, especialmente en aquellos donde habían enfrentado del mismo modo epidemias anteriores (Kaplan y otros, 2020; Martínez, 2020; Vilaça, 2020). Apelando a la memoria colectiva, los Pueblos Indígenas entendieron tempranamente las consecuencias trágicas que podía acarrear la expansión del contagio hacia sus territorios. Por ello, impedir el ingreso de foráneos a sus territorios constituyó una medida extrema para evitar consecuencias dramáticas, como las ocurridas en el pasado con otras enfermedades (FILAC, 2022; CEPAL y otros, 2020). Ejemplos de esto se extendieron por todos los países la región y su efectividad estuvo, directamente, vinculada con los grados de control territorial e integridad cultural de cada pueblo. En otros casos, las comunidades optaron por aislarse en áreas retiradas para evitar el contagio, tal como se reportó para los pueblos achuar, quechua y kukama, en el Perú, por ejemplo (Arana y Barrero, 2021).

Por otro lado, los Pueblos Indígenas de la región también han implementado respuestas basadas en sus propios conocimientos médicos para prevenir o paliar los síntomas de la Covid-19. Uno de los ejemplos más visibles es el “Comando Matico COVID-19” en el Perú. Se trata de un colectivo que surgió a comienzos de 2020 en el Departamento Ucayali, impulsado por jóvenes indígenas del pueblo Shipibo-Konibo, con el propósito de entregar recursos terapéuticos tradicionales a las personas contagiadas; iniciativa que, en un sentido más amplio, se transformó en un mecanismo de abastecimiento de yerbas medicinales para la población local, así como de rescate y fortalecimiento de sus usos terapéuticos tradicionales (Pautrat y otros, 2021).

En Bolivia, las parteras indígenas se vieron obligadas a redoblar esfuerzos por satisfacer la creciente demanda de atención, dado que las mujeres indígenas, por miedo al contagio, prefirieron no concurrir a los establecimientos de salud oficiales (Ministerio de Salud y Deportes del Estado Plurinacional de Bolivia, 2022); mientras que, las organizaciones del Territorio Indígena Multiétnico (TIM) del área amazónica, publicaron una compilación de 38 recetas de medicina natural, basadas en la sabiduría de los pueblos chimán, mojeño, movima y yuracaré (Noza y Monasterio, 2021). Lo mismo hicieron comunidades indígenas de la nacionalidad kichwa de Pastaza en el Ecuador (Vargas, 2021) y las mujeres de 20 pueblos amazónicos en el Perú (Arellano, 2021). La activación de estas y otras medidas similares supuso un efecto favorable no esperado de la pandemia: la revitalización del conocimiento médico propio y su transmisión a las nuevas generaciones; y, en ciertos casos, como el reportado por el pueblo Kichwa de Sarayaku de Ecuador, por ejemplo, la extensión de los tradicionales mecanismos de cooperación e intercambio hacia los procesos de recolección, almacenamiento y distribución de recursos terapéuticos (Cárdenas, 2020).

En el contexto de la pandemia, una de las respuestas más innovadoras y de mayor potencialidad para el diseño de mecanismos y protocolos colectivos de recolección de datos primarios eficientes y culturalmente pertinentes, fue la puesta en marcha de diversos observatorios que hicieron seguimiento al comportamiento de la pandemia en los Pueblos Indígenas. Así, mientras gran parte de los gobiernos de la región fueron renuentes a desglosar datos por pueblo de pertenencia, las organizaciones indígenas articularon redes, gestionaron recursos y habilitaron dispositivos de datos abiertos—en distintos formatos—para dar visibilidad al impacto sanitario de la pandemia. En casi todos los casos, dicha información se ha producido combinando datos oficiales con otros recolectados por las organizaciones para estos fines. Iniciativas de este tipo se impulsaron en Brasil, donde la Articulación de los Pueblos Indígenas de Brasil (APIB) monitoreó diariamente los casos de Covid-19 en la población indígena. A diferencia de la vigilancia estatal, que solo reporta los casos en los Distritos Sanitarios Especiales Indígenas, la APIB incluyó tanto los casos ocurridos en los territorios tradicionales como en las zonas urbanas⁴⁹. Por su parte, la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA⁵⁰), en alianza con la

⁴⁹ Para mayores antecedentes sobre la metodología utilizada, véase <https://emergenciaindigena.apiboficial.org/es/dados-covid-19-novo/>.

⁵⁰ Organización indígena de convergencia internacional que actúa en representación de 511 Pueblos Indígenas de los 9 países de la cuenca amazónica, constituida por la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP), la Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), la Organización Regional de los Pueblos Indígenas de Amazonas en Venezuela (ORPIA), la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), la Confederación de las Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana (CONFENIAE), la Asociación de Pueblos Amerindios de Guyana (APA), la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC), las Organizaciones Indígenas de Surinam (OIS) y la Federación de Organizaciones Autóctonas de Guyana Francesa (FOAG).

Red Eclesial Panamazónica (REPAM), entre mayo de 2020 y noviembre de 2021, publicó 22 ediciones del boletín “Impacto del Covid-19 en los Pueblos Indígenas de la Panamazonía”, donde entregaba información, periódicamente, sobre los casos confirmados, defunciones y pueblos afectados por la pandemia en los 9 países de la Región Amazónica⁵¹.

La Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), que desde antes de la pandemia contaba ya con un sistema de monitoreo territorial bastante robusto, asumió rápidamente la tarea de hacer seguimiento al impacto de la pandemia en los territorios indígenas. Fruto de ello, produjo entre 2020 y 2021 un total de 53 boletines de análisis de riesgo⁵². En Ecuador, en tanto, la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana (CONFENIAE) habilitó un portal interactivo para el monitoreo del impacto de la pandemia en territorios amazónicos, que estuvo activo solo durante el 2020⁵³.

Sin embargo, los aspectos sanitarios de la pandemia no fueron los únicos que debieron enfrentar las comunidades. También, debieron hacerse cargo de los múltiples impactos del confinamiento masivo y las restricciones a la movilidad durante largos períodos. Si bien, en los territorios tradicionales, pudieron continuar muchas actividades cotidianas vinculadas a la producción para el autoconsumo familiar, otras actividades, como el intercambio y la circulación de productos necesarios para la subsistencia, se vieron paralizadas o limitadas por el cierre parcial o total de caminos y rutas. Entre los múltiples impactos inmediatos de estas medidas destacan la interrupción del acceso a los mercados donde se comercializaba parte de la producción local y también se adquirían tanto insumos básicos para las economías comunitarias como alimentos para el consumo humano; las mayores restricciones para acceder tanto a las prestaciones sociales regulares de los gobiernos como a aquellas especialmente definidas para enfrentar la contingencia; la imposibilidad de continuar participando de mercados de trabajo estacionales en las áreas próximas, con la subsecuente reducción de los ingresos familiares; entre otros impactos.

Uno de los aspectos críticos que enfrentaron los Pueblos Indígenas durante la pandemia fue asegurar el acceso a la alimentación. Al respecto, un estudio del Banco Mundial mostró que la seguridad alimentaria de los Pueblos Indígenas estuvo directamente relacionada con el reconocimiento y protección de sus derechos territoriales, ya que el acceso a los recursos naturales allí disponibles, así como la producción local, constituyeron el principal mecanismo disponible para sobrellevar la crisis, cumpliendo un rol más decisivo, para ellos, que los ingresos monetarios o los subsidios estatales (Cord y Pizarro, 2021). Esto es consistente con otros reportes que señalan que aquellas comunidades indígenas dependientes de sus propios sistemas alimentarios pudieron sortear de mejor forma las limitaciones impuestas por las medidas restrictivas que aquellas que dependen en gran medida del mercado para cubrir sus necesidades alimentarias (FAO, 2020). También, se ha reportado que algunas comunidades indígenas aisladas de Brasil, que dependieron —en gran medida— de donaciones de alimentos en el primer año de pandemia, habilitaron nuevos campos de cultivo durante el confinamiento, recuperando total o parcialmente su autonomía alimentaria (Instituto de Pesquisa e Formação Indígena, 2021, en Calí, 2021).

Por otro lado, en varios países se ha reportado el retorno hacia territorios tradicionales de origen de muchos migrantes indígenas, tras haber perdido sus fuentes de trabajo o no poder cubrir los requerimientos básicos para su subsistencia en las ciudades. Tal situación, generó una nueva presión sobre las comunidades, dado que, por un lado, aumentó la demanda por alimentos y acceso a la vivienda, y, por el otro, activó una mayor demanda por respuestas estatales a nivel local (CIIR, 2021; IWGIA y OIT, 2020).

Durante la pandemia, los Pueblos Indígenas también han sido capaces de habilitar mecanismos de intercambio, cooperación y reciprocidad para enfrentar la crisis de abastecimiento de alimentos e insumos de protección. Iniciativas de este tipo proliferaron a lo largo de la región. Por ejemplo, en el Perú, las comunidades indígenas Paru Paru, Chahuaytire, Amaru y Pampallacta de la Provincia de Calca apoyaron con alimentación a las personas que permanecían en cuarentena en el Cusco (Valdivia, 2020); en Ecuador los líderes indígenas de las nacionalidades Chachi y Tsáchila, ante la escasez de alimentos,

⁵¹ Los boletines pueden ser revisados en <https://redamazonica.org/covid-19-panamazonia/pueblos-indigenas/>.

⁵² Los boletines pueden revisarse en la página web de la ONIC (<https://www.onic.org.co/onic-salvando-vidas/>).

⁵³ La última actualización puede revisarse en <https://confeniae.net/covid19>.

activaron intercambios de productos con otros pueblos y comunidades (Velasco, 2020); en Costa Rica, una iniciativa de la Asociación de Mujeres Kábata Könana (defensoras del bosque), ha posibilitado el intercambio de productos agrícolas entre más de 110 familias de las comunidades Bribri y Cabécar, a través de un “estanco indígena de trueque virtual”, mediante el cual se facilita la redistribución de los recursos disponibles en el territorio (Alvarado, 2021 y Presidencia de la República de Costa Rica, 2021b) (véase el recuadro 5); y, en Brasil, el Consejo Indígena de Roraima (CIR), la Organización General de la Mayuruna (OGM), la Asociación Wyty Cate de los Pueblos Timbira de Maranhão y Tocantins, la Asociación del Territorio Indígena Xingu (ATIX) y la Organización de Profesores Indígenas de Acre (OPIAC) coordinaron esfuerzos para apoyar la alimentación de sus comunidades durante el período más difícil de la pandemia, priorizando luego la adquisición y distribución de herramientas que contribuyesen a que las propias comunidades cubrieran sus requerimientos alimentarios (Red de Cooperación Amazónica, 2021, en Calí, 2021).

Recuadro 5
Costa Rica: el estanco de trueque virtual productivo

En las montañas de Talamanca en Costa Rica, una familia tiene cultivos de mandioca y banano, otra, maíz y ñame. Una “tejedora del conocimiento”, mujer encargada de administrar la base de datos y acompañar a las familias productoras en su comunidad, recoge esta información y la envía vía WhatsApp al equipo central de la Asociación de Mujeres Kábata Könana. En la oficina central de la asociación, con esta información, se establece una ruta para el intercambio de productos. El resultado: las familias del territorio Indígena tienen todos los alimentos que necesitan, recolectando según métodos ancestrales y en su propia tierra. Así funciona el “Estanco” Indígena de Intercambio Virtual de Productos, una solución que utiliza nuevas tecnologías y prácticas agrícolas ancestrales para garantizar la seguridad alimentaria de las comunidades Bribri y Cabécar durante la pandemia del COVID-19. A finales de junio de 2021, se llevó a cabo el primer intercambio de productos y semillas, que contó con la participación de 110 familias en el territorio de Talamanca Cabécar. Sacos de yuca, ñame, tiquisque, frijoles, arroz, plátanos, aguacates, maíz, chocolate, pinolillo, carambola, mango y ñampí entraban y salían de las casas.

“Cuando vimos que la pandemia se acercaba a nuestro territorio, supimos que teníamos que organizarnos para que a ninguna familia le faltara comida. Los indígenas siempre han cultivado e intercambiado alimentos, y este ha sido un momento para fortalecer aún más estas tradiciones”, dice Maricela Fernández (Bribri), presidenta de Kábata Könana. La iniciativa funciona bajo los principios y valores culturales indígenas de ñakimá (solidaridad), julákimá (intercambio), klabé (colectividad) y kápakö (diálogo). Este intercambio de alimentos es parte del Plan Indígena de Atención a la Recuperación de la Pandemia que la Red Indígena Bribri Cabécar preparó para atender el impacto del COVID-19. El proyecto incluye, también, planes de respuesta rápida y contención comunitaria, comités de coordinación con instituciones gubernamentales, un eje de desarrollo cultural y otro económico para la recuperación post pandemia.

El programa cultural está liderado por las mujeres de Kábata Könana con el apoyo de un grupo de jóvenes indígenas. Además del “Estanco”, el equipo está creando una guía de trabajo para instituciones gubernamentales, un inventario de producción de familias utilizando la metodología de diálogo indígena (kápakö), combinada con el sé sërke, sistema de transmisión cultural, la implementación de su programa cultural en sus cinco categorías (witö, teitö, sä deli, sa chá y chamukelö) y la puesta en marcha de un Museo Vivo para la Protección de la Semilla, que, en el futuro, será un atractivo turístico y dará sostenibilidad a todo el proyecto.

El Estanco Indígena de Intercambio Virtual de Productos es un esfuerzo conjunto de la Asociación de Mujeres Kábata Könana y la Asociación para el Desarrollo Integral del Territorio Indígena Talamanca Cabécar, en conjunto con la Red Indígena Bribri y Cabécar. El proyecto se desarrolla en asociación con la organización Amor para la Vida y la Alianza Mesoamericana de Pueblos y Bosques, y cuenta con el apoyo de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional.

Fuente: Mesoamerican Alliance of Peoples and Forests, 2021.

Aunque la información sobre cómo han respondido las economías indígenas a la crisis pandémica es escasa, las situaciones parecen ser diversas. Así, por ejemplo, en Bolivia, el inicio de la pandemia coincidió con la época de cosecha de los principales productos de la agricultura familiar indígena, hecho que permitió amortiguar los efectos de los confinamientos masivos y satisfacer, incluso, el incremento de la demanda de alimentos en el espacio comunitario producto del retorno; teniendo, además, no solo la capacidad

de no interrumpir el envío de productos a los familiares que permanecían en la ciudad, sino también la de abastecer a mercados cercanos. Pese a esta relativa estabilidad inicial de la agricultura familiar, la nueva situación aceleró, también, el consumo de alimentos, ahorros y activo, lo que puso en riesgo su futuro en el siguiente ciclo productivo (Bazoberry, 2020). En condiciones menos favorable enfrentaron la crisis aquellas comunidades más dependientes del mercado, que vivieron situaciones críticas. Por ejemplo, la interrupción del turismo impactó seriamente en las comunidades cuyos ingresos dependían casi exclusivamente de esta actividad, tal como se ha reportado para las comarcas indígenas de Panamá (Martínez, 2020); o aquellas que, aun teniendo fuentes de ingresos más diversificadas, participaban de los circuitos turísticos proveiendo servicios básicos y comercializando productos artesanales.

En suma:

- Los Pueblos Indígenas se han visto muy impactados por la pandemia, situación que se evidencia, principalmente, en índices de letalidad por Covid-19 más elevados que los registrados para la población no indígena.
- El control autónomo de los territorios tradicionales fue un factor clave para controlar la expansión del contagio hacia las comunidades indígenas, así como para desplegar mecanismos tradicionales de cooperación y reciprocidad para enfrentar sus impactos socioeconómicos; y, fue, además, fundamental para la seguridad alimentaria de aquellas comunidades menos dependientes de los mercados para su subsistencia.
- Las estrategias de vigilancia epidemiológica, desplegadas en varios países de la región por organizaciones indígenas, tienen una gran potencialidad para profundizar en el enfoque étnico en los sistemas nacionales de información.
- La falta de información sistemática sobre los impactos socioeconómicos de la crisis en las economías tradicionales indígenas constituye una seria limitación para generar estrategias de recuperación económica pertinentes y adecuadas a los nuevos escenarios que enfrentan los Pueblos Indígenas para su desarrollo.

IV. Los derechos colectivos de los pueblos indígenas en tiempos de pandemia: más allá del derecho a la salud

Tras los grandes avances en el reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas entre la última década del siglo XX y la primera década del presente siglo, muchos países de la región atraviesan una etapa regresiva en la materia (CEPAL, 2020; CIDH, 2021; IWGIA, 2021; ONIC, 2021). Los complejos procesos de demarcación, titulación y saneamiento de las tierras indígenas y la debilidad de los mecanismos implementados por los Estados para cumplir con su obligación exclusiva⁵⁴ de realizar consultas previas ante medidas administrativas y legislativas que pudieran afectar sus derechos fueron terreno fértil para un creciente malestar social entre los Pueblos Indígenas, quienes han emprendido acciones de protesta, articulado alianzas y recurrido a los tribunales nacionales e internacionales para reivindicar sus derechos. En el contexto pandémico, se registraron, en toda la región, tanto medidas que continúan con esta lógica regresiva, así como otras que profundizan en su reconocimiento y protección.

A. La (des)protección de los derechos de los pueblos indígenas durante la pandemia: una revisión de las medidas estatales en 14 países de América Latina-Abya Yala

En Argentina, en medio de la pandemia, los Pueblos Indígenas tuvieron que desplegar grandes esfuerzos por ampliar la vigencia de la Ley 26.160 de 2006⁵⁵, cuya expiración estaba prevista el año 2021. Esta norma declaró la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país; ordenó, asimismo, la suspensión de la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos, cuyo objeto sea el desalojo o desocupación de esas tierras; y, creó, por último, un fondo especial para el relevamiento catastral de las tierras que —en forma tradicional, actual y pública—, ocupan las comunidades indígenas, así como para su regularización. Transcurridos 15 años desde su promulgación y tras tres prórrogas de su vigencia (2009, 2013 y 2017), el Instituto Nacional de

⁵⁴ Existen casos en que los Estados transfirieron a las empresas interesadas en los proyectos extractivos o de inversión su obligación de consulta previa, vulnerando los estándares internacionales en la materia (CIDH, 2021).

⁵⁵ Véase <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/122499/texto>.

Asuntos Indígenas (INAI) solo había culminado el relevamiento de 743 comunidades (42%), quedando pendientes otras 1.013 comunidades (ENDEPA, 2021). Ad portas de la caducidad de la norma, el ejecutivo expidió el Decreto 805/2021⁵⁶, a través del cual se amplían los plazos hasta el 23 de noviembre de 2025, para lo cual el INAI dispondrá, anualmente, de \$290.000.000 (equivalentes a un valor real de 2,5 millones de USD, aproximadamente).

Pese a que la norma antes mencionada dispone la suspensión de los desalojos, éstos igualmente han continuado. Solo en 2020, docenas de comunidades fueron desalojadas en las Provincias de Salta, Tucumán, Jujuy, Chaco y Santa Fe. Entre los casos más violentos reportados se encuentra el de la comunidad guaraní Cheru Tumpa (Colonia Santa Rosa, Provincia de Salta) y el de la comunidad Tusca Pacha (Palpalá, Provincia de Jujuy) (CELS, 2021). Ante estos hechos, el INAI —en conjunto con representantes de los Pueblos Indígenas—, ha venido promoviendo la adopción de medidas alternativas a las judiciales. Como resultado, en la provincia de Jujuy, el Ministerio Público de la Acusación aprobó, mediante la Resolución MPA núm. 2261/2021, el “Protocolo para abordaje en conflictividades de tierra y las comunidades indígenas” (Ministerio Público de la Acusación, 2021), procedimiento que fue considerado por el INAI como un instrumento de interés democrático e intercultural (INAI, 2021). No obstante, a menos de un año, ya se han registrado denuncias por incumplimiento de este protocolo (Ramírez, 2022).

En Brasil, las demarcaciones de las tierras indígenas se han estancado o cancelado, en virtud de la aplicación por parte del ejecutivo y los tribunales federales de la tesis del “marco temporal”, cuya interpretación político-jurídica establece que la posesión de la tierra solo se garantizaría a aquellas comunidades que puedan demostrar que estaban en la zona en la fecha de promulgación de la Constitución Federal de 1988, contraviéndose así los estándares internacionales relativos a los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas. Tal situación —aún no resuelta— está siendo juzgada por el Supremo Tribunal Federal (STF) y ha generado grandes movilizaciones indígenas en tiempos de pandemia, por su importancia tanto para sus derechos territoriales como para su sobrevivencia como pueblos. Tal es el caso de la profusa agenda de la Articulación de Pueblos Indígenas de Brasil (APIB) en la denominada “Primavera Indígena”, que implicó, entre otras acciones, una multitudinaria marcha de más 6.000 personas pertenecientes a 173 Pueblos Indígenas que marcharon hasta Brasilia, en el mes de agosto de 2021; y, la segunda Marcha Nacional de las Mujeres Indígenas, congregadas bajo el lema: “Mujeres originarias: Reforestando las mentes para curar la Tierra”, realizada en septiembre del mismo año (APIB, 2021).

Conjuntamente, una serie de leyes que se tramitan en el parlamento amenazan los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas del Brasil; entre ellas destacan: a) proyecto de ley núm. 191/2020⁵⁷, que tiene por objeto regular los artículos 176 y 231 de la Constitución, estableciendo condiciones para la realización de actividades de investigación y extracción de recursos minerales e hidrocarburos en las tierras indígenas, así como para usar los recursos hídricos de estas tierras para la generación de energía eléctrica; b) el proyecto de Decreto Legislativo núm. 177/2021⁵⁸, que autorizaría al Presidente de la República a denunciar el Convenio 169 de la OIT; c) los proyectos de ley núm. 510/2021⁵⁹ y núm. 2.633/2020⁶⁰, que permiten regularizar la ocupación ilegal de terrenos públicos, consolidando así la invasión de los territorios indígenas; y, d) el proyecto de ley núm. 490/07⁶¹, que restringiría la demarcación de tierras indígenas y posibilitaría la instalación de unidades militares, la ampliación de la red vial y la exploración de alternativas energéticas estratégicas en los territorios indígenas, entre otras acciones. La aprobación de estas normas significaría el retroceso más grande del país en la protección de los derechos de los Pueblos Indígenas.

⁵⁶ Véase <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/253065/20211118>.

⁵⁷ Véase <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2236765>.

⁵⁸ Véase https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=nodeomcmbqskfn3qy85aa4iderfg37969748.no.deo?codteor=1999797&filename=PDL+177/2021.

⁵⁹ Véase <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/146639>.

⁶⁰ Véase https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1893531.

⁶¹ Véase https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=4C5584A67AAA8DD7288C7BE00C3B0063.proposicoesWebExterno2?codteor=583535&filename=Avulso+-PL+490/2007.

En forma similar, se ha adoptado una serie de otras medidas administrativas que también vulneran los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas. Es el caso, por ejemplo, de la Instrucción Normativa núm. 9/2020⁶² dictada por la Fundación Nacional del Indio (FUNAI), que regula la solicitud, análisis y expedición de la Declaración de Reconocimiento de Límites en relación con la propiedad privada, que, en la práctica, liberó la declaración y certificación de propiedades privadas no indígenas en las tierras indígenas que no cuenten con un decreto presidencial de homologación⁶³. Con ello se afectarían, al menos 237 territorios indígenas que, de acuerdo con la información oficial, aún están en proceso de reconocimiento legal (FUNAI, 2021); y los 536 territorios que son reivindicados por Pueblos Indígenas, respecto de las cuales el Estado no ha iniciado todavía el proceso administrativo de identificación y delimitación (CIMI, 2021). A partir de esta normativa, se certificaron —en menos de un mes—, 72 nuevas propiedades a personas no indígenas, afectando 250 mil hectáreas de las tierras indígenas no homologadas (Agencia Pública, 2020). Profundizando en la desprotección, a fines de 2021, la FUNAI comunicó a sus sedes regionales que no se debía incluir en los presupuestos de 2022 la ejecución de actividades de Protección Territorial en Tierras Indígenas todavía no homologadas por decreto presidencial (Verdum, 2022).

También es preocupante la instrucción normativa conjunta de la FUNAI y el Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales (IBAMA) de febrero de 2021, que regula “procedimientos a adoptar durante el proceso de licenciamiento ambiental de empresas o actividades ubicadas o desarrolladas en tierras indígenas”⁶⁴, posibilitando la explotación económica de estas tierras a organizaciones de composición mixta de indígenas y no indígenas. Estos nuevos reglamentos, que fueron adoptados sin la participación de los Pueblos Indígenas, generaron un clima de confianza para que invasores continuaran sus acciones ilegales en los territorios tradicionales, agudizando los conflictos en su interior.

Como consecuencia de la desprotección, desde 2016 se ha producido un incremento significativo de las invasiones de tierras indígenas, la explotación ilegal de sus recursos naturales y el daño al patrimonio de las comunidades. Para 2020, el Conselho Indigenista Missionário reportó 96 conflictos relativos a derechos territoriales y 263 incidentes de invasión, explotación ilegal de recursos naturales y daños diversos a la propiedad que afectaron a 201 territorios indígenas en 19 estados del país (CIMI, 2021a). Al año siguiente, la entidad reportó 118 conflictos territoriales y 305 casos de invasión, que afectaron a 226 territorios en 22 estados del país. En el período, mineros, madereros, cazadores, pescadores e invasores de tierras públicas no solo incrementaron su acción ilegal en tierras indígenas, también intensificaron la agresividad y violencia de sus actos (CIMI, 2022).

Otra medida gubernamental que amenazó los derechos de los Pueblos Indígenas fue la Resolución núm. 4/2021⁶⁵, dictada por la FUNAI; y, a través de la cual definió “nuevos criterios específicos de heteroidentificación que serán observados por la FUNAI, con el objetivo de mejorar la protección de los pueblos y personas indígenas, para la ejecución de las políticas públicas”. Con ella, se regulaba la evaluación de la autodeclaración de identidad de las personas indígenas. De acuerdo con la entidad, esta resolución pretendía normalizar y dar certeza jurídica a dicho proceso, como una forma de proteger la identidad indígena y evitar fraudes en la obtención de beneficios sociales para esta población (CIMI, 2021b). La medida recibió fuertes cuestionamientos por constituir una restricción indebida e inconstitucional al derecho a la identidad de los Pueblos Indígenas; y, por acarrear consecuencias directas para las políticas de enfrentamiento de la pandemia, al excluir de ellas a la población indígena residente fuera de las tierras indígenas legalmente reconocidas. La situación terminó siendo resuelta por el Supremo Tribunal Federal (STF), que —en su sentencia a una medida cautelar interpuesta por la Articulación de los Pueblos Indígenas de Brasil (APIB)—, ordenó su suspensión, reposicionando la autoidentificación como criterio fundamental y considerando inaceptable la postura del gobierno federal de limitar las acciones para combatir la pandemia solo a las personas que viven en tierras indígenas homologadas (CIMI, 2021c).

⁶² Véase https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-9-de-16-de-abril-de-2020-253343033?mc_cid=e93a1022c2&mc_eid=f4e82b619b.

⁶³ La homologación, en el marco normativo brasileño, supone la publicación de un decreto presidencial en que se señalan los límites georreferenciados del territorio comunitario que se constituye como tierra indígena.

⁶⁴ Véase https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/6142/3/IN_FUNAI_2021_1%20REP.pdf.

⁶⁵ Véase <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-4-de-22-de-janeiro-de-2021-300748949>.

En Chile —país con una débil protección de los derechos de los Pueblos Indígenas— se produjo uno de los hechos más significativos para garantizar los derechos políticos de estos pueblos: la reforma constitucional que permitió reservar 17 escaños para ellos en el proceso constituyente que se puso en marcha tras la crisis de gobernabilidad, iniciada en 2019⁶⁶. Luego de un año de funcionamiento de la Convención Constitucional, se presentó una propuesta de nueva constitución para el país, cuya aprobación hubiera implicado un salto cualitativo en el reconocimiento de los Pueblos Indígenas y sus derechos, al establecer el carácter plurinacional del Estado y al reconocer a los 11 Pueblos Indígenas presentes en el país como titulares de derechos colectivos⁶⁷. Al cierre de este informe, la propuesta fue rechazada, aplastantemente, en el plebiscito nacional; así, los Pueblos Indígenas deberán iniciar un nuevo proceso de negociación en el actual contexto político nacional para reposicionar sus derechos.

En Colombia, en los primeros meses de la pandemia, el Ministerio del Interior emitió la Circular CIR2020-29-DMI-1000⁶⁸, que disponía la realización de consultas previas virtuales, pese a la reconocida brecha de conectividad en los resguardos indígenas del país. La medida —tras el fuerte rechazo manifestado por organizaciones indígenas e instituciones de derechos humanos—, fue modificada a través de la circular CIR2020-42-DMI-1000⁶⁹, que estableció su aplicación “siempre que las comunidades cuenten con los medios tecnológicos y condiciones necesarias para tal fin”, con lo que se dio inicio a procesos de consulta que debilitaron aún más los precarios estándares existentes en el país (ONIC, 2021). La situación se reforzó con nuevas medidas administrativas adoptadas por el ejecutivo, pese a la oposición de las comunidades. Tal es el caso de la directiva presidencial núm. 08 de septiembre de 2020, que estableció una “Guía para la realización de la consulta previa⁷⁰”, en reemplazo de la Directiva 10 de 2013. En ella, se introduce —entre otras modificaciones—, el concepto de “afectación directa” desarrollado por la Corte Constitucional para determinar la procedencia de la consulta. La corte, en la sentencia SU123/18, definió la afectación directa como “el impacto positivo o negativo que puede tener una medida sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que constituyen la base de la cohesión social de una determinada comunidad étnica. Procede entonces la consulta previa cuando existe evidencia razonable de que una medida es susceptible de afectar directamente a un pueblo indígena”. Ha sostenido, además, que “existe afectación directa cuando: i) se perturban las estructuras sociales, espirituales, culturales, en salud y ocupacionales; ii) existe un impacto sobre las fuentes de sustento ubicadas dentro del territorio de la minoría étnica; iii) se imposibilita realizar los oficios de los que se deriva el sustento y iv) se produce un reasentamiento de la comunidad en otro lugar distinto a su territorio. Igualmente, según la jurisprudencia, la consulta previa también procede v) cuando una política, plan o proyecto recaiga sobre cualquiera de los derechos de los Pueblos Indígenas o tribales; vi) cuando la medida se oriente a desarrollar el Convenio 169 de la OIT; vii) asimismo si se imponen cargas o atribuyen beneficios a una comunidad, de tal manera que modifiquen su situación o posición jurídica; viii) o por la interferencia en los elementos definitorios de la identidad o cultura del pueblo concernido” (Corte Constitucional de Colombia, 2018)⁷¹.

A través del Decreto núm. 1824/2020⁷², cuyo objeto es reglamentar el procedimiento de clarificación de la vigencia legal de los títulos de origen colonial o republicano de los resguardos indígenas⁷³, el gobierno respondió a una demanda de larga data entre las organizaciones indígenas. Tal procedimiento se iniciará

⁶⁶ Véase <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1153843>.

⁶⁷ El texto de nueva constitución propuesto puede revisarse en: <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/07/Texto-Definitivo-CPR-2022-Tapas.pdf>.

⁶⁸ Véase https://expeditiorepositorio.utadeo.edu.co/bitstream/handle/20.500.12010/12851/261_MININTERIOR.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

⁶⁹ Véase https://expeditiorepositorio.utadeo.edu.co/bitstream/handle/20.500.12010/12866/270_MININTERIOR_CIRCULAR_EXT_42_DMI1000.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

⁷⁰ Véase <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DIRECTIVA%20PRESIDENCIAL%20No%2008%20DEL%209%20DE%20SEPTIEMBRE%20DE%202020.pdf>.

⁷¹ Para las impugnaciones indígenas a esta directiva, véase: <https://drive.google.com/file/d/1p7irvnSzxgoZQKPwNeGrghvjM26AHOVv/view>.

⁷² Véase <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=154386>.

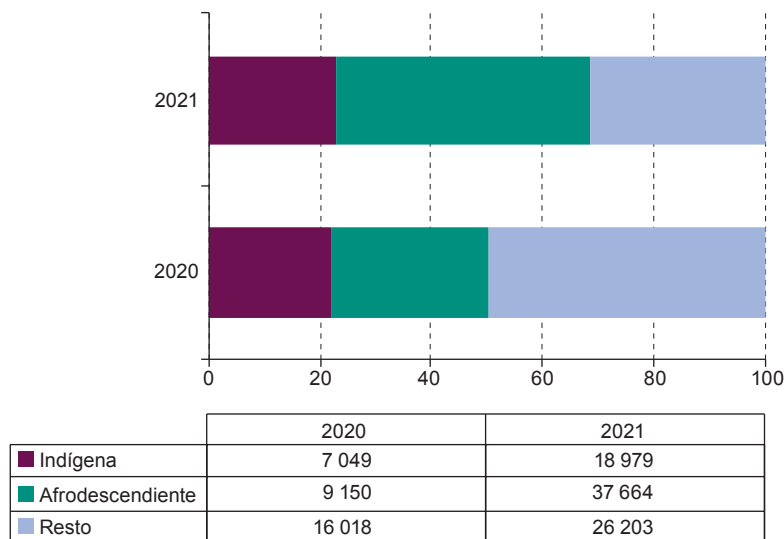
⁷³ Corresponden a las cédulas y mercedes reales, enmiendas y demás documentos, incluyendo los contemplados en el artículo 12 de la Ley 89 de 1890, con los que la Corona Española, en la época de la colonia, o el Estado colombiano en el periodo de la República, les reconocía territorios, de manera total o parcial, a las comunidades indígenas.

con una solicitud interpuesta ante la Agencia Nacional de Tierras por las autoridades indígenas tradicionales del resguardo interesado, en quienes —de acuerdo con la norma—, residiría la carga de prueba. La medida responde a un acuerdo protocolizado en 2018 por la Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos Indígenas, que tardó 2 años en materializarse (CNTI, 2020).

En noviembre de 2021, se promulgó la Ley núm. 2160⁷⁴, que faculta a los cabildos indígenas y a las asociaciones de autoridades tradicionales indígenas para celebrar contratos directos con las entidades estatales, lo que permitiría el acceso directo de las organizaciones indígenas no solo a los recursos del Sistema General de Participaciones, sino también a otras fuentes de financiamiento de los organismos del Estado. Con ello se daba cumplimiento a un acuerdo de la Mesa Permanente del año 2019.

Mención especial merecen los desplazamientos forzados masivos que afectan de manera desproporcionada a las comunidades indígenas, fenómeno que constituye uno de los más elocuentes indicadores de la violencia estructural que experimentan en sus territorios. Lejos de que la pandemia se haya transformado en un freno a la conflictividad extendida en muchos territorios de Colombia y que gatilla estos desplazamientos, ha generado nuevas condiciones para su incremento. Tal como reporta la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), en 2020, se registraron 106 eventos de este tipo (un 7% más que el año anterior), afectando a 32.217 personas (CODHES, 2021a y b); y, 167 en 2021, involucrando a 82.846 personas (CODHES, 2022). En estos últimos dos años, un total de 26.028 integrantes de comunidades indígenas fueron expulsados de sus territorios, producto de los conflictos armados, los que constituyen un 22,6% del total de la población afectada en el período (véase el gráfico 12).

Gráfico 12
Colombia: personas expulsadas de sus territorios por desplazamientos forzados
por pueblo de pertenencia, 2020-2021
(En porcentajes y cifras absolutas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de CODHES, 2021a y 2022.

La situación de las personas indígenas víctimas de desplazamiento forzado durante la pandemia, obviamente, ha sido precaria. Así lo demuestra un estudio exploratorio realizado por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (2021), que —entre otros indicadores— revela que, al menos, un 46,7% de los hogares indígenas en esta situación ha experimentado contagio por coronavirus; en tanto, un 30,7% no accedió a subsidios estatales; y, un 81,6% experimentó dificultades para acceder a alimentos.

⁷⁴ http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2160_2021.html.

El gobierno de Costa Rica promulgó, en enero de 2021, el decreto núm. 42250-MAG-MP⁷⁵, mediante el cual declaró de interés público el Plan de Recuperación de Territorios Indígenas (Plan RTI), que, desde 2016, es ejecutado por el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) con el propósito de regularizar la propiedad indígena dentro de los territorios legalmente reconocidos, así como recuperar los terrenos que estén siendo poseídos u ocupados por personas no indígenas. No obstante, los avances han sido escasos debido al limitado presupuesto asignado por el gobierno central para estos efectos. En virtud de ello, la Junta Directiva del INDER autorizó la creación de un fideicomiso, que inició en 2021 con la suma de 500 millones de colones (USD. 780.000); y, que en el período 2022-2023 estará constituido por el 80% de los ingresos no tributarios de la entidad; y por el 50% de esos ingresos entre 2024-2026 (RINDHCA, 2020). Además, a comienzos de 2022, el gobierno anunció que destinaría 3.200 millones de colones para iniciar el proceso de indemnización y devolución de tierras, provenientes de los recursos asignados al INDER y al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) (Presidencia de la República de Costa Rica, 2022).

En 2021, la Asamblea Legislativa de Costa Rica comenzó la tramitación de un proyecto de ley que establece acciones afirmativas a favor de las personas indígenas⁷⁶ para asegurar a la población indígena su acceso al empleo, la educación, las telecomunicaciones, la salud, la vivienda digna y la protección tanto de su integridad personal como de su propiedad. Pese a la importancia de contar con esta nueva regulación, hasta ahora su tramitación ha sido lenta y no se avizora su promulgación en el corto plazo.

En Ecuador, durante los inicios de la pandemia, 105 comunidades kichwa que habitan en las riberas de los ríos Coca y Napo —de cuyas aguas dependen para el consumo humano, para la pesca, la crianza de animales y para poder desplazarse a través de la cuenca—, se vieron afectadas por el derrame petrolero ocurrido tras la ruptura de las tuberías del Sistema de Oleoducto Transecuatoriano (SOTE) y el Oleoducto de Crudos Pesados (OCP). La Federación de Comunas Unión de Nativos de la Amazonía Ecuatoriana (FCUNAE) y la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE), junto con organizaciones de derechos humanos, interpusieron un recurso judicial en contra de los ministerios de Energía y Recursos Naturales no Renovables, del Ambiente, de Salud Pública y de las empresas involucradas, en favor de las comunidades indígenas y de los campesinos afectados por el derrame de crudo. El hecho impidió que las comunidades tuvieran acceso seguro al agua y a la alimentación cuando ya el contagio de Sars-Cov-2 se expandía por el país (Alianza por los Derechos Humanos, 2021a), situación que se extendió casi por dos años. Sin que se hayan resuelto los impactos de este catastrófico evento, un nuevo derrame afectó a las mismas comunidades en enero de 2022 (COICA, 2022a). Estos hechos hablan por sí mismos respecto de la desprotección de los derechos de las comunidades indígenas durante la pandemia, como continuidad de vulneraciones históricas.

En otro orden de cosas, el gobierno ecuatoriano, a través del Decreto Ejecutivo núm. 29 del 24 de mayo de 2021⁷⁷, creó la Secretaría de Gestión y Desarrollo de Pueblos y Nacionalidades (SGDPN), sin cumplir con su obligación de consulta previa. Tal secretaría, que tiene rango ministerial, es la responsable de “gestionar, en coordinación con la Secretaría de Derechos Humanos, la construcción y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos que propendan a posicionar a los pueblos, nacionalidades y culturas del Ecuador, en pos de la construcción del Estado plurinacional e intercultural”, así como de “mantener el registro de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades”, entre otras funciones. Transcurridos menos de tres meses de su promulgación, el gobierno dictó un nuevo decreto (núm. 186 del 07-09-2021⁷⁸), estableciendo que la entidad tendrá a su cargo la rectoría y las competencias de plurinacionalidad e interculturalidad, con excepción de la protección de los Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario, movimientos, organizaciones y actores sociales, participación ciudadana, entre otras competencias. Sin embargo, en el contexto de alta conflictividad social que ha vivido el país durante el último período,

⁷⁵ Véase http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=90828&nValor3=119794&strTipM=TC#:~:text=Art%C3%ADculo%201%C2%BA%2DSe%20declara%20de,mag.go.cr.

⁷⁶ Véase https://www.imprentanacional.go.cr/pub/2021/08/30/COMP_30_08_2021.html.

⁷⁷ https://www.fielweb.com/App_Themes/InformacionInteres/Decreto_Ejecutivo_N._29_20210424203023_20210424203031.pdf.

⁷⁸ Véase https://www.secretariapueblosynacionalidades.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/12/Decreto_Ejecutivo_No._186_20210807113227.pdf.

la nueva Secretaría no ha logrado consolidarse y sus acciones han sido fuertemente cuestionadas por las organizaciones de los Pueblos Indígenas (CONAIE, 2021), que lograron la remoción de la autoridad designada por el gobierno.

En su fase de instalación, el nuevo organismo contó con un presupuesto de 1,13 millones de USD; y, proyectaba la inversión de 41,6 millones de USD en obras de riego, las que beneficiarán a 17.340 familias de los pueblos chibuleo, panzaleo, cañari, puruha y waranka (SGDPN, 2022). Para la gestión 2022, la SGDPN cuenta con un presupuesto asignado de solo 10,9 millones de USD, de los cuales —al cierre del primer semestre—, solo había ejecutado un 39%, sin que se registrara inversión directa en las comunidades indígenas (Gómez, 2022).

El gobierno ecuatoriano promulgó, además, dos decretos que —por desproteger los derechos de los Pueblos Indígenas—, generaron fuertes reacciones de sus organizaciones. Se trata del Decreto Ejecutivo núm. 95/2021⁷⁹, que expidió la Política de Hidrocarburos, a través de un plan de acción inmediato de 100 días, considerado por el gobierno como la pieza legislativa más importante sobre esta materia en los últimos 20 años (Ministerio de Energía y Minas, 2021); y, del Decreto Ejecutivo núm. 151/2021⁸⁰, que establece el Plan de Acción para el Sector Minero del Ecuador, cuyo objetivo es fortalecer las capacidades de la política pública minera para generar un ambiente de negocios propicio a la inversión y que es financiado a través de un crédito del BID de USD 78,4 millones.

Lamentablemente, a través de ambas regulaciones se formalizan mecanismos expeditos para que las instituciones estatales pertinentes (Ministerio de Energía y Recursos No Renovables y el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica) otorguen licencias ambientales a las industrias petroleras y mineras, atentando contra los estándares nacionales e internacionales de protección de los derechos de los Pueblos Indígenas. Frente a tal situación, diversas organizaciones indígenas interpusieron sendos recursos de protección ante la Corte Constitucional del país (Alianza por los Derechos Humanos, 2021b).

Tras las presiones de los Pueblos Indígenas, que exigieron —en el marco del paro nacional de 2022— una moratoria a la ampliación de la frontera extractiva minera y petrolera, la auditoría y reparación integral por sus impactos socioambientales y la derogación de los decretos en comento (Viteri, 2022), el gobierno se abrió a la derogación del Decreto núm. 95 en materia de hidrocarburos y a reformar el Decreto núm. 151, estableciendo que las actividades mineras no podrán desarrollarse en áreas protegidas y territorios ancestrales, ni zonas declaradas como intangibles, o zonas arqueológicas y áreas de protección hídrica, tal como se acordó en el Acta por la Paz que fue suscrita, en junio de 2022, con la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras y el Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicos del Ecuador. En cumplimiento de tales acuerdos, se expidió el Decreto Ejecutivo núm. 466/2022⁸¹ que derogó el Decreto 95; mientras que las reformas al Plan de Acción para el Sector Minero quedaron consagradas en el Decreto núm. 468/2022⁸², que establece que el presidente de la república no ejercerá su facultad constitucional de solicitar actividades extractivas de recursos naturales no renovables en áreas protegidas, zonas declaradas como intangibles, territorios ancestrales y zonas arqueológicas, por lo que no se presentarían ni aprobarían nuevos proyectos extractivos en estas áreas. Se trata, en este caso, de un cumplimiento más bien formal; pues, por un lado, no afectará ninguna etapa de los proyectos de inversión en curso en los territorios tradicionales, por el principio de no retroactividad de las leyes; y, por el otro, la delimitación y titulación de los territorios indígenas seguirá siendo una tarea pendiente en el país, pues al menos un 40% de las 6.308.000 hectáreas reivindicadas por las comunidades no contaría con reconocimiento y protección jurídica (Territorio Indígena y Gobernanza, 2021).

⁷⁹ Véase https://www.fielweb.com/App_Themes/InformacionInteres/Decreto_Ejecutivo_No._95_20210607132917_20210607132920.pdf.

⁸⁰ Véase <https://www.recursoyenergia.gob.ec/wp-content/uploads/2021/08/wp-1628209776656.pdf>.

⁸¹ Véase <https://www.comunicacion.gob.ec/decreto-ejecutivo-n-o-466/>.

⁸² Véase https://www.fielweb.com/App_Themes/InformacionInteres/dct468.pdf.

En El Salvador el ejecutivo promueve una reforma constitucional que, entre otras medidas, modifica el artículo 63 de la Carta Magna, a través del cual se reconoció, en 2014, a los Pueblos Indígenas como sujetos de protección estatal y no como titulares de derechos colectivos, al establecer que “El Salvador reconoce a los Pueblos Indígenas y adoptará políticas a fin de mantener y desarrollar su identidad étnica y cultural, cosmovisión, valores y espiritualidad”. De aprobarse la reforma, se incluiría un nuevo inciso señalando “de igual forma reconoce dentro de su derecho a la salud integral la consideración de sus prácticas culturales a través de su medicina tradicional, conocimientos y saberes, la cual gozará de la protección del Estado”⁸³. Así, la propuesta no innova, sustantivamente, en esta materia. Sí lo hace en materia de institucionalidad, pues dispone la creación de un Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, que “representará y velará por el respeto al patrimonio cultural y los Derechos Humanos de sus representados”, aunque no se precisa si en el nuevo órgano estatal tendrán participación los Pueblos Indígenas.

Los Pueblos Indígenas de Guatemala han mantenido su incesante lucha por la restitución de sus territorios durante la pandemia. La Mesa de Tierras Comunes, instancia que congrega a las autoridades tradicionales de estos pueblos, continuó presentando amparos contra las licencias mineras y para recuperar las tierras de las que han sido despojados, tanto por el Estado como por los latifundistas. Autoridades del pueblo Maya K'iché iniciaron el proceso para recuperar las tierras comunes que, actualmente, están en manos de la Municipalidad de Quetzaltenango; el pueblo Maya Ixil, de Nebaj, presentó un amparo contra la reglamentación oficial que establece que los terrenos en donde se construyan obras públicas con fondos gubernamentales sean declarados fiscales; lo propio han hecho las comunidades de Marinocostero, del pueblo Xinka, de los municipios de Iztapa y Taxisco; y las comunidades Q'eqchi' del Valle de Polochic en contra del Registro General de la Propiedad (IWGIA, 2022).

La falta de seguridad jurídica de las tierras indígenas y las amenazas de desalojo que se cernían sobre las comunidades Washington y Dos Fuentes del pueblo maya poqomchi', localizadas en el municipio de Purulhá departamento de Baja Verapaz, que, desde 2005, vienen gestionando frente al Estado el reconocimiento de sus derechos de propiedad, motivó al Comité Campesino del Altiplano a solicitar medidas cautelares a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Los hechos de violencia en contra de los integrantes de estas comunidades, aunque de larga data, se intensificaron durante los siete primeros meses de 2020, fueron considerados suficientes por el organismo internacional para solicitar al gobierno de Guatemala la adopción de las medidas necesarias para proteger los derechos a la vida y a la integridad personal de las familias indígenas que forman parte de ellas (CIDH, 2020b). La CIDH también ha planteado su preocupación por el uso excesivo de la fuerza policial contra integrantes del pueblo maya q'eqchi', quienes desarrollaban acciones pacíficas en contra de las actividades extractivas en su territorio de la compañía minera Fénix. El problema, que se arrastraba desde 2006, cuando el Ministerio de Energía y Minas (MEM) entregó la licencia de explotación minera a la citada empresa, había llegado a los tribunales, existiendo una sentencia en 2020 que dejaba en suspenso esa licencia mientras no se realizara un proceso de consulta previa⁸⁴.

Al igual que en los demás países de la región, en Honduras la titulación de tierras indígenas se estancó durante la crisis socio sanitaria. Así, en 2020 ningún título fue entregado, y, en 2021, solo se tituló una superficie de 29 hectáreas a favor de la comunidad Lenca «Nuevo Amanecer 28 mayo». Se ha avanzado con lentitud en el proceso de titulación y saneamiento de las tierras de la comunidad garífuna de El Triunfo de la Cruz y de Punta Piedra, ocupadas por terceros, y respecto de las cuales existe, desde 2015, una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CEACR, 2022).

⁸³ Véase <https://www.presidencia.gob.sv/wp-content/uploads/2021/08/ANTEPROYECTO-REFORMAS-CON-T.-L.-marca.pdf>.

⁸⁴ Véase <https://mem.gob.gt/sentencia-extraccion-minera-fenix/>.

En noviembre de 2021, el Congreso Nacional hondureño aprobó el Decreto núm. 93-2021⁸⁵, a través del cual se reincorpora a la legislación interna la hasta entonces derogada figura del “desalojo” para enfrentar el delito tipificado como usurpación, lesionando gravemente con ello disposiciones de rango constitucional vigentes en el país. De este modo, se refuerzan las amenazas sobre los Pueblos Indígenas, que vienen siendo brutalmente desalojados de sus tierras en los últimos años. De hecho, desde 2020 a la fecha, las comunidades tawahkas del municipio de Wampusirpi (CIDH, 2022) y lenca “Tierras del Padre”, en el Municipio de Santa Ana, han sido desalojadas de sus territorios (CONADEH, 2022).

En el caso de México, durante la pandemia se ha avanzado en medidas legislativas que amplían el catálogo de derechos de los Pueblos Indígenas. Tal es el caso de la propuesta de reforma constitucional, que consigna los acuerdos alcanzados en el proceso de consulta previa desarrollado en 2019 y cuya versión final se presentó al ejecutivo en el 2021, pero que aún no ha sido presentada a la legislatura; y, del proyecto de Ley General de Consulta de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas (núm. CD-LXIV-III-2P-382⁸⁶), aprobado en 2021 por la Cámara de Diputados del Congreso de La Unión, y que continúa en tramitación en la Cámara de Senadores. El proyecto incluye el consentimiento libre, previo e informado en aquellos casos que los instrumentos internacionales de derechos de los Pueblos Indígenas así lo establezcan (véase recuadro 6). No obstante, se han dictado también otras medidas que amenazan los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas, como el acuerdo emitido por el ejecutivo en noviembre de 2021 en virtud del cual se “declara de interés público y seguridad nacional [...] proyectos y obras a cargo del Gobierno de México asociados a infraestructura de los sectores comunicaciones, telecomunicaciones, aduanero, fronterizo, hidráulico, hídrico, medio ambiente, turístico, salud, vías férreas, ferrocarriles en todas sus modalidades, energético, puertos, aeropuertos y aquellos que, por su objeto, características, naturaleza, complejidad y magnitud, se consideren prioritarios y/o estratégicos para el desarrollo nacional”⁸⁷.

Recuadro 6

México: proyecto de Ley General de Consulta de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas. Medidas que requieren el consentimiento previo de los pueblos indígenas

- Cualquier proyecto o programa que impacte a sus tierras, territorios o recursos naturales, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o explotación de recursos minerales, hídricos, eólicos y genéticos.
- Cuando la medida que implique el traslado o reubicación de comunidades indígenas y afromexicanas.
- La posible privación o afectación de cualquier bien cultural, intelectual, religioso y espiritual necesario para la subsistencia física y cultural de los pueblos y comunidades.
- Cualquier tipo de confiscación, toma, ocupación, utilización o daño efectuado en tierras y territorios que tradicionalmente hayan poseído, ocupado o utilizado de otra forma los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.
- El almacenamiento o desecho de materiales peligrosos en las tierras o territorios de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.
- Cualquier otro que implique un impacto significativo para la existencia y sobrevivencia de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

Fuente: Proyecto de Ley General de Consulta de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas.

⁸⁵ Véase https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Decreto_93-2021.pdf.

⁸⁶ Véase http://cecig.org.mx/wp-content/uploads/2021/04/Minuta_Pueblos_Indigenas_Afromexicanas_Senado_22042021.pdf.

⁸⁷ Véase https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5635985&fecha=22/11/2021#gsc.tab=0.

Uno de los hechos más significativos para los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas en Panamá fue la promulgación de la Ley núm. 656/2020⁸⁸, que crea la nueva comarca Naso Tjër-Di (distrito de Changuinola, Provincia de Bocas de Toro), que se sumó a las 5 comarcas que ya existían en el país. La tramitación de la norma no estuvo exenta de contradicciones, puesto que algunos de sus artículos contravenían disposiciones contenidas en la Constitución Política y en los tratados internacionales suscritos por el país. Estas, finalmente, fueron resueltas a través de una sentencia de la Corte Suprema de Justicia, que reafirmó la obligación del Estado —determinada constitucionalmente—, de garantizar a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social⁸⁹.

Asimismo, la Ley núm. 301/2022⁹⁰, que establece medidas para el desarrollo integral de los Pueblos Indígenas de Panamá, genera mejores condiciones para el ejercicio de los derechos colectivos. La nueva norma, que comenzó su tramitación legislativa a inicios de la pandemia, tiene por propósito “promover la participación de los Pueblos Indígenas en los procesos de desarrollo en sus territorios y comunidades indígenas, a fin de establecer la equidad de la inversión pública y las bases para alcanzar el desarrollo sostenible e integral de los Pueblos Indígenas”. Dispone, además, la obligatoriedad de la consulta previa a todos los órganos del Estado y delega en el Ministerio de Economía y Finanzas la responsabilidad de establecer un sistema de monitoreo de la inversión pública, con criterios uniformes, que permita identificar y clasificar los recursos destinados a disminuir las desigualdades y brechas existentes en los territorios y comunidades indígenas, facilitando la rendición de cuentas a nivel sectorial.

Sin embargo, también se emitió una norma que amenaza a los territorios indígenas. Se trata de la Ley núm. 196/2021, que crea el Régimen Especial para el Establecimiento de Operadores y Desarrolladores de Agroparques⁹¹, a través de la cual se busca contribuir a la reactivación económica y a la dinamización de los procesos productivos las actividades agrícolas, agroindustriales y forestales, entre otras. Aunque las disposiciones de esta ley son aplicables en todo el país —incluidos los territorios de los Pueblos Indígenas—, el gobierno omitió su obligación de consulta previa y no incluyó en la norma medidas precautorias de sus derechos. Por lo tanto, los territorios indígenas se verán, potencialmente, afectados por actores económicos foráneos.

En Paraguay, se aprobó, en 2021, la Ley núm. 6.830, que modifica el artículo 142 del Código Penal⁹², estableciendo penas de 6 a 10 años por el delito de “invasión de inmueble ajeno”, lo que acarrea implicancias negativas enormes para los Pueblos Indígenas, pues podrá ser esgrimida por los terratenientes vinculados a los agronegocios en detrimento de sus demandas por restitución y/o ampliación de tierras (IWGIA, 2022). Ello, en un contexto normativo que —más allá del reconocimiento constitucional, en 1992, del derecho a “la propiedad comunitaria de la tierra, en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida” (Art. 64)— no ha establecido procedimientos de delimitación y demarcación de las tierras de propiedad y posesión ancestral; situación que recién podría resolverse a través de un proyecto de Ley “que reglamenta el artículo 64 de la Constitución de la República del Paraguay y sanciona la violación del derecho territorial de los Pueblos Indígenas”⁹³, que ingresara al parlamento en 2021. Otro hito importante fue la promulgación, en abril de 2022, de la Ley núm. 6.899 que crea la Comisión Nacional para el Estudio de los Mecanismos de Recuperación de las Tierras Malhabidas, identificadas en el informe final de la Comisión de Verdad y Justicia del año 2008⁹⁴. En el plazo de un año, dicha comisión deberá pronunciarse sobre los 4.232 lotes (7.806.369 hectáreas) que fueron entregadas irregularmente a personeros del régimen del dictador Alfredo Stroessner.

⁸⁸ Véase https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29170_A/GacetaNo_29170a_20201207.pdf.

⁸⁹ Véase <https://elaw.org/es/system/files/attachments/publicresource/FALLO%20NASO%20COMPLETO.pdf>.

⁹⁰ Véase <https://www.mingob.gob.pa/wp-content/uploads/2022/05/91590.pdf>.

⁹¹ Véase <https://www.inspat.com.pa/download/ley-196-de-8-de-febrero-de-2021/>.

⁹² Véase <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9670/ley-n-6830-modifica-el-articulo-142-de-la-ley-n-11601997->.

⁹³ Véase <http://odd.senado.gov.py/archivos/file/Reglamenta%20Art%2064%20CN.pdf>.

⁹⁴ Véase <https://bacn.gov.py/archivos/10254/LEY%206899.pdf>.

En este contexto de desprotección de los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas del Paraguay, la prohibición de “remoción o traslado” desde sus territorios sin su consentimiento previo, que está consagrada en los instrumentos internacionales suscritos por el Estado, ha terminado siendo letra muerta; y, los desalojos, una constante en el país, no se detuvieron durante la pandemia, pese a las múltiples recomendaciones para suspender medidas de este tipo durante la crisis sanitaria. En efecto, solo en 2021, se realizaron 13 operativos para desalojar a más de 1.000 familias, en su mayoría pertenecientes al pueblo Avá Guaraní (Areco e Irala, 2021) (véase el cuadro 6).

Cuadro 6
Paraguay: desalojos forzados de comunidades indígenas durante la pandemia (año 2021)

Departamento/distrito	Comunidad (pueblo)	Intervinientes	Daños	Familias afectadas
Alto Paraná, Itakyry	Arroyo Kupa'y (ava guaraní)	Civiles armados	Destrucción de 20 viviendas y de otros enseres de las familias	20
Caaguazú, Caaguazú	Hugua Po'í Syryka (mbya guaraní)	Civiles armados	Destrucción y quema de viviendas, maltratos y golpes	10
Caaguazú, Vaquería	Yvyku'i Jovái (mbya guaraní)	Sojero brasileño		50
Alto Paraná, Minga Porá	Cerrito (ava guaraní)	Policía Nacional	Destrucción de viviendas	85
San Pedro, Sta. Rosa del Aguaray	Yvy Porã (ava guaraní)	Policía Nacional	Sin datos	185
Alto Paraná, Hernandarias	Acaraymí (ava guaraní)	Policía Nacional	Destrucción y quema de viviendas, disparos y golpes	150
Alto Paraná, Itakyry	Ka'a Poty'i (ava guaraní)	Policía Nacional	Quema de viviendas y otras pertenencias	30
Canindeyú, Yvyrarovaná	Cristo Rey (ava guaraní)	Policía Nacional	Destrucción y quema de viviendas y otros enseres	100
Alto Paraná, Itakyry	Tekoha Kaávusu (ava guaraní)	Policía Nacional y civiles armados	Destrucción y quema de viviendas	60
Amambay, Pedro Juan Caballero	Tekoha Guasu Yvypyte (pa'i tavyterã)	Civiles armados	Sin datos	15
Caazapá, Tavaí	Mbya guaraní	Fiscalía y Policía Nacional	Sin datos	

Fuente: Areco e Irala, 2021.

En 2021, el gobierno paraguayo aprobó el Plan Nacional de Pueblos Indígenas 2020-2030 (Decreto núm. 5897/2021⁹⁵), que fue resultado de un proceso participativo de 6 años con los 19 Pueblos Indígenas del país y cuya misión es garantizar el reconocimiento, valorización y respeto de sus formas de vivir “mediante mecanismos de consulta, participación, rendición de cuentas, concertación, articulación y defensa de sus derechos, sirviendo como marco rector acordado para el diseño, implementación y seguimiento de políticas, programas y servicios con un enfoque de derechos sustentado en el diálogo intercultural”. Entre sus múltiples objetivos específicos destacan: a) garantizar la restitución, ampliación, y regularización de la tenencia de las tierras y territorios ancestrales y de ocupación colectiva; b) valorar y proteger los recursos naturales de las comunidades indígenas; c) promover un sistema de soberanía alimentaria pertinente y estable en cada comunidad indígena; d) recuperar elementos de la economía indígena, basados en la reciprocidad, como propuesta de un modelo de desarrollo sustentable y solidario; y e) garantizar el derecho a la información y comunicación de los Pueblos Indígenas. Aunque la iniciativa es valorada por las organizaciones indígenas por constituir una hoja de ruta para la implementación de políticas públicas garantes de sus derechos, advierten que —de no asignarse recursos específicos para ello en el Presupuesto General de la Nación—, no implicará avances sustantivos (Tierra Viva, 2022).

⁹⁵ Véase <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La...>

En el Perú los Pueblos Indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial (PIACI) se han visto amenazados por diversas medidas gubernamentales. Una de las líneas de conflicto fue la pronta reactivación de la actividad forestal en el país (Decreto Supremo 080-2020-PCM⁹⁶), que, desde antes de la pandemia, ponía en peligro a estos pueblos. Las comunidades denunciaron que, con autorización del Ministerio de Salud, empresas madereras ingresaron a los territorios del pueblo mashco piro, que vive en situación de aislamiento. Las organizaciones indígenas intentaron poner freno a las invasiones presentando un recurso de amparo antes los tribunales, con el fin de evitar la reactivación de las concesiones forestales que se sobreponen a áreas que han sido solicitadas para la creación de reservas indígenas a favor de pueblos en situación de aislamiento; en particular, las reservas indígenas Yavarí Mirim, Sierra del Divisor Occidental y Yavarí Tapiche (Arana y Barrero, 2021).

El Ministerio de Cultura, mediante el Decreto Supremo núm. 007-2021-MC⁹⁷, aprobó la categorización de la Reserva Indígena Yavarí Tapiche, ubicada en el departamento de Loreto, con una superficie total de 1.095.877 hectáreas. Tras varias décadas, con ello se responde a las demandas de las organizaciones indígenas para reconocer y proteger a los Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario que habitan ese territorio (matsés, isconahua, kapanawa y marubo, entre otros) (ORPIO, 2022a). No obstante, la reserva continúa bajo amenaza por el incumplimiento del compromiso asumido por el gobierno con el fin de anular y reubicar todas las concesiones forestales superpuestas a su jurisdicción (ORPIO, 2022b).

A través del Decreto Supremo núm. 014-2020-MC, el gobierno peruano aprobó los “Lineamientos de actuación en ámbitos geográficos en los que el Ministerio de Cultura ha determinado la presencia o desplazamiento de Pueblos Indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto Inicial, así como en sus ámbitos colindantes o aledaños, en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19⁹⁸”, lineamientos que son de carácter obligatorio para los órganos de la administración pública y para los entes privados autorizados para prestar servicios o desarrollar actividades en los territorios de los PIACI. Con ello, se abrió la puerta a la continuidad de la penetración foránea en ellos.

Sumado a lo anterior, el gobierno estableció una serie de regulaciones que flexibilizaron las normas de inversión, favoreciendo a la industria privada y sin considerar los efectos que pudieran tener sobre los derechos de los Pueblos Indígenas. Es el caso de la Resolución núm. 108/2020 del Ministerio del Ambiente (MINAM)⁹⁹, que posibilitó el uso de información secundaria para la elaboración de la línea base de los instrumentos de gestión ambiental durante el estado de emergencia sanitaria; del Decreto Supremo núm. 020-2020-EM¹⁰⁰, que aprobó procedimientos administrativos simplificados para la concesión de beneficios y transporte minero; y, el Decreto Supremo núm. 019-2020-EM¹⁰¹, que modificó el Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, debilitando la participación ciudadana y simplificando el proceso de cierre, rehabilitación y fiscalización de impactos por actividades de exploración. Para reforzar estas medidas, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) anunció la realización de procesos “virtuales” de consulta previa para acelerar la ejecución de proyectos mineros (CNA, 2020). Aunque la medida fue rápidamente desechada, se intentó continuar debilitando la obligación estatal de consulta previa, a través, por ejemplo, de la propuesta del Ministerio de Energía y Minas de remplazar esta obligación por la figura del acuerdo económico previo entre la comunidad y el titular minero, a fin de agilizar los plazos de la exploración minera (CooperAction, 2020).

En septiembre de 2020, el Ministerio del Ambiente del Perú dictó la Resolución núm. 197-2020-MINAM, que aprobó la conformación y funciones de la Plataforma de Pueblos Indígenas para enfrentar el

⁹⁶ Véase https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1009864/DS_N_080-2020-PCM.pdf.

⁹⁷ <https://www.gob.pe/institucion/cultura/normas-legales/1792785-007-2021-mc>.

⁹⁸ Véase <https://www.gob.pe/institucion/cultura/normas-legales/1222435-014-2020-mc-publicacion-el-peruano>.

⁹⁹ Véase <https://www.gob.pe/institucion/minam/normas-legales/426623-008-2020-minam>.

¹⁰⁰ Véase [https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-de-procedimientos-decreto-supremo-no-020-2020-em-1876188-1/#:~:text=N%C2%BA%20020%2D2020%2DEM,-EL%20PRESIDENTE%20DE&text=Apru%C3%A9base%20el%20Reglamento%20de%20Procedimientos,y%20doce%20\(12\)%20Anexos](https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-de-procedimientos-decreto-supremo-no-020-2020-em-1876188-1/#:~:text=N%C2%BA%20020%2D2020%2DEM,-EL%20PRESIDENTE%20DE&text=Apru%C3%A9base%20el%20Reglamento%20de%20Procedimientos,y%20doce%20(12)%20Anexos).

¹⁰¹ Véase <https://www.gob.pe/institucion/minem/normas-legales/936619-ds-n-019-2020-em>.

Cambio Climático (PPICC)¹⁰², dando cumplimiento a lo dispuesto, el año anterior, en el reglamento de la Ley núm. 30.754 (Ley Marco sobre Cambio Climático)¹⁰³, tras un acuerdo alcanzado con los Pueblos Indígenas en un proceso de consulta previa. La PPICC es definida como “un espacio de los pueblos indígenas u originarios, encargado de gestionar, articular, intercambiar, sistematizar, difundir y hacer seguimiento de sus propuestas de medidas de adaptación y mitigación de los pueblos indígenas u originarios, así como de sus conocimientos, prácticas y saberes tradicionales y ancestrales en cambio climático que contribuyen a la gestión integral del cambio climático. Por la naturaleza de sus funciones tiene carácter permanente”. La nueva instancia de participación empezó sus funciones en octubre del mismo año y cuenta con el apoyo del programa europeo Euroclima+.

En la República Bolivariana de Venezuela, a pocas semanas de haberse decretado una estricta cuarentena en el país, el Ministerio del Poder Popular de Desarrollo Minero Ecológico emitió la Resolución núm. 0010/2020, que facultó a la Corporación Venezolana de Minería S.A (CVM) para ejecutar actividades mineras de oro y diamante en el caudal o espacio fluvial de los Ríos Cuchivero, Caura, Aro, Caroni, Yuruari y Cuyuní. Con ello se afectó directamente los medios de vida y los ecosistemas de las comunidades indígenas e'ñapa, hiwi, kariña y pemón. La medida recibió fuertes cuestionamientos, tanto de organizaciones indígenas y ambientalistas como de la propia Asamblea Nacional (AN). De hecho, a los pocos días de su publicación en la Gaceta Oficial, el órgano legislativo aprobó un acuerdo declarando su nulidad absoluta¹⁰⁴. No obstante, no fue sino hasta el mes de octubre de ese mismo año que el Ministerio citado emitió una nueva resolución que la dejó sin efecto¹⁰⁵. En el interín, las comunidades indígenas denunciaron el inicio y expansión de las actividades mineras en el bajo Caura amparadas por la decisión estatal (OEP, 2020).

Entre 2020 y 2021 se incrementaron las actividades de minería ilegal y delincuencia organizada en territorios indígenas, lo que ha ocasionado, entre otros impactos, el desplazamiento interno y trasfronterizo, de muchas comunidades indígenas y un incremento de la violencia en su interior (CIDH, 2022 y ACNUDH, 2020).

En materia de derechos políticos, la Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela reconoce, en su Artículo 125, el derecho a la participación política de Pueblos Indígenas y su representación en la Asamblea Nacional (AN) y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena; mientras que, en su artículo 186, dispone que estos pueblos elijan tres diputados o diputadas en la AN, de acuerdo con sus tradiciones y costumbres. Para dar cumplimiento a este derecho y a las disposiciones de la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas, el Consejo Nacional Electoral dictó, en junio de 2020, la Resolución núm. 200630-0024, a través de la cual estableció el “Reglamento Especial para Regular la Elección de la Representación Indígena en la Asamblea Nacional 2020”¹⁰⁶, norma que recibió críticas por parte de organizaciones indígenas debido al incumplimiento de los estándares internacionales relativos a la consulta previa (PROVEA, 2020). En el mismo sentido, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, manifestó que, aunque existió un mecanismo de participación para la validación del reglamento, no se llevaron a cabo consultas amplias e inclusivas. Además, las modificaciones al marco normativo electoral general, que permitieron aumentar el número de miembros de la Asamblea Nacional de 167 a 277, no consideraron un incremento proporcional de los escaños reservados a representantes de los Pueblos Indígenas (ACNUDH, 2021). Estas limitaciones, sumadas al hecho de que las elecciones se realizaron en diciembre 2020, en una etapa crítica de la pandemia, configuraron un escenario adverso para el ejercicio de los derechos políticos

¹⁰² Véase <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1329607/RM.%20197-2020-MINAM.pdf>.

¹⁰³ Véase el Decreto Supremo núm. 013-2019-MINAM, disponible en https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/473332/DS_013-2019.pdf.

¹⁰⁴ Véase <https://asambleanacional-media.s3.amazonaws.com/documentos/acto/acuerdo-de-nulidad-absoluta-de-la-resolucion-no-0010-del-ministerio-del-poder-popular-de-desarrollo-minero-ecologico-del-7-de-abril-del-2020-publicada-en-gaceta-oficial-6526-del-8-de-abril-del-2020-20200505033652.pdf>.

¹⁰⁵ Véase https://www.ojdt.com.ve/archivos/gacetas/2020-12/41.983_0.pdf.

¹⁰⁶ Véase http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/elecciones/2020/asamblea_nacional/documentos/reglamento_especial_para_regular_la_eleccion_de_la_representacion_indigena_en_la_asamblea_nacional_2020.pdf.

de tales pueblos. En el mismo ámbito, en noviembre de 2021, se realizaron las elecciones regionales y municipales, en las cuales las comunidades indígenas de Amazonas, Anzoátegui, Apure, Bolívar, Delta Amacuro, Monagas, Sucre y Zulia eligieron 69 concejales y concejalas, así como ocho legisladoras y legisladores a los consejos legislativos.

B. Conflictos territoriales, violencia y criminalización durante la pandemia

Gran parte de las situaciones recién descritas evidencian que el nudo crítico de los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas en los países de la región continúa siendo la desprotección de sus territorios, en el contexto de políticas económicas que promueven el extractivismo, el desarrollo de la agroindustria y la realización de proyectos energéticos en ellos. Tal como se ha señalado en estudios anteriores (Del Popolo, 2017; CEPAL, 2014 y 2020), esto ha repercutido en un incremento de la violencia y la criminalización de los defensores de la vida y los territorios de los Pueblos Indígenas (véase el recuadro 7).

Recuadro 7 Procesos de criminalización de defensores y defensoras de la vida y los territorios de los pueblos indígenas: una conceptualización

La criminalización ha sido definida como la puesta en marcha por parte del Estado de marcos jurídicos, estrategias y acciones político-judiciales con la intención de conferir un carácter ilegítimo e ilegal a las acciones de defensa y promoción de los derechos humanos, con la finalidad de impedir, obstaculizar o desmotivar la labor de los defensores de tales derechos, que son desprestigiados y estigmatizados públicamente como criminales (Echeverría, 2012).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha planteado que, en su dimensión judicial, "la criminalización de las defensoras y defensores [de los derechos humanos] a través del uso indebido del derecho penal consiste en la manipulación del poder punitivo del Estado por parte de actores estatales y no estatales con el objetivo de controlar, castigar o impedir el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos" (CIDH, 2015).

Esta puede tomar lugar, por ejemplo, mediante la presentación de denuncias infundadas o basadas en tipos penales no conformes con el principio de legalidad, o en tipos penales que no cumplen con los estándares interamericanos atendiendo a las conductas que castigan. También puede darse a través de la sujeción a procesos penales prolongados y mediante la aplicación de medidas cautelares con fines no procesales. La manipulación del derecho penal en perjuicio de las defensoras y los defensores se ha convertido en un obstáculo que amerita la atención prioritaria por parte de los Estados, pues tiene por efecto amedrentar la labor de defensa y protección de los derechos humanos, y paralizar el trabajo de las defensoras y defensores, dado que su tiempo, recursos (financieros y demás) y energías deben dedicarse a su propia defensa (CIDH, op. cit.).

Se debe tener presente que la criminalización no es un fenómeno meramente judicial y que —en el caso de los Pueblos Indígenas—, puede ser conceptualizado como un proceso sistemático, complejo y extendido de control político, judicial y social de las acciones emprendidas por sus líderes, comunidades y organizaciones para exigir la plena efectivización de sus derechos colectivos sobre las tierras y territorios. Aquí intervienen, total o parcialmente, todos los poderes de los Estados, a través de distintos mecanismos, tales como el mantenimiento de marcos legislativos excluyentes que limitan tales derechos, la adopción de medidas administrativas discriminatorias, el incentivo de la imputación arbitraria de los defensores indígenas, y el uso indiscriminado y abusivo de la represión por parte de las fuerzas policiales y militares, todo ello en concomitancia con el empresariado privado cuyos intereses entran en colisión con los derechos de los Pueblos Indígenas. El proceso es reforzado a través de la deslegitimación de tales derechos y la estigmatización de las movilizaciones y la protesta social indígena en los medios de comunicación.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

En efecto, en la mayoría de los países las actividades mineras, la explotación de hidrocarburos y los agronegocios fueron, rápidamente, consideradas esenciales en el marco de la crisis sanitaria, por lo que se flexibilizaron para ellas las restricciones impuestas por los gobiernos para prevenir el contagio. Con ello, el extractivismo continuó arremetiendo con fuerza en los territorios indígenas, transformándose en un vector de contagio y suscitando múltiples tensiones y conflictos al interior de estos. Además, en varios países (Brasil, Ecuador, México, Perú y Uruguay, por ejemplo) los presupuestos gubernamentales para

la fiscalización ambiental sufrieron recortes significativos, favorecieron el incremento de las actividades ilícitas en esas tierras (CEPAL y otros, 2020; Forest Peoples Programme, 2021). Así, se configuró un escenario propicio para la exacerbación de las disputas por el control de los territorios indígenas.

Si bien no es posible dar cuenta de un panorama general para la región respecto de cuánto y cómo se han intensificado los conflictos territoriales en los últimos 2 años, algunas tendencias pueden revisarse en la plataforma interactiva “derechos colectivos vulnerados durante la pandemia” de Rights & Resources Initiative (RRI) y Amazon Conservation Team (ACT). En un ejercicio previo las mismas fuentes habían reportado 102 proyectos vinculados a las industrias extractivas y al desarrollo de infraestructura, entre 2017-2019, que afectaban los derechos de 1.164 comunidades indígenas y locales en seis países de la región: Brasil, Colombia, Guatemala, Honduras, México y Perú (RRI, 2020). El monitoreo realizado durante 2020 y 2021 identificó 156 caso activos en esos mismos países, cifra que representa un incremento de 59,9% respecto del período anterior. Un 30,8% de ellos corresponde a la industria minera; 23,1% a la expansión de la agroindustria; 16,0% a proyectos de energía renovable; 13,5% al desarrollo de infraestructura; 9,0% a la industria de hidrocarburos; y, 7,7% corresponde a la explotación forestal. Estos proyectos extractivos afectaron los derechos de 1.964 comunidades durante la pandemia¹⁰⁷ (véase el cuadro 7).

Cuadro 7
América Latina-Abya Yala (6 países): número de proyectos vinculados a industrias extractivas que vulneran los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales y número de comunidades afectadas (2020-2021)

País	Agroindustria		Energía renovable		Forestal		Hidrocarburos		Infraestructura		Minería		Total	
	Proyectos	Comunidades afectadas	Proyectos	Comunidades afectadas	Proyectos	Comunidades afectadas	Proyectos	Comunidades afectadas	Proyectos	Comunidades afectadas	Proyectos	Comunidades afectadas	Proyectos	Comunidades afectadas
Brasil	6	16	3	16	4	6	1	5	2	17	9	50	25	110
Colombia	11	18	4	23	1	2	7	17	4	10	12	461	39	531
Guatemala	1	1	5	223	1	1	-	-	-	-	6	33	13	258
Honduras	8	22	8	50	2	2	-	-	4	51	1	13	23	138
México	4	23	5	22	1	1	-	-	7	76	4	7	21	129
Perú	6	19	-	-	3	6	6	111	4	457	16	205	35	798
Total	36	99	25	334	12	18	14	133	21	611	48	769	156	1 964

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de plataforma interactiva Rights & Resources Initiative (RRI) y Amazon Conservation Team (ACT), disponible en <https://experience.arcgis.com/experience/9eec3ef12a4140e1bfd0f535377a5e30/page/Inicio/>.

En el estudio en comento también se da cuenta de la intensificación de las actividades ilegales en los territorios indígenas y en las comunidades locales. Mientras entre 2017-2019 representaban un 17,8% de los casos, durante la pandemia pasaron a representar el 23,1%, debido a que, en medio de la crisis, la falta de capacidad de los gobiernos para desplegar medidas eficientes de control y vigilancia favorecieron la expansión de la tala, el narcotráfico, la minería y la apertura de carreteras ilícitas. Además, en el estudio se detallan los tipos de ataques de los que han sido víctimas las comunidades. Entre ellos cabe mencionar: i) la invasión de los territorios tradicionales, que es una práctica recurrente en la mayoría de los 156 casos identificados (59,6%), situación que afecta a 751 comunidades de los países analizados; ii) las amenazas contra líderes y comuneros que están presentes en el 42,3% de los casos y afectan al mayor número de comunidades; y, iii) el asesinato de líderes y comuneros del área de influencia de los proyectos, crimen registrado en el 26,9% de los casos (véase el cuadro 8).

¹⁰⁷ La información disponible en la plataforma virtual de Rights & Resources Initiative no permite aún un análisis focalizado exclusivamente en las comunidades indígenas afectadas por la acción de las industrias extractivas en sus territorios durante la pandemia.

Cuadro 8
América Latina-Abya Yala (6 países): principales ataques perpetrados contra comunidades indígenas y locales en el marco del desarrollo de proyectos extractivos y de infraestructura (2020-2021)

Tipo ataque perpetrado contra las comunidades	Casos en que se registran ataques		Comunidades afectadas	
	Número	Porcentajes	Número	Porcentajes
Invasión al territorio colectivo	93	59,6	751	38,2
Amenazas	66	42,3	1 364	69,5
Asesinato	42	26,9	165	8,4
Agresión física o mental	39	25,0	391	19,9
Estigmatización	35	22,4	714	36,4
Perturbación de sitios sagrados	34	21,8	205	10,4
Desalojo forzoso	30	19,2	138	7,0
Criminalización	21	13,5	122	6,2
Daño a la propiedad colectiva o individual	19	12,2	80	4,1
Acoso judicial	16	10,3	155	7,9
Detención y encarcelamiento arbitrario	15	9,6	728	37,1
Totales	156	^a	1 964	^a

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de plataforma interactiva Rights & Resources Initiative (RRI) y Amazon Conservation Team (ACT), disponible en <https://experience.arcgis.com/experience/9e3ef12a4140e1bdf0f535377a5e30/page/Inicio/>.

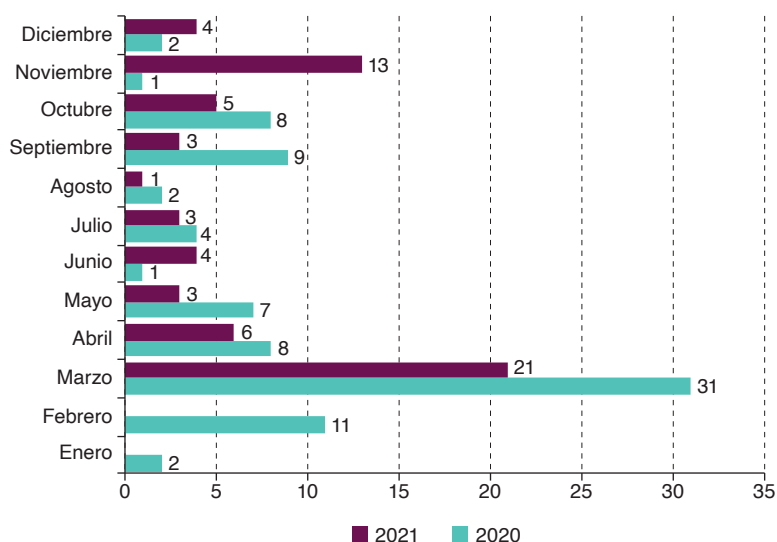
^a En un mismo caso se registra más de un tipo de ataque; y, una misma comunidad puede ser víctima de más de un ataque, por lo que los totales no suman 100%.

El incremento de la violencia también ha sido reportado para Costa Rica. En el país, ante las dilaciones en la implementación del Plan de Recuperación de Territorios Indígenas del INDER, en 2020, las recuperaciones de tierra se intensificaron en el territorio cabécar de China Kichá, Bröran de Térraba, Bribri de Salitre, Brunka de Yimba Cájc y Maleku de Guatuso (IWGIA, 2021). Igualmente, fueron en aumento, durante el año 2021, las acciones colectivas de los Pueblos Indígenas en defensa de sus derechos (concentraciones, denuncias, marchas, bloqueos y otras relacionadas con la defensa de los territorios), principalmente en las comunidades Bribri del sur del país. Como contrapartida, se incrementaron e hicieron más violentas las agresiones en contra de los Pueblos Indígenas (OCAC, 2021).

En 2020, la Coordinadora de Lucha Sur Sur (CLSS) reportó 86 hechos de violencia en contra de la población indígena en los territorios Cabécar de China Kichá, Bribri de Salitre, Bröran de Térraba e Iriria Bribri Sá Kán, localizados en el sur del país. Los terratenientes, finqueros y sus peones fueron los principales perpetradores de estas agresiones (6 de cada 10); seguido por la fuerza pública (3 de cada 10) y solo 1 de cada 10 por otros actores presentes en los territorios (Chaves, 2021). Al año siguiente, la misma institución reportó otras 63 agresiones en esos mismos territorios. En 26 de estos eventos intervinieron las fuerzas policiales y en 50 los terratenientes (Chaves, 2022). Aunque la irrupción de la pandemia repercutió en una disminución de la intensidad y contundencia de la violencia, las comunidades indígenas no pudieron vivir en paz en ningún momento (véase el gráfico 13).

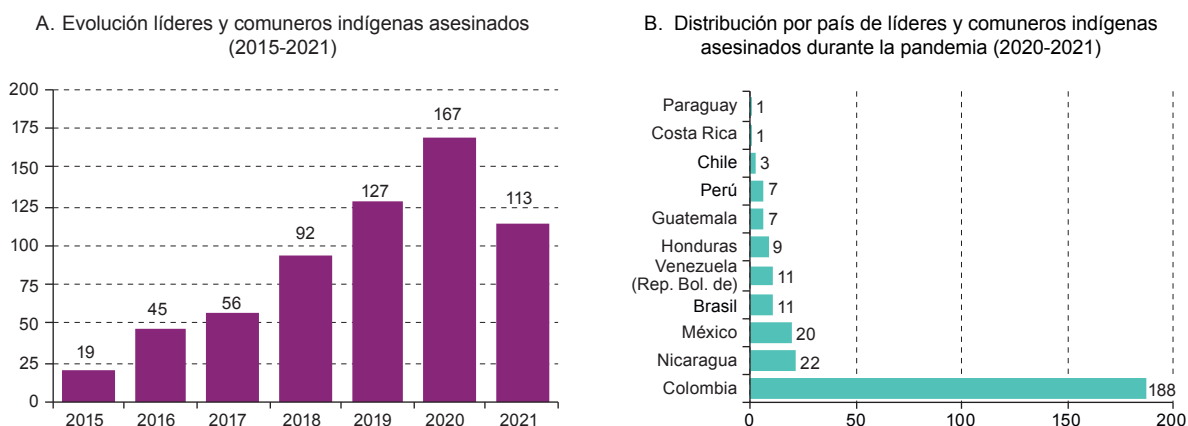
La expresión más ominosa de la violencia sistemática de la que son víctimas los Pueblos Indígenas en la región es la alarmante cifra de asesinatos de líderes y comuneros en el marco de la desprotección territorial. Durante los cinco años anteriores a la pandemia, en promedio, 4 defensores de la vida y los territorios de los Pueblos Indígenas eran asesinados mensualmente (CEPAL, 2020). Esta ya dramática cifra se incrementó durante la pandemia, registrándose, al menos, 280 asesinatos, entre 2020 y 2021. Con ello, en la "era pandémica", mensualmente, en promedio, 10 defensores indígenas fueron asesinados. Entre las víctimas de estos crímenes, se encuentran 27 mujeres. (véase el gráfico 14).

Gráfico 13
Costa Rica: agresiones contra comunidades indígenas (2020-2021)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Chaves 2021 y 2022.

Gráfico 14
América Latina-Abya Yala (11 países): líderes y comuneros/as indígenas asesinados/as en el marco de la desprotección de los derechos territoriales de los pueblos indígenas (2015-2021)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de informes de defensorías del pueblo, organismos internacionales, Amnistía Internacional, organizaciones indígenas, comunicados e informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Colombia, al igual que en los años anteriores, es el epicentro de estos hechos. Al respecto, la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI) ha señalado que la inseguridad jurídica de las tierras indígenas es un factor gravitante para la persistente violencia observada en su interior, dado que facilita la irrupción de actores foráneos, que atentan gravemente sobre la integridad individual y colectiva de las comunidades. Como evidencia de ello, se puede señalar que en los siete departamentos que concentran la mayor cantidad de homicidios de líderes o comuneros indígenas (Cauca, Nariño, Chocó, Antioquia, Valle del Cauca, Putumayo y La Guajira) casi 700 solicitudes formalización de la propiedad de la tierra no han recibido respuesta por parte del Estado. La inseguridad se ve, además, agravada por las presiones ejercidas por el extractivismo, los proyectos agroindustriales y de infraestructura, y el narcotráfico, que detonan disputas armadas por el control territorial (CNTI, 2022).

En suma:

- Durante la pandemia, los países de la región han adoptado medidas legislativas o administrativas que constituyen una amenaza para los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas.
- La pandemia hizo aún más evidente que la obligación estatal de realizar procesos de consulta previa ante cualquier medida que pueda afectar los intereses de los Pueblos Indígenas continúa siendo un nudo crítico para la plena implementación de los derechos colectivos de estos pueblos.
- La desprotección de los derechos territoriales configura un terreno fértil para el incremento de las invasiones, la agudización de los conflictos, el incremento de la violencia y el desplazamiento forzado en muchas comunidades indígenas.
- A los riesgos regulares que enfrentan los Pueblos Indígenas cuando despliegan acciones de defensa territorial, se añadió en el período el riesgo de contagio.
- Aunque en algunos países se registran avances normativos e institucionales, sus efectos prácticos podrán evaluarse en los próximos años.

V. La gobernanza autónoma de los territorios de los pueblos como factor clave para una recuperación sostenible

A. La contribución de los pueblos indígenas a la mitigación de los efectos del cambio climático

Pese a la reconocida contribución de los Pueblos Indígenas a la conservación de la biodiversidad y la protección ambiental, a través de la gobernanza autónoma de sus territorios, sus derechos no son debidamente atendidos en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Dicha cuestión debe revertirse, dado que existen amplias y crecientes evidencias que permiten sostener que asegurar, jurídica y fácticamente, los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas sobre sus territorios (tierras y recursos naturales) constituye una estrategia efectiva para combatir y mitigar el cambio climático y su impacto (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2021; IPCC, 2022).

Uno de los ejemplos más significativos de tales contribuciones está dado por la gobernanza autónoma y colectiva de los bosques, que tienen un alto nivel de biodiversidad y una demostrada capacidad de captación y almacenamiento de carbono, factores clave para enfrentar la crisis climática. Las estimaciones más recientes (FAO, 2021) muestran que en América Latina más del 80% de las tierras ocupadas por los Pueblos Indígenas está cubierta por bosques (320 millones de hectáreas aproximadamente), zonas que corresponden, mayoritariamente, a bosques intactos o poco intervenidos (72,9%) (véase el cuadro 9).

Aun cuando no existen datos sistemáticos sobre el estado del reconocimiento y protección jurídica de los territorios indígenas, diversos estudios muestran —más allá de los avances formales a nivel normativo—, un persistente rezago en su implementación efectiva. Así, un análisis realizado por la CEPAL (2020) respecto de los avances en la implementación de la obligación estatal de demarcar, titular y sanear las tierras indígenas, que constituye el principal mecanismo para garantizar los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas, evidenció múltiples brechas normativas y rezagos en su materialización en todos los países de la región (véase el recuadro 8), las que se erigen hoy como uno de los escollos urgentes de sortear para asegurar que las agendas de recuperación económica en los países de la región garanticen los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas y contribuyan, a la vez, a enfrentar los desafíos derivados del cambio climático.

Cuadro 9
América Latina-Abya Yala (16 países): área ocupada por pueblos indígenas (total, bosques y poco intervenida)
y área nacional total de bosques
(En millones de hectáreas)

País	Área ocupada por pueblos indígenas	Bosques en áreas indígenas	Área nacional total de bosques	Área indígena con ecosistemas poco intervenidos
Argentina	62,1	23,4	27,1	33,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	28,9	20,1	54,8	20,8
Brasil	118,3	118,1	493,5	111,8
Chile	8,9	2,1	17,7	6,1
Colombia	32,1	31,1	58,5	27,9
Costa Rica	0,6	0,6	2,8	0,1
Ecuador	7,5	7,4	12,5	5,4
El Salvador	0,5	0	0,3	0
Guatemala	6,5	6,5	3,5	1,1
Honduras	3,6	3,6	4,6	1,4
México	28,9	25,4	66	9,8
Nicaragua	4,2	4,2	3,1	1,9
Panamá	3,1	3,1	4,6	1,5
Paraguay	5,4	5,4	15,3	3,8
Perú	37,2	23,7	74	23,6
Venezuela (República Bolivariana de)	46,1	45,6	46,7	38,4
Total	393,9	320,3	885	287,1

Fuente: FAO; 2021.

Recuadro 8

Los derechos territoriales de los pueblos indígenas: brechas normativas y de implementación

Los alcances y contenidos de los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas en el constitucionalismo latinoamericano presentan características heterogéneas, aunque el patrón común es el reconocimiento del carácter colectivo de la propiedad de la tierra, en consistencia con los estándares internacionales en la materia. No obstante, el derecho originario de propiedad colectiva está escasa o débilmente resguardado, lo que constituye una de las principales limitaciones para avanzar en la definición de medidas legislativas y administrativas para hacer efectivos en la práctica los derechos territoriales a través de procesos de demarcación y titulación que atiendan debidamente al derecho consuetudinario indígena. Lo mismo ocurre con los derechos sobre los recursos naturales, que tienen un reconocimiento restrictivo en solo siete países de la región, dejando a los Pueblos Indígenas en una posición de gran vulnerabilidad, pues los Estados mantienen la tutela sobre estos recursos, cuya regulación recae, finalmente, en diversas normas sectoriales que desconocen o limitan los derechos de tales pueblos. En ese marco, los Gobiernos retienen la capacidad para explotar tales recursos y para otorgar concesiones sobre ellos a las empresas privadas nacionales o transnacionales, que, de manera generalizada, no cuentan con el consentimiento libre, previo e informado de los Pueblos Indígenas (Notess y otros, 2018; Del Popolo, 2017).

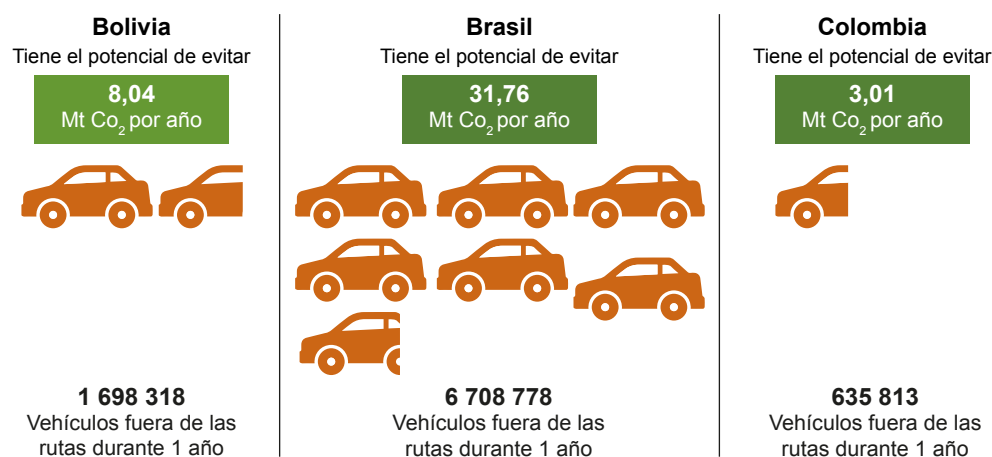
Pese al extendido reconocimiento de los derechos territoriales, en la práctica, los Pueblos Indígenas deben enfrentar, múltiples obstáculos para la formalización de la tenencia de sus tierras y territorios: i) en muchos países los procedimientos son onerosos e inaccesibles, e imponen requerimientos legales, técnicos y probatorios complejos que resultan difíciles de sortear para las comunidades; ii) los órganos estatales, al no reconocer el derecho consuetudinario como fundamento de la propiedad indígena, imponen delimitaciones arbitrarias, que reducen las tierras comunitarias; iii) los mecanismos para titular las tierras indígenas suelen ser más burocráticos y complejos que los definidos para los no indígenas, incluidas las empresas inversionistas; en muchos casos, los procedimientos para las comunidades indígenas pueden tardar décadas (e incluso no concluirse), mientras los inversionistas tienen menos dificultades y más facilidades, tal como se observa, por ejemplo, en el Perú, que cuenta con uno de los procesos más largos y complejos de formalización, y iv) la ausencia de mecanismos adecuados de saneamiento impide el ejercicio real de los derechos constituidos (Notess y otros, 2018; Del Popolo, 2017; Defensoría del Pueblo, 2018).

La ratificación del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm.169) por parte de la mayoría de los países latinoamericanos ha constituido un hito que ha incidido en la implementación y reglamentación de los derechos de los Pueblos Indígenas sobre las tierras tradicionales. No obstante, el impacto de la globalización económica y el desarrollo de la industria extractiva en todas las economías del continente ha inducido un proceso de involución en los marcos normativos, que se expresa principalmente en la adopción de leyes sectoriales que subordinan los derechos indígenas a los intereses empresariales y estatales, y en brechas de implementación, en particular en la delimitación, demarcación y titulación de las tierras.

Fuente: CEPAL, 2020.

Existen múltiples evidencias que permiten sostener esta interrelación entre el aseguramiento de los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas, las agendas de recuperación económica y el abordaje de los desafíos derivados del cambio climático. El World Resources Institute & Climate Focus (Ding et al., 2016), por ejemplo, realizó un análisis de costo-beneficio del aseguramiento jurídico de la tenencia de las tierras boscosas indígenas en la Cuenca Amazónica de Bolivia, Brasil y Colombia, cuyos resultados mostraron que: a) las tasas anuales de deforestación dentro de las tierras boscosas indígenas con tenencia asegurada fueron, significativamente, menores con respecto a las que se encuentran fuera de este tipo de tierras boscosas en los tres países: Bolivia, 2,8 veces menos; Brasil, 2,5 veces menos; y, Colombia, 2 veces menos; b) asegurar la tenencia de tierras boscosas indígenas es una inversión de bajo costo y altos beneficios. Los beneficios económicos, estimados para un periodo de 20 años, fluctuarían entre los 54.000 a 119.000 millones de dólares, para Bolivia; entre 523.000 a 1.165.000 millones, para Brasil; y, entre 123.000 a 277.000 millones, para Colombia. Los costos, en tanto, representarían un máximo de solo un 1% de los beneficios totales; y c) desde la perspectiva financiera, invertir en asegurar la tenencia de tierras boscosas indígenas es una medida, relativamente, rentable para la mitigación del cambio climático, en comparación con otras medidas de captura y almacenamiento de carbono, ya que los costos de esta medida son 5 a 29 veces menores que los costos estimados de las centrales termoeléctricas en base a carbón; y, de 7 a 42 veces menores que los costos de las centrales eléctricas alimentadas con gas. El estudio en comento también concluye que, si los Estados no aseguran jurídicamente la propiedad de las tierras indígenas y no fomentan la gobernanza y gestión autónoma de los bosques, deberían hacer grandes esfuerzos por cubrir las emisiones anuales de CO₂ evitadas por esta vía. Así, los bosques indígenas de la Amazonía boliviana tienen un potencial de evitar 8,04 Mt CO₂ por año, cifra que se alcanzaría retirando de la circulación 1,7 millones de vehículos de pasajeros por año; mientras que, en Brasil, este potencial se estima en 31,76 Mt CO₂ anuales, equivalentes al retiro de 6,7 millones de vehículos; y, en Colombia el potencial es de 3,01 Mt CO₂, equivalente al retiro de 0,63 millones de vehículos (véase el diagrama 1).

Diagrama 1
América Latina-Abya Yala (3 países): emisiones de CO₂ evitadas anualmente mediante la seguridad de la tenencia de tierras boscosas indígenas en Bolivia, Brasil y Colombia



Fuente: Ding et al., 2016.

En el mismo orden de ideas, otro estudio más reciente del World Resources Institute & Climate Focus (2022), que incluyó 4 países (Brasil, Colombia, Perú y México), mostró que, en todos ellos, el 92% de las tierras de los Pueblos Indígenas y comunidades locales (PICL) actúan como sumideros netos de carbón; capturando —anualmente, en promedio— 30 toneladas métricas de dióxido de carbono equivalente (CO₂e) por hectárea, que es más del doble del carbono capturado por las tierras que no están en manos de los PICL. Por esta razón, proteger las tierras de los Pueblos Indígenas puede jugar

un importante papel en el cumplimiento de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (CDN) de tales países, pues —aun en las condiciones adversas que actualmente enfrentan—, capturan emisiones equivalentes al 30% de los objetivos incondicionales de las CDN para 2030 (véase el cuadro 10). Pese a ello, las CDN de estos cuatro países consideran escasamente a los Pueblos Indígenas: ninguno de ellos incluye objetivos específicos para proteger sus tierras y, aunque todos establecen alguna forma de consulta o participación en sus procesos de CDN, su alcance no está claramente definido.

Cuadro 10
América Latina-Abya Yala (4 países): objetivos de reducción de las CDN para 2030 y emisiones netas de las tierras de los pueblos indígenas y comunidades locales

País	Objetivo de reducción de emisiones en 2030 <i>(En millones de toneladas métricas de CO₂e)</i>	Captura neta anual promedio de las tierras de los PICL <i>(En millones de toneladas métricas de CO₂e)</i>	Emisiones capturadas por las tierras de los PICL en comparación con los objetivos de las CDN <i>(En porcentajes)</i>
Brasil	600	167	28
Colombia	177	61	34
Perú	90	25	28
México	210	62	29

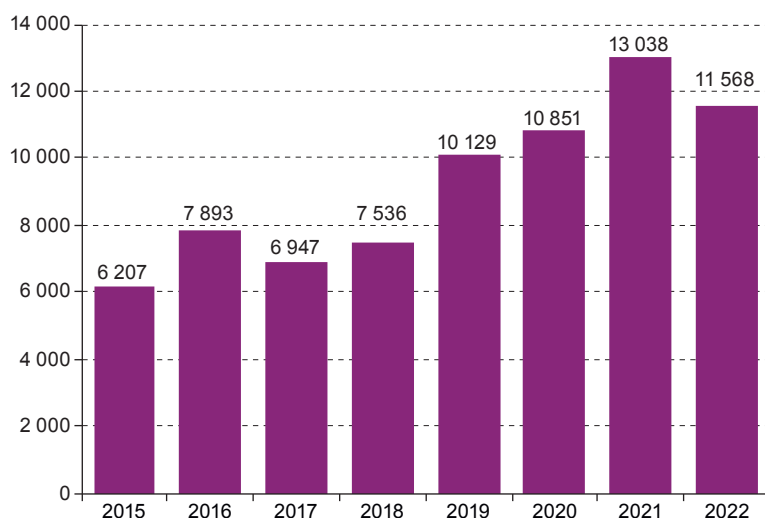
Fuente: World Resources Institute & Climate Focus, 2022.

Pese a estas evidencias, el daño ambiental continúa en los territorios indígenas. Un claro ejemplo de ello es el incremento de la deforestación en la Amazonía en 2020. Tal como reportó el Proyecto Monitoreo de la Amazonía Andina (MAAP), en los 9 países amazónicos ese año se perdieron aproximadamente 2,3 millones de hectáreas de bosque primario, lo que representó un aumento del 17% en comparación con el año anterior (MAAP, 2021); al año siguiente, la misma fuente registró una cifra de 1,9 millones de hectáreas (MAAP, 2022). Esta situación no solo acarrea consecuencias sobre los medios de sobrevivencia de los Pueblos Indígenas, sino que aumenta la emisión de gases de efecto invernadero en medio de la creciente crisis climática global.

La situación de la deforestación en Amazonía brasileña (61,8% del total de la región amazónica) es particularmente crítica y continúa a un ritmo alarmante. De acuerdo con las estimaciones del Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales (INPE), entre el 1 de agosto de 2020 y el 31 de julio de 2021, cuando ya se habían establecido las medidas restrictivas de la pandemia, la selva amazónica de este país perdió 13.235 kilómetros cuadrados de árboles; tal cifra representa un aumento del 21,97%, en comparación con la superficie deforestada durante el año anterior (10.851 km²). Un año más tarde (1 agosto de 2021-31 de julio de 2022) se perdieron otros 11.568 kilómetros cuadrados de bosques, reflejando la primera reducción de la deforestación en la zona desde la medición del año 2017 (INPE, 2022). No obstante, se trata de la segunda cifra más alta registrada en los últimos 8 años (véase el gráfico 15).

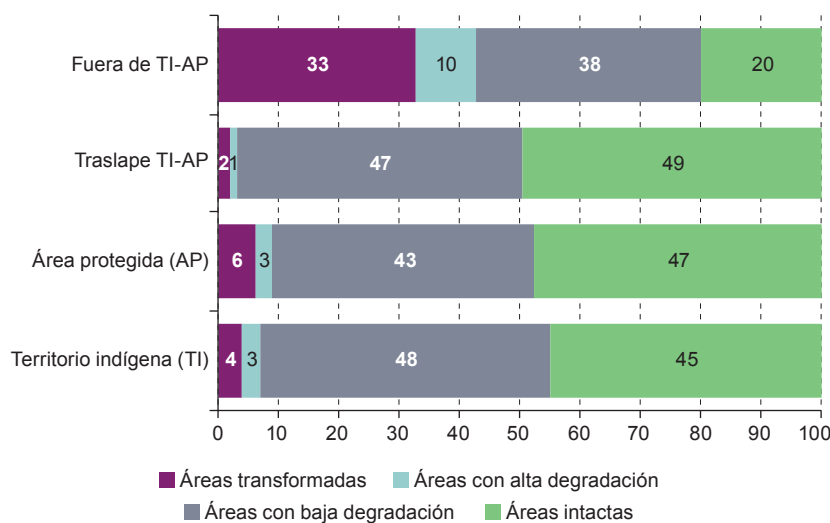
Tal como se muestra en el gráfico 16, tras décadas de explotación de los recursos naturales, el 20% del territorio amazónico ya ha sido transformado en su totalidad y el 6% presenta un alto nivel de degradación, por lo que urgen medidas de restauración. Un 41%, en tanto, exhibe bajos niveles de degradación; y, solo un 33% permanece intacto. En este escenario, la mejor capacidad de gestión de los Pueblos Indígenas de los territorios y su biodiversidad es evidente: la superficie totalmente transformada es, proporcionalmente, 8 veces mayor fuera de los territorios controlados por estos pueblos y 5 veces mayor dentro de las Áreas Protegidas por los Estados (AP). En contraste, solo un 7% de las tierras indígenas ha sido totalmente transformada o tiene una degradación alta, proporción que está por debajo de la registrada en las AP y en las áreas sin régimen especial de gestión (Quintanilla et al., 2022).

Gráfico 15
Brasil: superficie deforestada en la Amazonía legal, 2015-2022
 (En km²)



Fuente: INPE, 2022.

Gráfico 16
Región amazónica (9 países): estado actual de la superficie boscosa por regímenes de gestión territorial
 (En porcentajes)



Fuente: Quintanilla et al., 2022.

Esta crítica situación motivó a la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) a presentar una moción ante el Congreso Mundial de la Naturaleza de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), realizado en Francia el año 2021, a fin de evitar el punto de no retorno¹⁰⁸ en la Amazonía, protegiendo el 80% su superficie, al 2025. Tal moción

¹⁰⁸ El punto de no retorno se produce una vez que la deforestación y la degradación combinadas cruzan el umbral del 20-25%. Los científicos advierten que el sistema alcanzará un punto de inflexión irreversible que puede resultar en la muerte regresiva de todo el ecosistema (véase más información en: https://8ox25.coicamazonia.org/wp-content/uploads/2022/07/Resumen-para-la-politica-publica_8ox25.pdf).

—que fue aprobada con el apoyo de un 56% de los Estados y agencias gubernamentales y de un 95% de las organizaciones sociales e indígenas—, entre otras cosas, insta a los gobiernos a apoyar “las metas de conservación basadas en áreas, con el objetivo de proteger, conservar y manejar de manera sostenible al menos el 80% de la Amazonía para el 2025, en colaboración con y reconociendo el liderazgo de los Pueblos Indígenas en la Amazonía, asegurando su consentimiento libre, previo e informado, y con el pleno reconocimiento de sus derechos, como lo establece la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, a sus tierras, territorios y aguas, como medida para garantizar la integridad del ecosistema, detener la deforestación, la pérdida de biodiversidad y el cambio de uso de suelo, y prevenir llegar al punto de no retorno” (UICN, 2021).

Más allá de que los antecedentes previamente citados constituyan un acicate económico para los Estados, el aseguramiento de los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas es, ante todo, una cuestión de justicia climática, pues constituye una herramienta estratégica para enfrentar, de manera decidida, los problemas inherentes al soporte de la carga del cambio climático y aquellos relativos a una distribución desigual de privilegios y riesgos. Es un hecho bien conocido que los Pueblos Indígenas se encuentran entre los grupos que menos han contribuido tanto a las causas estructurales como directas del cambio climático, pero que, a la vez, son los más vulnerables a sus efectos, debido a que sus medios de sobrevivencia se han visto negativa —y muchas veces, dramáticamente— impactados por las actividades que están en la base de la crisis (véase el recuadro 9). Como contrapartida, quienes tienen mayores responsabilidades en su génesis y han obtenido los mayores beneficios de las actividades que lo causan, tienden a ser menos vulnerables a sus efectos. Tal como señala el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) en unos de sus últimos informes, los Pueblos Indígenas padecen, a nivel mundial, las injusticias ambientales y climáticas debido a su cercanía a “zonas de sacrificio”, las áreas más afectadas por los fenómenos meteorológicos extremos y por el acceso desigual a la energía, entre otros factores. Se ven afectados también por el incremento de la extracción forestal, debido a una mayor demanda de productos madereros; así como por las transformaciones de los sistemas modernos de alimentación, que han reforzado la distribución desigual del poder en torno a las cadenas de alimentación y han ido en detrimento de la producción agrícola indígena (IPCC, 2022). Al respecto, una atención especial debe prestarse a los impactos que estos nuevos y adversos escenarios tienen sobre las mujeres indígenas, pues no solo alteran la organización del trabajo y el uso del tiempo para asegurar la subsistencia familiar, sino que gatillan procesos migratorios que las exponen a mayores violaciones a sus derechos humanos (Aguilar, 2022; CEPAL, 2022c).

Recuadro 9

Inundaciones y desplazamientos: el caso del pueblo Warao de Venezuela

El pueblo Warao es un caso ejemplar que evidencia cómo los impactos ambientales pueden trastocar las dinámicas de vida de comunidades y grupos humanos enteros. La historia de desplazamientos de las comunidades Warao en el Delta del Orinoco se inicia en la década de los 60, como consecuencia de la implementación de una política de corte desarrollista, que involucró la construcción de diques y el cierre del Caño Manamo. Esta acción afectó drásticamente la calidad de vida de las comunidades indígenas, debido a que se produjo una modificación abrupta del ecosistema, que trastocó la vida de al menos 20.000 mil personas indígenas.

Como consecuencia de tales cambios, se produjeron migraciones de indígenas desde las zonas afectadas —especialmente, el área costera del Golfo de Paria—, hacia otras partes del Delta y hacia algunos centros urbanos cercanos como Tucupita y La Horqueta, donde se instalaron en busca de recursos adicionales, en substitución de actividades como la pesca y la horticultura, que se vieron gravemente afectadas por las consecuencias del aumento en la salinidad de las aguas y la acidificación de los suelos.

El cierre del Caño Manamo marcó un hito en las comunidades indígenas Warao, quienes de manera progresiva se fueron desplazando a otras localidades para poder subsistir, y, actualmente, muchos de sus integrantes se han debido asentar en centros urbanos donde viven en condiciones de extrema pobreza y en situación de mendicidad.

El deterioro progresivo de sus condiciones de vida, aunado a la compleja crisis socioeconómica en el país ha impulsado la movilidad de los Warao más allá de las fronteras nacionales, constituyendo el pueblo que más se ha visto impactado por la emigración internacional en los últimos años.

Los impactos sociales de este proyecto de desarrollo, que se originó con el cierre de Manamo siguen vigentes, pero ahora se conjugan con otro elemento: el aumento de la intensidad de fenómenos hidrometeorológicos, en el contexto del cambio climático. Ahora, cada vez son más frecuentes e intensas las inundaciones producto del desbordamiento del río Orinoco, lo cual afecta a las comunidades que viven en esa localidad.

En el 2021, las lluvias torrenciales que causaron estragos en casi todo el país también afectaron a los warao. Según la organización Kapé-Kapé en septiembre de ese año al menos 40 comunidades estaban inundadas. Esta situación, conminó a muchas familias a trasladarse a sitios más altos.

Las consecuencias del cambio climático potencian, sin duda, las condiciones críticas de pobreza como las que viven los warao, generando fenómenos de movilidad humana que pueden ser temporales como en el caso de las inundaciones, pero, en la medida que las condiciones de vida de estos Pueblos Indígenas sean más precarias, las migraciones transfronterizas tenderán aumentar.

Fuente: Observatorio de Ecología Política de Venezuela (OEP), 2022.

B. La transición energética y los derechos de los pueblos indígenas: situaciones ilustrativas

Si no se quiere profundizar la crisis climática, algunos temas claves para la lucha contra el cambio climático, como la transición energética, requieren de la concurrencia de los Pueblos Indígenas y otros actores sociales en la construcción de una estrategia contrahegemónica, basada en el respeto de los derechos humanos, los derechos colectivos de estos pueblos, los derechos de la Madre Tierra y la justicia ambiental, asociada al decrecimiento del consumo de materia y energía y a la reducción de las presiones ambientales. Y, no solo eso; también, sería insistir en las vulneraciones históricas a los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas, que terminarían recibiendo, de manera desproporcionada, la carga de las medidas de mitigación, atentando así contra su sobrevivencia, la que está íntimamente vinculada a los territorios propios; reproduciendo dinámicas de relacionamiento muy bien descritas hace algunos años por un líder indígena frente al avance de proyectos de energía eólica en las tierras de ocupación ancestral: “nos dijeron que la felicidad de México está en el viento que pasa por nuestro territorio y que pasa también la felicidad del mundo que necesita salvarse de los gases que mandan al aire los países más ricos. Nos dijeron que con el desarrollo limpio también seremos felices en nuestros pueblos y con esas promesas no se pudo hablar de nuestros derechos, de la consulta y la información sobre los beneficios para nuestros pueblos [...] Si pedimos información previa y detalle del negocio, nos dicen que estamos opuestos al desarrollo o que somos enemigos del planeta y de la madre tierra que se está calentando” (Posso y Barney, 2019).

En este contexto, se debe prestar atención al incremento de la demanda por una serie de materias primas críticas, que son esenciales e irremplazables para la descarbonización del sistema energético mundial (cobalto, cobre, litio y tierras raras, entre otras), y particularmente necesarias para el desarrollo de tecnología renovable, digital, espacial y de defensa (Pérez, 2021). Un estudio reciente del Institute for Sustainable Futures (ISF) señalaba que, el desarrollo de una nueva minería asociada a la producción

de energías renovables puede, potencialmente, generar impactos negativos en términos sociales y ambientales, de no ser manejadas con responsabilidad. Ello, porque la meta de descarbonizar el sistema energético global supone que, en cualquier escenario, la demanda acumulada para energías renovables y tecnologías de almacenamiento podría exceder las actuales reservas de cobalto, litio, níquel, plata y telurio, entre otros elementos (Dominish, et al. 2019). La explotación del litio en Argentina, Bolivia y Chile, países que concentran el 55% de las reservas mundiales- permite visualizar las presiones que esta meta impone a los Pueblos Indígenas (véase el recuadro 10).

Recuadro 10 El triángulo del litio y las comunidades indígenas

El litio se ha convertido en una de las materias primas claves para la transición tecnológica hacia sistemas de movilidad y producción energética con bajas emisiones de dióxido de carbono, presentándose como un recurso estratégico para el desarrollo de la “economía verde”. Aunque tiene múltiples usos, la mayor demanda internacional por este mineral se asocia a la producción de baterías más eficientes y flexibles, requeridas para la movilidad eléctrica (autos o camiones eléctricos o híbridos) y para el desarrollo de una matriz energética con mayor contribución de energía solar y eólica.

En este contexto, el denominado “triángulo del litio” ha concitado la atención de la economía global. Se trata de una región que se extiende por el norte al Salar de Uyuni (Bolivia), por el oeste al Salar de Atacama (Chile) y en el este a una serie de salares del noroeste argentino (provincias de Jujuy, Salta y Catamarca). Allí se localiza más del 70% de las reservas mundiales explotables de litio, cuya explotación resulta, económicamente, más viable que las que se encuentran en otras partes del mundo.

Debido a su vinculación con estilos de vida más sustentables y tecnologías de vanguardia presentes en la “economía verde”, el litio ha ganado en los últimos años visibilidad social y atención mediática. Se relaciona su explotación con imaginarios de un progreso rápido, que entrelaza los salares de las tierras altoandinas localizadas en las áreas periféricas de los estados nacionales con los centros de innovación tecnológica del Norte Global. El litio es, en ese sentido, un medio de teleconexión global. Particularmente, en Argentina y Bolivia existe, además, la expectativa de poder generar grandes riquezas, a través de una industrialización propia del litio. Otro reflejo del interés global por el litio es que este mineral haya sido clasificado en Chile, Argentina y Bolivia como recurso estratégico.

Sin embargo, la conexión discursiva entre el litio, sustentabilidad e imaginarios de progreso invisibiliza a las “insustentabilidades” que se producen a nivel local. Se instala en salares que son ecosistemas muy frágiles y que, además, se encuentran en desiertos o semidesiertos de altura con una vegetación escasa y dispersa. La mayoría de los pobladores que viven alrededor de los salares son indígenas. En sus modos de vida, a pesar de las profundas transformaciones experimentadas en las últimas décadas, persiste un fuerte vínculo con los lugares y el entorno natural. Constituyen anclajes tanto culturales y materiales de la identidad local y étnica, en tanto consideran los seres, las fuerzas, los elementos de la fisiografía y la topografía, así como las fronteras de los espacios que les conciernen. Ellos integran la memoria del ambiente y son el soporte físico de las biografías individuales, familiares y comunitarias.

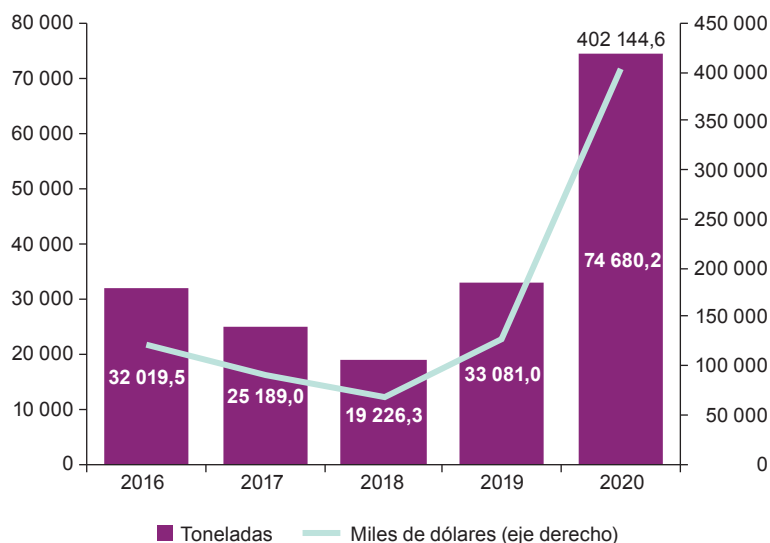
El “aterrizaje” de la minería del litio en el salar tiene una multiplicidad de efectos disruptivos en la naturaleza que ponen en evidencia el carácter invasivo de un proyecto extractivo en un ecosistema frágil. En ese contexto, una de las preocupaciones centrales de la población local es el enorme consumo de agua de los emprendimientos mineros, tanto por la extracción de salmueras de los salares, como por los requerimientos de agua para el procesamiento de dichas salmueras y el mantenimiento de los trabajadores. Otra preocupación gira alrededor de los efectos negativos que la minería del litio pueda tener para la flora y fauna del lugar. En aquellos casos donde hay un aprovechamiento económico del salar, por parte de la población local, ya sea a partir de la extracción de sal (por ejemplo, Salinas Grandes, provincias de Jujuy y Salta, Argentina), por la cría de ganado en los bordes del salar (Salar de Olaróz- Cauchari, Provincia de Jujuy, Argentina) o a través del aprovechamiento del turismo de paisajes extremos (Salar de Atacama en Chile), las empresas mineras son percibidas como invasores y competidores. Invasores de espacios territoriales respecto de los cuales cada vez, con más definición e intensidad, se plantean reclamos de pertenencia. Competidores por las tierras, las aguas, los minerales y otros recursos naturales del territorio que consideran y reivindican como propios. Por lo tanto, se presenta una evidente disociación entre, por un lado, los beneficios que obtienen las empresas mineras y la sociedad en general (a partir de la distribución que hace el Estado de los impuestos y rentas de la minería de litio) y, por otro lado, los costos y riesgos ambientales, los impactos económicos y sociales en el presente y el futuro para la población local.

Fuente: Gundermann y Göbel, 2018.

EL IPCC ha reconocido que los planificadores no consideran, suficientemente, los impactos que pudieran tener las actividades asociadas a la explotación de recursos para el desarrollo de energías renovables sobre los Pueblos Indígenas. No solo se omitirían ciertos riesgos ambientales, sino que se pasarían por alto también los impactos socioculturales de semejantes proyectos sobre las comunidades próximas, ya que refuerzan los desequilibrios de poder preexistentes. Por ejemplo, la reforestación o la producción de cultivos de biomasa, implementados a gran escala y donde las comunidades no cuentan con certidumbre sobre la propiedad de la tierra, generan impactos socioeconómicos y ambientales adversos sobre los ecosistemas, medios de vida locales y los derechos de los Pueblos Indígenas (IPCC, op. cit.).

Un ejemplo que permite ilustrar tales situaciones es el sistemático incremento de la demanda internacional por madera de balsa (*Ochroma pyramidale*), que crece en tierras tropicales de Sudamérica y que, tradicionalmente, ha sido usada para el transporte fluvial. Para las comunidades indígenas de la cuenca del Río Pastaza en Ecuador estos bosques protegen los espíritus de los miles de animales de este hábitat, que se ven obligados a migrar o mueren cuando se tala. Actualmente, esta madera es cada vez más utilizada para la construcción de las aspas de los aerogeneradores, por lo que se ha transformado en el principal producto de exportación de la industria forestal del Ecuador, alcanzando —según reconocen los propios empresarios del sector— récords históricos en plena pandemia, cuando sobrepasaron los USD 570 millones (AIMA, 2020). Las cifras oficiales sobre comercio exterior del Banco Central indican que, entre 2016 y 2020, el volumen de exportaciones de esta madera se incrementó en un 130%, pasando de 32.019,5 toneladas a 74.680,2 toneladas, lo que implicó que el valor FOB para el último de estos años fuera de 402.144,6 miles de dólares (véase el gráfico 17).

Gráfico 17
Ecuador: exportaciones de madera de balsa, 2016-2020
(En toneladas y miles de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de información del banco Central del Ecuador disponible en <https://www.bce.fin.ec/index.php/informacioneconomica/sector-externo>.

El boom de la balsa desencadenó la tala indiscriminada de otras especies de bosque nativo, la extracción ilegal y los conflictos al interior de las comunidades indígenas. Las consecuencias no solo han sido ambientales, también ha acarreado consecuencias económicas y sociales. La falta de mecanismos de regulación ambiental y comercial de la explotación de esta madera ha repercutido en faccionalismos internos, ya que mientras los líderes comunitarios luchan por preservar la selva y continuar desarrollando allí sus actividades tradicionales, las nuevas generaciones reciben la influencia de los promotores de la industria y se implican en actividades ilegales, que van desde talar la selva para plantar balsa hasta el consumo de drogas introducidas por los recién llegados (Ferro, 2021). Los balseros, generalmente procedentes

de otras regiones de Ecuador o del extranjero, llegan a las comunidades para negociar la extracción de esta madera y contratan, de manera abusiva, a la población local para cortar y empaquetar los troncos, que luego son transportados a Guayaquil para su posterior exportación. El ingreso de las comunidades al trabajo asalariado, aunque precario, ha alterado sus patrones cotidianos de vida. Por ejemplo, los hombres descuidan el trabajo en las chacras, dejando de satisfacer los requerimientos familiares en el sistema agroalimentario tradicional, el que es reemplazado por el intercambio monetario fuera del espacio local. Cuando el trabajo se acaba, las familias se quedan sin ingresos y sin tierra. Además, esta ocupación hace que los hombres dejen de asistir a las asambleas y de atender las labores de cuidado social comunitario y, también, que gasten mucho dinero en alcohol, lo que ha incidido en un aumento de la violencia doméstica y los abusos sexuales. Este cambio de hábitos tiene impactos de género muy marcados, pues las mujeres deben atender las tareas de cuidado y abastecimiento en un nuevo contexto y sin controlar los ingresos de la unidad familiar. Además, muchas mujeres jóvenes, en búsqueda de sustento, ingresan al mercado sexual que introdujeron los balseros en los territorios indígenas (Bravo, E., 2021). Igualmente, se ha reportado que —producto de la explotación de la balsa—, muchas mujeres que se dedicaban a cultivar las tierras para el consumo interno se quedaron sin oficio, ya que estos suelos se empezaron a usar para plantar árboles. Frente al vacío institucional, algunas naciones indígenas, como la nación Sapara, han prohibido la tala de esta madera en su territorio, mientras que otras, como la nación Achuar, llevan adelante procesos de capacitación para aprovechar el negocio, sin afectar sus ecosistemas (Cazar, 2021).

Las tensiones entre la transición energética y los derechos de los Pueblos Indígenas han sido también reportadas en La Guajira colombiana, que se ha transformado en la primera potencia de energía eólica de ese país. En 2019, se registraban 57 proyectos de aerogeneración energética en el área sobre los territorios del pueblo wayúu, que estaban controlados por 19 empresas, la mayoría de ellas con capitales extranjeros (Italia, España, Portugal y Estados Unidos, como se puede apreciar en el cuadro 11). De acuerdo con los datos del Ministerio del Interior, los parques eólicos impactan directamente solo sobre 288 comunidades wayúu del Resguardo Indígena Alta y Media Guajira, sin considerar a todas aquellas otras que se verán afectadas por las líneas de transmisión de energía (Posso y Barney, 2019).

Cuadro 11
Colombia: proyectos de generación de energía eólica con posibilidad de inicio de ejecución antes de 2030 en La Guajira

Empresa	Número de parques eólicos	Número de aerogeneradores	Capacidad de generación (MW)
Acquaire	1	16	32
Alupar	7	112	224
Begonia Power	4	113	396
Colgeólica	1	16	32
Desarrollos Eólicos Cuatro Vías	1	16	32
Desarrollos Eólicos de Uribia	3	48	96
Empresas Públicas de Medellín (EPM)	3	296	888
Enel Green Power	11	484	1 449
Eolos	1	150	300
Eviva Energy (Martifer Renewables)	3	150	450
Guajira Eólica I	1	16	50
Guajira Eólica II	2	100	300
Guajira Eólica La Vela	2	100	300
Isagén	5	246	772
Jemeiwaa Ka'i	6	498	723
Musichi	1	64	194
Sowitec	1	48	144
Vientos del Norte	3	129	448
Wayúu	1	16	32
Total	57	2 618	6 862

Fuente: Posso y Barney, 2019.

Para avanzar en estos proyectos, las empresas han establecido convenios de manera separada con cada comunidad, situación que ha producido fraccionamientos y conflictos al interior de las organizaciones tradiciones del pueblo wayúu y ha comenzado a modificar sus formas consuetudinarias de apropiación del territorio. Dado que no existe un marco regulatorio claro, las comunidades se sienten amenazadas en este proceso, denunciando “engaño y manipulación que ha traído graves consecuencias para nosotros los wayúu, quienes por nuestro alto grado de vulnerabilidad somos presas fáciles de las empresas extractivistas que ingresan a nuestros territorios con protocolos falsos de compensaciones que solo reponen a medias algunos daños materiales y morales pero que no pagan la totalidad de los daños ambientales y culturales”, según señalan las autoridades tradicionales en un comunicado al presidente de la república (Posso y Barney, Op. cit.).

Cabe señalar que la ley de Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, ya citada con anterioridad, disponía en su artículo 289 que las empresas de energía no convencional que ejecuten proyectos de más de 10 MW, deberían cancelar una transferencia equivalente al 1% de las ventas brutas de energía por generación. Del monto total, un 60% se destinaría a las “comunidades étnicas” ubicadas en el área de influencia del proyecto para la ejecución de proyectos de inversión en infraestructura, servicios públicos, saneamiento básico y/o de agua potable, así como a otros proyectos que éstas definan, siempre que incidan, directamente, en su calidad de vida y bienestar. La regulación de esta disposición fue aprobada recién en 2022 (Decreto núm. 1302/2022 del Ministerio de Minas y Energía¹⁰⁹), por lo que, aún, es pronto para dimensionar cuál será su impacto sobre los resguardos indígenas.

C. El acceso a financiamiento climático y los derechos de los pueblos indígenas

Pese a las consistentes evidencias respecto al significativo aporte que la gobernanza autónoma de los territorios indígenas hace a la conservación de la biodiversidad y a la mitigación del cambio climático, la gestión forestal de los Pueblos Indígenas ha recibido poco financiamiento de la comunidad internacional con relación a las necesidades y en comparación con otros objetivos ambientales. Un reciente informe de la Fundación Rainforest (2021) muestra que, entre 2011 y 2020, los proyectos que apoyan la tenencia y la gestión forestal de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales recibieron aproximadamente \$2.700 millones de USD, provenientes de donantes bilaterales y multilaterales, y de organizaciones filantrópicas privadas. Este monto es equivalente a menos del 1% de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) en la mitigación y la adaptación al cambio climático durante el mismo período.

Hasta ahora, proporciones marginales de los recursos destinados a financiar la gestión forestal de los Pueblos Indígenas llegan directamente a las comunidades, pues, generalmente, estos se canalizan a través de intermediarios y se inscriben dentro de programas más amplios donde el financiamiento a las comunidades indígenas es reducido. Aproximadamente la mitad del financiamiento total proviene de instituciones multilaterales, que históricamente han tenido un éxito limitado para actuar directamente con los Pueblos Indígenas, privilegiando a los intermediarios, que incluyen una combinación de grandes ONG internacionales, agencias de la Naciones Unidas y empresas consultoras (Amazon Watch, 2022).

En este contexto, financiar programas de conservación de los bosques—gestionados y administrados directa y autónomamente por los Pueblos Indígenas—, puede transformarse en una herramienta eficaz para proteger los bosques, fortalecer la organización de las comunidades indígenas y potenciar su autonomía. Sin embargo, se debe actuar con cautela frente a mecanismos que pueden operar como una peligrosa distracción para una acción climática real, en la medida que dilaten los necesarios y urgentes recortes en las emisiones de carbono de los principales países y grandes empresas emisoras con el fin de evitar una hecatombe climática de consecuencias irreparables; tales mecanismos, por lo demás, suelen

¹⁰⁹ Véase <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201302%20DEL%2025%20DE%20JULIO%20DE%202022.pdf>.

constituir una amenaza a los derechos de los Pueblos Indígenas, pues —al mismo tiempo que crean una falsa fachada “verde”— posibilitan el desarrollo de industrias extractivas en sus territorios y mercantilizan su relación con la naturaleza (Amazon Watch, Op. cit. y OXFAM, 2021).

El compromiso asumido por el Reino Unido, Noruega, Alemania, Estados Unidos, los Países Bajos y 17 donantes en el marco de la Cumbre Climática COP26 en orden a invertir 1.500 millones de euros, entre 2021-2025, para apoyar a la protección de los bosques de los Pueblos Indígenas, podría apuntar en este sentido puesto que se canalizarían a través de la Alianza Global de Comunidades Territoriales (GATC)¹¹⁰. Sin embargo, esta coalición —que no fue convocada a las negociaciones— mira con suspicacia el acuerdo, pues temen los fondos pudieran estar destinados a los mecanismos convencionales de financiamiento climático, que han demostrado grandes limitaciones para llegar a los territorios tradicionales y apoyar efectivamente las iniciativas de las comunidades (GATC, 2021).

Un buen ejemplo del posicionamiento de los Pueblos Indígenas en estas materias es el pronunciamiento reciente de la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), a través del cual hizo “[...] un llamado a los gobiernos, cooperación internacional, empresas y organizaciones de la sociedad civil a considerar que, en la lucha contra el cambio climático y la conservación de los bosques tropicales, los Pueblos Indígenas seamos considerados como socios y no beneficiarios, garantizando nuestra participación plena y efectiva en la implementación de todo el proceso de construcción e implementación de políticas y acciones” para la mitigación del cambio climático (véase el recuadro 11).

Recuadro 11
Pronunciamiento de las organizaciones indígenas de la Cuenca Amazónica en el marco del Foro de Bosques Tropicales de Oslo 2022 (extracto)

- Los Pueblos Indígenas tenemos propuestas claras de aporte al diseño de las diversas estrategias de acción climática, ya que hemos demostrado científicamente a lo largo de la historia que nuestra gestión territorial es la solución más eficiente para la conservación de los bosques y que nuestras propuestas han sido efectivas.
- Los Pueblos Indígenas hemos demostrado con hechos concretos que nuestra estrategia de conservación y manejos sostenible de los bosques han sido efectivos en sus resultados y eficientes en sus costos.
- Los Pueblos Indígenas hemos venido trabajando con nuestras organizaciones propuestas concretas de acción climática, para poder implementar iniciativas propias que complementen los esfuerzos de los gobiernos subnacionales y nacionales en el marco de un respeto a la participación plena y efectiva y el cumplimiento pleno de las salvaguardas.

Hacemos un llamado a los gobiernos, cooperación internacional, empresas y organizaciones de la sociedad civil a considerar que, en la lucha contra el cambio climático y la conservación de los bosques tropicales, los Pueblos Indígenas seamos considerados como socios y no beneficiarios, garantizando nuestra participación plena y efectiva en la implementación en todo el proceso de construcción e implementación de políticas y acciones. Para lograrlo, es indispensable que:

- a) La lucha contra el cambio climático, la conservación de los bosques y la vida plena de los Pueblos Indígenas, tengan un enfoque no solo en el cumplimiento de las salvaguardas sino en el respeto a los derechos fundamentales de los Pueblos Indígenas, como el derecho a la consulta y consentimiento previo, libre e informado.
- b) Lo Pueblos Indígenas participemos con nuestros aportes técnicos, nuestra cosmovisión, nuestras experiencias y nuestras propuestas de acción climática como REDD+ Indígena Amazónico, Conservación Holística para la Vida Plena, y otras, evidenciando los aportes a las Contribuciones Nacionales Determinadas (NDC) de los países de la Amazonía.

¹¹⁰ Coalición de comunidades indígenas y locales de la Cuenca Amazónica, Indonesia yesoamérica, que incluye a la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), la Alianza Mesoamericana de Pueblos y Bosques (AMPB), la Articulación de los Pueblos Indígenas de Brasil (APIB), la Red de Pueblos Indígenas y Comunidades Locales para la Gestión Sostenible de Ecosistemas Forestales (REPALEF) en la República Democrática del Congo y la Alianza de Pueblos Indígenas del Archipiélago (AMAN).

- c) Se mejore la distribución de los beneficios de la conservación y el acceso al financiamiento a los fondos climáticos porque los Pueblos Indígenas subsidian con su trabajo los costos de conservación de los servicios ambientales de los bosques amazónicos a la sociedad global y no reciben sino una fracción minúscula de los recursos climáticos comprometidos para este fin. La distribución de estos beneficios debe cumplir con los lineamientos propuestos por las organizaciones indígenas y ser destinado a acciones directas en la lucha contra la deforestación y la búsqueda de vida plena de las Comunidades Indígenas como el mejoramiento de la vigilancia comunal, economía indígena, fortalecimiento de la gobernanza indígena y la recuperación de los saberes ancestrales.
- d) Se genere las condiciones habilitantes en las organizaciones y las comunidades nativas con equipos técnicos, capacitaciones con enfoque intercultural, políticas públicas adecuadas y el reconocimiento a nuestras propuestas, que permita una participación plena y efectiva y promueva la distribución justa de beneficios de la conservación de los territorios ancestrales de los Pueblos Indígenas, no solo en la reducción de la deforestación y degradación sino en el Stock de las denominadas zonas HFLD^a que son áreas de gran cantidad de bosques y baja deforestación que hemos conservado y manejado de forma sostenible a través de la historia.

Ser socios significa tener una participación plena y efectiva, tener condiciones habilitantes, garantizar una distribución justa de beneficios y acceso a recursos financieros, y el reconocimiento del aporte de los territorios indígenas como soluciones eficientes para la lucha contra el cambio climático, pero nada de esto es posible si los derechos fundamentales indígenas se siguen violando, así, demandamos que pare la persecución, criminalización y asesinato de los defensores territoriales indígenas por parte de los Estados y sectores extractivos.

Fuente: COICA, 2022b.

^a Las HFLD (High Forest, Low Deforestation) corresponde a zonas de Alta Cubierta Forestal y Mínima o Nula Deforestación”.

En suma:

- Si bien su contribución a la conservación de la biodiversidad es cada vez más reconocida y valorada, los Pueblos Indígenas continúan teniendo una escasa participación en las estrategias globales y nacionales para la mitigación de los efectos del cambio climático.
- El reconocimiento y protección jurídica de los territorios indígenas y su gobernanza autónoma constituyen mecanismos estratégicos para el cumplimiento de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (CDN).
- Muchas veces, los planificadores no consideran los impactos sociales y culturales diferenciados que las estrategias de descarbonización energética entrañan, transformándolas en una amenaza para su subsistencia.
- Los mecanismos de financiamiento climático no consideran, adecuadamente, a los Pueblos Indígenas, por lo que se requiere un rediseño que —atendiendo a sus intereses y derechos colectivos— posibilite la gestión autónoma de los recursos.

VI. Pueblos indígenas en el mundo del trabajo: escenarios previos a partir de indicadores convencionales

Los indicadores convencionalmente utilizados para caracterizar el mundo del trabajo entrañan diversas limitaciones para aproximarse a las particulares situaciones de los Pueblos Indígenas de América Latina. Algunas de ellas están asociadas a la disponibilidad de datos, dado que los sistemas de información sobre el mercado de trabajo han avanzado lentamente en la incorporación del enfoque étnico. En la actualidad, la mayoría en los países de la región incluyen una o más preguntas de pertenencia a Pueblos Indígenas en las encuestas a hogares, por lo que constituyen una fuente fundamental para un análisis diferenciado. Menos extendido es el avance a nivel de encuestas de empleo, que incorporan preguntas de este tipo en Ecuador, Guatemala y Panamá, entre otros¹¹¹. Estos avances, sin embargo, son todavía insuficientes, puesto que las tradicionales variables medidas a través de estos instrumentos no permiten caracterizar las complejas dinámicas de las economías indígenas contemporáneas. Por ejemplo, al no incluir dimensiones socio-territoriales propias de los Pueblos Indígenas, inhiben la posibilidad de describir y analizar los procesos de continuidad o cambio de sus economías en los territorios tradicionales, ni sus relaciones o quiebres con escenarios más mercantilizados en este ámbito. Por ello, hasta ahora, estas fuentes de datos se transforman en una suerte de camisa de fuerza para conocer y entender las economías propias de estos pueblos, posibilitando tan solo la descripción de las características de un agregado de personas que comparten el atributo de pertenecer a un pueblo indígena.

En otro nivel, las variables y categorías utilizadas (sectores de la economía, categorías de trabajadores, grupos ocupacionales, entre otras) para describir el panorama laboral impiden dar cuenta de una serie de actividades que se desarrollan en contextos tradicionales y que son gravitantes para los Planes de Vida de los Pueblos Indígenas. Es el caso, por ejemplo, del papel que juegan las personas mayores en la mantención, transmisión y desarrollo de conocimientos y tecnologías indispensables para la reproducción de las economías propias; del esfuerzo, tiempo y recursos que líderes y líderesas indígenas deben dedicar a la defensa de sus territorios que, al constituir el fundamento de la existencia y de las culturas de estos pueblos, es también la base material para el desarrollo de tales economías; de las acciones desplegadas por sabios y sabias indígenas para mantener o restablecer el equilibrio individual y colectivo de los miembros de las comunidades, así como entre éstos y los demás seres vivos que pueblan su tiempo-espacio; o, la relevancia que ha adquirido el rol de las mujeres en tanto guardadoras de semillas; entre otras actividades.

¹¹¹ La OIT (2022) ha reportado que, 18 países de América Latina y El Caribe incluyen preguntas de adscripción étnica en encuestas a hogares y empleo, pero solo 8 cuentan con información desagregada por pueblo de pertenencia.

Tampoco permiten visualizar la extensión de las economías propias hacia actividades productivas inscritas en rubros convencionales, que no necesariamente se realizan en el seno de las comunidades, pero que son fundamentales para su desarrollo, tales como el transporte, el almacenamiento y el mercadeo en poblados próximos a los territorios de origen o en las grandes ciudades. Como contrapartida, estas fuentes de datos bien podrían resultar de utilidad para caracterizar la situación de los trabajadores indígenas que han perdido todo lazo con las economías propias; no obstante, su identificación es prácticamente imposible.

Pese a todas estas limitaciones, y dada la ausencia de otra información sistemática y actualizada, a continuación, se analizan una serie de indicadores convencionales que permiten esbozar la situación de los pueblos indígenas en el mundo del trabajo y develan algunas de las inequidades que les afectan.

A. La participación económica de los pueblos indígenas

Hasta la fecha, no existe información sistemática y confiable sobre el impacto de la pandemia sobre los trabajadores y las trabajadoras indígenas. Sin embargo, los escenarios previos —a partir de las últimas encuestas a hogares disponibles— muestran una situación más precaria en ellos, en contraste con los no indígenas. Estudios anteriores (CEPAL, 2020 y 2014; Del Popolo, 2017) referían a diferencias muy leves en la participación económica de indígenas y no indígenas; y, reportaban, además, un mayor efecto de las diferencias de género en la incorporación al mundo del trabajo, con tasas de participación económica, sistemáticamente, más elevadas entre los hombres que entre las mujeres en todos los países de la región sobre los que se cuenta con información. Igualmente, esos estudios daban cuenta de una participación económica indígena, levemente, superior en las zonas rurales con relación a la que se registra en las ciudades en casi todos los países de la región (con excepción de Chile, Guatemala y Nicaragua); observándose una ampliación de las brechas de género en los indígenas de estas áreas, situación que puede estar influida por la reconocida invisibilización de las actividades productivas de las mujeres indígenas en los contextos tradicionales rurales.

Los datos de los censos más recientes (Chile y Perú en 2017, Colombia y Guatemala en 2018, y México en 2020) son consistentes con este panorama a nivel global, observándose, solo en Colombia, una diferencia significativa en la tasa de participación económica según pueblo de pertenencia, con una tasa un 40% más elevada entre los no indígenas que entre los indígenas. Igualmente, se mantiene en estos 5 países el patrón de una inserción laboral inferior entre las mujeres, con una situación más desventajosa para aquellas que pertenecen a un pueblo indígena. No ocurre lo mismo considerando el área de residencia: a diferencia de lo observado con anterioridad, la participación indígena en el mundo del trabajo es más baja en las áreas rurales que en las urbanas, comportamiento similar al de la población no indígena (véase el cuadro 12).

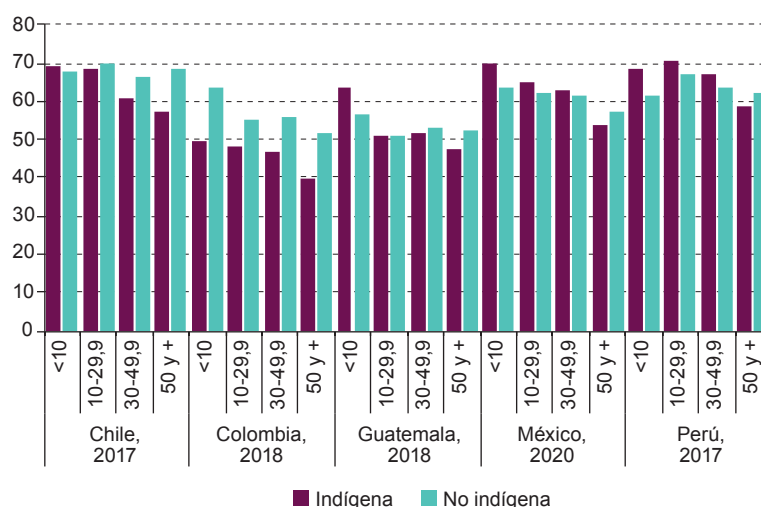
Cuadro 12
América Latina-Abya Yala (5 países): tasa de participación económica en población indígena y no indígena por sexo y área de residencia
(En porcentajes)

País (año censal)	Sexo				Área de residencia				Total	
	Hombre		Mujer		Urbana		Rural		Indígena	No indígena
	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena		
Chile, 2017	78,7	79,8	55,4	57,9	68,9	69,3	58,4	64,3	67,0	68,7
Colombia, 2018	64,2	79,2	28,9	50,6	55,6	66,6	43,5	55,2	46,3	64,4
Guatemala, 2018	77,3	77,4	24,2	35,4	56,5	60,0	43,9	46,3	49,2	55,4
México, 2020	82,0	80,2	41,4	47,1	66,0	64,6	52,1	54,7	60,9	63,1
Perú, 2017	78,3	78,6	50,0	50,3	67,8	65,8	52,8	52,0	63,8	64,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de censos de población y vivienda de los respectivos países.

Estas cifras, sin embargo, deben observarse con cautela, dado que pudieran estar expresando sesgos asociados a la conceptualización y medición del “trabajo” en las fuentes de datos convencionales. En efecto, si se considera que existe una baja probabilidad de que —en contextos tradicionales— las personas no desarrollen actividades productivas, resulta dudoso que, en aquellos municipios donde más del 50% de su población se autoidentifica como indígena —que suelen superponerse total o parcialmente con los territorios de ocupación histórica— se registren las tasas de participación económica indígena más bajas. Situación constatable en los 5 países analizados, con las cifras más bajas para este tipo de municipios en Colombia (44,6%) y las más elevadas en Perú (58,6%). De acuerdo con lo anterior, las tasas de participación desagregadas, según el tamaño poblacional de los municipios, alcanzan sus expresiones más bajas en los municipios pequeños donde, generalmente, se localizan los territorios tradicionales (véase el gráfico 18 y el cuadro 13).

Gráfico 18
América Latina-Abya Yala (5 países): tasa de participación económica en población indígena y no indígena por municipios agrupados según proporción de población indígena
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de censos de población y vivienda de los respectivos países.

Cuadro 13
América Latina-Abya Yala (4 países): tasa de participación económica en población indígena y no indígena por municipios agrupados según magnitud de la población total
(En porcentajes)

País (año censal)		Magnitud población total a nivel municipal				
		Menor a 10 000 habitantes	10 000-19 999 habitantes	20 000-49 999 habitantes	50 000-99 999 habitantes	100 000 y más habitantes
Chile (2017)	Indígena	63,0	61,2	61,9	68,1	69,3
	No indígena	66,9	65,8	65,5	68,9	69,7
	Brecha relativa	0,94	0,93	0,95	0,99	0,99
Colombia (2018)	Indígena	39,7	44,7	44,0	46,9	45,7
	No indígena	53,4	54,8	57,0	60,7	66,9
	Brecha relativa	0,74	0,81	0,77	0,77	0,68
Guatemala (2018)	Indígena	52,6	49,0	47,4	46,5	56,0
	No indígena	49,7	48,7	50,6	52,5	61,5
	Brecha relativa	1,06	1,01	0,94	0,89	0,91
México (2020)	Indígena	53,7	54,6	55,3	59,9	66,2
	No indígena	54,5	56,4	57,4	60,2	65,0
	Brecha relativa	0,99	0,97	0,96	1,00	1,02

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de censos de población y vivienda de los respectivos países.

B. Un ingreso prematuro y una permanencia más prolongada en el mundo laboral

El inicio de la trayectoria laboral, en edades más tempranas que en el resto de la población, es uno de los rasgos característicos del panorama laboral de los Pueblos Indígenas, tal como han constatado diversos estudios. Por ejemplo, entre los y las jóvenes indígenas del Estado de Chiapas (México), la incorporación laboral es, notoriamente, más prematura que en el resto de la población, pues, en promedio, tuvieron su primer trabajo a los 15 años, mientras que los no indígenas lo hicieron a los 18 años. Aunque es una tendencia observable tanto en hombres como en mujeres, se verifican algunas diferencias: los hombres indígenas ingresan al mundo del trabajo tres años antes que los no indígenas (14 y 17 años, respectivamente); y las mujeres indígenas lo hacen a los 16 años, mientras que las no indígenas a los 18 años (Jáuregui y Ávila, 2020). Lo mismo ha sido reportado para Chile, donde el 61% de los jóvenes pertenecientes a los pueblos mapuche y aymara ingresan al mundo laboral antes de cumplir 18 años, con marcadas diferencias por género (72% para los hombres y 51,6% para las mujeres). En el caso del trabajo informal, la edad de incorporación de las mujeres indígenas es de 17 años; mientras que la de los hombres es de 15,5 años; y, en el caso del trabajo formal, la edad promedio para los hombres es de 20 años; y, para las mujeres de 22 años (IPS, 2015).

De manera similar, las tasas de participación económica entre la población de 15-29 años son superiores entre los indígenas de Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú y Uruguay, en comparación a sus coetáneos no indígenas. Cuatro países (Bolivia, Colombia, México y Perú) comparten un mismo patrón: los jóvenes indígenas registran las tasas más elevadas, situándose a continuación las cifras para los jóvenes no indígenas, seguidas luego por las observables entre las jóvenes indígenas y luego las jóvenes no indígenas que exhiben las tasas más bajas. En Ecuador y Uruguay la etnicidad pareciera ser más decisiva en estas diferencias, puesto que son los y las jóvenes indígenas quienes registran las tasas de participación más altas (véase el cuadro 14).

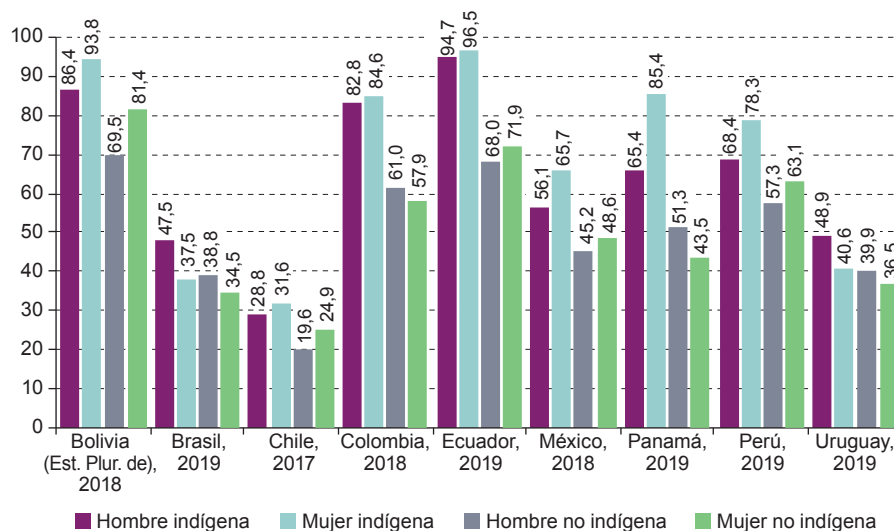
Cuadro 14
América Latina-Abya Yala (9 países): tasa de participación económica en población indígena y no indígena de 15-29 años por sexo
(En porcentajes)

País	Total			Hombre			Mujer		
	Indígena	No Indígena	Brecha relativa indígena/no indígena	Indígena	No Indígena	Brecha relativa indígena/no indígena	Indígena	No Indígena	Brecha relativa indígena/no indígena
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2018	60,5	48,7	1,2	72,0	57,6	1,3	48,8	40,1	1,2
Brasil, 2019	56,8	67,5	0,8	65,5	72,8	0,9	48,8	62,4	0,8
Chile, 2017	46,7	51,1	0,9	52,4	56,9	0,9	41,3	45,3	0,9
Colombia, 2018	65,2	63,4	1,0	76,6	71,8	1,1	53,7	54,8	1,0
Ecuador, 2019	75,9	48,4	1,6	80,0	58,9	1,4	72,4	37,1	2,0
México, 2018	61,7	57,5	1,1	78,1	71,1	1,1	45,9	44,4	1,0
Panamá 2019	56,8	55,1	1,0	72,4	65,1	1,1	42,6	44,8	1,0
Perú, 2019	65,3	59,6	1,1	70,8	65,6	1,1	60,3	53,7	1,1
Uruguay, 2019	69,0	58,4	1,2	71,5	63	1,1	66,9	53,7	1,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamiento especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Pese a esta importante participación de la juventud indígena en el mundo del trabajo, están en una posición desfavorecida en relación con los empleos a los que acceden. En efecto, en promedio, 7 de cada 10 jóvenes indígenas de 15 a 29 años en los 9 países de la región están ocupados en empleos de baja productividad¹¹², trabajos que suelen ofrecer precarias condiciones laborales. Esta cifra es un 40% más alta que la registrada para sus coetáneos no indígenas. Aunque en magnitudes diversas, esta desigualdad se observa en todos los países para los que se dispone de información, alcanzando su mayor expresión en Panamá, donde la proporción de jóvenes indígenas en empleos de este tipo es un 50% más elevada que en no indígenas; y, su menor amplitud en Bolivia, Chile, Panamá y Perú (20%). En general, la inserción laboral de las jóvenes indígenas es más precaria, ya que, en promedio, un 72,3% de ellas realiza trabajos que no le permiten acceder a los ingresos suficientes para superar la línea de la pobreza. Tal proporción es un 20% más alta que la registrada para los hombres indígenas y un 50% mayor que la registrada para las jóvenes no indígenas (véase el gráfico 19).

Gráfico 19
América Latina-Abya Yala (8 países): participación de la población indígena y no indígena de 15-24 años en empleos de baja productividad por sexo
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamiento especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Con la irrupción de la pandemia, el empleo juvenil experimentó una contracción de grandes proporciones. En América Latina y el Caribe, a comienzos de 2021, la tasa promedio de desocupación entre los jóvenes alcanzó al 23,8%. Esta cifra, la más alta desde 2006, representa un aumento de más de 3 puntos porcentuales en comparación con el nivel de 2019 antes de la pandemia. La tasa de desocupación entre los jóvenes más que duplica la tasa general a nivel regional. Aunque el panorama es heterogéneo, en varios países la juventud indígena no escapa a esta tendencia. Así lo indica el notorio incremento de sus tasas de desocupación en Chile (78%), México (69%) y Colombia (49%), países donde han sido precisamente los indígenas quienes se han visto más impactados por la pérdida del trabajo o la imposibilidad de encontrar un primer empleo en el nuevo escenario, en comparación con las personas no indígenas. En Perú, en tanto,

¹¹² Incluye los trabajos por cuenta propia desempeñados por no profesionales en el sector agropecuario, la industria, la construcción, el comercio y la provisión de servicios; así como los asalariados en empresas privadas con 5 o menos personas profesionales o no profesionales.

ocurre el fenómeno inverso. Allí, si bien el incremento de la desocupación entre indígenas es bastante significativo (46%), se sitúa por debajo del observado para la juventud no indígena (67%). Este impacto étnicamente diferenciado en el empleo juvenil en desmedro de los no indígenas es también evidente en Ecuador, donde se observa, entre 2019 y 2020, una reducción de la desocupación indígena y un incremento leve entre la juventud no indígena. Una situación excepcional se verifica en Uruguay, país en que las tasas de desocupación juvenil se redujeron tanto para indígenas como para no indígenas. El impacto diferencial por género no es muy claro: en dos países (Chile y Colombia) son las jóvenes indígenas las que muestran un mayor incremento en la desocupación (161% y 71%, respectivamente). En contraste, en Colombia y México ese incremento es mayor en los jóvenes indígenas (92% y 71%, respectivamente). Con todo, entre la juventud indígena se registró un incremento de las brechas de género, en desmedro de las mujeres, en Brasil, Chile, Colombia y Ecuador (véase el cuadro 15).

Cuadro 15
América Latina-Abya Yala (7 países): tasa de desocupación en población indígena y no indígena de 15-29 años por sexo
(En porcentajes)

País	Año	Total		Hombre		Mujer	
		Indígena	No indígena	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena
Brasil	2019	19,6	18,3	13,8	16,1	26,7	20,9
	2020	20,3	21,1	12,4	19,2	30,7	23,4
Chile	2017	15,5	15,3	14,5	14,3	16,8	16,6
	2020	27,6	20,9	19,0	20,4	36,3	21,4
Colombia	2018	8,5	16,4	4,9	12,7	13,6	21,4
	2020	12,7	21,1	9,4	15,7	17,4	28,8
Ecuador	2019	2,5	8,0	2,9	6,0	2,1	11,5
	2020	2,2	8,9	1,2	6,2	3,6	13,4
México	2018	3,9	5,8	4,2	6,2	3,5	5,2
	2020	6,6	9,5	7,2	10,2	5,7	8,4
Perú	2019	6,8	9,4	6,0	8,6	7,7	10,3
	2020	9,9	15,7	9,5	14,7	10,3	17,1
Uruguay	2019	19,2	20,0	16,1	17,4	21,8	23,3
	2020	9,9	15,7	9,5	14,7	10,3	17,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Por otro lado, también se ha documentado la permanencia de los y las indígenas en el mundo del trabajo hasta edades mucho más avanzadas que en el resto de la población; situación que no puede atribuirse exclusivamente al menor acceso a un sistema de pensiones. Se debe considerar también que en el seno de las economías tradicionales las personas mayores continúan desempeñando un importante rol en las actividades productivas locales. Por otra parte, cuando la subsistencia de las comunidades depende más del mercado que de sistemas productivos propios, en un contexto de gran precariedad, dejar de trabajar no parece ser una opción viable para las personas mayores; situación que comparten sus coetáneos empobrecidos en las ciudades. Si bien con los datos disponibles no es factible dilucidar en qué medida se trata de una u otra situación, no es extraño que porcentajes notoriamente más elevados de personas indígenas que no indígenas permanezcan trabajando después de los 65 años en los países de la región que cuentan con datos disponibles, siendo los hombres indígenas los que se ven más afectados por esta situación en todos ellos, con excepción de Chile, que reporta cifras relativamente similares, tanto para ellos como para sus congéneres no indígenas. Aunque en este segmento etario las mujeres continúan

teniendo tasas, significativamente, inferiores a los hombres, se registra una marcada desigualdad entre las indígenas y las no indígenas en este ámbito, que es incluso más amplia que la que se observa entre los hombres (véase el cuadro 16). Más allá de la edad de las personas, lamentablemente las cifras sobre inserción laboral no permiten visualizar el trabajo no remunerado que realizan las mujeres indígenas en el ámbito de sus hogares y comunidades, quienes contribuyen significativamente a las economías locales y nacionales, no solo a través de realizar tareas de atención y cuidado de las personas, sino también a través del cuidado y protección de la naturaleza, beneficiando a la sociedad en su conjunto (Chirapaq, 2015).

Cuadro 16
América Latina-Abya Yala (9 países): tasa de participación económica de la población indígena y no indígena de 65 años y más
(En porcentajes)

País	Total			Hombre			Mujer		
	Indígena	No indígena	Brecha relativa	Indígena	No indígena	Brecha relativa	Indígena	No indígena	Brecha relativa
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2018	61,4	42,4	1,4	70,7	52,0	1,4	53,1	33,4	1,6
Brasil, 2019	22,9	15,8	1,4	34,7	25,5	1,4	9,0	8,8	1,0
Chile, 2017	20,6	20,3	1,0	30,1	32,4	0,9	13,2	11,4	1,2
Colombia, 2018	43,3	27,5	1,6	56,7	40,9	1,4	30,5	16,6	1,8
Ecuador, 2019	72,7	36,6	2,0	79,0	47,7	1,7	67,4	26,3	2,6
México, 2018	40,2	29,4	1,4	52,8	42,2	1,3	28,3	19,1	1,5
Panamá, 2019	45,2	25,5	1,8	57,7	37,8	1,5	31,6	15,2	2,1
Perú, 2019	61,6	42,1	1,5	68,9	53,7	1,3	55,4	31,3	1,8
Uruguay, 2019	17,6	12,9	1,4	25,1	19,3	1,3	13,2	8,6	1,5

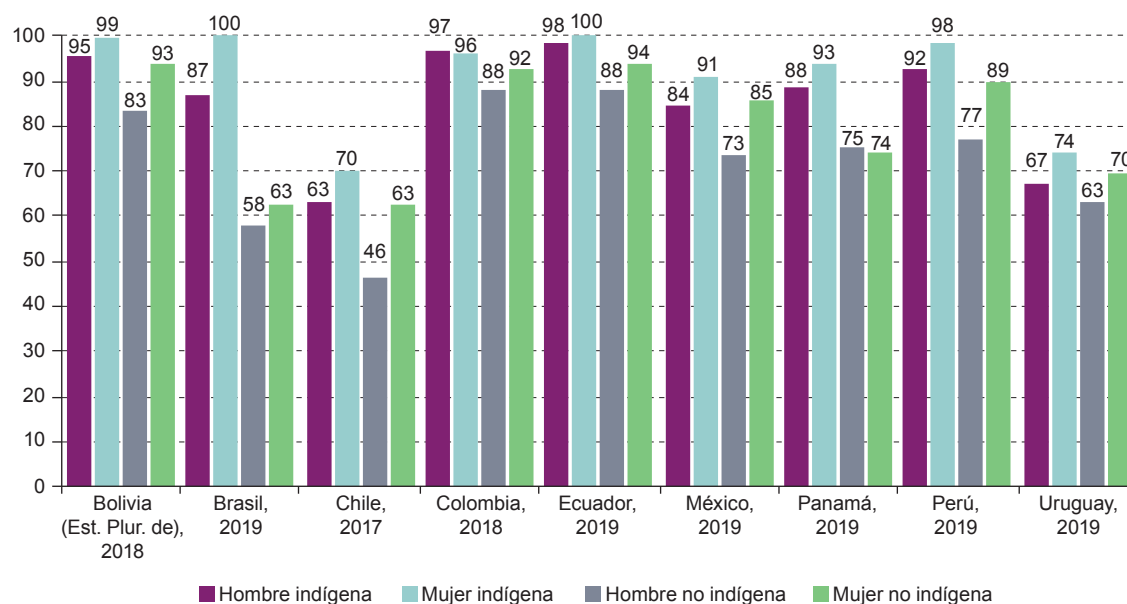
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamiento especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota: La brecha relativa corresponde al cociente entre la tasa de participación observada en población indígenas y la observada en población no indígena.

Las cifras recién descritas experimentaron una importante caída durante el primer año de la crisis sociosanitaria. Si bien, esto se observa tanto entre adultos mayores indígenas como no indígenas, los primeros se vieron mucho más afectados en 6 de los 7 países para los que se dispone de datos (Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Uruguay), aunque en magnitudes muy heterogéneas. Así, la proporción de personas mayores indígenas que continúan desarrollando actividades productivas a edades avanzadas, en Brasil experimentó una caída de un 68%, contrastado enormemente con el descenso observado entre los no indígenas, que fue de un 17%. En Chile, este descenso fue de un 25%; en Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay fluctuó entre un 11 y un 19%.

Al igual que lo descrito para los y las jóvenes indígenas, la participación de los adultos mayores indígenas en empleos de baja productividad es muy alta, encontrándose en esta situación, en promedio, un 90,6% de todos aquellos que continúan desarrollando actividades productivas después de los 65 años; proporción un 20% más elevada que la registrada por los no indígenas. En cuatro países (Bolivia, Colombia Ecuador y Perú), las proporciones de trabajadores indígenas que desarrollan este tipo de actividades se sitúan por sobre el promedio regional para estos pueblos. En este caso, también son las mujeres indígenas quienes se encuentran en la peor situación, prácticamente, en todos los países considerados en este análisis (véase el gráfico 20).

Gráfico 20
América Latina-Abya Yala (8 países): participación de la población indígena y no indígena de 65 y más años en empleos de baja productividad por sexo
 (En porcentajes)



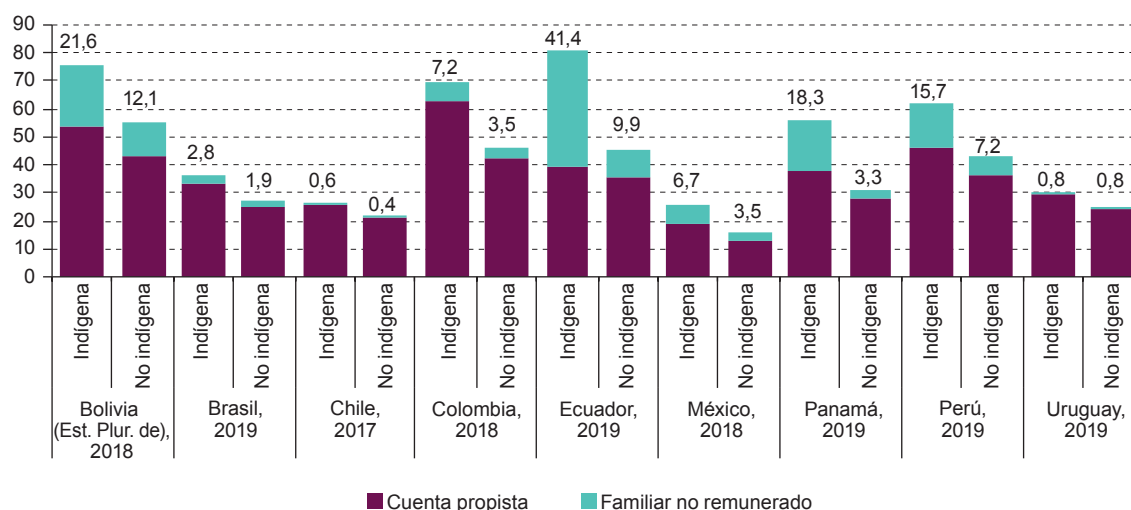
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

C. Una alta incidencia del empleo informal entre trabajadores y trabajadoras pertenecientes a pueblos indígenas

Reportes previos de la CEPAL han enfatizado en la necesidad de considerar que el nudo crítico de la desigualdad étnica, en materia de empleo, no radica en el acceso al mercado del trabajo ni en los niveles de desocupación por sí mismos. Se sitúa, más bien, en las condiciones de acceso y permanencia en el mundo laboral, que suelen ser más precarizadas que las del resto de la población, relegando a los/as trabajadores/as indígenas a una posición de gran vulnerabilidad, con bajos ingresos, desprovistos de protección social y sin acceso a derechos laborales (Del Popolo, 2017 y CEPAL, 2020). Este es un fenómeno global, pues, en todas las regiones del mundo y en todos los niveles de ingreso, los Pueblos Indígenas tienen más probabilidades de participar en la economía informal, situación que es más crítica en los países de América Latina-Abya Yala (OIT, 2019).

Los datos de las encuestas a hogares realizadas con antelación a la pandemia muestran que, sin excepciones, en todos los países la informalidad en el empleo, a la que se hace una aproximación a través de los trabajadores por cuenta propia y de los familiares no remunerados, tiene una mayor incidencia entre los Pueblos Indígenas, con cifras, extremadamente, altas en Ecuador, Bolivia y Colombia (80,7%, 75,2% y 69,4%, respectivamente); y, las más bajas —por debajo del 30%—, en México, Chile y Uruguay (véase el gráfico 21). No existen aún evidencias sobre cómo la pandemia pudo haber exacerbado la precarización laboral indígena. Las encuestas más recientes impiden hacer estimaciones acabadas al respecto —por el período en que se recolectaron los datos—, aun cuando sus resultados muestran que la situación permanecía bastante estable, se observan pequeños incrementos en la informalidad del empleo indígena en Perú (4,8 puntos porcentuales), Ecuador (3,6 puntos) y Chile (2,7 puntos porcentuales). Este incremento en la informalidad del empleo ha afectado mucho más a las mujeres indígenas, con variaciones que van desde los 6,6 puntos porcentuales en Colombia a 3 puntos porcentuales en Ecuador.

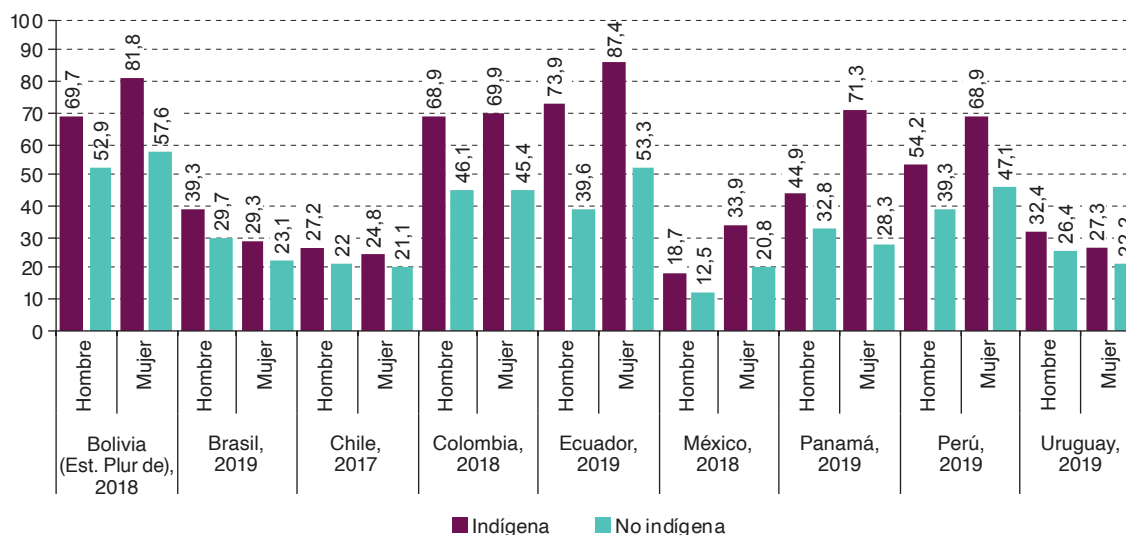
Gráfico 21
América Latina-Abya Yala (9 países): participación en el empleo informal de trabajadores/as indígenas y no indígenas
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

La precariedad, asociada al trabajo informal, es un fenómeno que incide de manera más patente en las mujeres indígenas en 6 de los 9 países descritos (Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá y Perú), con proporciones elevadísimas (superiores al 80%) en Bolivia y Ecuador; al igual que en Colombia, Panamá y Perú, donde bordea el 70%; en México, aunque la cifra es más baja, sigue siendo muy significativa (30%). En los casos de Brasil, Uruguay y Chile, en cambio, son los hombres indígenas quienes experimentan el impacto mayor, con proporciones que van del 27 al 33% (véase el gráfico 22).

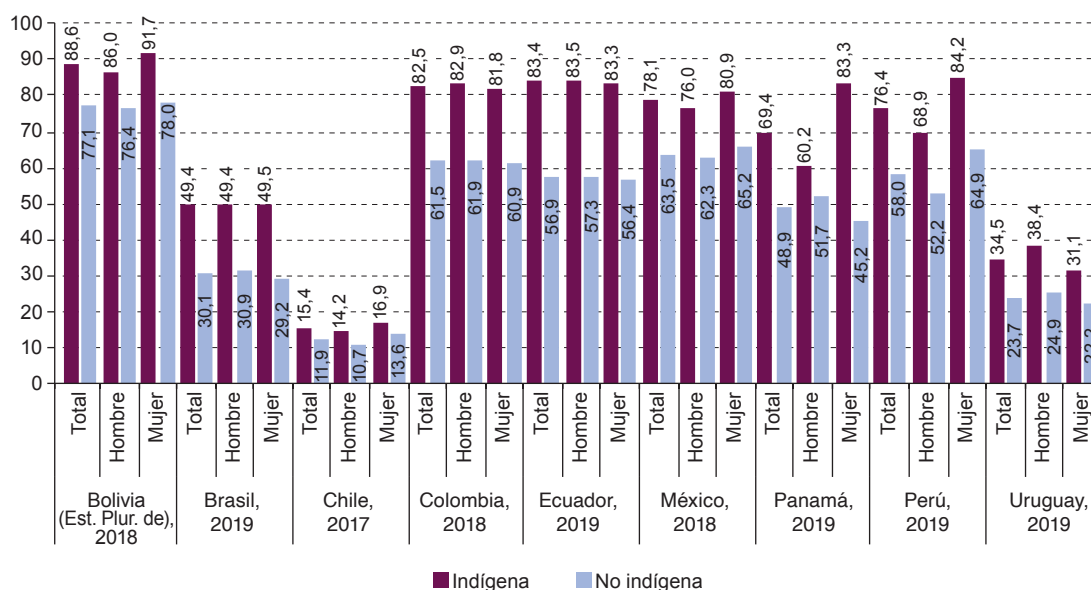
Gráfico 22
América Latina-Abya Yala (9 países): participación indígena y no indígena en el empleo informal según sexo
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Como consecuencia lógica derivada de la informalidad, en países como Bolivia, Colombia, Ecuador, México y Perú, entre un 77% y un 88% de los trabajadores indígenas no está afiliado a sistemas de pensiones alguno, por lo que, al momento de jubilar, dependerán de los subsidios estatales para asegurar su subsistencia. En la misma situación se encuentra el 70% de los trabajadores de estos pueblos en Panamá; un 50%, en Brasil; 34,5% en Uruguay; y, un 15,4% en Chile. Aunque con cifras muy heterogéneas, como resultado de los efectos combinados de factores de exclusión étnica y de género, son las trabajadoras indígenas las que tienen los peores niveles de acceso a los sistemas de seguridad social en Bolivia, Chile, México, Panamá y Perú; misma posición ocupada por los hombres indígenas del Perú y de Uruguay. En Ecuador y Brasil la posición más desmejorada es compartida por hombres y mujeres indígenas (véase el gráfico 23). Además, ya en la primera etapa de la pandemia se registró un descenso, del orden del 10%, en los cotizantes indígenas de Brasil y Chile; y, de un 30% en Uruguay.

Gráfico 23
América Latina-Abya Yala (9 países): población económicamente activa indígena y no indígena que no está afiliada a sistema previsional
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamiento especiales de las encuestas de hogares en los respectivos países.

De manera consistente, el acceso a pensiones o jubilaciones es, en general, más bajo entre la población indígena de 65 años y más. En efecto, menos del 15% de esta población percibe pensiones contributivas en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Un 23% lo hace en México y un 27,3% en Panamá. En los países restantes, con excepción de Chile, si bien las proporciones son significativamente más elevadas, se mantienen siempre por debajo de las registradas para los no indígenas. Las mujeres indígenas son quienes están más desprotegidas, alcanzando situaciones extremas en Bolivia y Ecuador, donde menos del 10% percibe algún tipo de pensión (véase el cuadro 17).

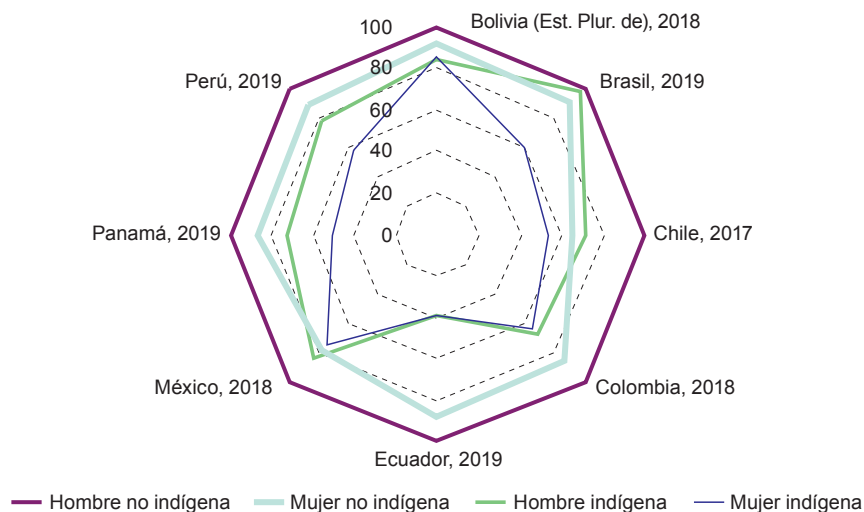
Cuadro 17
América Latina-Abya Yala (9 países): población indígena y no indígena de 65 y más años que recibe pensiones contributivas
(En porcentajes)

País	Total			Hombre			Mujer		
	Indígena	No indígena	Brecha relativa	Indígena	No indígena	Brecha relativa	Indígena	No indígena	Brecha relativa
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2018	11,0	24,1	0,46	17,5	27,9	0,63	5,3	20,5	0,26
Brasil, 2019	73,9	84,3	0,88	76,4	88,7	0,86	70,9	81,2	0,87
Chile, 2017	76,4	72,7	1,05	82,2	81,1	1,01	72,0	66,5	1,08
Colombia, 2018	13,5	29,1	0,46	15,6	33,3	0,47	11,4	25,7	0,44
Ecuador, 2019	13,2	33,6	0,39	20,0	40,3	0,50	7,4	27,3	0,27
México, 2018	23	34,6	0,66	30,3	45,8	0,66	16,1	25,6	0,63
Panamá, 2019	27,3	51,3	0,53	40,4	57,1	0,71	13,1	46,6	0,28
Perú, 2019	14,5	34,1	0,43	18,5	38,2	0,48	11,0	30,2	0,36
Uruguay, 2019	85,3	88	0,97	91,2	89,6	1,02	81,8	87,0	0,94

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

La precariedad de seguridad social en la población indígena de 65 años y más no solo se expresa en el menor acceso a pensiones, sino también en la desigualdad de ingresos percibidos por este concepto. Un primer grupo de países, constituido por Bolivia, Brasil y Ecuador, presentan los niveles de desigualdad étnica más bajos, con pensiones entre un 11,4% y el 14,1% más bajas que las percibidas por los no indígenas. En un segundo grupo se inscriben Chile, Colombia, Panamá, Perú y Uruguay, donde las pensiones de los indígenas están entre un 23,8% y 28,5% por debajo de las que reciben los no indígenas. Por último, la mayor desigualdad se observa en Ecuador (58% más bajas). A este nivel, la vulnerabilidad de las mujeres indígenas también es elocuente, pues el monto de sus pensiones, en promedio, es, ostensiblemente, más bajo que el percibido por los hombres no indígenas en todos los países, con desigualdades que fluctúan entre un 61% menos, para el Ecuador; y, un 15% menos, para Bolivia. Del mismo modo, las pensiones percibidas por los hombres indígenas son más bajas que las de sus pares no indígenas en todos los países, aunque en magnitudes muy heterogéneas, las que van desde un 3% menos en Brasil a un 60% menos en Ecuador (véase el gráfico 24).

Gráfico 24
América Latina-Abya Yala (8 países): relación entre los ingresos de los hombres no indígenas por concepto de pensiones contributivas y los ingresos por este mismo concepto percibidos por los hombres indígenas y las mujeres indígenas y no indígenas (población de 65 y más años)
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares en los respectivos países.

Estas cifras nos remiten a un debate todavía no resuelto respecto al acceso de los Pueblos Indígenas a los regímenes convencionales de seguridad social. ¿Se trata solo de asegurar un acceso de ciudadanos indígenas a tales regímenes o, más bien, de establecer regímenes especiales de protección para estos pueblos, en tanto sujetos colectivos? Al respecto, la formalización del empleo indígena, principalmente fuera de las economías propias, debiera ser uno de los ejes centrales de las políticas gubernamentales en este ámbito, pues constituye aún una de las más importantes puertas de entrada a la protección social. No obstante, se requiere también un robustecimiento de los sistemas de pensiones sociales para paliar el impacto negativo de la informalidad del empleo indígena en su capacidad contributiva; más si se considera que en muchos casos éstos constituyen una de las principales fuentes de ingresos monetarios en este segmento etario. Efectivamente, hacia el año 2015, en la región, casi un 40% de las personas mayores indígenas accedía a este tipo de pensiones, proporción que contrasta con la observada entre los no indígenas (13,8%). En este ámbito, no se registraban diferencias de acceso entre hombres y mujeres indígenas (CEPAL, 2020). Aunque con una amplísima variedad en la magnitud de las cifras, en los 6 países para los que se dispone de información tanto los hombres como las mujeres mayores indígenas tienen una mayor cobertura de este subsidio estatal que sus congéneres no indígenas, situación probablemente atribuible a su sobrerrepresentación en el trabajo informal y en las poblaciones empobrecidas. Tal como muestra el cuadro 18, las coberturas más altas de estos regímenes de protección social se verifican en el Estado Plurinacional de Bolivia, donde 9 de cada 10 personas mayores indígenas y no indígenas percibe pensiones no contributivas. Las cifras del Ecuador revelan, de manera elocuente, como la interacción entre factores étnicos y de género se transforman en la puerta de entrada a estas políticas públicas. Allí, la proporción de adultos mayores indígenas que accede a ellas duplica la cifra registrada para no indígenas; y, por la mayor vulnerabilidad social de las mujeres indígenas son ellas las que están más representadas en su cobertura. Una situación relativamente similar se observa en Panamá, aunque con cifras menos significativas. En Chile y México, en tanto, las proporciones más altas continúan reportándose entre las mujeres indígenas, pero se sitúan en segundo lugar las mujeres no indígenas, luego los hombres indígenas, y, por último, los hombres no indígenas, cuestión que pudiera atribuirse a mayores capacidades contributivas de éstos en virtud de su incorporación más estable y formal en el mercado del trabajo.

Cuadro 18
América Latina-Abya Yala (6 países): población indígena y no indígena de 60 y más años
que accede a pensiones no contributivas por sexo
(En porcentajes)

País	Total		Hombre		Mujer	
	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2015	93,5	90,5	93,2	90,8	93,8	90,2
Chile, 2015	32,0	20,5	25,6	12,8	36,9	26,2
Ecuador, 2016	44,6	22,3	34,4	18,9	53,6	25,4
México, 2016	38,0	32,1	35,2	27,0	40,5	36,3
Panamá, 2016	18,9	16,5	17,5	17,6	20,4	15,5
Perú, 2016	29,0	9,2	27,1	9,8	30,7	8,7

Fuente: CEPAL, 2020.

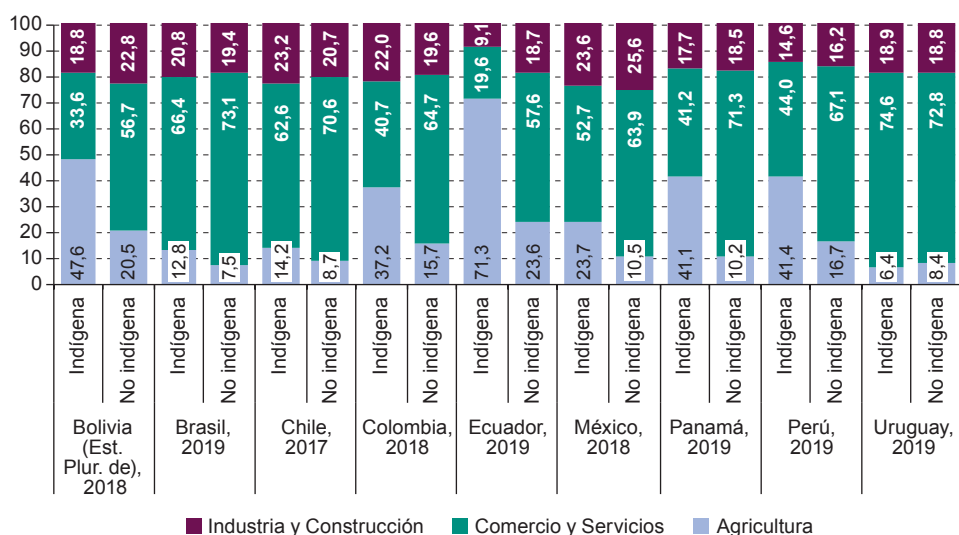
Reconociendo el importante aporte de las personas mayores a la preservación y reproducción del patrimonio cultural de los Pueblos Indígenas, así como su posición de especial vulnerabilidad, ya algunos países han adoptado medidas especiales de protección en esta materia. Es el caso de la República Bolivariana de Venezuela que ha regulado el acceso a este tipo de pensiones a edades más tempranas para

las personas mayores indígenas¹¹³. Una medida similar existió en México, que hasta el año 2022 permitía el acceso de las personas indígenas a la pensión universal para adultos mayores tres años antes que el resto de la población. Con la reforma constitucional de aquel año esta protección especial fue erradicada, aunque en el parlamento se discute una propuesta para reponerla. Por otro lado, en el marco del ejercicio de la autonomía económica de los Pueblos Indígenas, no puede eludirse el debate sobre la necesidad de diseñar programas de seguridad social sui generis, sustentados en el principio de recíproco cuidado, característico de sus modelos de bienestar.

D. Un panorama laboral diversificado donde las actividades agropecuarias van en retroceso, pero continúan siendo relevantes en los territorios indígenas de ocupación histórica

La creciente migración campo-ciudad y la diversificación de las economías rurales, experimentada en toda la región, así como la crisis de reproducción que atraviesan muchas comunidades indígenas en contextos de irrupción del extractivismo y de colonos no indígenas en sus territorios han reconfigurado, en las últimas décadas, las características de su inserción laboral en estos pueblos y reduciendo la importancia de las actividades agroproductivas en sus economías. Tal como se aprecia en el gráfico 25, solo en el Ecuador los trabajadores indígenas continúan, mayoritariamente, vinculados a las actividades agropecuarias (71,3%), aunque estas también son las más importantes —sin ser mayoritarias—, para los indígenas de Bolivia y de Panamá (47,6% y 41,1%, respectivamente). En los demás países, las actividades vinculadas al comercio y a la provisión de servicio son las que concentran al grueso de la PEA indígena.

Gráfico 25
América Latina-Abya Yala (9 países): PEA ocupada indígena y no indígena por rama de actividad económica (3 categorías)
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares en los respectivos países.

¹¹³ Véase el artículo 108 de la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas promulgada en 2005, disponible en: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Pueblos_indigenas/ley_organica_indigena_ven.pdf.

Sin embargo, en los territorios tradicionales, la agricultura persiste como actividad relevante, tal como están indicando los resultados de los censos más recientes para cuatro países¹¹⁴. Así, 4 de cada tres trabajadores indígenas, residentes en municipios homologables a esos territorios (aquellos con 50% y + de población indígena), participan de dicha actividad en Guatemala y Perú; y 3 de cada 10 lo hacen en México y Chile (véase el cuadro 19).

Cuadro 19
América Latina-Abya Yala (4 países): PEA indígena ocupada en actividades agropecuarias por municipios
agrupados según proporción de población indígena
(En porcentajes)

País, año censo	Proporción de población indígena a nivel municipal				
	Menor a 10	10-29,9	30-49,9	50 y más años	Total
Chile, 2020	7,3	4,0	18,1	32,2	7,9
Guatemala, 2018	11,2	40,8	33,6	44,2	41,0
México, 2020	5,4	10,6	17,1	35,5	20,0
Perú, 2017	14,4	9,2	18,4	41,9	26,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los censos de población de los respectivos países.

Nota: se excluyen del análisis los municipios sin presencia de población indígena.

Una aproximación más particularizada para Chile permite constatar que, en los territorios tradicionales del pueblo aymara, las actividades agropecuarias retienen aún al 49,5% de los trabajadores indígenas, cifra que esconde una dinámica propia de las economías andinas del país, en que las unidades domésticas —aun cuando diversifiquen sus fuentes de ingreso— continúan desarrollando las actividades tradicionales de pastoreo y de producción agrícola (véase el recuadro 12). En las regiones del área mapuche estas actividades concentran al 37,1% de los trabajadores indígenas, en un contexto de limitada disponibilidad de tierras para estos fines agropecuarios y de tierras altamente degradadas por acción del extractivismo (véase el gráfico 26).

Recuadro 12

La diversificación de la economía aymara en la actualidad, más allá de la tradición: el caso de Chile

Históricamente, la economía de las comunidades aymara se ha basado, casi exclusivamente, en actividades agrícolas y ganaderas. No obstante, los antecedentes disponibles para el caso chileno muestran que, en términos generales y desde hace ya varias décadas, la producción agropecuaria proveniente de la explotación predial no sostiene por sí sola la reproducción de las unidades domésticas, ya que solo representa alrededor de la mitad de los ingresos totales de los grupos familiares. Sin embargo, esta tendencia no implica, necesariamente, una crisis terminal generalizada de su condición histórica de pequeños productores agropecuarios, ya que la producción predial sigue vigente e, incluso, puede aumentar su incidencia cuando existen mejores precios de mercado para sus productos.

En ausencia de oportunidades de mercado para sus productos, las unidades domésticas contraen la producción agropecuaria a niveles de autoconsumo, lo cual explica el alto porcentaje de la producción predial que se destina al propio consumo familiar. Amén de estas dificultades para la comercialización de sus productos, también existen otros factores coyunturales y/o estructurales que inciden en la contracción de la producción agropecuaria, tales como eventos climáticos (sequías y avenidas de aguas) o aspectos culturales que impiden el aumento de sus volúmenes de producción o la introducción de nuevos cultivos y tecnologías, además de la falta de capital y la ausencia de políticas gubernamentales efectivas de asistencia y apoyo productivo pertinentes.

¹¹⁴ Las cifras de ambas fuentes no son comparables, por tratarse de fuentes distintas, con coberturas y metodologías también diferentes.

Es posible afirmar que —en términos generales— no se trata de una economía familiar de autosubsistencia, basada exclusivamente en la actividad agropecuaria, ya que muchos recurren, además, a estrategias de reproducción económica de mayor complejidad y diversidad. Los hogares gestionan entradas monetarias por otras vías, algo que se advierte en la importancia que han adquirido los ingresos extraprediales, que en los últimos años han aumentado tanto en montos como en la diversidad de sus componentes. Frente a la imposibilidad de aumentar su producción agropecuaria, incorporan otras actividades e ingresos y realizan los acomodos familiares o sociales pertinentes para mantener la explotación predial.

Las ocupaciones por cuenta propia han adquirido mayor importancia, principalmente las relacionadas con el comercio y el transporte, cuyos antecedentes se encuentran en las antiguas tradiciones del intercambio a tasas convenidas (trueque), como el caravaneo y el arrieraje, y se vinculan con la alta capacidad de movilidad que siempre ha mostrado la población andina. Este tipo de negocios, también, se puede prolongar hacia la ciudad, cuando mantienen algún almacén en sus casas o en terminales agropecuarios, dejándolos a cargo de algún miembro del hogar con residencia más estable en el centro urbano.

Con relación a su mayor conexión con el mundo urbano, poco a poco, han ido adquiriendo gran importancia los ingresos correspondientes a aportes de terceros, que, en general, corresponden a remesas en dinero o en mercaderías que, periódicamente, envían hijos u otros familiares directos que viven en las ciudades. En algunas áreas, ha aumentado la importancia de las jubilaciones (o montepíos en el caso de viudas) en la estructura de los ingresos aymara. Se trata, en este caso, de personas que han concluido su vida laboral en las ciudades y retornan a sus comunidades en busca de una vida más apacible y para las cuales la producción agropecuaria es menos importante.

Actualmente, uno de los rubros de ingreso monetario más importante lo constituyen los subsidios estatales (asignaciones familiares y, especialmente, por pensiones entregadas a adultos mayores y personas con discapacidades), a los que se deben agregar otros aportes no monetarios por asistencia en salud y, principalmente, por alimentación escolar. Paradójicamente, más que el apoyo directo al desarrollo de la misma producción agropecuaria, los subsidios estatales en dinero son los que han tenido un mayor impacto como factor de retención de la población aimara en el sector rural.

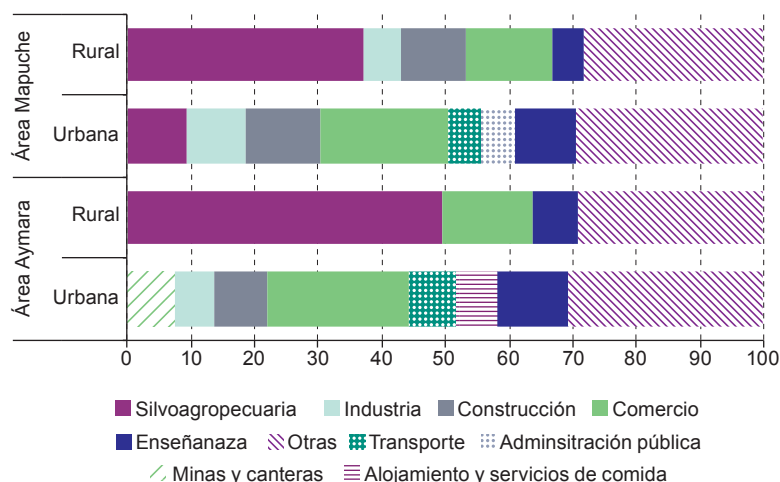
Las estrategias de diversificación económica sobrepasan los límites espaciales históricos de las comunidades y del mismo sector rural, haciendo difusa la distinción entre campo y ciudad. La economía de las comunidades aimaras del norte de Chile se ha desagrarizado, se ha desruralizado y se ha translocalizado. Las comunidades no son entidades cerradas y opuestas espacial y económicamente a las ciudades, con las cuales sus miembros solo se relacionan para la adquisición de bienes y servicios no autoproducidos y la venta de sus producciones agrícolas (o la emigración cuando falla la capacidad de sostenimiento productivo local).

Considerando la diversificación de las actividades de sus unidades familiares, la economía no parece estar en una situación de crisis que implique el vaciamiento de las comunidades por efectos de la emigración, como parece ser la opinión predominante entre autoridades y funcionarios públicos. Sin embargo, la asistencia gubernamental para el desarrollo de los pequeños productores agropecuarios se ha limitado, básicamente, a la entrega de créditos, cuando ellos no pueden presentar garantías suficientes por la falta de regularización de sus predios. Lo mismo ha ocurrido con el apoyo a la introducción de técnicas más eficientes de regadío, ya que la fragmentación predial dificulta su éxito. La intervención estatal ha terminado limitándose a la entrega de aportes eventuales, el apoyo a la asociatividad con resultados diversos y, principalmente, a la inversión en mejoramiento de infraestructura de riego comunitaria.

Curiosamente, más que el apoyo al desarrollo agropecuario, los subsidios monetarios son los que constituyen el aporte estatal de mayor impacto en la economía aimara actual. Esta situación se puede relacionar, justamente, con las estructuras demográficas envejecidas que presentan las comunidades, en la medida en que quienes los reciben son, precisamente, las personas ubicadas en los rangos de mayor edad. Son las políticas de focalización del gasto social características de la gobernanza neoliberal, dirigidas a los sectores más vulnerables, las que no tienen capacidad para desenvolverse autónomamente, y no el apoyo a sus capacidades productivas, las que han tenido mayor éxito entre las familias aimaras del sector rural.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de González, 2020.

Gráfico 26
Chile: distribución de la PEA indígena por rama de actividad económica en regiones de área aymara y regiones del área mapuche según zona de residencia
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales CASEN en pandemia, disponible en <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-en-pandemia-2020>.

Evidentemente, los patrones de inserción laboral se diferencian en términos de género. Así, las actividades vinculadas al comercio y la prestación de servicios constituyen la principal fuente de trabajo para las mujeres indígenas en siete de los países analizados (Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá, Perú y Uruguay). En los dos restantes (Bolivia y Ecuador), este lugar lo ocupan las actividades agropecuarias. En contraste, estas actividades concentran las mayores proporciones de hombres indígenas en cinco países (Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá y Perú), mientras que en otros cuatro países (Brasil, Chile, México y Uruguay) el comercio y los servicios son las actividades más preponderantes para ellos (véase el cuadro 20).

Cuadro 20
América Latina-Abya Yala (9 países): PEA ocupada indígena y no indígena por rama de actividad económica según sexo
(En porcentajes)

País (año encuesta)		Agricultura		Comercio y Servicios		Industria y construcción	
		Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2018)	Indígena	46,3	49,2	28,5	39,8	25,2	11,0
	No indígena	21,8	18,9	47,4	69,5	30,8	11,7
Brasil (2019)	Indígena	15,8	7,8	60,8	75,9	23,4	16,3
	No indígena	10,7	3,7	63,4	84,6	25,9	11,7
Chile (2017)	Indígena	18,8	8,8	47,0	81,4	34,3	9,8
	No indígena	11,3	5,3	58,5	86,3	30,2	8,3
Colombia (2018)	Indígena	48,5	20,9	33,7	51,0	17,9	28,1
	No indígena	21,8	7,0	54,6	78,8	23,6	14,1
Ecuador (2019)	Indígena	64,2	78,3	20,7	18,5	15,2	3,2
	No indígena	27,0	18,7	49,2	69,9	23,8	11,3
México (2018)	Indígena	28,3	17,3	42,8	66,5	28,8	16,2
	No indígena	13,7	5,9	54,5	77,2	31,7	16,9
Panamá (2019)	Indígena	44,9	35,4	41,5	40,8	13,6	23,8
	No indígena	14,5	4,3	59,0	88	26,5	7,7
Perú (2019)	Indígena	42,6	40,3	36,5	51,7	21,0	8,0
	No indígena	19,3	13,5	58,3	77,6	22,3	8,9
Uruguay (2019)	Indígena	11,2	2,1	59,0	88,7	29,7	9,2
	No indígena	12,1	3,8	60,7	87,6	27,1	8,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los censos de población de los respectivos países.

E. Discriminación salarial que afecta a trabajadores y trabajadoras indígenas

En los últimos años, diversos estudios han venido reportando que los trabajadores y trabajadoras pertenecientes a los Pueblos Indígenas se ven afectados por un patrón generalizado de discriminación salarial. Por ejemplo, en Chile, durante el año 2013, un trabajador no indígena, en igualdad de condiciones, percibía un salario entre un 29,8% y un 35,4% superior al de un trabajador indígena (Durán y Kremerman, 2015); en el Perú, durante el periodo 2006 y 2016, las brechas salariales entre indígenas y no indígenas permanecieron casi inalterables, con diferencias del orden del 50% en desmedro de los trabajadores indígenas (Arpi y Arpi, 2018); en Colombia, hacia 2003, los salarios de los trabajadores indígenas eran, en promedio, un 58% menores con respecto a los de sus pares no indígenas (Bedoya, 2012); y, en México, en 2018, la población que se autoidentifica como indígena percibía sueldos un 23% inferiores a los del resto de la población (Arceo-Gómez y Torres, 2021).

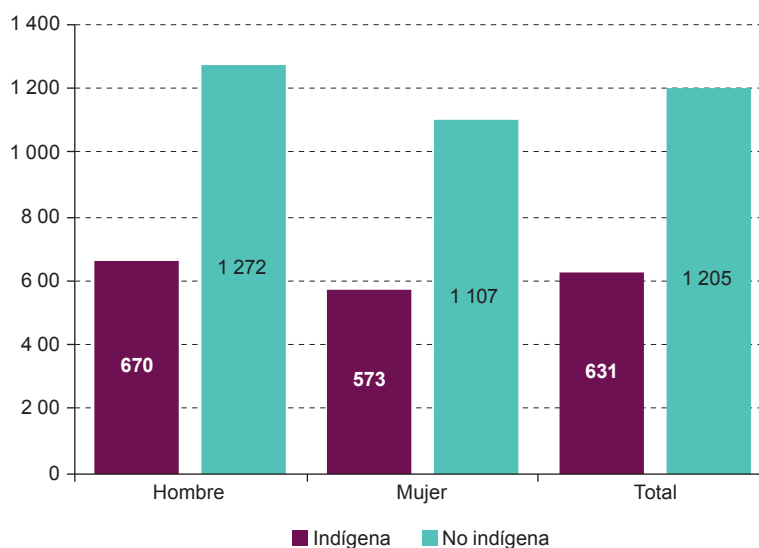
La CEPAL (2020a) exploró la relación entre niveles educativos y discriminación salarial de personas indígenas y no indígenas, a partir de las encuestas a hogares prepandémicas en 9 países de la región. Los resultados revelan lo siguiente: a) un esperable incremento salarial asociado a los mayores niveles de escolaridad, tanto en trabajadores indígenas como en los no indígenas, algo que comienza a evidenciarse a partir del nivel secundario completo; b) el rendimiento global de la educación (diferencia salarial observable entre los trabajadores con educación primaria incompleta y los trabajadores con educación superior) es inferior en las personas indígenas con respecto a las no indígenas en cuatro países (Bolivia, Chile, Ecuador y Uruguay); relativamente similar en otros 4 (Brasil, México, Panamá y Perú) y solo en Guatemala este incremento es mayor para los indígenas que para los no indígenas, lo que permite reducir, notoriamente, las brechas salariales; c) a mayor nivel de escolaridad, se observó una tendencia general al incremento de las brechas salariales. Por ejemplo, en el Perú, el salario percibido por una persona no indígena con estudios primarios incompletos es un 20% más alto que el de un trabajador indígena con la misma escolaridad, diferencia que se incrementa a un 50% entre los trabajadores con estudios superiores; y, d) en casi todos los países resulta evidente el impacto del acceso a mayores niveles educativos en la disminución de las desigualdades salariales entre hombres y mujeres indígenas, pues las diferencias—en desmedro de las trabajadoras indígenas que no han completado la educación primaria—, se reducen, notoriamente, cuando han accedido a la educación superior.

Consistentemente, los antecedentes sobre los ingresos laborales por hora de la población ocupada para 6 países de la región (Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay) refuerzan la posición privilegiada de los hombres no indígenas, cuyos ingresos casi triplican los de las mujeres indígenas, indistintamente del nivel de escolaridad alcanzado; y, muestran, además, un impacto negativo de la escolaridad en las brechas de ingresos entre hombres indígenas y no indígenas (CEPAL, 2022b).

Esta última situación bien puede estar asociada a mayores niveles de subempleo entre los trabajadores indígenas de mayor calificación, quienes—si bien, logran incorporarse al mercado del trabajo—no siempre acceden a empleos acordes a su nivel educativo, hecho que afecta, negativamente, su capacidad para generar de ingresos. Esto se ha observado, por ejemplo, en Chile entre los trabajadores mapuche con educación superior completa, quienes están más representados en empleos de mediana o baja calificación que los trabajadores no indígenas con la misma calificación (Bravo, J., 2021).

El Departamento Nacional de Estadística de Colombia, en un informe reciente, entrega antecedentes sobre brechas interétnicas y de género en los ingresos de la PEA ocupada, sobre la base de la Encuesta Integrada de Hogares de 2019. Los datos dan cuenta de una diferencia salarial del orden del 48% en desmedro de los trabajadores indígenas, lo que implica que por cada \$100 percibidos por un trabajador no indígena, un trabajador indígena percibe solo \$52. Se observa, además, una brecha, levemente, mayor entre mujeres indígenas y mujeres no indígenas, que entre hombres de ambos grupos. Las diferencias internas, por género, son significativas, ya que, mensualmente, un hombre indígena percibe, en promedio, un ingreso de un 14,5% más elevado que las mujeres indígenas (véase el gráfico 27). Sin embargo, al considerar el ingreso promedio por hora de trabajo, esta tendencia no es tan clara, pues son las mujeres quienes están en mejor posición, aunque con cifras poco elocuentes (DANE, 2020).

Gráfico 27
Colombia: ingreso salarial promedio mensual en trabajadores/as indígenas y no indígenas
(En miles de pesos)



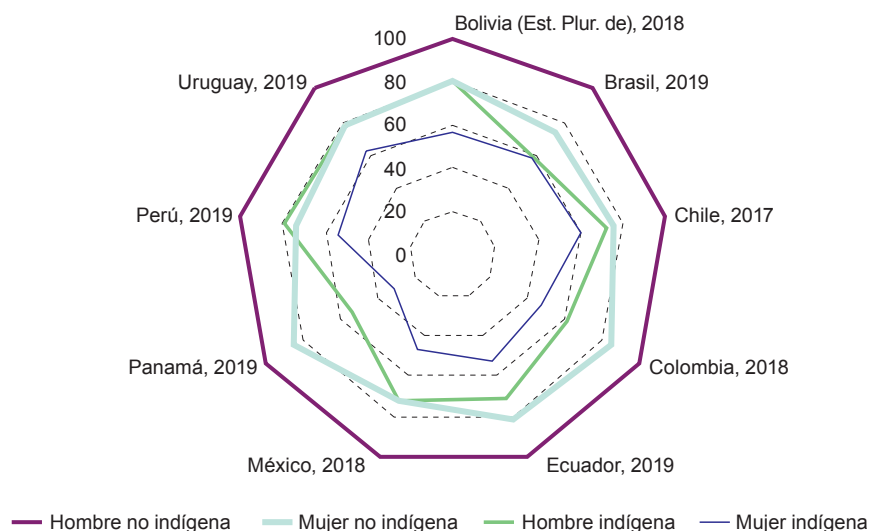
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de DANE, 2020.

En el mismo sentido, un estudio sobre las inequidades en el mercado laboral del Ecuador, basado en la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, mostró índices de discriminación salarial en desmedro de los indígenas —para el 2017—, comparados con la población “blanca”, en casi todas las ramas de actividad económica, con desventajas más elocuentes para quienes se desempeñan en actividades de distribución de agua y alcantarillado, así como en la construcción y en los servicios sociales y de salud. Aunque de manera menos acusada, estos índices son también negativos en todas las ramas de actividad económica, al comparar la situación de los trabajadores indígenas con la de los trabajadores “mestizos” (Flores, 2019).

Todos estos antecedentes son confirmados por las encuestas a hogares en 9 países de la región, cuyos resultados reflejan la posición ventajosa de los hombres no indígenas en materia de ingresos laborales; así como la situación generalizada de mayor precariedad de las mujeres indígenas en todos los países, con situaciones extremas en Panamá, México y Colombia, donde sus salarios representan, respectivamente, un 32%, un 47% y 48% de aquellos percibidos por los hombres no indígenas. En los demás países, las diferencias son, también, significativas, fluctuando entre un 52% en Ecuador y un 63% en Uruguay. Los salarios de los hombres indígenas, en tanto, se sitúan entre un 20% y un 40% por debajo de los percibidos por sus congéneres no indígenas (véase el gráfico 28).

Gráfico 28

América Latina-Abya Yala (9 países): relación entre los ingresos laborales mensuales percibidos por los hombres no indígenas y los ingresos laborales percibidos por los hombres indígenas y las mujeres indígenas y no indígenas (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

En suma:

- Aun cuando las fuentes primarias de datos sobre la situación del empleo y el mundo del trabajo han avanzado en la incorporación de variables de pertenencia a pueblos indígenas en sus registros, se requieren profundizar en aspectos teóricos y metodológicos para transformarlas en herramientas útiles para la caracterización de las economías propias de los pueblos, de acuerdo con sus propios contenidos y categorías de análisis.
- Pese a sus limitaciones, los indicadores presentados son consistentes con los múltiples informes disponibles que refieren, entre otros aspectos, al inicio de las trayectorias laborales a edades más tempranas que el resto de la población, al desarrollo de actividades productivas hasta edades más avanzadas y a un mayor impacto de la informalidad del empleo entre los trabajadores y trabajadoras indígenas, afectando su capacidad contributiva y haciéndolos más dependientes de los regímenes de protección social.
- Igualmente, los datos coinciden y refuerzan los resultados de otros estudios en relación con la persistencia de la importancia de las actividades agroproductivas en los contextos tradicionales, incluso en el contexto más general de diversificación de la inserción laboral indígena.

VII. Proyectar la recuperación económica desde las concepciones de bienestar de los pueblos indígenas y garantizando sus derechos colectivos

Los pueblos indígenas tienen derecho a su libre determinación y, en virtud de ese derecho, persiguen, libremente, su propio desarrollo económico, social y cultural, señala la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en su artículo 3. Para su materialización, no solo resulta imprescindible, en tanto base de su existencia, el reconocimiento, protección, titulación colectiva, demarcación y saneamiento de los territorios indígenas, sino también el ejercicio de su derecho al autogobierno dentro de ellos; así como una serie de otros derechos consagrados en los tratados internacionales (véase el recuadro 13). Son precisamente estos los argumentos de los Pueblos Indígenas para reivindicar sus economías propias como un componente de un proyecto civilizatorio contrahegemónico que tiene la potencialidad de enfrentar las causas estructurales de los grandes problemas que afectan hoy a la humanidad. Es decir, se trata de una reivindicación que se inscribe dentro de una economía política propia, de un proyecto estratégico autónomo, que tiene su centralidad en los territorios tradicionales.

Recuadro 13

Economías propias de los pueblos indígenas: artículos relevantes de la 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.

Artículo 4

Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

Artículo 5

Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

Artículo 20

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticos, económicos y sociales, a que se les asegure el disfrute de sus propios medios de subsistencia y desarrollo y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo.
2. Los pueblos indígenas desposeídos de sus medios de subsistencia y desarrollo tienen derecho a una reparación justa y equitativa.

Artículo 21

1. Los pueblos indígenas tienen derecho, sin discriminación alguna, al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, entre otras esferas, en la educación, el empleo, la capacitación y el readiestramiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social.

Artículo 23

Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernen y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.

Artículo 29

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. Los Estados deberán establecer y ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación.

Artículo 31

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas, comprendidos los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora, las tradiciones orales, las literaturas, los diseños, los deportes y juegos tradicionales, y las artes visuales e interpretativas. También tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su propiedad intelectual de dicho patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales y sus expresiones culturales tradicionales.

Fuente: https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf.

A. Elementos sustantivos de las economías propias de los pueblos indígenas

En la medida que, en Abya-Yala, se comienza a consolidar la agenda política del “Buen Vivir”, como una alternativa al desarrollo, se ha abierto un nuevo escenario para la comprensión de las economías indígenas, apelando al papel que juegan en ellas los clásicos conceptos de reciprocidad, redistribución, intercambio, prestigio y don.

Aun cuando, constituye un principio organizador de la economía en la mayoría de las sociedades, la reciprocidad se manifiesta de peculiares maneras, según el contexto cultural y ecológico donde se desarrollan. Se trata de intercambios entre personas, relativamente, iguales, que tienden a establecer una relación de equilibrio a largo plazo y donde todas las partes tienen la libertad de retirarse del patrón de intercambio (Barfield, 2000). No solo refiere a la circulación, más o menos, prolongada de productos entre las partes, sino también a una dimensión ideológica y/o moral, que entraña la obligación de retribuir el bien recibido. El principio de “redistribución”, en tanto, supone la existencia de un liderazgo centralizado que recolecta bienes para luego redistribuirlos entre aquellas unidades que los produjeron o los proporcionaron. En el mundo indígena, en particular en las áreas andinas, la redistribución y el prestigio son, además, fenómenos íntimamente relacionados. Así, quienes más redistribuyen, son, a la vez, quienes gozan de mayor estatus al interior de las comunidades.

Por su parte, el concepto de don estructura las relaciones sociales, estableciendo vínculos y obligaciones dentro de la circulación de bienes (no sólo materiales, sino también simbólicos y de conocimiento), a través del triple compromiso de dar, recibir y devolver, el que describe formas de relación económica que no corresponden, necesariamente, a las de la oferta y la demanda, la utilidad y el mercado (Carranza Barona, 2013). El don está, profundamente, imbricado en la estructuración de la sociedad toda, no solo con su dimensión económica, dado que no es, exclusivamente, un mecanismo que posibilite la circulación de bienes. Tal como se propone desde la antropología económica, el don está expresando racionalidades y motivaciones en los procesos económicos y sociales particulares, en las que, tanto su entrega como su recepción y su devolución, constituyen elementos obligatorios y complementarios dentro de un sistema integral, donde entran en juego aspectos económicos y simbólicos, relacionados con el honor y el prestigio individual; y, que permiten la reproducción social y cultural del colectivo (véase recuadro 14).

Recuadro 14
La reciprocidad en el sistema económico guaraní

El sistema económico guaraní está orientado a la autosuficiencia de la familia nuclear y al mantenimiento de relaciones de reciprocidad. El sistema de reciprocidad informa los niveles de la economía guaraní, desde la producción hasta la distribución y su redistribución. La producción guaraní prevé excedentes para satisfacer un sentido de vida, eminentemente, social y religioso. El sistema económico de comunicación de bienes no está separado del sistema cultural de comunicación de símbolos. La reciprocidad encuentra su expresión en la palabra *mborerekua* y supone que alguien ofrece un don de un modo gratuito y con voluntad de agradar. Este no exige un retorno equivalente y, por lo tanto, no es asimilable al concepto convencional de trueque. El don no crea obligaciones necesarias de restitución, aunque crea una relación que motivará a su vez otro don. Este intercambio de dones, por su misma gratuidad, no tiene cantidades ni plazos, claramente, predeterminados. La medida de la reciprocidad es no dejarse vencer en generosidad. La mejor expresión de la reciprocidad es, precisamente, el convite generoso y el jefe de una casa o de una *tenta*^a medirá su prestigio por su capacidad de convidar, algo que originará un conjunto de 'deudos' que, a la vez, lo harán objeto de múltiples formas de generosidad: apoyo moral, participación en los trabajos a realizar, acompañamiento en sus empresas, entre otras.

El hecho de que esta reciprocidad se ejerza de una manera más manifiesta al nivel del jefe -*mborerekua ija*-, no significa que sea exclusiva de él. Cualquier individuo se esforzará por ser generoso en su propio nivel, incluso a través de la simple hospitalidad que pueda ofrecer a otros. Los actos de reciprocidad se expresan, también, con el término *jopuepy*, que parece corresponder al *jopoi* en otros grupos guaraní.

La reciprocidad no siempre se mantiene en esa forma de intercambio generalizado de dones, gesto que manifiesta la solidaridad máxima entre todos los miembros de la comunidad. El don es, enteramente, libre y la participación colectiva no conoce limitaciones. No es que todo sea de todos, sino que todos reciben el don de todos.

Fuente: Meliá, 1988.

^a Actualmente, la voz guaraní "tenta", refiere a una unidad social con una relativa autonomía económica y política.

De modo general, la organización económica de los Pueblos Indígenas se fundamenta en los principios descritos, los que se materializan en formas colectivas de producción y reproducción en un espacio territorial determinado, donde el sujeto principal es la comunidad, por sobre el individuo. Allí, la naturaleza no es concebida como un conjunto de recursos materiales susceptibles de ser apropiados, controlados y transformados, de manera individual. Más bien, todo lo que existe es parte de una totalidad viva e interdependiente, que demanda expresiones comunitarias de respeto y cariño. En esa totalidad, la tierra-naturaleza cumple el papel de madre proveedora, por lo que, en la racionalidad indígena, no tienen cabida la idea de apropiarse de ella.

Así, dada la centralidad de la comunidad y su particular relación con la naturaleza, no existen bases culturales, entre los Pueblos Indígenas, para la emergencia de formas de propiedad individual de la tierra por sobre las formas colectivas o comunitarias, distanciándose de la noción de propiedad consagrada en el derecho civil occidental e inherente al modelo de desarrollo hegemónico. Asimismo, carece de bases culturales la explotación indiscriminada de los recursos naturales.

En este marco, las economías indígenas están orientadas al “buen vivir” colectivo; noción en la que subyace la idea de la dependencia mutua entre los seres humanos, su entorno natural y los seres ancestrales, así como la concepción de las culturas como realidades múltiples y plurales. Tal noción se confronta con las ideologías occidentales y su pretendido universalismo, cuyo horizonte de futuro se sostiene en las concepciones hegemónicas de progreso o desarrollo continuo, como condición para alcanzar el bienestar. Se trata, más bien, de un bienestar presente, construido a partir de la convivencia armónica de humanos y no humanos, reconociendo las diferencias y propiciando las complementariedades entre todos los seres que moran en el universo indígena. Se trata, entonces, de un concepto sistémico, ecocéntrico o biocéntrico (Vanhulst y Beling, 2014).

Se ha descrito una serie de principios fundamentales que sustenta la noción del “buen vivir” indígena, la que, incluye: primero, saber escuchar; esto es, escucharse entre los seres humanos, escuchar a la Pachamama y a la naturaleza; segundo, saber compartir y poder distribuir la riqueza de manera equilibrada entre todos, como alternativa a la competencia; tercero, saber vivir en armonía y complementariedad como seres humanos y, especialmente, con la Madre Tierra; y, cuarto, saber soñar para defender la identidad y para alcanzar la complementariedad (Choquehuanca, 2012). La búsqueda del equilibrio en esta conceptualización puede ser leída como la construcción de relaciones sociales equitativas y no excluyentes entre los distintos actores (humanos y no humanos) que habitan las realidades indígenas; precisamente por ello, es imposible mercantilizar a la Madre Tierra, y menos hacerla objeto de especulaciones (Puente, 2011).

La restauración de las ontologías y epistemologías de los Pueblos Indígenas es una condición sine qua non para revitalizar las economías propias y sus particulares formas de producción, las que han dado pruebas de grandes capacidades adaptativas ante cambios productivos y presiones estructurales que sobre ellas han ejercido los procesos económicos globales, a los que han resistido desde sus propias formas de producir y reproducir, ligadas al autoconsumo y el intercambio, en una relación de reciprocidad con la naturaleza. No se trata, por tanto, de inventariar conocimientos y tecnologías indígenas para promover, de manera aislada, su utilización y potencial “actualización” en función del desarrollo de “emprendimientos económicos” en los que participen ciudadanos indígenas, los que —si bien pudieran impactar en su bienestar individual—, están lejos de asegurar el “buen vivir” del colectivo, propósito final de las economías propias. Así, dos condiciones son imprescindibles para el desarrollo de estas economías. Por un lado, la revitalización del universo de significados en que las formas de producir —y los conocimientos y tecnologías a ellas asociados— adquieren sentido; y, por el otro, el reconocimiento, restitución y protección de los territorios indígenas, en tanto base material para la implementación de los Planes de Vida propios.

La conceptualización de la economía del pueblo aymara permite ilustrar estos aspectos¹¹⁵. Esta ha sido, tradicionalmente, definida como ecológica y “eco-criadora”, puesto que se inscribe en una concepción del mundo o cosmovisión como totalidad orgánica donde coexisten —en una relación, permanentemente, tensionada, pero de mutua dependencia—, la naturaleza, la comunidad de los seres humanos y la comunidad de los ancestros y seres tutelares. Se trata de un mundo pletórico de vida, donde todo lo que existe posee un ajayu (a falta de un equivalente semántico en español, esta voz aymara suele traducirse como espíritu), que constituye el prerequisite para la existencia de todos los seres.

El modelo arquetípico de esta economía es la “crianza recíproca de la vida”, la que es posible, solamente, a través del establecimiento de relaciones de reciprocidad entre todos los seres que coexisten en el universo cultural y material aymara. Tal reciprocidad puede materializarse —principal, pero no exclusivamente— a través del diálogo ritual entre ajayus ávidos de comunicación (Burman, 2017). En esta relación, se puede ser, alternativamente, “criador” o “cría”. Así, por ejemplo, la Pachamama —en tanto madre de toda vida— es “criadora” de todo lo que existe; pero, en diversos momentos del calendario ritual agropecuario, se deja también “criar” por los seres humanos, quienes son “criadores” de los cultivos,

¹¹⁵ Los comentarios de esta sección están basados en Van Kessel y Cruz, 1992; Van Kessel, 2003 y Burman, 2017.

concebidos como hijos de Pachamama; y, ésta, en retribución, les regala alimentos durante las cosechas. Por ello, se puede decir que la economía andina es una economía de mutua crianza o crianza recíproca, en cuyo marco las actividades de productivas se asumen como labores de “crianza”; y, el consumo se entiende como “ser criado, dejarse criar”.

Las metas de las actividades productivas no se restringen al ámbito meramente económico, dado que no apuntan al incremento del capital y del poder; buscan, más bien, propiciar y asegurar el *suma qamasiña* (con-vivir bien) y a “criar y crecer en armonía”. Para el logro de este propósito, todo ser humano debe desarrollar una actitud técnica; esto es, adquirir y poner en práctica todos los conocimientos y habilidades requeridos para la “crianza de la vida”; así como una actitud ritual, que le permita practicar las costumbres y tradiciones necesarias para esa “crianza”; y, por último, una actitud ética, expresada en el cariño y respeto, responsabilidad y solidaridad en la “crianza de la vida”.

La distribución y consumo de bienes y servicios no responde, en el modelo tradicional, a racionalidades de mercado. Se organiza mediante los viajes de canje, ferias, fiestas y rituales productivos, cuyo sentido más profundo es el esfuerzo de alimentarse y alimentar a todos los seres vivos comprometidos con la economía de la mutua crianza: humanos, naturales y tutelares. Aun cuando la economía aymara se ha diversificado de manera creciente en las últimas décadas, muchas de las nuevas actividades y fuentes de ingresos continúan contribuyendo a la economía de la crianza mutua, la que —con distintos grados de robustez e integridad— persiste en los territorios tradicionales.

La revitalización de la economía de la mutua crianza tiene grandes potencialidades para establecer modelos de desarrollo sustentable, en virtud de su permanente cuidado del medio ecológico, a través del trato digno entre todos los seres que participan de ella. En contraposición al manejo violento, autoritario o antropocéntrico característico de los modelos de desarrollo de muchos estados nación en América Latina, la economía andina ofrece una perspectiva “pachacéntrica”, solo posible de entender, a partir de los propios referentes ontológicos y epistemológicos que la sustentan. Ello implica que un esfuerzo estatal central para mejorar las condiciones de vida de los Pueblos Indígenas es conocer y difundir los saberes indígenas en todos sus niveles y ampliar su comprensión para desarrollar tales conocimientos.

Elementos similares se pueden describir para el pueblo Arhuaco de la Sierra Nevada de Colombia, que en su Ley de Origen declara: “Nuestros padres y madres espirituales dejaron a los cuatro pueblos de la Sierra la responsabilidad de cumplir la Ley de Origen, mandato propio que se tiene que cumplir con la naturaleza, para sostener el corazón del mundo, para garantizar la convivencia, la armonía y el equilibrio de todas las especies o seres del mundo y el universo, así, esta ley se convierte en la máxima guía para todos los eventos y prácticas de la vida, incluyendo el modo de uso que se le da a cada uno de los seres que existen; del cumplimiento del mismo depende el equilibrio de la tierra y de todos los seres que la habitan, así como de la energía solar y lunar, ya que de esta se nutre” (CIT, 2017).

Para este pueblo, así como para los pueblos kankuamo, kogui y wiwa, de la Sierra Nevada de Santa Marta, la Ley de Origen es la máxima norma que rige la convivencia entre todo lo que vive, y se sustenta en sus propias ontologías y epistemologías. Esta ley es concebida como un mandato sagrado que contiene los principios que sustentan la existencia y la armonía del universo, regulando todo lo que existe. En este sentido, es la base de su autogobierno y del control de sus territorios, en consistencia con los preceptos establecidos por las Madres y Padres Espirituales. “Esta Ley establece un ordenamiento preexistente a toda norma creada por el hombre. La Ley fue creada cuando aún no existía la forma visible de la vida, cuando aún todo estaba en ánuqwe, pensamiento, espíritu, energía. La Ley de Origen nunca cambia, no tiene fecha de vencimiento o caducidad, ni prescribe, porque es eterna. El surgimiento de la vida se dio primero en el nivel espiritual, antes de aparecer la luz. Fue ahí cuando se determinaron las funciones de todos los elementos y fenómenos que, hoy, existen en el mundo natural, donde todos éramos personas, que es lo que denominamos la Ley de Origen” (CIT, Op. cit.).

En este contexto, el eje que moviliza la vida social del pueblo arhuaco es el cuidado de la naturaleza y el universo, dado que “los bienes naturales son ofrecimientos de la Naturaleza, la engendradora de vida, de la cual procedemos, de la cual dependemos y a la cual debemos retribuir sus servicios,

permanentemente, hasta retornar con la muerte nuevamente a su seno". Por ello, su "economía" refiere a la convivencia comunitaria, a la vida en armonía y en equilibrio con los ciclos de la Madre Tierra, que, según los preceptos de la Ley de Origen, es el sustento de la humanidad, por lo que su mercantilización o su uso para el enriquecimiento individual están prescritos. Es deber de todo arahuaco, en cambio, conservar y proteger recursos naturales; así como consumir solo aquellos que requiere para asegurar la mantención y supervivencia de su familia y su comunidad. Para mantener el equilibrio se debe retribuir, espiritualmente, a la naturaleza, a través del "pagamento", por los bienes y servicios prestados.

La alimentación, en un sentido amplio, está en la base de la propia economía arhuaco: alimentación de la Madre Tierra en forma de pagos; alimentación de los ancestros, a través de las múltiples ceremonias del calendario ritual; alimentación del cuerpo tomando lo que se requiere de la naturaleza y retribuyendo los dones por ella dados. Asegurar los alimentos para todos los seres es imprescindible para mantener la salud material, espiritual, cultural y el bienestar social; y, tienen un tiempo específico en el calendario tradicional, de acuerdo con la Ley de Origen (Rivera, 2020¹¹⁶).

Ejemplos de conceptualizaciones de este tipo están presentes, con distintos grados de integridad cultural, en todos los Pueblos Indígenas de Abya-Yala; y, en la actualidad, concitan el interés de movimientos ambientalistas, planificadores y agencias internacionales, que ven en las formas de relacionamiento entre los seres humanos, la naturaleza y los ancestros una posibilidad de construir nuevos paradigmas de desarrollo que permitan hacer frente a la crisis climática y ambiental que enfrenta la humanidad. No obstante, establecer los límites y alcances de las "economías propias" de los Pueblos Indígenas está aún en compás de espera, cuestión imprescindible pues cada vez son más reivindicadas por sus representantes en foros nacionales e internacionales.

B. Sobre la necesidad de desarrollar un marco conceptual para promover y fomentar las economías propias de los pueblos indígenas

En los diálogos sostenidos con representantes de los Pueblos Indígenas, en el marco de este estudio, emergió un aspecto fundamental para el ejercicio del derecho colectivo al desarrollo y al bienestar: el carácter aún difuso del concepto "economía propia", que se inscribe en la todavía no resuelta tensión entre derechos colectivos y derechos individuales; y, en la, teóricamente, superada tensión entre poblaciones y Pueblos Indígenas que aún —en la práctica— trasunta en las políticas públicas; e, incluso en organismos internacionales. ¿Las economías propias pueden incluir la participación de ciudadanos indígenas en el mercado laboral del modelo económico hegemónico? ¿Se trata, en la actualidad, de sistemas circunscritos de manera exclusiva a los territorios de ocupación histórica; o se extienden más allá de sus jurisdicciones? ¿Cuál es el grado "tolerable" de adopción de dinámicas mercantiles en función de la circulación de productos, bienes y servicios, para que una economía indígena siga siendo considerada "propia"? Estos cuestionamientos, entre otros, requieren respuestas contextualizadas y construidas por los propios Pueblos Indígenas, para que sustenten el modelo alternativo de desarrollo que es reclamado con fuerza por sus organizaciones en múltiples foros nacionales e internacionales.

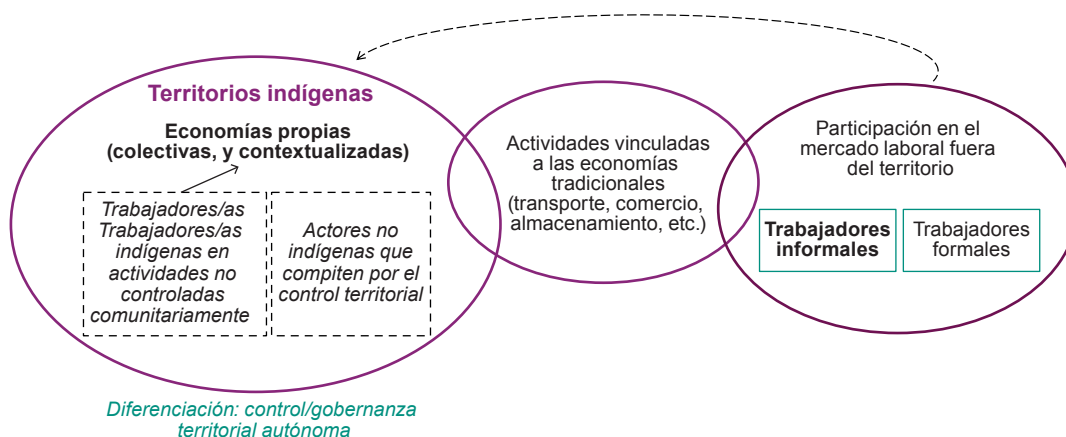
Algunos elementos que podrían contribuir a la reflexión y al establecimiento de consensos en la materia se señalan a continuación:

- Las economías propias de los Pueblos Indígenas tienen como meta asegurar el "buen con-vivir" de todos los seres que comparten —siguiendo formas consuetudinarias de relacionamiento social, político, simbólico, residencial y productivo— los territorios indígenas. En ellas pueden intervenir tanto los actores residentes en tales territorios como aquellos que, aun residiendo fuera de ellos, mantienen distintos grados de vinculación con las comunidades de origen, siempre y cuando los sistemas normativos propios no hayan prescrito su membresía.

¹¹⁶ Rivera Drago, Diana Carolina, 2020. La consulta previa: daño inmaterial y reparación: análisis desde la antropología jurídica en la comunidad indígena Iku. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.

- Las economías propias de los Pueblos Indígenas se organizan a partir de normas de derecho consuetudinario que establecen tanto mecanismos de acceso, transferencia y transmisión sobre los derechos de las tierras y sus recursos; como de administración de los bienes comunes, delimitando ámbitos de gestión de las unidades domésticas y de las comunidades como un todo.
- Aun cuando las economías propias de los Pueblos Indígenas tienen como referencia fundamental e imprescindible los territorios ancestrales, extienden su influencia más allá de sus jurisdicciones, a través, por un lado, de mecanismos de intercambio, cooperación y reciprocidad con otras comunidades indígenas; o, de mecanismos más o menos regulares de inserción en los circuitos de comercialización locales, regionales o nacionales. Y, por el otro, a través de la contribución material que hacen al sostenimiento de los sistemas productivos de las comunidades de origen quienes han emigrado a las ciudades.
- Pese a que los territorios tradicionales constituyen la base material de las economías propias, la viabilidad de su desarrollo depende de la existencia de robustos sistemas de gobernanza autónomos, que tienen como prerequisite el reconocimiento y protección jurídica de las tierras indígenas y el establecimiento de nuevos pactos político-sociales para la gestión de los recursos naturales disponibles en ellas.
- Algunos de los recursos, que nutren de manera complementaria las economías propias, pueden originarse a partir de la participación de integrantes de las comunidades en mercados laborales foráneos que se localizan u operan en los territorios indígenas, con o sin el consentimiento de las organizaciones, y sobre los cuales no existe control comunitario.
- Para asegurar la participación, en circuitos de intercambio o de mercado, las economías propias de los Pueblos Indígenas incluyen la provisión de servicios concomitantes como el transporte, el almacenamiento, la intermediación y el almacenamiento, los que pueden ser provistos internamente o que deben ser contratados a proveedores externos.
- Producto de la debilidad de los mecanismos de protección de los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas, en la mayoría de los territorios —ya sea que cuenten o no con reconocimiento jurídico— diversos actores, tanto estatales como privados, disputan a las comunidades el control territorial, ya sea al amparo de las normas y políticas nacionales vigentes; o, contraviniendo, intencionadamente, las leyes, en muchos casos con la anuencia o la omisión de los gobiernos. Este fenómeno es uno de los principales escollos a sortear en aquellos territorios que cuentan con reconocimiento y protección jurídica en los países de la región.

Diagrama 2
Economías propias de los pueblos indígenas: elementos para una definición



Fuente: Elaboración propia.

En este contexto, cuando la participación de ciudadanos indígenas en los mercados de trabajo, propios del modelo de desarrollo imperante, no trae aparejados mecanismos de vinculación con el bienestar de comunidades territorializadas, dicha participación no debiera ser considerada parte de las economías propias de los Pueblos Indígenas. En estos casos, lo que cabe es garantizar la dimensión individual del derecho al trabajo, sostenida en el principio de no discriminación.

Por último, una discusión, aún pendiente, es la referida al aporte del trabajo de cuidados a las economías propias de los Pueblos Indígenas, extendiendo los enfoques de marcado sello individual y antropocéntricos hacia enfoque más colectivos y “pachacéntricos”. Si el trabajo de cuidados involucra, en términos amplios, el conjunto de actividades que sostienen y producen el bienestar del conjunto de la sociedad, en el caso de los Pueblos Indígenas, debiera incluir, también, aquellas relativas al cuidado de los seres no humanos del universo indígena; así como los esfuerzos colectivos desplegados por las comunidades en defensa de sus territorios; las estrategias de conservación del patrimonio cultural indígena, incluida la transmisión intergeneracional de conocimientos y tecnologías propias; entre muchos otros elementos, que deben ser identificados y definidos por los Pueblos Indígenas.

VIII. Conclusiones y recomendaciones

Tras más de dos años de declarada la pandemia, la discriminación estructural que afecta a los Pueblos Indígenas de Abya Yala se vio exacerbada, pues no solo debieron enfrentar la crisis desde una posición desventajosa expresada en múltiples indicadores convencionales de bienestar, sino que, además, sus intereses y necesidades específicas han sido débilmente atendidas por las políticas implementadas por los gobiernos para enfrentar la crisis.

Conjuntamente, durante la crisis sociosanitaria se incrementó la invasión de los territorios indígenas y la expansión de actividades extractivas legales e ilícitas en ellos, producto tanto de políticas públicas que favorecieron los intereses empresariales, generalmente a expensas de los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas, como de un debilitamiento de las medidas gubernamentales de control y supervisión ambiental en el período. Con ello, los conflictos y la violencia que ya venía observándose en los territorios tradicionales en la mayoría de los países de la región alcanzaron niveles críticos durante la pandemia. En este escenario, los Pueblos Indígenas debieron redoblar las acciones colectivas en defensa de sus territorios, exponiéndose a mayores riesgos de contagio.

Sumado a ello, las restricciones a la movilidad y los confinamientos masivos se transformaron en una severa limitación para la implementación de consultas previas, lo que posibilitó la promulgación de múltiples normas que afectan —en ocasiones severamente— los derechos de los Pueblos Indígenas, principalmente en materia de derechos territoriales. En este ámbito, además, la pandemia repercutió en un estancamiento de los procesos de demarcación, titulación y saneamiento de las tierras indígenas.

Por otro lado, las medidas de mitigación del impacto socioeconómico de la pandemia entre los Pueblos Indígenas adoptadas por los gobiernos han sido escasas y fragmentarias y se han gestionado en un contexto de contracción del gasto fiscal orientado a estos pueblos. Por ello, los Pueblos Indígenas han debido implementar medidas autónomas de cooperación y reciprocidad para cubrir sus necesidades de subsistencia durante este período, que fueron particularmente exitosas en aquellas comunidades que ejercen control territorial, dependen en mayor medida de las actividades productivas tradicionales que se desarrollan en el contexto local y son menos dependientes del mercado para acceder a productos básicos. En la práctica, las políticas gubernamentales han asumido que los Pueblos Indígenas —en tanto grupo poblacional de alta vulnerabilidad—, debieron haber accedido a los diversos paquetes fiscales definidos para estos efectos. No obstante, son pocos los países de la región que han desglosado datos de acceso por pueblo de pertenencia, por lo que no es posible evaluar su real impacto.

Un elemento clave para una recuperación económica sostenible es que los Pueblos Indígenas, a través de la gobernanza autónoma de sus territorios, deben ser considerados actores estratégicos para enfrentar los desafíos derivados del cambio climático, rol que sus organizaciones han venido reivindicando en múltiples foros internacionales y que es avalado por las evidencias científicas disponibles. No obstante, continúan teniendo un rol todavía marginal en las agendas globales, regionales y nacionales en la materia; tienen un acceso precario y tutelado al financiamiento climático; e, incluso, enfrentan serias amenazas derivadas de la agenda de transición energética, ya que los planificadores no han considerado adecuadamente sus impactos sobre los modos de vida y el hábitat de los Pueblos Indígenas. Estas situaciones requieren la atención de los gobiernos, dado que la protección de los territorios indígenas —los que actúan como sumideros netos de carbón— tiene grandes potencialidades en el cumplimiento de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC), por tratarse de una medida más eficiente y rentable que otras medidas conservacionistas convencionales.

En materia de inserción laboral, los indicadores convencionales presentados refuerzan las tendencias que ya se observaban en la región: tasas de participación económica levemente más bajas entre los Pueblos Indígenas, en comparación con los trabajadores no indígenas, que pueden estar subestimadas por los sesgos en la información; trayectorias laborales que se inician a menor edad y se extienden hasta edades más avanzadas; mayor incidencia del trabajo informal, con las consecuencias negativas esperables en materia de protección social; un consistente patrón de discriminación salarial en todos los países para los que se dispone de información; y una situación particularmente desventajosa para las mujeres indígenas, entre otros elementos. Estos primeros hallazgos requieren un análisis pormenorizado en el que sea posible distinguir aquellas personas y comunidades indígenas que dependen más de las economías propias de aquellas más dependientes del mercado, para lo cual la producción de información pertinente sigue siendo uno de los grandes desafíos.

Desde un enfoque de derechos humanos, una agenda integral de recuperación económica pospandemia para los Pueblos Indígenas requiere atender a todos estos factores, para lo cual se debieran considerar, al menos, las siguientes medidas:

Generar condiciones políticas, normativas, institucionales y financieras habilitantes para la efectivización de los derechos colectivos de los pueblos indígenas

En este ámbito es necesario, en primer lugar, insistir en la urgencia de cerrar las brechas entre los marcos normativos nacionales y los estándares internacionales de derechos colectivos de los Pueblos Indígenas, como condición necesaria para su efectivización a través de políticas públicas. Esto supone iniciar procesos políticos y sociales que viabilicen reformas constitucionales que profundicen en el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos, principalmente en lo relativo, por un lado, a los derechos territoriales, que, al involucrar la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera, incluyen los derechos sobre los recursos naturales contenidos en las tierras indígenas; y, por el otro, a los derechos políticos en su doble dimensión: el derecho a la participación sistemática en la vida política de los Estados y el derecho al autogobierno o autonomía. El desafío, en el primer caso, es el establecimiento de escaños reservados para los Pueblos Indígenas en todos los órganos de representación popular y la definición de mecanismos de elección que respeten los procedimientos de representación propios de cada uno de estos pueblos; en el segundo, avanzar de manera sustantiva en la definición de entidades territoriales autónomas de los Pueblos Indígenas dentro de la división político administrativa de los Estados, con facultades de autogobierno y con financiamiento estatal para su gestión.

Para estos efectos, se requiere establecer mesas especiales de trabajo, en la que estén representados los Pueblos Indígenas, con el propósito de: a) identificar aquellas normas internas vigentes que imponen limitaciones o entran en contradicción con los derechos de estos pueblos, prestando particular atención a aquellas relativas a la explotación minera y de hidrocarburos, a los recursos hídricos y a la conservación y protección de la biodiversidad; b) acordar y proponer las medidas legislativas y administrativas necesarias

para cerrar las brechas identificadas; y, c) pactar una agenda estratégica para la implementación de las medidas, identificando actores involucrados, definiendo con precisión sus roles y estableciendo indicadores de seguimiento.

En segundo lugar, es necesario fortalecer la institucionalidad estatal responsable de las políticas públicas orientadas a garantizar los derechos de los Pueblos Indígenas, ampliando sus facultades, asegurando la dotación de personal suficiente para responder a los desafíos de la relación entre los estados y cada uno de los Pueblos Indígenas presentes en sus jurisdicciones; incrementando los presupuestos para el cumplimiento de sus funciones, con énfasis particular en los recursos asignados para resolver las reivindicaciones de tierras indígenas; y, estableciendo mecanismos permanentes de participación y representación de los Pueblos Indígenas en estas instituciones.

En tercer lugar, un desafío prioritario es establecer —con la participación de los Pueblos Indígenas— mecanismos expeditos y eficientes de demarcación, titulación y/o saneamiento de las tierras indígenas, resguardando que den cuenta de los componentes sustantivos de los derechos de los Pueblos Indígenas sobre la tierra; a saber, el carácter colectivo de la propiedad, su naturaleza originaria y su basamento en el derecho consuetudinario. Así como, destinar las partidas presupuestarias necesarias para su puesta en marcha y operación.

En cuarto lugar, es necesario asegurar en los presupuestos generales de los estados el financiamiento de políticas públicas que garanticen los derechos colectivos reconocidos a los Pueblos Indígenas, dando así cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 4 y 39 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que consagran su derecho a contar con asistencia financiera para el pleno disfrute de sus derechos, incluido el ejercicio de las funciones autónomas dentro de sus territorios. Para ello se debe avanzar en nuevos pactos fiscales que permitan incrementar sustantivamente los recursos hasta ahora asignados por los gobiernos para estos efectos. En esta materia, en los países que ya han reconocido regímenes autonómicos a los Pueblos Indígenas, se debieran considerar partidas presupuestarias específicas que posibiliten el ejercicio de sus facultades, así como avanzar hacia la gestión autónoma de los recursos por parte de estos pueblos.

Poner al centro de los objetivos y metas de recuperación económica los derechos de los pueblos indígenas y sus aportes a la mitigación de los efectos del cambio climático

Dada la fragmentaria e insuficiente información sobre los impactos socioeconómicos de la pandemia entre los Pueblos Indígenas, se requiere —en primer lugar— implementar, con la participación de los Pueblos Indígenas, evaluaciones en esta materia, considerando las realidades de todos los pueblos presentes en las jurisdicciones nacionales, las diferenciaciones territoriales, de género y generacionales, con el fin de priorizar respuestas estatales específicas para su mitigación. Para ello, es necesario, además, distinguir los nuevos escenarios que enfrentan las economías propias de los Pueblos Indígenas en los contextos tradicionales de aquellos que enfrentan los trabajadores y las trabajadoras indígenas en los ámbitos en los que predominan las relaciones de mercado.

Dado que todos los países han avanzado en la implementación de agendas de recuperación económica, que hasta ahora no ha considerado suficientemente los intereses de los Pueblos Indígenas, es necesario establecer mesas de trabajo entre los órganos estatales pertinentes y las organizaciones representativas indígenas de las áreas críticas de los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas que se pudieran ver afectados por ellas; y, establecer —cuando corresponda— mecanismos reparatorios de los derechos conculcados, de acuerdo con los estándares internacionales.

Los aportes de los Pueblos Indígenas a las economías nacionales hasta ahora son invisibilizados, por lo que es urgente diseñar metodologías consistentes y mecanismos oficiales para estimarlos, considerando no solo los recursos que generan las economías propias, sino también aquellos derivados de la explotación de los recursos naturales existentes en sus territorios. Igualmente, se debe avanzar hacia estimaciones sistemáticas y oficiales de las contribuciones de los Pueblos Indígenas a las metas nacionales de reducción de emisiones de CO₂.

Otro aspecto clave de una recuperación económica sostenible es la plena inclusión de los Pueblos Indígenas, a través de sus organizaciones representativas, en el diseño y la toma de decisiones de los fondos climáticos tanto a nivel nacional como internacional; así como garantizar el acceso directo de los Pueblos Indígenas al financiamiento climático, eliminando progresivamente del papel de agentes intermediarios y toda forma de tutelaje sobre la gestión de esos recursos, que impongan limitaciones a los Planes de Vida propios de los Pueblos Indígenas.

Para asegurar la materialización plena de los aportes de los Pueblos Indígenas a la mitigación de los efectos del cambio climático, es imprescindible asegurar jurídicamente los territorios indígenas y su gobernanza autónoma, para lo cual se debe avanzar progresivamente hacia la adopción de las medidas normativas y administrativas necesarias para suspender las concesiones de exploración y explotación industrial de los recursos naturales en los territorios indígenas, dado el importante papel que cumplen como sumideros netos de carbón. Igualmente, es urgente perfeccionar los mecanismos de consulta previa en todos los países, orientándolos a garantizar el consentimiento libre, previo e informado ante cualquier medida que pudiera afectar la integridad y el equilibrio ambiental, social o cultural en los territorios indígenas.

Ampliar las medidas para efectivizar los derechos de los pueblos indígenas en materia de información

La debilidad de los procesos de inclusión del enfoque étnico en los sistemas de información de los gobiernos quedó claramente develada durante la pandemia, no solo en materia de vigilancia epidemiológica, sino también en términos del acceso a programas de protección social. Por ello es necesario insistir en la urgencia de reforzar técnica y financieramente estos procesos, tanto en los censos de población, encuestas a hogares, censos agropecuarios y encuestas de empleo, asegurando la autoidentificación como criterio principal e incorporando variables que permitan una mejor aproximación a las diversas realidades en que desarrollan sus vidas los Pueblos Indígenas de cada país; así como desarrollar sistemas de información integrales sobre los derechos colectivos sustantivos de estos pueblos.

En este ámbito se requiere que en todos los países de la región se implementen políticas de datos abiertos como herramienta fundamental para aumentar la transparencia de la gestión pública en materia de derechos de los Pueblos Indígenas, considerando, por un lado, sus derechos territoriales, incluyendo datos georreferenciados respecto de, entre otros elementos, localización y estimación de la demanda de tierras indígenas, avances en los procesos de delimitación y titulación (superficie, acto administrativo, identificación de titulares de derechos), procesos de saneamiento, medidas de compensación por tierras enajenadas, etc.; y, por el otro, los intereses de terceros no indígenas, tanto públicos como privados, sobre los territorios indígenas, considerando información de todo proyecto extractivo —en cualquiera de sus fases— en estos territorios, incluida su localización, las evaluaciones ambientales, los derechos constituidos, las licencias otorgadas, los procesos de consulta previa desarrollados (actores involucrados, actas de acuerdos alcanzados, medidas de seguimiento, etc.), las sanciones por incumplimiento de las normas nacionales y las medidas de compensación adoptadas.

Por último, incluir en los presupuestos generales de los Estados un descriptor específico para el gasto público orientado a los Pueblos Indígenas y adoptar medidas pertinentes para que esta información sea de fácil acceso para las organizaciones de los Pueblos Indígenas.

Garantizar los derechos de los trabajadores indígenas en materia de contratación y condiciones de empleo

Para garantizar la protección de los Pueblos Indígenas en este ámbito es necesario adoptar medidas legislativas y administrativas para que los servicios estatales de inspección del trabajo cuenten con unidades especializadas para monitorear y erradicar toda forma de discriminación que afecte a los trabajadores asalariados indígenas tanto a nivel de contratación como de condiciones laborales, con especial énfasis en la discriminación salarial, el acceso a seguridad social y la participación sindical de

mujeres y hombres indígenas. Asimismo, es necesario que dichos servicios presten atención especial a las cadenas productivas en las que se presentan formas de trabajo forzoso o que pueden dar lugar a estas situaciones.

Conjuntamente, en los territorios de alta concentración de población indígena, los gobiernos, con la participación de los Pueblos Indígenas, debieran definir mecanismos especiales para la inclusión de trabajadores y trabajadoras indígenas en los programas de fomento al empleo; e, igualmente, avanzar progresivamente en el establecimiento de “cuotas” de contratación de trabajadores indígenas, tanto en la administración pública como en las licitaciones de proyectos de infraestructura pública. Para la concreción de estas medidas, se deberán implementar programas especiales de formación que los habiliten para ejercer los oficios requeridos en tales proyectos, resguardando la participación de las mujeres y los jóvenes indígenas en ellos.

Por otro lado, se requiere de la implementación de programas de formación y especialización de los y las trabajadores/as indígenas para asegurar su acceso a trabajos de mayor calificación. Tales programas deben ser definidos con la participación de sus organizaciones representativas, para avanzar progresivamente hacia su administración autónoma por parte de los Pueblos Indígenas.

Aprender de la experiencia, responder a la etapa actual de la pandemia y prepararse para nuevas crisis del mismo tipo

Pese a que la emergencia de una zoonosis de carácter pandémico, como el Sars-Cov-2, venía siendo alertada con antelación por organismos especializados, sorprendió a los gobiernos sin haber adoptado medidas para enfrentarla. Existen causas estructurales para el surgimiento de estas zoonosis, tales como el incremento de la demanda de proteínas animales; la intensificación insostenible de la agricultura; el incremento de la explotación de las especies silvestres; la explotación insostenible de los recursos naturales, en concomitancia con los procesos crecientes de urbanización y los cambios de uso del suelo; el incremento de los desplazamientos y la demanda de transporte; y, las alteraciones en el suministro de alimentos; todas ellas, por lo demás, directamente relacionadas con el cambio climático (PNUMA/ILRI, 2020). Mientras éstas no se reviertan, es necesario que los gobiernos estén preparados para eventos similares. En este sentido, las medidas propuestas para garantizar los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas y su inclusión estratégica en las agendas de mitigación del cambio climático constituyen elementos clave para su prevención.

Por otro lado, la gestión de la pandemia forzó una actualización del diagnóstico del déficit de las prestaciones de los sistemas públicos de salud en los territorios indígenas, que debe ser subsanado en el mediano plazo, considerando la inversión pública requerida en infraestructura, equipamiento y recursos humanos necesarios para enfrentar la postergación de muchos territorios indígenas en este ámbito; así como para el diseño e implementación de modelos interculturales de atención, gestión y financiamiento.

Próximamente la Organización Mundial de la Salud deberá definir si la Covid-19 continúa siendo considerada una emergencia sanitaria internacional, tras más de dos años de que fue declarada como tal. El descenso sostenido del número de muertes por esta causa en las últimas semanas hace plausible una decisión en este sentido. No obstante, el Sars-Cov-2 continúa circulando, por lo que es necesario persistir en las medidas de prevención para reducir el riesgo de transmisión. Desde el Consejo de Facilitación del Acelerador del Acceso a las Herramientas contra la Covid-19 (Acelerador ACT), junto con reconocer los grandes progresos en el control de la pandemia, se ha enfatizado en que continúa siendo una amenaza mundial, en particular para los grupos de alto riesgo en los países de ingresos más bajos, por lo que deben aún desplegarse esfuerzos para garantizar un acceso equitativo a las vacunas, los diagnósticos y los tratamientos.

En este contexto, se requiere, en el corto plazo, establecer mecanismos institucionalizados y permanentes de participación y representación de los Pueblos Indígenas en los órganos estatales que lideran la respuesta sanitaria a la pandemia a todo nivel, con el propósito de: a) Redoblar esfuerzos para

garantizar el acceso de las comunidades indígenas a los programas de inmunización, considerando campañas focalizadas en áreas de difícil acceso y estrategias comunicacionales pertinentes que favorezcan la adherencia de la población indígena; b) definir mecanismos locales de alerta temprana para monitorear la emergencia de nuevos focos de contagio, y articular -frente a ellas- respuestas sanitarias estatales con las que los propios Pueblos Indígenas han venido desarrollando a nivel local, para favorecer el éxito de las intervenciones; así como para identificar requerimientos de apoyo humanitario y/o sanitario específicos en cada caso; c) asegurar la coordinación de los equipos locales de salud con los especialistas médicos indígenas presentes en cada territorio, y, prestar asistencia técnica y financiera —cuando así sea requerido—, para la continuidad de su labor; y, d) fortalecer la oferta de prestaciones de salud pública, tanto en términos de dotación de personal, como de insumos y equipamiento, en los territorios indígenas para la detección temprana de focos de contagio.

Es también necesario fortalecer los sistemas de información de salud, considerando el importante aporte técnico que hicieron los Pueblos Indígenas al monitoreo del impacto de la pandemia y promoviendo espacios de diálogo para identificar los principales aprendizajes del proceso con el fin de mejorar los protocolos y lineamientos técnicos existentes en la materia, especialmente en lo relativo a la inclusión de entidades territoriales pertinentes, metodologías de recolección de datos y articulación con los liderazgos locales. Igualmente, es necesario mantener y profundizar la política de datos abiertos implementada en países como México, Perú y Colombia, que desglosaron datos sobre Covid-19 para Pueblos Indígenas, extendiéndola hacia todos los ámbitos de la vigilancia epidemiológica y la gestión sanitaria. En los demás países, generar procesos similares.

Bibliografía

- ACNUDH (Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2022), *Crisis y fragilidad de la democracia en el mundo*. Discurso de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Michelle Bachelet en Taller Inaugural para la Asociación Internacional de Universidades Jesuitas, Boston College.
- _____. (2021), *Situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela*. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. A/HRC/47/55 [en línea], <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/150/58/PDF/G2115058.pdf?OpenElement>.
- _____. (2020), *Independencia del sistema de justicia y acceso a la justicia, incluyendo violaciones a los derechos económicos y sociales en la República Bolivariana de Venezuela, y situación de los derechos humanos en la región del Arco Minero Arco Minero del Orinoco*. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. A/HRC/44/54 [en línea], <https://reliefweb.int/report/venezuela-bolivarian-republic/independencia-del-sistema-de-justicia-y-acceso-la-justicia>.
- ACT (Amazon Conservation Team) (2021), *Derechos colectivos vulnerados en pandemia* [en línea], <https://experience.arcgis.com/experience/9eec3ef12a4140e1bfd0f535377a5e30/page/Inicio/>.
- Agencia de Información Paraguay (2021), "Pueblos indígenas exigen un PGN 2022 que responda a problemáticas que los afectan" [en línea], <https://www.ip.gov.py/ip/pueblos-indigenas-exigen-un-pgn-2022-que-responda-a-problematicas-que-los-afectan/>.
- Agencia Pública (2020), Con Bolsonaro, las fincas se certificaron irregularmente en las Tierras Indígenas de la Amazonía [en línea], <https://apublica.org/2020/05/con-bolsonaro-las-fincas-se-certificaron-irregularmente-en-las-tierras-indigenas-de-la-amazonia/>.
- AIMA (Asociación Ecuatoriana de Industriales de la Madera) (2020), *Cifras Industria Forestal 2020* [en línea], <https://iila.org/wp-content/uploads/2021/04/AIMA-Cifras-2020.pdf>.
- Akhtar, S.; Conway, D.; Finch, M. y Altamirano, J.C. (2022), *Todo o nada: Cómo las tierras indígenas y comunitarias pueden llevar las contribuciones determinadas a nivel nacional al éxito o al fracaso* [en línea], <https://forestdeclaration.org/wp-content/uploads/2022/03/Todo-o-nada-tierras-de-los-PICL-y-NDC.pdf>.
- Alesina, A.; Michalopoulos, S.; Papaioannou, E. (2014), *Ethnic Inequality* [en línea], https://scholar.harvard.edu/files/alesina/files/ethnic_inequality_dec_2014.pdf.
- Alianza por los Derechos Humanos (2021a), Pronunciamiento Público. Comunidades indígenas y organizaciones de derechos humanos demandamos que la Corte Constitucional declare urgentemente la responsabilidad del Estado por la vulneración de derechos individuales, colectivos y de la naturaleza, por el derrame de petróleo del 07 de abril de 2020 [en línea], https://ddhhecuador.org/sites/default/files/documentos/2021-07/Pronunciamiento_Caso%20Derrame_Corte%20Constitucional_22.07.21.pdf.

- _____. (2021b), "Organizaciones indígenas y de derechos humanos demandan ante la Corte Constitucional retiro de decreto que amplía la extracción minera en Ecuador". Comunicado del 23 de noviembre de 2021 [en línea], https://ddhhecuador.org/sites/default/files/documentos/2021-12/Boletín%20de%20prensa%20Organizaciones%20Indígenas%20y%20de%20Derechos%20Humanos%20demandan%20ante%20la%20Corte%20Constitucional%20retiro%20de%20decreto%20que%20amplía%20la%20extracción%20minera%20en%20Ecuador.23.12.21_1.pdf.
- Alvarado, Ivania (2021), "Indígenas del pueblo Cabécar vuelven a lo ancestral con tecnología" [en línea], <https://distintaslatitudes.net/destacado/indigenas-cabecar-vuelven-a-lo-ancestral-con-tecnologia>.
- Álvarez, Martín (2020), "Vaca Muerta, pandemia y la vulneración del derecho indígena" [en línea], <https://olca.cl/articulo/nota.php?id=108183>.
- Amazon Watch (2022), "Una hoja de un libro antiguo. ¿Cómo la coalición LEAF permite el colonialismo del mercado de carbono?" [en línea], <https://amazonwatch.org/wp-content/uploads/2022/06/LEAF-Briefer-Spanish-6-6-2022.pdf>.
- APIB (Articulação dos Povos Indígenas do Brasil) (2022), "Panorama general de covid-19 dentro de la población indígena" [en línea], <https://emergenciaindigena.apiboficial.org/es/dados-covid-19-novo/>.
- _____. (2021), "Primavera indígena: movilización permanente por la vida y la democracia" [en línea], <https://apiboficial.org/2021/08/30/primavera-indigena-movilizacion-permanente-por-la-vida-y-la-democracia/?lang=es>.
- Arana, R. y Barrero, K. (2021), "Perú: Retrocesos en tiempos de COVID-19. Evaluación de los cambios en las salvaguardias sociales y ambientales en Perú durante la pandemia COVID-19 y las consecuencias para los pueblos indígenas y sus territorios" [en línea], https://www.forestpeoples.org/sites/default/files/documents/Peru%20Rollback%20report%20ES_1.pdf.
- Arceo-Gómez, E. O., & Torres, P. (2021), "Brechas salariales por autoidentificación indígena y rasgos lingüísticos en México". *Sobre México Temas De Economía*, 1(3) 129-161 [en línea], <https://doi.org/10.48102/rsm.vi3.94>.
- Areco, Abel y Arias, Abel (2021), "Protección contra los desalojos forzosos en Codehupy" (Ed.) *Derechos Humanos en Paraguay 2021* (pp. 299-314) [en línea], <https://ddhh2021.codehupy.org.py/>.
- Arellano, Astrid (2021), "Farmacias del bosque: mujeres indígenas rescatan plantas de la Amazonía para combatir el Covid y otras enfermedades". *Mongabay* 1 de diciembre de 2021 [en línea], <https://es.mongabay.com/2021/12/mujeres-indigenas-plantas-de-la-amazonia-combatir-covid-bosques/>.
- Arpi Mayta, R., y Arpi Quilca, L. (2018), *Desigualdad del ingreso laboral y nivel educativo entre grupos étnicos en el Perú*. *Comuni@cción*, 9(1) 56-67 [en línea], http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2219-71682018000100006&lng=es&tlng=es.
- Astudillo, J., Fernández, M. y Garcimartín, C. (2019), "La desigualdad de Panamá: su carácter territorial y el papel de la inversión pública" [en línea], https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La_desigualdad_de_Panam%C3%A1_su_car%C3%A1cter_territorial_y_el_papel_de_las_inversiones_p%C3%BAblicas.pdf.
- Banco Mundial (2021), *La resiliencia de los pueblos indígenas: apoyando soluciones propias* [en línea], <https://blogs.worldbank.org/es/voces/resiliencia-de-los-pueblos-indigenas-respaldar-las-soluciones-de-las-propias-comunidades>.
- Barfield, T. (2000), *Diccionario de Antropología*. México, Siglo Veintiuno Editores.
- Bazoberry, Oscar (2020), *Bolivia en los tiempos de Covid-19*. Adaptaciones de los sistemas agroalimentarios de la agricultura familiar, campesina y comunitaria [en línea], <https://ipdrs.org/index.php/publicaciones/libros/impreso/136>.
- Bedoya, L. (2012), "Brecha salarial para los indígenas en Colombia", Cali, Universidad del Valle [en línea], <http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/10893/3732/4/CB-0472513.pdf>.
- Bravo, E. (2021), "Energías Renovables, Selvas Vacías. Expansión de la energía eólica en China y la tala de balsa en el Ecuador" [en línea], <https://www.naturalezaconderechos.org/wp-content/uploads/2021/09/LA-BALSA-SE-VA.pdf>.
- Bravo, J. (2021), *Enfoque Laboral N°4*. "Radiografía laboral de los pueblos indígenas: análisis en base a la Encuesta CASEN 2020" [en línea], https://ocec.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2021/07/Enfoque-Laboral-4-VF_compressed.pdf.
- Burman, A. (2017), "The political ontology of climate change: moral meteorology, climate justice, and the colonality of reality in the Bolivian Andes", *Journal of Political Ecology* 24(1) p.921-930. doi: <https://doi.org/10.2458/v24i1.20974> [en línea], <https://journals.librarypublishing.arizona.edu/jpe/article/2034/gallery/2293/view/>.

- _____. (2012), "Places to think with, books to think about: Words, experience and the decolonization of knowledge in the Bolivian Andes". *Human Architecture* 10(1):101-120.
- Calí, Francisco (2021), *Los pueblos indígenas y la recuperación de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, José Francisco Calí Tzay. A/HRC/48/54 [en línea], <https://www.ohchr.org/es/calls-for-input/2021/covid-19-recovery-call-inputs-mandate-special-rapporteur-rights-indigenous>.
- Cancillería de Colombia (2020), "La protección de los derechos humanos durante y después de la COVID-19". Cuestionario conjunto de los titulares de mandatos de los procedimientos especiales [en línea], https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Racism/WGEAPD/JointQuestionnaire_SP.docx.
- Cárdenas, A. (2020), "Sarayaku y las comunidades de la cuenca del Bobonaza intentan combatir al coronavirus con medicina ancestral", *El Universo*, Quito, 29 de junio [en línea], <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/06/29/nota/7888926/sarayaku-comunidades-cuenca-bobonaza-combaten-coronavirus-su-propia/>.
- Carranza Barona, C. (2013), "Economía de la Reciprocidad: Una aproximación a la Economía Social y Solidaria desde el concepto del don". *Revista Otra Economía*, 7(12) 14-25. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, sede Ecuador [en línea], <https://revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/otra.2013.712.02/1557>.
- Cazar, Diego (2021), "Alerta roja: la fiebre de la madera balsa en Ecuador ya es detectada por los satélites" [en línea], <https://es.mongabay.com/2021/07/madera-balsa-ecuador-deforestacion-amazonia/>.
- CDPI (Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México) (2015), "Análisis del Presupuesto para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas", México: Secretaría de Gobernación [en línea], https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32221/presupuesto_2_.pdf.
- CEACR (Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones) (2022), Solicitud directa (CEACR) -Adopción: 2021, Publicación: 110ª reunión CIT (2022) [en línea], https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_COUNTRY_ID:4120354,102675.
- CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) (2021), Pueblos indígenas y territorios. *Información sobre Argentina relativa al seguimiento de las observaciones finales sobre su cuarto informe periódico* [en línea], <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2021/02/Informaci%C3%B3n-sobre-Argentina-relativa-al-seguimiento-de-las-observaciones-finales-sobre-su-cuarto-informe-peri%C3%B3dico.pdf>.
- CEFP (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas) (2021), "Evolución de los recursos federales aprobados para el desarrollo de la población indígena, 2018-2021". Nota informativa [en línea], <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2021/notacefp0572021.pdf>.
- _____. (2017), "Desarrollo integral de los pueblos indígenas en 2017", México: Cámara de Diputados [en línea], <https://cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2017/notacefp0122017.pdf>.
- CEIUC (Centro de Estudios Internacionales de la Universidad Católica) (2022), "Riesgo político América Latina 2022" [en línea], http://centroestudiosinternacionales.uc.cl/images/publicaciones/publicaciones-ceiuc/Riesgo-Politico-America-Latina-2022-_compressed.pdf.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022a), "Los impactos sociodemográficos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe" (LC/CRPD.4/3) Santiago, 2022 [en línea], https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47922/S2200159_es.pdf.
- _____. (2022b), "Lecciones y desafíos de la pandemia por COVID-19 para las encuestas de hogares en América Latina", en *Temas Estadísticos de la CEPAL* [en línea], https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47988/1/S2200354_es.pdf.
- _____. (2014), *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos. Síntesis* (LC/L.3902) Santiago, noviembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y otros (2020), "El impacto del COVID-19 en los pueblos indígenas de América Latina-Abya Yala: entre la invisibilización y la resistencia colectiva", Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/171) Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2020.
- Chaves, N. (2022), *Segundo Informe de agresiones y violaciones a los Derechos Humanos contra los pueblos originarios en la Zona Sur de Costa Rica*, enero-diciembre 2021 [en línea], https://drive.google.com/file/d/1oFndoyrN2VVSNSLVFLVKKX_PgOq9C_aq/view.
- _____. (2021), *Informe de agresiones y violaciones a los Derechos Humanos contra los pueblos originarios en la Zona Sur de Costa Rica*, enero-diciembre 2020, 1 ed.— San José, C.R.: Voces Nuestras [en línea], <https://ia801008.us.archive.org/13/items/informe-CLSS/informe-CLSS.pdf>.

- Chirapaq, Centro de Culturas Indígenas del Perú (2015), "Las mujeres indígenas y la economía. Contribución no remunerada de las mujeres indígenas a la economía familiar y comunitaria en el Perú y en Guatemala", Serie Investigación/9, ISBN: 978-9972-679-78-0.
- Choquehuanca, D. (2012), "Suma qamaña: vivir bien, no mejor", Agenda Latinoamericana Mundial 2012 [en línea], <http://www.servicioskoinonia.org/agenda/archivo/obra.php?ncodigo=760>.
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) (2022), *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2021*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64 2 6 rev. 1 mayo 2022 [en línea], <https://www.oas.org/es/CIDH/informes/IIA.asp?Year=2021>.
- _____. (2021), *Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 413. 28 diciembre 2021 [en línea], <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/LibreDeterminacionES.pdf>.
- _____. (2020a), Resolución Núm. 1/2020 "Pandemia y derechos humanos en las Américas" [en línea], <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>.
- _____. (2020b), Resolución Núm. 67/2020 "Medida cautelar No. 306-20. Familias indígenas maya Poqomchi' de las Comunidades Washington y Dos Fuentes respecto de Guatemala, 14 de octubre de 2020" [en línea], <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2020/67-20mc306-20-gua.pdf>.
- CIIR (Centro de Estudios Interculturales e Indígenas) (2021), "COVID-19 y Pueblos indígenas y Afrodescendiente en Chile: Determinantes sociales y factores culturales para políticas públicas pertinentes" [en línea], Santiago de Chile, diciembre <http://www.ciir.cl/ciir/wp-content/uploads/2021/04/LibroCovid2-ConMapas-2-B-1.pdf>.
- CIMI (Conselho Indigenista Missionário) (2022), *Relatório Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil*. Datos de 2021 [en línea], <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-violencia-povos-indigenas-2020-cimi.pdf>.
- _____. (2021a), *Relatório "Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil"*. Datos de 2020 [en línea], <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-violencia-povos-indigenas-2020-cimi.pdf>.
- _____. (2021b) Nota técnica. Portaria Nº 04 da Fundação Nacional do Índio: fixação de critérios de heteroidentificação da pessoa indígena [en línea], <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2021/02/nota-tecnica-res-funai-04-2021.pdf>.
- _____. (2021bc), "STF suspende resolução da Funai que restringia autodeclaração indígena" [en línea], <https://cimi.org.br/2021/03/stf-suspende-resolucao-funai-restringia-autodeclaracao-indigena/>.
- CIT (Confederación Indígena Tayrona) (2017), *Protocolo autónomo -mandato del pueblo arhuaco para el relacionamiento con el mundo externo, incluyendo la consulta y el consentimiento previo, libre e informado* [en línea], <https://www.hchr.org.co/wp/wp-content/uploads/2021/06/PROTOCOLO-AUTONOMO-PUEBLO-ARHUACO.pdf>.
- CNA (Confederación Nacional Agraria) (2020), "Ministerio de Economía y Finanzas amenaza el derecho a la consulta previa y la libre determinación de los pueblos indígenas u originarios del Perú" [en línea], <https://www.cna.org.pe/ministerio-economia-finanzas-amenaza-derecho-la-consulta-previa-la-libre-determinacion-los-pueblos-indigenas-u-originarios-del-peru/>.
- CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento) (2022), "2021, el año con mayor número de víctimas de desplazamiento en 5 años" [en línea], <https://codhes.wordpress.com/2021/12/22/2021-el-ano-con-mayor-numero-de-victimas-de-desplazamiento-en-5-anos/#:~:text=2021%20es%20el%20a%C3%B1o%20con,2020%3A%2035.864>.
- _____. (2021a), "Desplazamiento Forzado en Colombia ¿Qué pasó en 2020?" [en línea], <https://codhes.wordpress.com/2021/02/16/desplazamiento-forzado-en-colombia-que-paso-en-2020/>.
- _____. (2021b), *El Reto Ante la Tragedia Humanitaria del Desplazamiento Forzado*. Impacto de la pandemia en las víctimas del delito de desplazamiento forzado [en línea], https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PAooZB3T.pdf.
- COICA (Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica) (2022a), "Derrame de crudo en Ecuador genera desastres en los pueblos indígenas amazónicos" [en línea], <https://coicamazonia.org/derrame-de-crudo-en-ecuador-genera-desastres-en-los-pueblos-indigenas-amazonicos/>.
- _____. (2022b), "Pronunciamento de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica en el Marco del Foro de Bosques Tropicales de Oslo 2022" [en línea], <https://coicamazonia.org/pronunciamento-de-las-organizaciones-indigenas-de-la-cuenca-amazonica-en-el-marco-del-foro-de-bosques-tropicales-de-oslo-2022/>.
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2021), *El Reto Ante la Tragedia Humanitaria del Desplazamiento Forzado. Impacto de la pandemia en las víctimas del delito de desplazamiento forzado* vol. 18 [en línea], https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PAooZB3T.pdf.

- CONADEH (Comisión Nacional de Derechos Humanos) (2022), La defensora del pueblo de Honduras, Blanca Izaguirre, hace un llamado urgente y enérgico a respetar los derechos humanos de las personas indígenas de la comunidad "Tierras del Padre" [en línea], <https://www.conadeh.hn/la-defensora-del-pueblo-de-honduras-blanca-izaguirre-hace-un-llamado-urgente-y-energico-a-respetar-los-derechos-humanos-de-las-personas-indigenas-de-la-comunidad-tierras-del-padre/>.
- CONADI (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena) (2021a), "Ministerio de Desarrollo Social y BID firman convenio de cooperación técnica por US\$500 mil para promover la economía de los pueblos indígenas" [en línea], <https://www.conadi.gob.cl/noticias/ministerio-de-desarrollo-social-y-bid-firman-convenio-de-cooperacion-tecnica-por-us500-mil-para-prom>.
- ____ (2021b), "Tienda Txaftin CONADI de Mall Plaza Los Dominicos recibe premio a la Innovación Social" [en línea], <http://www.conadi.gob.cl/noticias/tienda-txaftin-conadi-de-mall-plaza-los-dominicos-recibe-premio-a-la-innovacion-social>.
- ____ (2020), Feria Virtual Txaftin CONADI [en línea] <http://www.conadi.gob.cl/feria-virtual-txaftin-conadi>.
- CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador) (2021), Resoluciones del Consejo Ampliado CONAIE [en línea], 22 de octubre <https://conaie.org/2021/10/23/resoluciones-del-consejo-ampliado-conaie-22-de-octubre-2021/>.
- Contraloría General de la República (2022), "Contraloría advierte sobre baja asignación de recursos (4.8%) para cumplir acuerdos del Plan Nacional de Desarrollo con poblaciones afro e indígenas del país". Comunicado de prensa 098 [en línea] <https://www.contraloria.gov.co/es/w/contralor%C3%ADa-advierte-sobre-baja-asignaci%C3%B3n-de-recursos-4.8-para-cumplir-acuerdos-del-plan-nacional-de-desarrollo-con-poblaciones-afro-e-ind%C3%ADgenas-del-pa%C3%ADs>.
- CooperAction (2020), "Señor Ministro: Acuerdo previo no es igual que Consulta previa" [en línea], 24 de noviembre en <https://cooperaccion.org.pe/senor-ministro-acuerdo-previo-no-es-igual-que-consulta-previa/>.
- COPROFAM (Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosur Ampliado)/ONAC Paraguay (Organización Nacional Campesina) (2020), Gobierno destina USD 25 millones a programa de emergencia para la agricultura familiar campesina e indígena [en línea], 2 de julio <https://coprofam.org/2020/07/02/gobierno-destina-usd-25-millones-a-programa-de-emergencia-para-la-agricultura-familiar-campesina-e-indigena/>.
- Cord y Pizarro (2021), "La resiliencia de los pueblos indígenas: apoyando soluciones propias" [en línea], <https://blogs.worldbank.org/es/voces/resiliencia-de-los-pueblos-indigenas-respalda-las-soluciones-de-las-propias-comunidades>.
- Corte Constitucional de Colombia (2018), Sentencia SU123/18. ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA [en línea], <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU123-18.htm>.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas) (2020), *Brecha salarial de género en Colombia* [en línea], <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/nov-2020-brecha-salarial-de-genero-colombia.pdf>.
- Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina (2020), "La protección de los derechos humanos durante y después de la COVID-19". Cuestionario conjunto de los titulares de mandatos de los procedimientos especiales [en línea], https://www.ohchr.org/sites/default/files/Defensor_del_Pueblo_ARGENTINA.docx.
- Defensoría del Pueblo del Perú (2021), Dificultades en el proceso de vacunación contra COVID-19 en comunidades indígenas, Oficio N° 123-2021-DP/AMASPPI/PPI [en línea], <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/06/Oficio-N%C2%B0-123-2021-MINSA-sobre-vacunaci%C3%B3n-a-comunidades.pdf> [28 de junio de 2021].
- ____ (2018), El largo camino hacia la titulación de las comunidades campesinas y nativas, Lima, diciembre [en línea], <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/01/Informe-de-Adjunt%C3%ADa-N%C2%BA-002-2018-DP-AMASPPI-PPI.pdf>.
- Del Popolo, F. (ed.) (2017), *Los pueblos indígenas en América (Abya Yala): desafíos para la igualdad en la diversidad*, Libros de la CEPAL, N° 151 (LC/PUB.2017/26) Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- DESA (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales) (2021), *State of the world's indigenous peoples: rights to lands, territories and resources*, 5th Volume [en línea] <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2021/03/State-of-Worlds-Indigenous-Peoples-Vol-V-Final.pdf>.

- De Sousa Santos B., (2011), *Introducción: Las Epistemologías del Sur* [en línea], http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/INTRODUCCION_BSS.pdf.
- _____. (2010), *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. La Paz: Plural.
- _____. (2000), *Crítica de la Razón Indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*, Bilbao: Editora Desclée de Brouwer.
- De Sousa Santos B., Arriscado Nunes, J., y Meneses, M.P. (2007), *Opening up the canon of knowledge and recognition of difference*. In de Sousa Santos, B. (ed.) *Another knowledge is possible: beyond Northern epistemologies*. London: Verso.
- Díaz et al. (2017), "Los recursos de la Asignación Especial del SGP para Resguardos y el reto para los pueblos indígenas en el ejercicio de la función pública" [en línea], https://www.contraloria.gov.co/social/-/asset_publisher/osad/document/id/969908.
- Ding et al (2016), "Beneficios Climáticos, Costos de Tenencia. Razones económicas para asegurar los derechos de las tierras indígenas en el Amazonas" [en línea], https://files.wri.org/d8/s3fs-public/Climate_Benefits_Tenure_Costs_ES.pdf.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación de Colombia) (2017), "Asignación especial del Sistema General de Participaciones para resguardos indígenas, una propuesta de distribución" [en línea], <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20policas/Documentos%20GFT/Bolet%C3%ADn%20resguardos%20ind%C3%ADgenas.pdf>.
- Dominish, E., Florin, N. and Teske, S. (2019), "Responsible Minerals Sourcing for Renewable Energy". Report prepared for Earthworks by the Institute for Sustainable Futures, University of Technology Sydney [en línea], https://earthworks.org/assets/uploads/2019/04/MCEC_UTS_Report_lowres-1.pdf.
- Durán, G. y M. Kremerman (2015), "Despojo salarial y pueblos originarios: panorama actual del valor del trabajo usando la encuesta CASEN", Estudios de la Fundación Sol, Santiago, Fundación Sol, [en línea], Santiago de Chile, diciembre https://fundacionsol.cl/cl_luzit_herramientas/static/wp-content/uploads/2015/12/Despojo-salarial-y-Pueblos-Originarios-Diciembre-2015.pdf.
- Echeverría, J. (2012), *Criminalización de la protesta social*, Ginebra, Comisión Internacional de Juristas (CIJ).
- El Tribuno (2020), Carta de los indígenas del norte de Salta al presidente de la nación argentina [en línea], 5 de septiembre, <https://www.tribuno.com/salta/nota/2020-9-5-10-3-0-carta-de-los-indigenas-del-norte-de-salta-al-presidente-alberto-fernandez>.
- ENDEPA (Equipo Nacional de Pastoral Aborigen) (2021), "Nueva prórroga de la Ley 26160" [en línea], <https://www.endepa.org.ar/contenido/INFORME-ESPECIAL-PRORROGA-LEY-26160-270821.pdf>.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2021), "Los pueblos indígenas y tribales y la gobernanza de los bosques. Una oportunidad para la acción climática en América Latina y el Caribe" [en línea], <https://www.fao.org/3/cb2953es/cb2953es.pdf>.
- _____. (2020), "COVID-19 and indigenous peoples". [en línea], Rome. <https://doi.org/10.4060/cag106en>.
- Ferro, C. (2021), Las hélices de los aerogeneradores disparan las ventas de madera de balsa [en línea], <https://www.unav.edu/web/global-affairs/las-helices-de-los-aerogeneradores-disparan-las-ventas-de-madera-de-balsa>.
- FILAC (Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas) (2022), Piden acciones concertadas para avanzar en la implementación de los derechos de los pueblos indígenas [en línea], 13 septiembre <https://www.filac.org/piden-acciones-concertadas-para-avanzar-en-la-implementacion-de-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas/>.
- Finer M, Mamani N (2022), Deforestación y Fuegos en la Amazonía 2021. MAAP: 153. (MAAP Proyecto Monitoreo de la Amazonía Andina), [en línea], mayo <https://www.maaproject.org/2022/amazonia-deforest-fuegos-2021/>.
- _____. (2020) Deforestación en la Amazonía 2020 (Final). MAAP: 136., [en línea], abril <https://www.maaproject.org/2021/amazon-2020/>.
- Flores, Siwi (2019), "Discriminación en el mercado laboral de pueblos indígenas y afrodescendientes en el Ecuador Período 2009-2017" [en línea], <https://repositorio.usfq.edu.ec/bitstream/23000/8032/1/141631.pdf>.
- Forest Peoples Programme (2021), Retroceso en salvaguardas sociales y ambientales en nombre de la Covid-19 [en línea], <https://www.forestpeoples.org/sites/default/files/documents/Rolling%20Back%20Social%20and%20Environmental%20Safeguards%20-%20Español%20FINAL.pdf>.

- FOSDEH (Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras) (2020), "El abandono tiene rostro y consecuencias. La respuesta estatal Covid-19 profundiza la exclusión de pueblos indígenas y negros desde la perspectiva de derechos humanos" [en línea], https://fosdeh.com/wp-content/uploads/2020/08/2020_fosdeh_el_abandono_tiene_rostro.pdf.
- FUNAI (Fundação Nacional do Índio) (2021), Demarcação. Demarcacao-de-terras-indigenas [en línea], 10 de marzo <https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/demarcacao-de-terras-indigenas>.
- Fundación Rainforest (2021), Falling short Donor funding for Indigenous Peoples and local communities to secure tenure rights and manage forests in tropical countries (2011–2020) [en línea], Oslo https://d5i6isoeze552.cloudfront.net/documents/Publikasjoner/Andre-rapporter/RFN_Falling_short_2021.pdf?mtime=20210412123104.
- García, H., García, W., y Curcio, C. (2020), "Interpretación del significado de envejecer en dos comunidades indígenas de la región andino-amazónica colombiana desde el interaccionismo simbólico (Cosmovisión)" [en línea], <https://congresosalap.com/alap2020/resumos/0001/PPT-eposter-trab-aceito-0025-1.PDF>.
- García, P., y Argüello, S. (2012), "Economía indígena en la comunidad de wasakín, municipio de Rosita, RAAN". En *Revista Ciencia e Interculturalidad*. Volumen 11, Año 5, No. 2, julio -[en línea], diciembre <https://www.camjol.info/index.php/RCI/article/view/962>.
- GATC (Alianza Global de Comunidades Territoriales) (2021), Cumbre Mundial de Líderes: Pueblos indígenas y comunidades locales deben ser parte de mecanismos financieros anunciados para asegurar la tenencia de la tierra en la lucha contra el cambio climático [en línea], Glasgow, noviembre <https://apiboficial.org/2021/11/02/world-leaders-summit-indigenous-peoples-and-local-communities-should-be-part-of-announced-financial-mechanisms-to-secure-land-tenure-in-the-fight-against-climate-change/?lang=en>.
- Gómez, L. (2022), "Gastar lo recaudado: Ingresos fiscales vs Ejecución presupuestaria" [en línea], <https://www.ciudadaniaydesarrollo.org/projects/gastar-lo-recaudado-ingresos-fiscales-vs-ejecucion-presupuestaria/>.
- Grosfoguel, R., (2013), "The structure of knowledge in Westernized universities: epistemic racism/sexism and the four genocides/epistemicides of the Long 16th Century". *Human Architecture* 10(1):73-90.
- Gundermann, H. y Göbel, B. (2018), "Comunidades Indígenas, Empresas del Litio y sus Relaciones en el Salar de Atacama" [en línea], https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=So717-73562018000300471&script=sci_arttext#:~:text=En%20el%20llamado%20%E2%80%99Ctri%C3%A1ngulo%20del,con%20la%20miner%C3%ADa%20de%20salares.
- Hernández, Y., y Orozco, I. (2019), "Reciprocidad entre ancianos indígenas. El otro lado de las redes sociales de apoyo". En *Visioni LatinoAmericane è la rivista del Centro studi per l'America Latina*, Anno XI, Numero 20, Gennaio, Issn 2035-6633. DOI: 10.13137/2035-6633/22533 [en línea], https://www.openstarts.units.it/bitstream/10077/22533/3/VLA_20_2019_Delgado_Mares.pdf.
- ICEFI (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales) (2017), "Inversión pública en pueblos indígenas según el presupuesto ejecutado en 2015" [en línea], https://mail.icefi.org/sites/default/files/inversion_en_pueblos_indigenas_o.pdf.
- IDEA (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral) (2021), "El estado de la democracia en el mundo 2021" [en línea] <https://www.idea.int/gsod-2021/sites/default/files/2021-12/estado-de-la-democracia-en-el-mundo-2021-resumen.pdf>.
- INAI (Instituto Nacional de Asuntos Indígenas) (2021), "Protocolo para la aplicación de la ley 26160" [en línea], <https://www.argentina.gob.ar/noticias/protocolo-para-la-aplicacion-de-la-ley-26160>.
- INDI (Instituto Paraguayo del Indígena) (2021), "Plan Nacional de Pueblos Indígenas" [en línea], https://www.indi.gov.py/application/files/8716/1903/8084/Plan_Nacional_Pueblos_Indigenas_-_version_digital.pdf.
- INPE (Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales) (2021), "Estimativa de desmatamento por corte raso na Amazônia Legal para 2021 é de 13.235 km²". Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) [en línea], São José dos Campos, 27 de octubre <https://www.gov.br/inpe/pt-br/assuntos/ultimas-noticias/divulgacao-de-dados-prodes.pdf>.
- INPI (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas) (2021), "Programa para el bienestar integral de los pueblos indígenas" (PROBIP) [en línea]: <https://www.inpi.gob.mx/focalizada/2021/probipi/economia/index.html>.
- ____ (2020), "Programa para el Fortalecimiento Económico de los Pueblos y Comunidades Indígenas" [en línea], <https://www.inpi.gob.mx/focalizada/2020/proeci/index.html>.

- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) (2022), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge University Press. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, 3056 pp., doi:10.1017/9781009325844.
- ____ (2022), "Mitigation of climate change". *Climate Change 2022. Working Group III contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [en línea]. Octubre 2021 https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_Full_Report.pdf.
- IPS (Instituto de Previsión Social) (2015), "Situación previsional y de seguridad social en pueblos originarios, desde la identificación de inequidades, brechas y barreras de género". Informe estudio [en línea], Santiago, diciembre 2015 <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/59034/1/SituacionPrevisionalSeguridadSocialPueblosOriginarios.pdf>.
- ISF (Institute for Sustainable Futures) (2019), "Responsible minerals sourcing for renewable energy" [en línea], https://earthworks.org/assets/uploads/2019/04/MCEC_UTS_Report_lowres-1.pdf.
- IWGIA (International Work Group for Indigenous Affairs) (2022), *El Mundo Indígena 2022*, 36ª edición [en línea], abril <https://iwgia.org/en/documents-and-publications/documents/indigenous-world/spanish/602-iwgia-libro-el-mundo-indigena-2022-esp/file.html>.
- ____ (2021) *El Mundo Indígena 2021*, 35ª edición [en línea], abril https://iwgia.org/doclink/iwgia-libro-el-mundo-indigena-2021-esp/eyJoeXAiOiJKV1QiLCJhbGciOiJIUzI1NiJ9.eyJzdWUiOiJpd2dpYS1saWJyby1lbC1tdW5kby1pbmRpZzZuYSoyMDIxLWVzcGlzImhhdCI6MTYyODgzOTcwNiwiZXhwIjoxNjI4OTI2MTA2fQ.LkgebQC_HjY4zBp8ROgQ2gNi8b2PyjIEDtiPTREy4dE.
- ____ (2020), *El Mundo Indígena 2020*, 34ª edición [en línea], abril https://iwgia.org/images/yearbook/2020/IWGIA_El_Mundo_Indigena_2020.pdf.
- Jahá Japolí, Plataforma ciudadana de vigilancia y acción contra la desigualdad (2020), "Un Presupuesto sin la Gente. Análisis y propuesta para el Presupuesto General de Gastos 2020" [en línea], Asunción <https://www.cde.org.py/wp-content/uploads/2019/11/Un-presupuesto-sin-la-gente-2019.pdf>.
- Jáuregui y Ávila (2020), *¿Cambios desiguales? La transición de la escuela al trabajo en los jóvenes de Chiapas*. En Rangel y otros (coord.) *La política social de México en tiempos de desigualdad. Causas estructurales y sus efectos en la población*. Pearson Educación de México, S.A. de C.V..
- Kapé-Kapé (2019), "Informe: Adulto Mayor Indígena Amazonas, Bolívar y Delta Amacuro" [en línea], Venezuela https://kape-kape.one/wp-content/uploads/pdf/ADULTO_MAYOR_INDIGENA_2019.pdf.
- Kaplan, Hillard S., y otros (2020), Voluntary collective isolation as a best response to COVID-19 for indigenous populations? A case study and protocol from the Bolivian Amazon, *The Lancet Public Health* [en línea], mayo 15, Lancet 2020; 395: 1727–34 <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736%2820%2931104-1>.
- Langlois, Jill (2020), "La pérdida de ancianos por la COVID-19 pone en peligro a las lenguas indígenas de Brasil" [en línea], 18 de noviembre <https://www.nationalgeographicla.com/historia/2020/11/la-perdida-de-ancianos-por-la-covid-19-pone-en-peligro-a-las-lenguas-indigenas-de-brasil>.
- Latinobarómetro (2021), *Informe Latinobarómetro 2021. Adiós a MACONDO* [en línea], Santiago de Chile <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>.
- Leff, E., (2007), "La Complejidad Ambiental", Polis [en línea], 16 | 2007 [31 julio 2012], consultado el 20 agosto 2022. URL: <http://journals.openedition.org/polis/4605>.
- ____ (2006), "Aventuras de la Epistemología Ambiental: de la articulación de ciencias al diálogo de saberes" [en línea], México DF 24 de mayo <http://www.ceapedi.com.ar/imagenes/biblioteca/libreria/299.pdf>.
- López, D. (2022), Presentación Seminario "Impacto de la pandemia de covid-19 en las economías y el bienestar de los pueblos indígenas: desafíos para garantizar sus derechos colectivos en la agenda de recuperación postpandemia" Santiago de Chile, 12 y 13 de julio.
- Lustig, N. (2015), "Fiscal Policy and Ethno-Racial Inequality in Bolivia, Brazil, Guatemala And Uruguay" [en línea], New Orleans marzo http://www.ecineq.org/ecineq_lux15/FILESx2015/CR2/p69.pdf.
- Lustig, N., J. Morrison y A. Ratzlaff (2019), "¿Cómo dividimos la cuenta?: impuestos y gasto público para cerrar brechas étnicas y raciales en América Latina", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Martínez, Mónica (2020), "La autonomía indígena en tiempos de pandemia. Panamá, la Comarca de Gunayala y la Covid-19". En *Revista Catalana de Dret Ambiental* Vol. XI núm. 2 (2020): 1-8 [en línea], Barcelona, noviembre <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/2946/3031>.

- MEF (Ministerio de Economía y Finanzas) (2018), "Informe de ejecución del programa de inversiones públicas no financieras Vigencia-2017" [en línea], Panamá, julio <https://www.mef.gob.pa/inversiones-publicas-no-financieras/>.
- Meliá, Bartomeu (1988), "Ñande reko, nuestro modo de ser. Cuadernos de Investigación 30". CIPCA. La Paz, Bolivia.
- Mesoamerican Alliance of Peoples and Forests (2020), "Tejedores de conocimiento": aprovechar lo virtual para proveer seguridad alimentaria real [en línea], Cambridge enero <https://www.culturalsurvival.org/es/publications/cultural-survival-quarterly/tejedores-de-conocimiento-aprovechar-lo-virtual-para#:~:text=As%C3%AD%20funciona%20el%20%22Estanco%22%20Ind%C3%ADgena,la%20pandemia%20del%20COVID%2D19.>
- Ministerio de Cultura de la República de Argentina (2021), "MANTA: un incentivo a la producción artesanal argentina sin precedentes" [en línea], Buenos Aires, febrero <https://www.cultura.gob.ar/impacto-del-programa-manta-en-todo-el-pais-10115/#:~:text=MANTA%3A%20un%20incentivo%20a%20la%20producci%C3%B3n%20artesanal%20argentina%20sin%20precedentes,-10%20de%20Febrero&text=Con%20una%20inversi%C3%B3n%20de%20130, en%20un%20contexto%20hist%C3%B3rico%20in%C3%Agdito.>
- MIDESO (Ministerio de Desarrollo Social y Familia) (2021), "Informe Ingreso Familiar de Emergencia", [en línea], Santiago de Chile, junio [https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/ife/210630_INFORME_IFE_JUNIO_2021_VF\(1\).pdf](https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/ife/210630_INFORME_IFE_JUNIO_2021_VF(1).pdf).
- Ministerio de Energía y Minas de Ecuador (2021), "La nueva política petrolera, contemplada en el Decreto 95, fue socializada en Guayaquil ante autoridades, representantes de la academia y gremios de profesionales" [en línea], Guayaquil, 25 de agosto <https://www.recursosyenergia.gob.ec/la-nueva-politica-petrolera-contemplada-en-el-decreto-95-fue-socializada-en-guayaquil-ante-autoridades-representantes-de-la-academia-y-gremios-de-profesionales/>.
- Ministerio de Gobierno de Panamá (2018), "MEF y el Banco Mundial firman préstamo para plan de desarrollo de los pueblos indígenas" [en línea], Panamá, 13 de junio <https://www.mingob.gob.pa/mef-y-el-banco-mundial-firman-prestamo-para-plan-de-desarrollo-de-los-pueblos-indigenas/>.
- Ministerio de Hacienda, República de Paraguay (2021), "Gastos por Entidad" [en línea], Asunción <https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php?c=1199>.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social/Banco Mundial (2020), "Marco de Planificación para Pueblos Indígenas (MPPI). Préstamo del Banco Mundial: Proyecto de Inversión para la Mitigación del Riesgo y la Recuperación ante Emergencias en Ecuador (PMRRE)" [en línea], Quito, 19 de abril https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/04/MPPI_ERL_19Apr2020_final-1.pdf.
- Ministerio de Salud Pública, República del Ecuador (2021), "Vacunación contra la COVID-19 en pueblos y nacionalidades Indígenas, Afroecuatorianos y Montubios del Ecuador. Lineamientos operativos" [en línea], Quito, Julio <https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2020/03/Lineamientos-para-la-vacunacion-contra-la-COVID-19-a-Pueblos-y-Nacionalidades-julio2021.pdf>.
- Ministerio de Salud y Deportes del Estado Plurinacional de Bolivia (2022), Revalorizan trabajo de partería en medicina tradicional con lanzamiento de proyecto "Parteras de mi tierra: saberes que renacen" [en línea], La Paz, 12 agosto <https://www.minsalud.gob.bo/es/5904-revalorizan-trabajo-de-parteria-en-medicina-tradicional-con-lanzamiento-de-proyecto-parteras-de-mi-tierra-saberes-que-renacen.>
- Ministerio del Interior de Colombia (2020), "Fortalecimiento de los sistemas de gobierno propio de los pueblos y comunidades indígenas a nivel nacional" [en línea], s/f <https://opiac.org.co/images/pdf/ABC-Fondo-Buen-Vivir.pdf>.
- ____ (2021), Oferta Banco en alianza con Otras Entidades [en línea], s/f <https://www.mininterior.gov.co/oferta-banco-en-alianza-con-otras-entidades/>.
- Ministerio del Trabajo de Colombia (2020), RESOLUCIÓN 233 DE 2020, por la cual se asignan recursos de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional para la vigencia fiscal 2020, se amplía cobertura y se efectúa una convocatoria para la distribución de cupos a adultos mayores residentes en resguardos y/o comunidades indígenas legalmente constituidas [en línea], Bogotá D. C., julio https://santarosadecabalarisalda.micolombiadigital.gov.co/sites/santarosadecabalarisalda/content/files/000706/35293_res-01447-de-2021-indigenas--2172021.pdf.
- Ministerio Público de la Acusación de la Provincia de Jujuy (2021), El Ministerio Público de la Acusación aprobó el Protocolo para el abordaje en conflictividades de tierras y las comunidades aborígenes [en línea], Jujuy, 10 de Mayo https://mpajuju.gob.ar/noticias/el_ministerio_p%C3%BAblico_de_la_acusaci%C3%B3n_aprob%C3%B3_el_protocolo_para_el_abordaje_en_conflictividades_de_tiemras_y_las_comunidades_abor%C3%ADgenes--n8o6.

- MPC Indígena (Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas) (2021), "Comunicado a la opinión pública: gobierno de Iván Duque desconoce las Funciones de la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas" – MPC, contempladas en el decreto 1397 de 1996, Bogotá, Colombia [en línea], diciembre https://www.onic.org.co/images/pdf/Comunicado_Final_diciembre_1.pdf.
- Naciones Unidas Colombia (2021), "Nuevo servicio de Compra Lo Nuestro busca fortalecer micronegocios pertenecientes a comunidades indígenas y afrodescendientes" [en línea], julio <https://colombia.un.org/es/149292-nuevo-servicio-de-compra-lo-nuestro-busca-fortalecer-micronegocios-pertenecientes>.
- Notess, L. y otros (2018), *The Scramble for Land Rights: Reducing Inequity between Communities and Companies*, Washington, D.C., Instituto de Recursos Mundiales.
- Noza, P. (Organización de Mujeres del Territorio Indígena Multiétnico) (2021), "Remedios del Monte, Saberes ancestrales para el cuidado colectivo territorial" [en línea], <https://debatesindigenas.org/remedios-del-monte.pdf>.
- OCAC (Observatorio Comunitario de Acciones Colectivas) (2021), "Informe anual 2021" [en línea], https://www.accionescolectivas.ucr.ac.cr/images/Informe_Observatorio_2021.pdf.
- OEP (Observatorio de Ecología Política de Venezuela) (2022), "¿Hay desplazamientos por motivos ambientales en Venezuela?" [en línea], mayo <https://www.ecopoliticavenezuela.org/2022/05/23/hay-desplazamientos-por-motivos-ambientales-en-venezuela/>.
- ____ (2020), "En plena pandemia y a pesar del rechazo de las comunidades, persiste instalación de balsas de minería en bajo Caura" [en línea], septiembre <https://www.ecopoliticavenezuela.org/2020/09/09/en-plena-pandemia-a-pegar-del-rechazo-de-comunidades-persiste-instalacion-de-balsas-de-mineria-bajo-caura/>.
- OISS (Organización Iberoamericana de Seguridad Social) (2015), "Boletín periódico del Programa Iberoamericano de cooperación sobre los adultos mayores en la región" núm. 8 [en línea], <http://www.oiss.org/wp-content/uploads/2000/01/OISSo8-DEF.pdf>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2022), "Panorama laboral de los pueblos indígenas en América Latina: La protección social como ruta hacia una recuperación inclusiva frente a la pandemia de COVID-19" [en línea], https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_864130.pdf.
- ____ (2020), "La COVID-19 y el mundo del trabajo: Un enfoque en los pueblos indígenas y tribales" [en línea], https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_746902.pdf.
- ____ (2019), "Aplicación del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales núm. 169 de la OIT: hacia un futuro inclusivo, sostenible y justo", Ginebra.
- Ojo Público (2021), "Visiones del Coronavirus" [en línea] agosto <https://ojo-publico.com/especiales/visiones-del-coronavirus/es/>.
- ONIC (Organización Nacional Indígena de Colombia) (2021), "Segundo informe de seguimiento al Examen Periódico Universal-EPU" [en línea], https://www.onic.org.co/images/pdf/EPU_-_C3%9Altima_versiC3%B3n.pdf.
- ORPIO (Organización Regional de los Pueblos Indígenas del Oriente) (2022 a), "Celebramos el primer año de la creación de la Reserva Indígena Yavarí Tapiche" [en línea], [https://www.orpio.org.pe/celebramos-el-primer-ano-de-la-creacion-de-la-reserva-indigena-yavari-tapiche/#:~:text=Hoy%20se%20cumple%20un%20a%C3%B1o,situaci%C3%B3n%20de%20aislamiento%20\(PIA\)](https://www.orpio.org.pe/celebramos-el-primer-ano-de-la-creacion-de-la-reserva-indigena-yavari-tapiche/#:~:text=Hoy%20se%20cumple%20un%20a%C3%B1o,situaci%C3%B3n%20de%20aislamiento%20(PIA)).
- ____ (2022b), "El MINCUL, GOREL, MINAGRI, SERFOR incumplen acuerdo para anular y reubicar las concesiones forestales superpuestas a la Reserva Indígena Yavarí Tapiche" [en línea], <http://www.orpio.org.pe/el-mincul-gorel-minagri-serfor-incumplen-acuerdo-para-anular-y-reubicar-las-concesiones-forestales-superpuestas-a-la-reserva-indigena-yavari-tapiche/>.
- OXFAM (2021), "Un riesgo neto. Objetivo cero emisiones netas de carbono: implicaciones para el derecho a la tierra y la alimentación" [en línea], <https://oxfam.app.box.com/s/vinzuwofoxziruoboiwgyadulggo04bh>.
- Pautrat, L., Sembrero, M.P., Sánchez, P. (2021), "El Comando Matico. Estrategia de autodefensa de los Pueblos indígenas frente a la Pandemia por covid-19". Estudio exploratorio [en línea], <https://keneamazon.net/Documents/Kene/El-Comando-Matico.pdf>.

- Perafán, C. (2019), "Programa de inclusión financiera y empresariado indígena" (PN-L1157). Análisis sociocultural [en línea], <https://www.mingob.gob.pa/wp-content/uploads/2019/04/An%C3%A1lisis-Sociocultural-PN-L1157-marzo-2019-.pdf>.
- Pérez, A. (2021), "Pactos verdes en tiempos de pandemias. El futuro se disputa ahora" [en línea], https://odg.cat/wp-content/uploads/2021/02/PACTOSVERDES-CAST_ONLINE.pdf?fbclid=IwAR17JorIPCeRYFby6OI8jPBmxZvoG4VHyNuxHg8LeiAF-NZV5DwjMeKWyuE.
- PNUMA/ILRI (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente/International Livestock Research Institute) (2020), "Prevenir la próxima pandemia. Zoonosis: cómo romper la cadena de transmisión. Mensajes clave", Nairobi.
- Posso, C. (2022), "Guajira 1. Las verdades ocultas del único parque eólico instalado -"renovables Sí, pero no Así", dicen comunidades"- [en línea], https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2022/01/Eo%CC%81lico-Guajira-1.-_Renovables-SI-pero-no-ASI%CC%81-.pdf.
- Posso, C. y Barney, J. (2019), "El viento del este llega con revoluciones. Multinacionales y transición con energía eólica en territorio Wayúu" [en línea], https://co.boell.org/sites/default/files/2019-12/20191205_HB_libro%20el%20viento%20del%20Este%20web_o.pdf.
- Presidencia de la República de Costa Rica (2022), "Gobierno destina \$3.200 millones para iniciar proceso de indemnización de tierras indígenas". Comunicado [en línea], 1 de marzo <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2020/06/expertos-indigenas-disenaran-ruta-para-recuperacion-de-sus-territorios-post-covid-19/> [en línea]: <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2020/06/expertos-indigenas-disenaran-ruta-para-recuperacion-de-sus-territorios-post-covid-19/>.
- _____ (2021a), "En rueda de negocios con emprendimientos indígenas se acuerda comercializar hasta 40 mil plátanos semanales" [en línea], <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2021/02/en-rueda-de-negocios-con-emprendimientos-indigenas-se-acuerda-comercializar-hasta-40-mil-platanos-semanales/>.
- _____ (2021b), "Más de 100 familias indígenas beneficiadas con trueque y venta de productos locales". Comunicado. [en línea], 1 de marzo <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2021/03/mas-de-https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2021/03/mas-de-100-familias-indigenas-beneficiadas-con-trueque-y-venta-de-productos-locales/>.
- _____ (2020), "Expertos indígenas de Costa Rica diseñarán una ruta para la recuperación de sus territorios post Covid-19" [en línea]: <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2020/06/expertos-indigenas-disenaran-ruta-para-recuperacion-de-sus-territorios-post-covid-19/>.
- PROVEA (Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos) (2020), "Pronunciamento de Pueblos Indígenas tras Resolución N° 200630-0024" [en línea], <https://provea.org/actualidad/pronunciamento-de-pueblos-indigenas-tras-resolucion-no-200630-0024/> [31 de julio de 2020].
- Puente, R. (2011), '*Vivir bien*' y *descolonización*, en *Vivir bien: ¿paradigma no capitalista?*, I. Farah y L. Vasapollo (coords.) La Paz, Plural Editores.
- Quintanilla, M., Josse, C., Guzmán, A. (2022), "La Amazonía a contrarreloj: un diagnóstico regional sobre dónde y cómo proteger el 80% al 2025" [en línea], https://burness.com/assets/pdf_files/diagramacion-espanol-2-1662391872.pdf.
- Ramírez, S. (2022), "Argentina, en El Mundo Indígena 2022" IWGIA [en línea], marzo <https://iwgia.org/es/recursos/mundo-indigena.html>.
- REPAM (Red Eclesial Panamazónica)/COICA (Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica) (2021), "COVID-19 en Pueblos Indígenas amazónicos" [en línea], mayo <https://redamazonica.org/covid-19-panamazonia/pueblos-indigenas/>.
- Reyes, L. (2019), *Investigación de la Vejez en Pueblos Indígenas de México*. Research on Ageing and Social Policy, 7(2) 339-362. doi:10.4471/rasp.2019.4292.
- Reyes, L.; Palacios, A.; Fonseca, S.; Villasana, S. (2013), *La gerontocracia y el consejo de ancianos*. En *Península*, Volume 8, Issue 1, 2013, Pages 7-24, ISSN 1870-5766, [https://doi.org/10.1016/S1870-5766\(13\)71789-6](https://doi.org/10.1016/S1870-5766(13)71789-6).
- RINDHCA (Red de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos Costa Rica) (2020), "Defensoría exige al INDER acelerar plan de expropiación legal de tierras en favor de los Pueblos Indígenas" [en línea], <https://www.rindhca.org/actualidad/indh/costa-rica/defensoria-exige-al-inder-acelerar-plan-de-expropiacion-legal-de->.
- Rivera, D., Carolina, D. (2020), "La consulta previa: daño inmaterial y reparación: análisis desde la antropología jurídica en la comunidad indígena Iku". Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.

- RRI (Rights & Resources Initiative) (2020), "Derechos Colectivos Vulnerados: Sistematización y análisis de casos de violación de derechos colectivos de pueblos indígenas, afrodescendientes y comunidades locales de América Latina vinculados a proyectos extractivos e infraestructura en el periodo 2017 a 2019" [en línea] https://rightsandresources.org/wp-content/uploads/EstudioVulneracionDerechosColectivos_2017-2017_graf.pdf.
- Secretaría de Salud de México (2022), "Informe integral de COVID-19 en México" [en línea], abril https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2022/05/Info-05-22-Int_COVID-19_6abr_26abr22OK.pdf.
- SESAI (Secretaria Especial de Saúde Indígena) Boletins COVID-19 on-line [en línea], <http://www.saudeindigena.net.br/coronavirus/mapaEp.php>.
- SGDPN (Secretaría de Gestión y Desarrollo de Pueblos y Nacionalidades de Ecuador) (2022), "Empoderamiento Económico Territorial para los Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Afroecuatorianos y Montubios" [en línea], <https://www.secretariapueblosynacionalidades.gob.ec/empoderamiento-economico-territorial-de-los-pueblos-indigenas-afroecuatorianos-y-montubios/>.
- Sierra, Yvette (2021), "El COVID-19 golpeó fuertemente a los pueblos indígenas en el 2020" [en línea] <https://es.mongabay.com/2021/01/pueblos-indigenas-pandemia-covid-19/> [11 de enero de 2021].
- Sozzo, G. (2022), "La naturaleza como objeto constitucional: O ¿cómo constitucionalizar la relación con la Naturaleza según América del Sur?" [en línea] https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=So718-5200202000300418&script=sci_arttext&tlng=es.
- Territorio Indígena y Gobernanza (2021), "Ecuador. Información General" [en línea], <https://www.territorioindigenaygobernanza.com/web/ecuador/>.
- Tierra Viva (2022), "Campaña Presupuesto Digno para Pueblos Indígenas 2022" [en línea], <https://www.tierraviva.org.py/campana-presupuesto-digno-para-pueblos-indigenas-2022/>.
- Vanhulst, J. y Beling, A. (2014), "Buen vivir: emergent discourse within or beyond sustainable development?", *Ecological Economics*, vol. 101.
- Vargas, Indira (2021), "Manual de uso ancestral de plantas medicinales para la mitigación del COVID-19 en comunidades Kichwas Amazónicas" [en línea], https://issuu.com/lancerosdigitales/docs/manual_plantas_covid19.
- Verdum, R. (2022), "La estrategia de Bolsonaro para desaparecer a los pueblos indígenas en Brasil" [en línea], <https://www.iwgia.org/es/noticias/4837-la-estrategia-del-gobierno-de-bolsonaro-para-desaparecer-a-los-pueblos-ind%C3%ADgenas-en-brasil.html>.
- Vilaça, Aparecida (2020), "The Twin Threat Facing Indigenous Peoples." Translated by Flora Thomson-DeVeaux. *Anthropology News* website, April 17, 2020. DOI: 10.1111/AN.1379 [en línea], <https://www.anthropology-news.org/articles/the-twin-threat-facing-indigenous-peoples/>.
- Viteri, Alfredo (2022), "Ecuador: se suspende la Movilización Nacional y se instala un diálogo incierto" [en línea], <https://www.iwgia.org/es/noticias/4890-ecuador-se-suspende-la-movilizaci%C3%B3n-nacional-y-se-instala-un-di%C3%A1logo-incierto.html>.
- World Resources Institute & Climate Focus, (2022), "Todo o nada: cómo las tierras indígenas y comunitarias pueden llevar las contribuciones determinadas a nivel nacional al éxito o al fracaso" [Sink or swim: How Indigenous and community lands can make or break nationally determined contributions.] Forest Declaration Assessment (publisher) & Climate Focus (coordinator and editor). [en línea], Accessible at www.forestdeclaration.org.
- Zaffaroni, E. R. (2012), "La Pachamama y el humano" [en línea], https://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/obrasjuridicas/oj_20180808_02.pdf.
- Zambrana, Jaime (2019), *Concepciones de autonomía y de la gestión del territorio de las autoridades y la población en la entidad autonómica indígena originario campesino de Raqaypampa*. En H. Soria, *Autonomía, interlegalidad y comunidad*. FUNPROEIB Andes. Pp 10-79.
- Zona Norte Visión (2021), "Manta: un incentivo a la producción artesanal argentina sin precedentes, Argentina" [en línea], <https://zonanortevision.com.ar/224771/manta-un-incentivo-a-la-produccion-artesanal-argentina-sin-precedentes/> [11 de febrero de 2021].



América Latina-Abya Yala enfrenta un complejo panorama económico y sociopolítico derivado de un mal desempeño del crecimiento económico que, aunque ya se observaba antes de la crisis provocada por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), se vio exacerbado por ella y, más recientemente, por los efectos en todo el mundo de la guerra entre la Federación de Rusia y Ucrania. Los países de la región afrontan grandes desafíos para avanzar decididamente hacia modelos de desarrollo más sostenibles e inclusivos, que permitan superar las profundas desigualdades que afectan a vastos sectores de la población, así como establecer nuevos pactos sociales y formas alternativas de relacionamiento con la naturaleza para mitigar los efectos del cambio climático.

Los Pueblos Indígenas pueden cumplir un papel decisivo en una agenda de recuperación económica transformadora en los países de la región si se garantizan de manera efectiva sus derechos colectivos y se promueve el desarrollo de sus economías propias como componente fundamental de su derecho a la autodeterminación. En este documento, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con la cooperación de la Fundación Ford, aporta información actualizada que permite analizar algunas áreas críticas de este desafío.