

La cooperación al desarrollo en Europa ha descubierto a los indígenas.

La cooperación al desarrollo de la Unión Europea y de la República Federal de Alemania para la promoción de los pueblos indígenas.

Un estudio de caso para el debate crítico de los principios

Dr. Phil. Juliana Ströbele-Gregor

Universidad Libre de Berlin
Instituto de Etnología

1 Introducción

1. 1 Breve descripción del proyecto de estudio

Desde finales de los años 80, especialmente desde el derrumbe de los países del socialismo real y la quiebra de su modelo político, los complejos temáticos "Autonomía" y "Pluralismo Jurídico" adquirieron en los debates nacionales y a nivel internacional una creciente importancia. Esto también es válido para las organizaciones indígenas en América Latina. Las ONGs y las instituciones eclesásticas, no gubernamentales y estatales, así como los medios de comunicación actuaron como canales de información. La cooperación al desarrollo juega en ello un papel destacado. Tanto en el marco del asesoramiento a gobiernos como en los proyectos sectoriales, ésta transmite directa o indirectamente un concepto de desarrollo social y discursos internacionales, e influye de esta manera en el diseño de las políticas a nivel nacional y local. La cooperación internacional y sus expertos participan fuertemente en el diseño directo del marco jurídico, al mismo tiempo que intervienen indirectamente en una multitud de campos de la Cooperación Técnica (CT).

Esto es especialmente válido para la CT alemana en América Latina, muy comprometida con el ámbito de la modernización del Estado y la promoción de la democracia. De esta manera, según una de las tesis de partida del proyecto de investigación, la CT ha influido en la dinámica del desarrollo de conceptos, estrategias y visiones del Estado y la sociedad, y en la práctica de las regiones con administración propia /"regiones autónomas".

Por sus características, la cooperación al desarrollo bilateral y multilateral oscila a nivel de la práctica entre los lineamientos conceptuales, por un lado, y los intereses políticos de los gobiernos contraparte, por el otro. Este proceso, sin embargo, que de por sí parece obvio y en teoría claramente definido y asegurado por medio de contratos, implica en la práctica algunas divergencias. Influyen, por ejemplo, en este proceso igualmente los intereses y visiones del personal del ente ejecutor y de los llamados beneficiarios, sin que estos diferentes intereses sean discutidos abiertamente. Influyen los diferentes conceptos y modelos de derecho. Una de las divergencias es la que se da entre lo intencionado –es decir el propósito expresado en los lineamientos conceptuales del ente donante– y la práctica real, es decir la performance.

El objetivo de este estudio es investigar el impacto de la cooperación de la Unión Europea y de Alemania respecto a los pueblos indígenas, los conceptos y las diferentes dimensiones de la ejecución.

Consecuentemente, se analizaron los lineamientos para la política de desarrollo de la UE y de Alemania para la cooperación con pueblos indígenas y se planteó la cuestión de su anclaje administrativo y conceptual. En segundo lugar, en un estudio de campo se analizó su implementación práctica en Bolivia. En este contexto es central el tema de la autonomía y de cómo la cooperación al desarrollo retoma las demandas correspondientes y las ideas de los indígenas.

Pertenece a este ámbito de la investigación la temática de la relación entre la cooperación al desarrollo, los grupos étnicos y el Estado Nacional, especialmente en el marco de las reformas de modernización del Estado (descentralización y otras leyes de reforma), por un lado, y, por el otro, la consideración de estructuras sociales locales, que tienen un origen cultural, incluidas las reivindicaciones de las organizaciones indígenas.

Otro ámbito de la investigación fue la percepción de los diferentes actores de la cooperación al desarrollo y sus expectativas.

Las preguntas que se plantean en este marco son las siguientes: ¿Qué papel e importancia se les asigna a los pueblos indígenas en el marco de la cooperación internacional de la UE y de Alemania? ¿Cuáles son los enfoques, conceptos y lineamientos políticos relativos a la población indígena en América Latina? ¿Qué estrategias se plantean y cómo funciona la ejecución, tomando el caso de Bolivia? ¿Cuál es el impacto directo de la cooperación al desarrollo respecto a los pueblos indígenas y sus organizaciones? En el marco de esta temática, mi interés se concentraba en las preguntas: ¿Cuál es el impacto directo o indirecto de la cooperación en áreas que tienen que ver con reivindicaciones de autogestión/ "autonomía"? ¿Cómo se considera los derechos indígenas dentro de proyectos y programas en el diálogo político? ¿Cómo se considera el Convenio 169 de la OIT? ¿Qué influencia toma la cooperación bilateral de la EU y de Alemania en las medidas del gobierno nacional y las diferentes áreas políticas relativas a la población indígena, especialmente respecto a la promoción de la participación sociopolítica y económica a nivel local? Cabe resaltar que dentro del estudio, el tema de la coherencia/divergencia entre lineamientos políticos de la cooperación y su performance está integrado en forma transversal.

Los resultados y observaciones que se presentan aquí en forma resumida, forman parte de un estudio realizado en Europa y en Bolivia en el año 2002. El motivo para realizar un estudio empírico en un país específico fue el de poder profundizar los temas centrales,

conocer y analizar la relación y las posibles divergencias entre los lineamientos conceptuales y la práctica. En este sentido, el estudio de caso nos permite obtener resultados que nos pueden servir de guía en el análisis de impacto de la cooperación al desarrollo relacionado con la población indígena en términos más generales.

Por diversas razones, Bolivia se constituye en un caso excepcional en una investigación de la práctica de la política de desarrollo. Bolivia pertenece a los países de América Latina que cuenta con la mayor proporción de población indígena¹. La gran mayoría de la población rural pertenece a grupos étnicos. El grado de organización y la presencia política de la población indígena son especialmente altos (véase entre otros Albó 2002). En la escala de pobreza, el país ocupa una posición destacada, por lo que goza en términos de cooperación internacional de una alta prioridad.

La cooperación gubernamental, que abarca a la cooperación técnica y financiera, es sobre todo para los países contraparte pobres un factor económico importante. Bolivia (y Perú) pertenecen a los 10 principales países receptores de la cooperación alemana en todo el mundo. En 2001, la cooperación gubernamental para Bolivia ascendió a US\$ 69 Millones brutos (OECD 2003: 89); a ello hay que añadir hasta el 2002 US\$ 361 Millones de la condonación de las deudas bilaterales. De ello, y a causa del fuerte compromiso asumido en el asesoramiento al Gobierno en Bolivia, resulta una influencia no despreciable en el diseño de las políticas del país.

A continuación, en un primer paso se presentarán los lineamientos de ambos actores – Unión Europea y Alemania– respecto a los pueblos indígenas. En el segundo paso, se examina en qué forma estos lineamientos se plasman en la situación concreta de Bolivia. Con el tercer paso nos acercamos al tema de la divergencia entre lineamientos y performance, es decir entre pretensión y realización, indagando la posición de algunos expertos con relación a las reivindicaciones indígenas de autogestión/autonomía.

2 Lineamientos y conceptos oficiales de la Unión Europea y de Alemania relativos a la cooperación al desarrollo

2.1 Algunas observaciones generales

¹ Según el Censo de 2001. Se preguntó por la "autoidentificación étnica" de los mayores de quince años. Éstos representaban a 5.076.609 personas, sobre una población total de 8.274.325 (www.ine.gov.bo/beyond/esn/TableViewer/wdsview/print.asp). Considerando que los niños entre 0 y 15 años no fueron tomados en cuenta, la proporción de la población indígena es de aproximadamente el 70%.

Tanto en la Administración de la Unión Europea como en el Ministerio de Cooperación al Desarrollo (BMZ) de Alemania, existen conceptos relativos a la cooperación con población indígena. Estos lineamientos son bastante ambiciosos en términos políticos. Lo que resalta como resultado general de nuestro análisis es la marcada divergencia entre los lineamientos oficiales y la práctica política de la cooperación a nivel de un país. Así, por ejemplo, los lineamientos oficiales prevén la consideración y la inclusión de los pueblos indígenas en los instrumentos políticos de la cooperación, como son el diálogo político – instrumento con el cual las contrapartes se ponen de acuerdo sobre la programación de la cooperación– y en las estrategias de cooperación por país (*Country Strategie Papers* de la Unión Europea), así como la aplicación de los convenios internacionales. No obstante, a nivel de país, estos instrumentos no se aplican en la manera preestablecida. Los pueblos indígenas no están incluidos y no participan en el diálogo político con los gobiernos respectivos. De tal manera, los conceptos oficiales de la UE y de Alemania no funcionan como lineamientos para la práctica de la cooperación. En varios casos (especialmente en lo que concierne a la UE), los lineamientos oficiales ni siquiera son conocidos por los oficiales de una institución de la cooperación. Este resultado obtenido del estudio de caso en Bolivia puede considerarse como paradigmático para la cooperación al desarrollo con relación a la población indígena en los países latinoamericanos.

Sin embargo, eso no significa que no exista cooperación con la población indígena. Sobre todo por parte de la cooperación gubernamental y no-gubernamental alemana existen varios proyectos que están dirigidos a los pueblos indígenas (por ejemplo, la educación intercultural bilingüe, la demarcación de territorios indígenas o el manejo de los recursos naturales). El enfoque participativo, además, asegura formas de inclusión de las comunidades indígenas en proyectos específicos. Esto es válido también para algunos de los proyectos de la UE que se ejecutan con diferentes consorcios u ONGs. Pero cabe destacar que existe una diferencia entre un enfoque participativo en proyectos a nivel local (participación del grupo meta) y una estrategia explícita o política de integración y de fortalecimiento de los pueblos indígenas a nivel regional y nacional, tal como lo establecen los lineamientos oficiales.

2.2 La Unión Europea y la promoción de los pueblos indígenas

2.2.1 El lineamiento político de 1998

En noviembre de 1998, el Consejo de Ministros de la Unión Europea (UE) aprobó en su *Resolution of Nov. 1998* los lineamientos para la cooperación multilateral al desarrollo de los países miembros con relación a los pueblos indígenas. Estos lineamientos se basan

en el *Documento de Trabajo de la Comisión de Mayo 1998*, donde se analiza la situación de los pueblos indígenas en todos los países del mundo en forma global y se formula el enfoque político, las sugerencias respecto a las áreas de trabajo y se plantea un plan de acción para la Unión Europea y los países miembros. Sin duda, el intenso trabajo de lobbying que las organizaciones indígenas efectuaron en las instituciones internacionales –como es el Consejo Económico Social (ECOSOC) de la ONU–, ha influenciado considerablemente en la elaboración del concepto oficial de la UE relativo a la cooperación con pueblos indígenas.

En esta Resolución del 30 de Nov. de 1998 se establece que

“Las culturas indígenas suponen una herencia de conocimiento e ideas de gran diversidad que constituyen un recurso potencial para el planeta. Por eso el Consejo reconoce la importancia que otorgan los pueblos indígenas a la afirmación de su ‘autodesarrollo’, esto es, a la configuración de su propio desarrollo social, económico y cultural y a sus propias identidades” (Art. 2), y que

“... muchos pueblos indígenas habitan en zonas cruciales para la conservación de la biodiversidad y mantienen prácticas sociales y culturas importantes en la conservación y mejora de la biodiversidad y de modelos de desarrollo sostenible únicos” (Art. 4).

A su vez,

“El Consejo reconoce que muchos pueblos indígenas viven en países en vías de desarrollo en los que sufren a menudo una marginación económica, social y política y se encuentran expuestos a reiteradas violaciones de los derechos humanos” (Art. 3).

Consecuentemente, el Consejo reitera la voluntad política de la UE y de los Estados miembros de participar activamente en la ejecución de los convenios internacionales que atañen a los pueblos indígenas, en particular la Resolución de las Naciones Unidas sobre el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, la Declaración de Viena de 1993 y el Convenio 167 de la OIT sobre los Pueblos Indígenas y Tribales, la Declaración de la Cumbre de Río de 1992, así como el Convenio de Biodiversidad y las iniciativas correspondientes, a fin de apoyar a las poblaciones indígenas y locales en la conservación y el uso de la biodiversidad. El Consejo entiende el apoyo y la colaboración con los pueblos indígenas como su tarea política.

Los términos "autodesarrollo", "reducción de la pobreza", "desarrollo sostenible de los recursos naturales", "derechos humanos" y "desarrollo de la democracia" son ideas

básicas del concepto y establecen el marco para la cooperación al desarrollo con relación a los pueblos indígenas.

Se establece que la promoción del desarrollo autodefinido y la integración de los intereses de los pueblos indígenas deben ser integradas como aspectos transversales en todos los niveles de la cooperación al desarrollo, incluido el diálogo político con los gobiernos de los países asociados. Los campos prioritarios para el apoyo a los pueblos deben ser el fortalecimiento del potencial organizativo de los pueblos indígenas, con el fin de fortalecer sus capacidades para participar efectivamente en la planificación y ejecución de los programas y proyectos de desarrollo. Además, se incluye el fortalecimiento de sus organizaciones, la construcción de redes, la participación en negociaciones políticas a nivel internacional, el reconocimiento de sus derechos y tierras comunales, así como el fomento de su desarrollo económico y del manejo sostenible de los recursos naturales.

El Consejo sostiene explícitamente en el Art. 5 que la cooperación para eliminar la pobreza debe reconocer que los pueblos indígenas tienen el derecho de elegir sus propias vías de desarrollo, lo cual incluye el derecho a oponerse a proyectos, en particular dentro de sus zonas tradicionales. En esto se incluye el derecho a la compensación cuando los proyectos afecten negativamente al modo de vida de los pueblos indígenas.

Mediante este concepto, la Comisión de la Unión Europea expresa un enfoque político, el cual –tomándolo con seriedad– debería llevar a un cambio de rumbo en la práctica de la cooperación de la UE. Eso, porque todavía no se dieron los pasos necesarios para asegurar la integración general de la cuestión indígena en el diálogo político, la participación equitativa en las negociaciones internacionales o en los contratos bilaterales, la integración transversal de la temática indígena y la participación de los pueblos indígenas en todos los niveles de los ciclos de proyecto en sus regiones en la cooperación al desarrollo de todos los Estados miembros de la UE. El que por cierto existan excepciones, no cambia el panorama general.

2.2.2 El Informe sobre la ejecución de los lineamientos de la Resolución de 1998

En junio de 2002, la Comisión de la UE presentó al Consejo de Ministros la evaluación de los avances que estaba prevista por la Resolución de 1998. Dentro de sus escasas observaciones críticas, los evaluadores constatan que la temática indígena todavía no está integrada de forma general y en todas las áreas políticas de la cooperación al desarrollo. Señalan que falta elaborar con precisión puntos de referencia para la

formulación de proyectos y que dentro de la estructura administrativa de la UE no existe un departamento específico donde se concentren todas las informaciones relativas a la cooperación con pueblos indígenas y sobre las actividades respectivas, y que asuma la responsabilidad en una ejecución sistemática de la Resolución de 1998.

En cuanto a la parte financiera, la Comisión gastó en el periodo entre 1998 y 2000 EURO 21.9 Millones para actividades relacionadas con los pueblos indígenas a nivel mundial, financiando diferentes actividades e instrumentos. La mayor parte se invirtió en el co-financiamiento de ONGs; otras áreas prioritarias fueron el área de medio ambiente y bosques tropicales, así como el área de derechos humanos. La ejecución de los proyectos no está en manos de las organizaciones indígenas, pues los entes ejecutores son generalmente ONGs –especialmente las grandes ONGs internacionales como p. ejemplo IWGIA o NOVIB– o son consorcios. El informe no especifica los gastos según continente, ni mucho menos por país.

La Comisión resalta como sus logros importantes a nivel internacional las siguientes actividades:

- la formulación del Art. 8 del Convenio de Biodiversidad (CBD), en el cual las contrapartes se comprometen a respetar el saber indígena y sus formas de organizar la vida, reconociendo que ambos son importantes para mantener la diversidad biológica y su uso sostenible;
- la formulación de la propuesta de lineamientos para el uso de los recursos genéticos, que integra los intereses de las poblaciones indígenas y locales.

Un considerable número de actividades previstas aún no han sido realizadas. Eso comprende también la capacitación del personal de la UE en el tema indígena. Por cierto, está establecido la consulta y la participación de los pueblos indígenas en las líneas directrices para los diferentes sectores de la cooperación. Sin embargo, no queda muy claro hasta dónde se las pone en práctica.

El informe confirma la impresión que las actividades de la UE respecto a la temática indígena se concentraban en la redacción de líneas de trabajo y de manuales, y de incluirla en convenios. Los puntos esenciales de su preocupación/interés fueron los aspectos medio ambientales y de uso sostenible de los bosques tropicales. El análisis del informe corrobora la impresión que la Resolución de 1998 hasta el momento ha tenido un impacto muy limitado.

2.2.3 Las observaciones de representantes indígenas sobre el documento

En junio de 2002 se realizó en Bruselas un congreso a fin de intercambiar experiencias sobre la puesta en práctica de la Resolución de 1998. Participaron representantes de la Comisión Europea, de instituciones gubernamentales de Estados miembros, del Parlamento Europeo, de ONGs y de representantes indígenas de más de 40 organizaciones en el mundo.

Unos días antes de este evento, los representantes indígenas celebraron una conferencia preliminar. Es sumamente sugestiva la declaración que redactaron para presentarla en el Congreso, a pesar de las formulaciones muy diplomáticas. Su *Declaración de los Pueblos Indígenas* del 17 de junio de 2002 contiene sugerencias y propuestas para proyectos; de esta manera ofrecen señales bastante claras sobre lo que consideran deficiencias. Una observación se refiere a la cuestión de en qué medida se considera los intereses y las perspectivas de los pueblos indígenas en el diálogo político con los gobiernos asociados. Obviamente, existen divergencias masivas entre lo que establece la Resolución 1998 y la práctica. Igualmente, se apunta que en el diseño y la ejecución de programas y proyectos de la UE todavía no está garantizada la plena participación de los pueblos indígenas durante todo el ciclo de proyecto. Las estructuras de comunicación entre las organizaciones indígenas y la UE tampoco son tan satisfactorias como lo describe el informe de la Comisión. Además, los representantes son muy escépticos respecto a la modalidad de la UE de encargar a las ONGs la ejecución de proyectos. Los representantes más bien exigen que se diferencie entre los intereses indígenas y los intereses de las ONGs o de la llamada "sociedad civil". Según ellos, la experiencia muestra que los intereses de estos diferentes actores no son idénticos. Los representantes reclaman una práctica en la cual las propias organizaciones indígenas deben ser las contrapartes de la cooperación internacional, sin intermediación de las ONGs.

2.3 Los conceptos de la cooperación al desarrollo de Alemania relativos a la población indígena

2.3. 1 Breve análisis de los conceptos

En 1996, el Ministerio Federal de Cooperación BMZ estableció en su *Concepto relativo a la Cooperación para el Desarrollo con Población Indígena en América Latina* líneas directrices para la cooperación al desarrollo, que prevén un amplio apoyo en diversos campos fundamentales de intervención. Entre éstos está –y no en último término– la

promoción de la participación política mediante el fortalecimiento de las estructuras locales de representación y autoayuda de la comunidad indígena, en el marco de la descentralización y apoyo administrativo y de los enfoques autónomos de desarrollo. Los instrumentos fundamentales de implementación deben incluir explícitamente la promoción de los intereses indígenas en el diálogo político con los gobiernos (y otros donantes internacionales). Este concepto oficial fue evaluado en el año 2000, pero hasta la fecha no se presentó una versión actualizada; por el contrario, está prevista una nueva evaluación. De esta manera, sigue vigente la versión de 1996 como línea directriz oficializada tanto para la cooperación gubernamental como no-gubernamental.

En su definición del grupo meta, el BMZ no coincide con la autodefinición de "pueblos indígenas" de las organizaciones indígenas u originarias, que fue oficializada internacionalmente en el Convenio 169 de la OIT. Hasta el momento, Alemania no ha aprobado este Convenio, con el argumento que en Alemania no existen minorías étnicas en el sentido del Convenio. Además, según la interpretación oficial que hace el Gobierno alemán del Derecho Internacional, el término "pueblo" implica el reconocimiento del derecho a la soberanía estatal y la autonomía. En función de expresar claramente que Alemania no apoya a movimientos separatistas, el BMZ se limita al término de "población indígena" o "grupos de población indígena".

A diferencia del concepto de la UE, el concepto de Alemania se concentra en América Latina. Bajo aspectos regionales, la cooperación con poblaciones indígenas deberá centrarse en regiones con un alto porcentaje de población indígena, lo cual incluye población indígena en aglomeraciones urbanas. Los objetivos principales del concepto del BMZ son: 1) el mejoramiento de las condiciones de vida, y 2) la reducción de la pobreza. Se destaca que la mayoría de las poblaciones indígenas sufren de pobreza o de extrema pobreza.

Para lograr este objetivo, se establece que la cooperación deberá actuar sobre todo en áreas específicas que aportan a la mejora de las condiciones de vida ("Ejes Centrales de la Puesta en Práctica"). Eso significa que las medidas deberán:

- Apoyar la aplicación de las garantías legales de los derechos humanos, la participación y el reconocimiento legal de sus derechos tradicionales;
- Promover tanto el derecho a la propiedad individual y a la propiedad colectiva, como las diferentes formas de uso de los recursos naturales establecidas por su tradición.
- Apoyar el desarrollo de las regiones rurales, la producción agrícola y forestal sostenible, la protección y el manejo sostenible de los recursos naturales;

- Apoyar el fortalecimiento de las estructuras de representación y de autoayuda de las comunidades indígenas en el marco de programas de apoyo a la descentralización y a las estructuras administrativas;
- Respetar los valores culturales, religiosos y espirituales de la población indígena;
- Promover el acceso igualitario a todas las opciones educativas y apoyar la educación intercultural bilingüe.
- Promover buenos servicios de salud pública con enfoque intercultural, fomentar la medicina tradicional y asegurar el acceso a la atención médica.

Como instrumentos importantes para la implementación se debe:

- Apoyar los intereses de la población indígena en el diálogo político con los gobiernos y la coordinación con los otros donantes de la cooperación internacional;
- Considerar el contexto sociocultural y los problemas socioeconómicos específicos de la población indígena, y desarrollar enfoques para medidas particulares de apoyo;
- Apoyar enfoques específicos en la educación (apoyo a la reforma educativa);
- Ampliar hasta donde sea posible proyectos de demarcación territorial;
- Considerar especialmente a la población indígena en el acceso a créditos y fondos de inversión social;
- Apoyar el fortalecimiento institucional, la creación y la ampliación de organizaciones eficientes de autoayuda, así como de representación de intereses.

Con estas líneas directrices, la República Alemana dispone de un concepto oficializado que debe formar el marco de cooperación con comunidades indígenas. Sin embargo, existe una marcada divergencia entre estos lineamientos oficiales y la práctica.

2.3.2 Algunos resultados de la evaluación interna

Entre las observaciones esenciales de los expertos/las expertas de la evaluación de 2000 destacan aspectos que también se pudieron profundizar en la investigación en el año 2002 en Bolivia. Según ellos/ellas,

- se observa poco o ningún impacto directo del concepto del BMZ en la población indígena;
- los y las entrevistados/as indígenas en su mayoría no conocían el concepto o lo conocían muy poco;
- según el personal de la cooperación que se entrevistó, no se observa un mayor impacto directo sobre el diálogo político;

- se critica que las formulaciones del concepto sobre la ejecución de proyectos están escasamente orientadas a la práctica, situación que se refleja, según los evaluadores, en formulaciones demasiado vagas de los objetivos y de las propuestas respecto a la población indígena; se critica que el concepto se limita a proponer un listado poco específico y más bien muy general sobre posibles áreas de intervención e instrumentos de cooperación.

Según los evaluadores/las evaluadoras, una razón del impacto limitado del concepto debe atribuirse a que en la administración del Ministerio mismo (BMZ) todavía no se observa un fuerte compromiso para asegurar la puesta en práctica del concepto mediante los programas y proyectos.

Pero:

El objetivo principal de fortalecimiento de la democracia y el mandato del concepto del BMZ gozan de plena validez:

"El Gobierno Federal (...) intensificará sus esfuerzos con el fin de apoyar a grupos indígenas de la población en la articulación, ejecución y aplicación de sus derechos. Considera este tipo de compromiso no sólo como un elemento imprescindible de serios esfuerzos por la lucha contra la pobreza en Latinoamérica, sino también como un importante aporte al respeto a los derechos humanos y a la consolidación de estructuras sociales democráticas, que garantizan a todos los grupos de la población la participación política y ser partícipes del bienestar social" (BMZ 1996:6).

2.3.3 Apuntes sobre algunos conceptos sectoriales del BMZ que consideran especialmente a la población indígena

El análisis de diversos documentos de conceptos sectoriales del BMZ demuestra que el tema indígena se incluye sobre todo en los sectores de educación, desarrollo rural y de protección de bosques tropicales. Sin entrar en detalles, se puede constatar que los documentos no expresan una concepción clara respecto a la integración de la población indígena en las estrategias de cooperación al desarrollo. El concepto oficial del BMZ sobre la cooperación con población indígena no se plasma en los conceptos sectoriales en forma precisa, a pesar del documento sobre "*Bosque y desarrollo sostenible*" (*Sektorkonzept Wald und nachhaltige Entwicklung*, BMZ 2002).

Sin embargo, queremos mencionar brevemente por lo menos tres conceptos que influyen directamente en la cooperación dirigida a los pueblos indígenas. Se trata de los siguientes documentos:

a) El *Concepto sobre la cooperación al desarrollo en América Latina*, que lleva un anexo con el título: *Breve análisis sociocultural de América Latina* (BMZ 2000). En este texto se describe y analiza la situación y las condiciones de vida a las que están expuestas las poblaciones indígenas y afroamericanas. Se hace énfasis en la desigualdad e inequidad social, cultural y, especialmente, en su situación económica, caracterizando a estas poblaciones como las más expuestas a la pobreza.

En la parte sobre *enfoques de cooperación al desarrollo* se enfatiza el área de la educación intercultural bilingüe, la demarcación de tierras indígenas, la participación de la población en la conservación y el manejo sostenible de los recursos naturales y "el fortalecimiento del poder organizativo de la población indígena y su participación dentro de las comunidades". Sin embargo, en el marco de áreas tan importantes como la "igualdad de oportunidades", la "modernización del Estado" o el "apoyo a la democracia y la descentralización", no se considera específicamente a la población indígena.

b) El *Programa de Acción de Lucha contra la Pobreza 2015* (BMZ 2001). Es el documento básico para la cooperación alemana como marco de acción en países considerados pobres. Bolivia y Nicaragua son unos de los primeros países que se calificaron para la Iniciativa HIPC II, destinada a países pobres y altamente endeudados. En ese marco, Alemania se comprometió a la condonación de todas las deudas bilaterales (361 Millones de Dólares para Bolivia), compromiso firmado en un convenio entre Alemania y Bolivia en mayo de 2002.

En su definición de población expuesta a la pobreza, este programa menciona explícitamente a las poblaciones indígenas (p. 10). En el documento se destaca la necesidad de su participación, p. ejemplo en actividades destinadas a la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales que son básicos para la subsistencia (p. 8). Asimismo, se enfatiza que los esfuerzos destinados al desarrollo de las potencialidades de los países pobres deberán aportar especialmente a superar las inequidades y las exclusiones en términos de género, étnicos y sociales, con el fin de mejorar la distribución y el acceso desigual a los recursos. En ese contexto se apunta específicamente al apoyo a reformas agrarias y al acceso a créditos para los pobres, a la educación y a la salud. El factor clave para combatir la pobreza es, según el documento, el desarrollo de condiciones generales favorables en un país, que se fundamenta en el buen gobierno, los derechos humanos, la democracia, el Estado de derecho y la participación política de los/las ciudadanos/as.

En varias partes del programa se pueden encontrar propuestas para proyectos de asesoramiento a gobiernos, que apuntan a considerar las potencialidades de las poblaciones indígenas dentro de las estrategias de desarrollo. Se hace referencia a los patrones sociales y culturales de los indígenas, sus conocimientos y saberes tradicionales, y a sus formas propias de organización social y de trabajo. Se destaca la necesidad de "empoderar" a los pobres –hombres y mujeres–, lo que debería realizarse sobre todo por medio del apoyo a la autoayuda. Sin embargo, llama la atención que en esas formulaciones de propuestas se asigna un papel central a las "organizaciones de la sociedad civil", entendiendo a éstas como representantes de los intereses de los pobres. Aquí nos enfrentamos con un tema que está en plena discusión. ¿Quiénes son las organizaciones de la sociedad civil? ¿Las ONGs? ¿Las iglesias? ¿Qué legitimidad tienen para hablar en nombre de los pobres? Queda abierto el papel que se atribuye a las organizaciones legítimas, como son las organizaciones de los pueblos indígenas, los sindicatos de campesinos-indígenas, confederaciones, centrales de organizaciones, etc. La práctica de la cooperación al desarrollo de Alemania y de la Unión Europea demuestra que, cuando se trata de la planificación y ejecución de proyectos a nivel local, las contrapartes o los interlocutores son mayormente las ONGs, el gobierno municipal o las iglesias. La cooperación o el diálogo directo con organizaciones propias de la población indígena del tercer o cuarto nivel son excepciones en la cooperación técnica alemana, sea en la cooperación gubernamental o en la cooperación no-gubernamental.

c) El enfoque *Participación y cooperación al desarrollo – un concepto* (BMZ 1999).

Partiendo del debate sobre las políticas de desarrollo de los años 80 y de sus predecesores, la participación y los enfoques participativos se han convertido en principios de la cooperación alemana. Según el BMZ, en el transcurso de los años, éstos se han desarrollado desde una participación en proyectos y programas hacia la promoción de la participación de los involucrados en las decisiones que los atañen. En el documento *Concepto suprasectorial – Cooperación al desarrollo participativa – Concepto de participación* (BMZ 1999) se enfatiza en la participación como principio básico de la cooperación al desarrollo (p. 5). "El desarrollo participativo se define como un proceso que involucra a hombres y mujeres de forma activa y decisiva en todas las decisiones que influyen en su vida". Se puede suponer que esta afirmación también se refiere a la participación en procesos de decisión política, cuando se lee: "La participación apoya la creación y el fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil. Una sociedad que permite a todos los individuos articular sus intereses, tiene óptimas condiciones para mejorar sus condiciones de vida y para una convivencia pacífica". El

primer lugar en el concepto de participación lo ocupan explícitamente grupos sociales cuyas opciones de participación son insuficientes debido a la distribución del poder y a las posibilidades económicas. Eso significa que se deben mejorar las opciones de participación de las capas pobres de la población. Sin embargo, al mismo tiempo se traslada el campo prioritario del enfoque hacia el nivel de los proyectos, como se puede desprender, entre otros, del compromiso con el enfoque "stakeholder" (Banco Mundial, años 90). En este enfoque se trata de que todos los grupos sociales relevantes puedan presentar su visión en los proyectos; no se trata de la promoción de una participación social o política en sí.

Aquí, "los proyectos a nivel macro o sectorial" podrían servir de puente. No obstante, en este pequeño párrafo (p. 7-8), el BMZ se limita a constatar que "la cooperación participativa puede obrar especialmente a favor de la participación de aquellos grupos sociales importantes que hasta ahora no han tenido opciones de participación". Sin embargo, si después se dice que: "No obstante, también aquí es decisivo que el grupo meta participe en el beneficio del proyecto", esto se puede entender nuevamente como una concentración de la participación a nivel de proyectos.

La base para la promoción de la participación política se puede más bien deducir del debate sobre los derechos humanos y de las experiencias y aprendizajes de la política de desarrollo², que condujeron a la elaboración de criterios para los derechos humanos en las directivas del BMZ de 1991. A su vez, estas directivas fueron integradas en el concepto *Promoción de los derechos humanos, una tarea de la cooperación al desarrollo* (BMZ Spezial, Nr. 090, 1998).

Como ejemplo de grupos de población que debido a su frecuente marginalización y discriminación social requieren de una promoción especial, en este documento se menciona también a los "indígenas". (2/Cap. V: *Die Förderung der Menschenrechte durch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit*, p. 19 y ss.).

² "La realización de los derechos humanos y de participación define la calidad de la vida humana y forma la base de un desarrollo sólido a largo plazo. La política de desarrollo alemana intenta tomar en cuenta este aprendizaje, orientándose cada vez más hacia la mejora de las condiciones políticas generales. Eso significa la renuncia a enfoques de desarrollo netamente económicos. La lucha contra la pobreza y el desarrollo económico durable no es solamente, y en muchos países en vías de desarrollo ni siquiera en primer lugar, una cuestión de los recursos internos o externos. La mejora de las condiciones económicas a nivel mundial aporta poco a los grupos de población pobre, si las estructuras políticas y administrativas internas contrarrestan el desarrollo de las fuerzas productivas propias e impiden la participación en el crecimiento" (van de Sand/Mohls 1991). "(...) Fueron sobre todo estas experiencias con las políticas de desarrollo, en base a las cuales no solamente la República Federal de Alemania sino prácticamente toda la comunidad internacional de donantes ha formulado las condiciones marco necesarias del buen gobierno, en las que la realización de los derechos humanos, el Estado de derecho y la participación adquieren un papel central" (BMZ Konzept Nr. 090, 1998: p. 13 s.).

Los cinco criterios principales de las directrices del BMZ, válidos desde 1991 (Carl-Dieter Spranger 1991), se citan a continuación de forma exhaustiva, ya que deberían tener un peso especial cuando se trata de los indígenas, puesto que en la mayoría de los países contraparte de la cooperación alemana en América Latina los pueblos indígenas sufren considerablemente de infracciones contra estos criterios.

- "1. Respeto a los derechos humanos (Indicadores: Ausencia de tortura, derechos al momento de detenciones y en los procedimientos jurídicos, ningún castigo sin ley, libertad de culto, protección de minorías);
2. Participación de la población (Indicadores: derecho de asociación, práctica democrática en elecciones, libertad de expresión y de prensa);
3. Estado de derecho y garantía de la seguridad jurídica (Indicadores: Independencia de la justicia, el mismo derecho para todos, transparencia y previsión del actuar del Estado);
4. Creación de un orden económico orientado al mercado y con orientación social (Indicadores: Protección de la propiedad privada, forma del derecho fundiario, precios regulados por el mercado, libertad industrial y de establecimiento, y libre competencia);
5. Orientación del actuar del Estado hacia el desarrollo (Indicadores: Cumplimiento de la responsabilidad propia en la lucha contra la pobreza, protección del medio ambiente, política poblacional y renuncia de los gobiernos contraparte a excesivos gastos de armamento y proyectos de prestigio no rentables" (p. 14 y s.).

Habría que comprobar en cada uno de los países si estas directivas en proyectos y programas que también atañen a los intereses de los indígenas o influyen en su situación de vida, son respetadas sistemáticamente. Además, especialmente el Criterio 4 requiere de una interpretación. Esto es válido tanto para el concepto de propiedad como para la libertad industrial y de establecimiento. Con seguridad, en este punto se oponen los conceptos e intereses de la población indígena local y de los grupos externos o de individuos, ya que la libertad de establecimiento tendría como consecuencia la continuación de la toma de tierras por foráneos en los territorios reivindicados por los pueblos indígenas (Tierras Comunitarias de Origen).

Falta todavía mucho para que concluya el debate en torno a la "participación" en el marco de procesos democráticos y del Estado de derecho, y de su rol en la política de desarrollo (tal es el título de un grupo de trabajo de expertos por encargo del BMZ:

Elwert/Heidhues/Sautter, 2002), debido a la definición multifacética de este término. Si un grupo de expertos, encargado por el BMZ, ha empezado nuevamente a debatir sobre "el rol de los procesos democráticos de Estado de derecho en la implementación de una

verdadera participación”, entonces también desde el punto de vista del BMZ todavía es necesaria una mayor claridad.

Sin pretender profundizar en el debate, queremos señalar por lo menos una idea que es central para la práctica: en el concepto de los derechos humanos del BMZ (1998) se destaca expresamente que "la realización de los derechos humanos y de la democracia en países en vías de desarrollo ... no se deben medir por uno de los –de hecho numerosos y muy divergentes– modelos constitucionales y sistemas políticos de los países industrializados, sino por si existen elementos básicos de un orden que esté conforme con los derechos humanos. En este contexto, las diversas culturas y pueblos pueden encontrar diferentes instituciones y formas para poner el respeto por los derechos humanos a la práctica" (p. 12 y s.). Aquí se tocan dos aspectos: 1) Cuestiones del orden constitucional de una sociedad y por ello del anclaje jurídico de los derechos humanos/ciudadanos, así como de su realización. 2) La cuestión de la capacidad de adecuación cultural y social de las estructuras públicas y de la práctica de la toma de decisiones, lo que incluye los enfoques de participación en el sentido de una participación política (Ströbele-Gregor 1997). Con relación a los pueblos indígenas se plantea entonces la pregunta de cómo se toman en cuenta sus formas de organización y participación propias a sus culturas.

Debido a su importancia fundamental, este complejo temático fue la base para las preguntas de la presente investigación.

2.3.4 Administración de la cooperación al desarrollo (BMZ) y lineamientos conceptuales

Resumiendo se puede constatar:

- Los lineamientos no se reflejan en la estructura de la organización administrativa del BMZ, no existen departamentos ni funciones específicamente encargadas de asuntos indígenas. De tal manera que no existe un departamento o una persona responsable dentro de las instituciones que tenga bajo su responsabilidad la implementación del concepto, la comunicación entre los diferentes sectores que deberían integrar el concepto en sus líneas sectoriales y llevarlo a la práctica en los programas y proyectos.
- Tampoco existen en las instituciones alemanas gubernamentales de cooperación estrategias concretas de país para la integración del "concepto indígena del BMZ" en los

proyectos y programas. Esta observación también es válida para la mayoría de las ONGs. En su gran mayoría, los programas y proyectos no integran la perspectiva intercultural como eje transversal y/o estrategias específicas para promover a los pueblos indígenas. En la GTZ, con el Encuentro de Boquete, Panamá, en 2002, se dieron los primeros e importantes pasos para llevar adelante esta temática al interior de la GTZ. En el año 2003 se instaló en la sede central en Eschborn una *Coordinadora de los pueblos indígenas*, encargada de abrir espacios de comunicación e intercambio entre los pueblos indígenas y la cooperación al desarrollo. Fruto de esta creciente conciencia sobre una política intercultural es sin duda el segundo *Encuentro del Grupo de Trabajo* en la GTZ, celebrado en Santa Cruz, Bolivia, en octubre de 2003, para intercambiar con representantes indígenas experiencias de "Modelos de desarrollo indígenas".

- Sin embargo, hasta la fecha las instituciones investigadas –tanto gubernamentales como no-gubernamentales (ONGs alemanas)– no han desarrollado conceptos propios o líneas de trabajo para la cooperación y la promoción de los pueblos indígenas que sirvan de política institucional en un país. En el caso de Bolivia, el tema "interculturalidad" no está integrado transversalmente en los proyectos y programas que se pudieron estudiar, y también falta una estrategia de promoción y fortalecimiento de las organizaciones de los pueblos indígenas.

- El enfoque de participación que maneja la cooperación alemana sigue siendo contradictorio. Según el concepto de 1996, la participación se concentra en los proyectos locales. Sin embargo, se señala la importancia de una mayor integración de los grupos marginados en las estructuras estatales. Considerando los cinco criterios en los que se basa la cooperación alemana a partir del debate sobre derechos humanos y cooperación al desarrollo, así como los lineamientos para la cooperación con población indígena, la cooperación al desarrollo ya no puede limitar el enfoque de participación al nivel de los proyectos locales. Los lineamientos oficiales de cooperación con pueblos indígenas prevén una estrategia política y sistemática de fortalecer o empoderar a la población indígena, con el fin de poder defender y articular sus intereses y derechos dentro de la sociedad y frente al Estado en términos generales de cultura, economía, derecho y participación política. Sin embargo, faltando al interior de la administración del BMZ y de las instituciones de cooperación al desarrollo la instancia que coordine los programas sectoriales relativos a la población indígena y que se responsabilice de la ejecución de los lineamientos, la expectativa de poner en práctica los conceptos ambiciosos es limitada.

3 El Caso de Bolivia – un ejemplo de la cooperación internacional

Como ya se mencionó más arriba, Bolivia ha servido de estudio de caso para estudiar la aplicación de los lineamientos y del concepto. Aparte de los resultados que son específicos para la situación boliviana, este caso puede ser tomado como ejemplo: nos permite conocer de qué manera la cooperación al desarrollo europea y alemana maneja conceptos, aspectos y temas centrales relativos a los pueblos indígenas. Siendo así, los resultados nos pueden servir como guía para analizar las situaciones en los otros países latinoamericanos.

3.1 La Unión Europea

3.1.1 Los modos de ejecución establecidos por la UE

La UE no ejecuta proyectos en forma propia, lo que también es válido para proyectos dirigidos a la población indígena. La contraparte son los ministerios, los cuales encargan la ejecución de proyectos y programas a sus instituciones. Por parte de la UE, los entes ejecutores generalmente son consultoras, que funcionan como contraparte de las instituciones estatales. En su mayoría se trata de consorcios en los cuales están representados diferentes Estados europeos. Uno de los criterios básicos para encomendar la ejecución de un proyecto, es la consideración de los diferentes Estados miembros en forma equitativa. Además, existe en Bolivia un programa de ONGs. Una característica de los proyectos y programas financiados por la UE es la disponibilidad de un gran volumen financiero. En Bolivia, la mayoría de los proyectos dispone de 6 hasta 16 Millones de EUROS, y no hay los que dispongan de menos de 5 Millones de EUROS.

Los fundamentos de la cooperación de la UE son el *Plan Estratégico Para El País (Country-Strategy Paper)*, así como el Convenio de 2001 (*Memorando of Understanding*) que se acuerda con el Gobierno. En este documento se establecen las áreas esenciales y los sectores de la cooperación, basados en la demanda del Gobierno. Actualmente son las siguientes:

- Agua/Desagüe, entre otras regiones en zonas de pobreza y de migrantes (mayormente migrantes indígenas) en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra.
- Construcción de carreteras para la integración de Bolivia al Cono Sur. La planificación trasciende las fronteras. Este proyecto incluye actividades en medio ambiente, como son evaluaciones ambientales, mantenimiento de carreteras, compensación en casos de expropiación, etc.
- Proyectos de desarrollo económico y de integración de asociaciones regionales, dirigidos al fortalecimiento del comercio exterior (Merco Sur, Pacto Andino).

- Estrategias de desarrollo alternativo en regiones cocaleras, actualmente en el Chapare, en el futuro igualmente en los Yungas del departamento de La Paz, PRAEDAC.
- Un programa de ONGs que integra aproximadamente a 60 organizaciones; algunos proyectos se realizan con la participación de la población indígena.
- El Programa Seguridad Alimentaria PASA, que se ejecuta en diferentes regiones de pobreza en el país.

Obviamente, los programas y proyectos que la UE está ejecutando en Bolivia están concentrados en el nivel macro. Tienen un impacto sobre la población a mediano o largo plazo. Un impacto inmediato sobre la población rural y urbana de estratos pobres, especialmente sobre la población indígena, se puede esperar únicamente de los siguientes programas: PASA, PRAEDAC y de algunos de los proyectos ejecutados por las ONGs.

PRAEDAC tiene como objetivo el apoyo al desarrollo regional y motivar a los productores de coca a producir cultivos alternativos. Según los informes de PRAEDAC, sus estrategias tienen buenos resultados, pero en realidad sus logros son limitados, a pesar de las múltiples actividades de promoción de las comunidades, de la cooperación con las estructuras municipales y del financiamiento dirigido a la mejora de la infraestructura local. El Chapare es una zona de intensos conflictos. Esta situación se debe a la política antidroga de los EE.UU. que exige la erradicación completa de los cultivos de coca y que condujo a la militarización de la zona. Hasta la actualidad, la mayoría de los productores de coca no están dispuestos a cambiar los cultivos de coca por otros cultivos alternativos. El éxito que tuvo el nuevo partido político MAS (Movimiento al Socialismo), que tiene sus bases en los productores de coca, las demandas políticas de estos sectores y los enfrentamientos sangrientos entre los campesinos y los militares, demuestran que el conflicto mismo y las reivindicaciones de los campesinos han alcanzado dimensiones políticas y sociales que sobrepasan el marco estratégico de proyectos de la cooperación al desarrollo.

3. 1. 2 Puntos de vista de miembros de la Delegación de la UE en Bolivia

En las entrevistas, los interlocutores de la cooperación europea coinciden en que el concepto de la UE (Resolución de 1998) en Bolivia no se traduce en estrategias específicas. Los nuevos lineamientos sectoriales no acaban de ser importantes en la programación de programas y proyectos. Asimismo, se declara que existe una deficiencia conceptual y estratégica en la integración de los intereses de los pueblos indígenas en la

cooperación de la UE en Bolivia por parte de la Delegación. Esto se debe, entre otros, a la falta de los debates correspondientes, tanto al interior de la Delegación como con los entes ejecutores y contrapartes bolivianas. También se carece de una concertación estratégica entre la cooperación financiera y la cooperación técnica. Esto genera efectos limitantes para la eficiencia de la cooperación y la sostenibilidad de las medidas.

3. 2 Apuntes sobre la cooperación alemana en Bolivia y los pueblos indígenas

Cabe resaltar que la cooperación gubernamental alemana y de ONGs apoya enérgicamente los procesos de reforma en Bolivia: los derechos humanos, los derechos ciudadanos, la participación política, la promoción de las culturas indígenas y de sus idiomas en el marco de la educación intercultural bilingüe, el apoyo técnico al saneamiento de tierras y la demarcación de territorios indígenas, así como el apoyo financiero y técnico a planes de manejo territorial y forestal. Estas áreas son ya desde hace muchos años ámbitos de la cooperación alemana, sobre todo de la GTZ, tanto en Bolivia como en muchos otros países de América Latina. A partir de la aprobación de la Ley de Participación Popular (LPP) en Bolivia, además se está promoviendo la participación y autogestión a nivel municipal, y se facilita el proceso de creación de distritos y subalcaldías indígenas en los municipios, siempre y cuando exista la demanda. Se apoya el desarrollo rural y socioeconómico en el marco de la Ley de Municipalización, con modalidades específicas en programas de desarrollo económico de la GTZ con manejo sostenible de los recursos naturales en regiones de pobreza y de población indígena, que incluyen la cooperación con comunidades indígenas, el apoyo a comunidades locales en sus planes de desarrollo como lo realizan ONGs apoyadas por instituciones alemanas (MISEREOR, Pan para el Mundo, Tierra de hombres y otras) o el desarrollo económico a nivel de los países amazónicos por parte de la Fundación Friedrich-Ebert (FEE), por ejemplo.

Por otro lado, a pesar de tanta experiencia acumulada sobre la realidad en que viven los pueblos indígenas y originarios, en las instituciones de cooperación alemana es notoria la carencia de un debate sobre conceptos e ideas de desarrollo de los pueblos indígenas, sus propias interpretaciones de la realidad, sus visiones de futuro y sus reivindicaciones políticas y culturales más allá de la discusión al interior de proyectos específicos como la educación intercultural bilingüe, el apoyo de la GTZ al Fondo Indígena para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, el componente Qamaña del Programa de Modernización del Estado de la GTZ, parcialmente el MAPZA (Manejo de

Áreas Protegidas y Zonas de Amortiguación) y el Programa de Desarrollo Rural en Zonas Secas del Sur PDR.

En la cooperación gubernamental alemana no se ha definido explícitamente el enfoque y la dirección que debe tomar la cooperación en temas que son fundamentales para la población indígena: definir, por ejemplo, qué concepto de ciudadanía se quiere promover, el de los derechos ciudadanos y de la participación ciudadana igualitaria (así lo define la Fundación Friedrich Ebert), o promover el concepto de los derechos especiales para los pueblos indígenas (tal como lo reivindican las organizaciones indígenas) y fomentar la gestión y la legislación de estos derechos. Esta discusión no es de ninguna manera abstracta, porque tiene profundas consecuencias para los diferentes niveles de la vida política y el derecho, y naturalmente impactos sobre la convivencia entre diferentes sectores de la sociedad. (En Bolivia existe un debate muy interesante al respecto.)

De esta manera, en la cooperación gubernamental y no gubernamental alemana encontramos algunas deficiencias parecidas a las de la UE. Las deficiencias a nivel estratégico se pueden mostrar muy bien tomando como ejemplos los programas y proyectos de la GTZ y del DED.

Lo que caracteriza a la cooperación gubernamental alemana en Bolivia respecto a los pueblos indígenas es una marcada incoherencia. Esto se plasma claramente en los enfoques de los grandes programas de la GTZ. Si miramos el Programa de Modernización del Estado PADEP, constatamos que existe una política parecida a la de la UE. Este programa tan grande y ambicioso (¡es el segundo más grande a nivel mundial!) se dedica al fortalecimiento del proceso democrático y de descentralización. Sin embargo, la temática indígena no está integrada como eje transversal en los diferentes componentes; de esta manera no se considera sistemáticamente a los pueblos indígenas como actores en el proceso de democratización y modernización del Estado. Pero a diferencia de la UE existe por lo menos un componente en el PADEP que se encarga explícitamente de la temática indígena (Componente Qamaña); no obstante, las informaciones recopiladas por Qamaña quedan sin mayor impacto sobre los otros componentes del PADEP, a pesar de los resultados de estudios de carácter estadístico o datos de la disponibilidad de información específica. El PADEP no define específicamente a los pueblos indígenas como destinatarios de la cooperación, sino simplemente como integrantes de los municipios.

No obstante, cabe resaltar que en dos otros grandes programas de la GTZ (Desarrollo socio-económico rural, PDR y de manejo sostenible de los recursos naturales MAPZA) existe una mayor diferenciación de la población local. No obstante, la cooperación con organizaciones indígenas se limita generalmente al nivel local, por ejemplo en la elaboración de planes de manejo de los recursos naturales y/o de desarrollo económico local. La cooperación con organizaciones del segundo nivel es una excepción, como por ejemplo en el caso del apoyo a la creación de TCOs (Tierras Comunitarias de Origen).

A un nivel superior del nivel local está la cooperación con el Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe en el proyecto FONDI. Este proyecto tiene como objetivo fortalecer el proceso organizativo y la capacitación de los pueblos indígenas de América Latina para poder elaborar programas de desarrollo y negociarlos con entes donantes. En la GTZ se supone que este proyecto (al igual que el proyecto de apoyo a la COICA que se iniciará en 2004) tendrá un impacto en la mejora de la participación política, social y económica de los pueblos indígenas en sus respectivos países, y en su reconocimiento como actores en la vida política.

Sin embargo, hasta mediados del año 2002, en la GTZ no se había desarrollado un debate específico sobre el tema de la autonomía indígena a fin de establecer una línea estratégica de la institución acerca de las reivindicaciones indígenas, ¡pese de que éstas son sumamente políticas! Las organizaciones indígenas y originarias exigen la reformulación de leyes nacionales como la ley de tierras (Ley INRA), la ley de hidrocarburos, entre otras, se demanda el reconocimiento de las leyes consuetudinarias e inclusive una nueva Constitución Política del Estado. (En el presente análisis no se toma en cuenta el impacto que tuvieron las protestas y revueltas indígenas en 2003 y la caída del gobierno Sánchez de Losada en octubre 2003 sobre los debates internos y el desarrollo de estrategias en la GTZ, ya que la investigación de campo finalizó a mediados de octubre de 2002).

Una característica de la cooperación alemana y de la Unión Europea es que el personal, sobre todo el asesor/la asesora, dispone de un amplio espacio de decisión en su trabajo. En cierta medida esto le permite responder a demandas por ejemplo de organizaciones de base, de comunidades o federaciones; ampliar la cooperación a sectores que no estaban previstos en la planificación inicial; crear nuevos componentes o modificar la estrategia y con eso adecuar la programación a la situación local. Sin embargo, esto significa a nivel estructural que depende en gran medida del individuo –del asesor/la asesora o cooperante– si considera especificidades culturales y sociales, y si trata de integrarlas en

los planes operativos y en la ejecución del proyecto, por ejemplo si analiza y considera la organización social de una comunidad con miras a su potencial para el desarrollo económico, considera y promueve los saberes indígenas, la cultura, etc.

Un institución pública, que normalmente no se encuentra supeditada a la cooperación al desarrollo, que encara estos temas, por lo menos a nivel de las relaciones públicas, es el Instituto Goethe. La muy amplia autonomía de esta institución cultural permitió en Bolivia que la interculturalidad se convirtiese en una transversal de las actividades. El diálogo y el intercambio entre culturas occidentales e indígenas, por ejemplo en el ámbito de la literatura/lengua, la música, arquitectura, filosofía y el análisis de las diferentes realidades vivenciales y experiencias históricas, destacando los derechos humanos, es desde hace muchos años un campo de trabajo del Instituto Goethe. De esta manera, esta institución llena un vacío, ya que hace objeto del debate público algunos temas básicos de la interculturalidad. Los eventos, que cuentan con una buena asistencia, y las publicaciones, hacen que el debate también esté accesible a un amplio público interesado. Las otras instituciones de la cooperación alemana podrían retomar estas experiencias y impulsar la discusión sobre el tema pueblos indígenas y cooperación.

3. 3 Instituciones no-gubernamentales

Generalmente, se parte del supuesto de que instancias privadas, es decir las llamadas Organizaciones No Gubernamentales, tomen en cuenta las estructuras socioculturales y los universos de vida de la población local en mayor medida que la cooperación gubernamental, dado que trabajarían "con las bases". Los resultados de la investigación muestran que es necesario considerar este supuesto con relación a la temática indígena de manera más diferenciada.

Las instancias privadas, es decir asociaciones, fundaciones (políticas), instituciones eclesíásticas y otras asociaciones sin fines de lucro, juegan un papel no despreciable en la cooperación al desarrollo. Esto también es cierto para las ONGs alemanas. Éstas se desempeñan, por un lado, como financieras y organizaciones ejecutoras de proyectos y medidas de caridad, y, por el otro, realizan trabajos de lobby y de relaciones públicas en sus países de origen. Actualmente, son tan numerosas y diversas que es difícil tener una vista de conjunto. El compendio de la organización "bengo" (2002) presenta una lista de 542 ONGs, pero señala que sólo una tercera parte de las más de 1.500 organizaciones, a las que bengo había escrito, respondieron. Así faltan por ejemplo todas las fundaciones políticas, exceptuando la Fundación Friedrich Ebert, como también la gran organización

católica de beneficencia MISEREOR. Si se toma como base la lista (incompleta) de ONGs alemanas publicada por Bengo para los países de investigación de Latautonomy, entonces en México trabajan 32; en Nicaragua 62; en Panamá 4; en Ecuador 35; en Brasil 56 y en Bolivia 46, en la mayoría de los casos junto con organizaciones contraparte nacionales.

Los fondos financieros de las instancias privadas se nutren habitualmente sólo en parte de donaciones. Una parte considerable proviene del fisco, montos que frecuentemente representan varias veces la suma de las donaciones utilizadas. Especialmente el BMZ y la UE ponen a disposición fondos para una amplia gama de proyectos de la cooperación al desarrollo. También algunos municipios y las Naciones Unidas fomentan la cooperación de las ONGs. Sin embargo, las instancias privadas tienen que cumplir con determinadas condiciones y respetar ciertos lineamientos. Consecuentemente, los conceptos básicos del BMZ, como el que se refiere a los pueblos indígenas, deberían ser relevantes también para las ONGs.

Para el presente estudio, entre la gran diversidad de ONGs se eligieron algunas de las grandes organizaciones que trabajan en numerosos países de América Latina para entrevistarlas sobre su cooperación con pueblos indígenas. Entre éstas están las fundaciones políticas, Pan para el Mundo, MISEREOR, terre des hommes, La Alianza para el Clima y Agroacción Alemania. Algunas instituciones ya declararon en el primer contacto telefónico que el tema de la población indígena no juega ningún papel en su concepción de la política de desarrollo. A estas instituciones pertenecen la Evangelischer Entwicklungsdienst EED, la Fundación Konrad Adenauer, la Fundación Friedrich Naumann y la Fundación Heinrich Böll. Otras no respondieron (Oro Verde).

Las organizaciones de ayuda (Tierra de Hombres, MISEREOR, Pan para el mundo, Agroacción Alemania y otras) trabajan principalmente con organizaciones intermediarias, es decir con ONGs contraparte nacionales y con parroquias. Si bien existen ciertas diferencias entre los enfoques de la cooperación con pueblos indígenas, los proyectos de fortalecimiento de organizaciones indígenas y de promoción directa de la participación política en el sentido de "empoderamiento" son una excepción, como demuestran las entrevistas, los perfiles de las organizaciones y los cuestionarios.

En la promoción de procesos organizativos indígenas participa Pan para el Mundo, que apoya a través de su contraparte de largo plazo, el Centro de Servicios Agropecuarios (CESA), a sindicatos campesinos en el Altiplano y en zonas de colonización, así como a la Federación Nacional de Mujeres Campesinas "Bartolina Sisa". En algunos casos aislados

se proporcionó un apoyo económico a directivos de organizaciones de base. Esto es una estrategia bastante problemática, ya que crea dependencias e impide la creación de estructuras autosostenibles. CESA entiende su trabajo explícitamente como un aporte a la promoción del proceso de democratización y al fortalecimiento de la participación igualitaria de campesinos e indígenas en un Estado democrático.

Tierra de Hombres que trabaja especialmente en el campo de los derechos de los niños/niñas y de las mujeres formula en el borrador de su documento de política *Para un mundo de la humanidad* (s.f.) objetivos y actividades con una carácter político que incluye a los pueblos indígenas: apoyo a redes de autoayuda de grupos locales para la conservación de su cultura y su estilo de vida, y para los efectos de la migración, al diálogo intercultural, la promoción de la diversidad cultural y del respeto de los derechos de las minorías de los pueblos indígenas y de grupos marginales, apoyo a los pueblos indígenas contra la destrucción de su medio ambiente mediante megaproyectos, y muchos otros más. Sin embargo, sus objetivos ambiciosos no se corresponden con una práctica en Bolivia, que hasta 2002 no permite vislumbrar ninguna estrategia específica para la promoción de organizaciones indígenas más allá del ámbito local.

No obstante, las medidas de capacitación en comunidades rurales en el ámbito de la Ley de Participación Popular (LPP), así como el apoyo puntal a las relaciones públicas del Movimiento Sin Tierra (MST), al que pertenecen sobre todo aymaras y quechuas, tienen una dimensión política directa. El hecho que los miembros del MST a menudo poseen tierras, como también los fuertes conflictos internos de esta organización, muestran qué complejo y difícil puede ser el terreno de la cooperación con organizaciones indígenas.

La Fundación Hanns Seidel en Quito realiza una promoción muy particular. Desde hace varios años ejecuta un programa de promoción y de becas que permite a indígenas estudiar en la universidad. En la selección, la "solidaridad con el movimiento indígena" y el "compromiso social" del/la solicitante son criterios esenciales. El hecho de que en numerosas organizaciones y municipios indígenas de Ecuador trabajan antiguos estudiantes de la Fundación, demuestra que esta selección es exitosa.

Los campos prioritarios de diferentes ONGs alemanas son proyectos en los cuales las ONGs contraparte ejecutan proyectos en los ámbitos de la seguridad alimentaria, la agroecología, la mejora de la agricultura y del riego campesinos, es decir ámbitos en los cuales también trabaja la cooperación gubernamental al desarrollo. Se parte de la idea de que con ello se dé el fortalecimiento económico, social y cultural del grupo local, tanto más

cuanto las organizaciones contraparte se comprometen a nivel conceptual a asumir un enfoque participativo.

Si la práctica de las ONGs contraparte realmente está orientada a impedir dependencias, respetar estructuras organizativas locales y fortalecerlas sobre la base de la responsabilidad propia y la autodeterminación del "grupo meta" (*ownership*), es –por lo menos en parte de ellas- dudoso. No obstante, esto es un problema básico con el que se enfrentan tanto las ONGs donantes como la cooperación gubernamental. Algunas experiencias indican que se requiere de una mayor conciencia crítica acerca de los roles y funciones, los intereses propios y la práctica de las organizaciones ejecutoras, y que debería guiar el actuar de la cooperación con las organizaciones contraparte. También aquí se trata de divergencias entre los lineamientos y la actuación real, teniendo estas divergencias importantes consecuencias para el "grupo meta". Para la selección de sus organizaciones contraparte y la ejecución de los proyectos, tierra de hombres ha desarrollado criterios bastante rigurosos (tdh, 2000). No obstante, sigue siendo un problema el hecho de que la práctica de estas ONGs contraparte a veces no corresponde a su discurso.

Un ejemplo para la "forma clásica de la promoción" es la obra de beneficencia episcopal MISEREOR, que trabaja en numerosos países de América Latina. En Bolivia, apoya a aproximadamente 80 organizaciones contraparte, entre ellas a 50 contrapartes de largo plazo –sobre todo instituciones eclesiásticas o ONGs–, que actúan como intermediarios frente al grupo meta. Los campos de acción prioritarios son dos ámbitos: 1) el desarrollo rural, el derecho a la tierra y el agua; 2) el control social y la participación popular al interior de los municipios. El trabajo de cooperación con pueblos indígenas se limita a iniciativas de creación de redes de asesores locales de donantes internacionales sobre el tema "Pueblos indígenas, derechos ciudadanos y participación ciudadana en el marco de la Ley de Participación Popular". En Bolivia se evita la cooperación directa con organizaciones indígenas, entre otros debido a experiencias negativas con la administración de proyectos en el Brasil, así como por el surgimiento de procesos problemáticos y complejos al interior de las organizaciones indígenas contraparte como consecuencia de la cooperación.

En virtud del poder de decisión del director, las fundaciones políticas enfocan en aspectos muy diferentes de un país a otro. Un ejemplo es –al lado de la Fundación Hanns Seidel– la Fundación Friedrich Ebert. En Ecuador, ésta trabaja desde hace mucho tiempo con el Movimiento Pachakutik, que está representado en el Parlamento y en los municipios, y

con la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). En cambio, en Bolivia no existe este tipo de cooperación. Hasta ahora, las actividades de la FFE en Bolivia tienen una relación más bien indirecta con la población indígena. Si bien en el centro del trabajo está el asesoramiento y el diálogo con políticos y representantes de la sociedad civil sobre los temas de la descentralización, la implementación de las reformas de Estado y del desarrollo rural, raras veces se incluye a los representantes de las organizaciones indígenas. Un efecto directo sobre la población indígena lo tiene el proyecto *Desarrollo sostenible de la Amazonia*, que se realiza en seis Estados limítrofes. Se trata de estrategias para el desarrollo económico y el fortalecimiento de la participación popular en municipios, y de la promoción de mancomunidades. En Bolivia no se diferencia entre la pertenencia cultural de los grupos sociales involucrados, en Ecuador sí. Sin embargo, el proyecto boliviano integra a comunidades indígenas. Otro campo de trabajo de la FFE es el asesoramiento a los diputados parlamentarios; existiendo la demanda, en el futuro se incluirá también a diputados del MAS y el MIP (Movimiento Indígena Pachakuti).

Globalmente, se puede decir que las ONGs alemanas estudiadas están poco inclinadas a trabajar con organizaciones indígenas y a apoyar a procesos organizativos más allá del ámbito local. En la mayoría de estas ONGs, en la práctica la promoción de la participación política no ocupa un lugar primordial. En este sentido, otros países donantes están más avanzados. Un ejemplo es la Ayuda Obrera Suiza en Bolivia, que realiza desde hace varios años en el marco de su programa PADEM un trabajo sistemático en el campo de la formación y capacitación política en sindicatos campesinos y otras organizaciones indígenas. De esta manera, brinda un aporte al proceso de democratización que goza de una excelente reputación.

4 Temas específicos

4.1 El tema “Autonomía”

Con relación al tema de la autonomía, el caso de Bolivia demuestra que existe una amplia gama de reivindicaciones, visiones y demandas indígenas, y que estas posiciones pueden cambiar en el contexto de la coyuntura política.

El marco de acción, en el cual la cooperación gubernamental alemana y la de la UE promocionan la autogestión, es por naturaleza la legislación nacional, en Bolivia las leyes de reforma de los años 90. Estas leyes son aceptadas sólo parcialmente por la población indígena. La mayor aceptación la tiene la ley que permite la creación de territorios

indígenas (llamadas *Tierras Comunitarias de Origen* – TCOs). Después de que en un primer momento algunos grupos indígenas de las Tierras Bajas solicitaron la creación de sus TCOs, ahora también existen iniciativas correspondientes en el Altiplano entre los aymaras y los quechuas. El partido indigenista radical MIP y la Coordinadora Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ) rechazan decididamente la Ley de Participación Popular y la Ley de Municipalización. La mayoría de la población rural, no obstante, acepta estas leyes, entendiéndolas como un cierto progreso en comparación con la anterior exclusión total de las comunidades indígenas. Sin embargo, las experiencias con ambas leyes muestran que en este contexto existe todavía una gran necesidad de reformas. Eso es válido especialmente para la armonización entre las diferentes leyes, que actualmente está siendo examinada desde diferentes instancias. Al respecto, existe en Bolivia un amplio debate público.

A principios de los años 90, las organizaciones de los pueblos indígenas de tierras bajas demandaron una ley particular, que incluía una amplia autonomía para los grupos étnicos: la "Ley Indígena". Esta propuesta de ley contenía fuertes referencias al Convenio 169 de la OIT y fue apoyada por lo menos por la cooperación nórdica. Desde la entrada en vigor de la LPP, esta reivindicación ha desaparecido de su agenda política. Por lo tanto, se plantea la pregunta qué demandas de autonomía se están presentando actualmente en Bolivia.

Los términos "autonomía" o "soberanía" son utilizados sobre todo por las direcciones indígenas de los partidos MIP y MAS, así como por CONAMAQ. También el término "autogestión" es conocido casi exclusivamente por los líderes. Antes del inicio del debate nacional sobre una nueva Constitución Política del Estado a mediados de 2002, la población indígena, incluidos los representantes regionales, apenas entendían las expresiones "autonomía" y "soberanía". El término común para expresar autonomía es el de "usos y costumbres", que contiene explícitamente una referencia al pasado. Cuando se formulan visiones de futuro empleando esta expresión, éstas están orientadas por lo que se considera como "tradición". Por lo tanto, la legitimación de demandas se deduce del pasado. El discurso y las reivindicaciones de autonomía del partido radical MIP y de CONAMAQ están completamente empapados de esta argumentación.

De acuerdo a su percepción crítica de las estructuras sociales dominantes, existen dos Bolivias: la de las clases dominantes, ricas y de origen europeo, y la otra de la población indígena pobre, marginada y excluida. Para terminar con esta exclusión, el MIP reivindica un Estado propio, la república autónoma de los aymaras y quechuas. Se trata de una

formación de carácter estatal que se construye a partir de ficciones sobre el ayllu preincaico y un Kollasuyu idealizado, una de las antiguas unidades parciales del Imperio Inka. El MIP y también CONAMAQ se sirven en sus configuraciones de futuro del imaginario de un pasado idealizado que existía antes de la conquista española y lo enriquecen con la técnica moderna, por ejemplo con tractores y el Internet. También CONAMAQ desea la autonomía en el marco de la organización del ayllu en el Kollasuyu, aunque sin reivindicar un Estado independiente.

Sin embargo, las demandas políticas de la gran mayoría de las organizaciones étnico-políticas y de las comunidades no se refieren a un Estado propio. Se trata más bien de "tierra y territorio", de la autogestión a nivel local y sobre todo también de la propiedad de los recursos naturales. La población indígena rural y las organizaciones étnico-políticas ya no reivindican solamente la ampliación de los derechos de uso y una importante interlocución y participación en el otorgamiento de concesiones. Piden que el Estado transfiera a las comunidades étnicas de las TCOs o a los ayllus el derecho pleno de propiedad de los recursos naturales. A pesar de que esta demanda apenas tiene posibilidades de éxito, tiene un fuerte efecto movilizador sobre la población. Esto por lo menos por dos razones: por un lado, porque hasta ahora los gobiernos respectivos se han mostrado incapaces (y sin voluntad) de frenar la explotación ilegal de los recursos naturales. Por otro lado, porque la población indígena rural percibe la política de privatización, que se realiza en el marco del ajuste estructural desde los años 80, como una amenaza para sus medios de vida. Desde su punto de vista, se está vendiendo las riquezas del país a costa suya y sólo beneficia a un pequeño grupo de privilegiados.

Si bien en su esencia esta estimación es correcta, es permitido dudar que la transferencia de los derechos de propiedad a las comunidades indígenas sería la solución del problema. Aunque es muy necesario el debate correspondiente al interior de las organizaciones indígenas de América Latina, hasta la fecha apenas está ocurriendo³.

La CT podría brindar un aporte importante apoyando este debate. En éste, se deberían plantear preguntas relativas al orden de Estado de derecho y de los instrumentos para un aprovechamiento justo y sostenible de los recursos naturales orientado al desarrollo de las regiones marginadas, así como preguntas relativas a los derechos de participación de los grupos marginados en las decisiones sobre los recursos naturales. Si las visiones de futuro que tienen los pueblos indígenas de la Buena Vida (Qamaña), se convirtieran en el

³ Véase Ströbele-Gregor 2002

punto de partida de un debate de este tipo, se tendría un importante aporte a la democratización de la sociedad.

Como ya se mencionó arriba, el tema de la autonomía como tal no se contempla en la cooperación técnica europea o alemana. El marco de referencia es el de la autogestión a nivel de la comunidad, a nivel del municipio o de la mancomunidad.

Los interlocutores de la Delegación Europea en Bolivia y de la cooperación bilateral alemana coinciden en que el tema no se ha discutido en las instituciones ni tampoco con las contrapartes, de tal manera que no existe una posición compartida entre los involucrados. Sin embargo, estas discusiones se llevan a cabo en los proyectos, especialmente en proyectos que trabajan a nivel local junto con la población. En el marco de la cooperación de la UE en Bolivia, los proyectos de las ONGs son los que están abriendo mayores espacios para la reflexión, donde se contemplan tanto interrogantes y experiencias con la autogestión a nivel municipal, como las diferentes reivindicaciones de las organizaciones indígenas, incluidas las de los partidos MAS y MIP. Pero ni en el diálogo político con el gobierno ni en los proyectos de cooperación ejecutados con instituciones estatales, se ventila el tema o las diferentes reivindicaciones que tienen los pueblos indígenas o sus organizaciones respecto al tema de la autogestión o la autonomía. De esta manera, la cooperación al desarrollo de la UE en Bolivia o de Alemania no apoya de ninguna manera las reivindicaciones de autonomía de ningún grupo y de ninguna índole.

Desde mi punto de vista, sobre todo cuando se trata de proyectos y programas de apoyo al proceso democrático y a la descentralización o de apoyo al desarrollo regional o municipal, el desconocimiento y la falta de debate sobre esta temática tan compleja constituye un vacío significativo, que probablemente tenga efectos negativos en la definición de objetivos y estrategias de programas, pero también en el trabajo a nivel local.

4. 2 La lucha contra la pobreza como marco global de la cooperación al desarrollo

Siendo la reducción de la pobreza en términos de "Lucha contra la Pobreza" el marco global de la cooperación de la UE y de Alemania en varios países de América Latina – entre ellos Bolivia y Nicaragua–, se plantea la pregunta si es posible relacionar las estrategias de la cooperación respecto a la reducción de la pobreza con las demandas de la población indígena y sus ideas sobre autogestión/autonomía.

Según los interlocutores en la UE, no existe una reflexión crítica al interior de la institución sobre esta temática tan compleja. Respecto al tema de la reducción de la pobreza, la

discusión en Bolivia se limita a analizar las experiencias y las posibilidades de la lucha contra la pobreza en los municipios y las comunidades. Este debate se centra en el tema del desarrollo social y económico. No se observa un mayor interés en profundizar en el debate temas de gran complejidad, porque son considerados "demasiados difíciles". Un miembro de la Delegación de la UE en Bolivia con una larga trayectoria de trabajo, declara que según su observación es un asunto muy problemático el hecho de que falten conocimientos suficientes sobre cómo la pobreza se traduce en los diferentes sectores de la población. Se sabe poco sobre cómo estos diferentes sectores, sobre todo los indígenas, interpretan su propia situación. Si bien habrá otras opiniones menos críticas, sin duda no se trata de una exageración o de una observación aislada. Expresa más bien una de las debilidades de la CT respecto a los programas del HIPC.

Tanto los interlocutores de la UE como expertas independientes y los representantes indígenas expresaron sus críticas con relación a la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP). Los indicadores de la EBRP son considerados en parte inadecuados, y los mecanismos de distribución de los recursos demasiados burocráticos. Se critica la ineficiencia y la debilidad de ejecución de la burocracia del Directorio Único de Fondos, DUF, que administra los recursos de la EBRP. La EBRP se basa en las nuevas estrategias internacionales de la reducción de la pobreza PRSP (*Poverty Reduction Strategy Papers*) para los países pobres y altamente endeudados (*Highly Indebted Poor Countries*), que forman el marco de acción oficializado para toda cooperación internacional al desarrollo. Los interlocutores opinan que en los indicadores y en el concepto de desarrollo no se consideran adecuadamente las visiones propias de la gente, su interpretación de su situación, sus necesidades e ideas sobre lo que sería una "buena vida". Tampoco se consideran lo suficientemente los potenciales de las culturas indígenas, especialmente sus saberes, conocimientos y sus formas organizativas. Los interlocutores de la cooperación europea señalan que están disponibles muchos recursos financieros para la EBRP, pero que lo que falta sería una estrategia que pueda convencer y tenga impactos adecuados.

4.3 Cooperación con organizaciones indígenas

Las nuevas estructuras de administración local y supra-local (mancomunidad), y la EBRP respetan sólo parcialmente las estructuras tradicionales de la organización indígena, las demandas de la población indígena y sus visiones culturales específicas.

Consecuentemente, la Ley de Municipalidades y la EBRP provocaron la crítica de las

organizaciones indígenas y de muchas autoridades tradicionales o representantes elegidos.

A nivel local, la cooperación bilateral alemana y en parte también la UE, sí cooperan con las organizaciones indígenas tradicionales y con las nuevas instituciones de participación que fueron establecidas mediante la Ley de Municipalidades. Sin embargo, la cooperación y comunicación con las organizaciones sociopolíticas (federaciones, confederaciones, consejos, etc.) son muy limitadas. Las organizaciones indígenas o campesinas de tercer o cuarto nivel se convierten solamente en casos excepcionales en organizaciones contraparte de la cooperación alemana (por ejemplo, existen algunos pocos cooperantes del DED que trabajan con organizaciones indígenas; en Bolivia, Brasil o Nicaragua el apoyo a la demarcación territorial se realiza junto con las organizaciones etno-políticas. Proyectos como el FONDI de la GTZ, la cooperación con AIDSESEP en el Perú y en el futuro con la COICA, hasta el momento son excepciones). Como ya se señaló, son más bien algunas ONGs apoyadas por instituciones alemanas no-gubernamentales, y en parte también el DED, las que buscan este tipo de cooperación y realizan actividades en este campo.

Un tema importante dentro de la investigación es la visión de desarrollo y organización política de los representantes indígenas. (Esto incluye las visiones sobre autogestión o autonomía que ya se mencionó más arriba). Resulta que oficialmente, es decir a nivel institucional de la cooperación gubernamental alemana, este complejo temático tampoco ha sido objeto de discusión hasta la conclusión de la investigación. Sin embargo, este debate existe en un grupo de trabajo de la GTZ a nivel latinoamericano. Por iniciativa de este grupo se realizó un encuentro en Boquete, Panamá, en 2002, junto con participantes indígenas, donde se empezó a discutir esta temática; en 2003 se celebró un segundo encuentro, esta vez en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, donde se profundizó aún más en el tema, llegando a elaborar una propuesta con el fin de considerar las visiones propias de desarrollo indígena en el trabajo de la GTZ. Sin embargo, aún queda abierto si en un futuro próximo se puedan incluir oficialmente las propuestas elaboradas por este grupo de trabajo en la programación de la GTZ.

4.4 ¿Los programas de la UE o de la cooperación alemana aportan al empoderamiento de la población indígena?

Definimos el empoderamiento como una estrategia política transformadora desde “abajo” y como la construcción de nuevos conocimientos y capacidades de hombres y mujeres

para que estén en condiciones de desempeñar el papel de actores políticos. En este sentido, "empoderamiento" es un proceso de ampliación del poder y de control de los indígenas sobre sí mismos y sobre su entorno. Implica la capacidad de construir organizaciones fuertes y democráticas con capacidad de propuesta, de desarrollar estrategias políticas y sociales transformadoras hacia una sociedad democrática que no sea excluyente sino más permeable ante las demandas y propuestas de la gente. En esta definición, el empoderamiento no se limita al nivel local (ver PADEM 2002).

El empoderamiento de los pueblos indígenas en este sentido, no es, según la mayoría de los representantes de las instituciones alemanas, un objetivo explícito de la cooperación alemana, con excepción de algunas ONGs (véase por ejemplo CESA). La mayoría de los entrevistados de la cooperación alemana y de la UE consideran como aportes al empoderamiento de los pueblos indígenas actividades locales específicas, la capacitación en asuntos jurídicos, el fortalecimiento de la participación, por ejemplo a nivel de la administración local, y el fortalecimiento de las TCOs.

En este sentido, en el Programa de Seguridad Alimentaria PASA de la UE existe la convicción de que el fortalecimiento de las estructuras municipales significa a la vez el fortalecimiento de la participación de la población local, lo que conduciría al fortalecimiento de la población indígena en las comunidades. También oficiales de la cooperación alemana comparten esta convicción.

No obstante, según un oficial de la Delegación, debería cuestionarse el supuesto que el fortalecimiento de la Administración Municipal necesariamente tenga impactos positivos sobre las comunidades. El concepto de "Demanda Municipal", lo cual significa la orientación de la cooperación según la demanda del gobierno municipal, implica ciertos problemas. Como es sabido, existen divergentes intereses entre las comunidades y el Gobierno Municipal, por ser éste todavía en muchos casos dominado por las élites urbanas de las cabeceras municipales. Además, frecuentemente la planificación municipal no considera los planes, las propuestas y las necesidades de las comunidades indígenas; esto es válido sobre todo en el caso de las comunidades alejadas, que tienen dificultades de acceso a la cabecera para ejercer sus derechos.

Otro elemento que actúa como obstáculo para el empoderamiento, es el asistencialismo todavía presente en muchas ONGs, contrario a su propia filosofía. Y por último, los proyectos de cooperación técnica –por lo menos la de la UE– no llegan a las comunidades

en áreas alejadas. Con seguridad, el aporte de los programas de la UE al empoderamiento de los indígenas es muy limitado.

En resumen, no se puede afirmar que exista un empoderamiento como tal mediante las actividades de la CT de la UE o de la cooperación alemana.

4.5 Acerca de la percepción indígena respecto a la cooperación alemana

Dado que generalmente las apreciaciones y puntos de vista de los indígenas respecto a la cooperación al desarrollo son poco conocidos, parece útil presentar los resultados de las entrevistas en forma detallada (véase Anexo). Las respuestas obtenidas con los métodos de la investigación social cualitativa remiten más allá de la situación específica de Bolivia; transmiten de manera paradigmática una idea –aunque limitada– de las expectativas y experiencias de la población indígena cuando se trata de la cooperación al desarrollo. A continuación se presenta un resumen.

Desde la perspectiva de esta investigación, que abarca entrevistas con actores muy diversos, incluyendo a representantes indígenas de diferentes organizaciones y niveles, la cooperación alemana goza de una reputación positiva por parte de representantes de las organizaciones locales con los que está trabajando. Se subraya especialmente el trabajo participativo y que "los alemanes cumplen". Otro atributo positivo que destaca en la opinión de los representantes indígenas es que "los alemanes respetan nuestra cultura y nuestra lengua".

Según los resultados obtenidos de las entrevistas, las organizaciones indígenas y los comunarios en su mayoría prácticamente no distinguen entre las diferentes instituciones de cooperación internacional cuando no se trata de proyectos actuales en los que ellos están participando. Las diferentes cooperaciones europeas, sobre todo las de los países nórdicos, de Alemania y de algunas ONGs españolas, son acreedoras de bastante aprecio, sobre todo por su eficacia, eficiencia, su enfoque participativo y por ser cumplidos. La crítica dirigida a la cooperación bilateral alemana (GTZ) es que "trabaja demasiado con los organismos e instituciones del Gobierno boliviano". Desde el punto de vista indígena, las instituciones estatales no gozan de una buena reputación, muchos de los interlocutores las califican de "corruptos e ineficientes". Por lo tanto, todas las organizaciones indígenas y las autoridades de comunidades entrevistadas piden la cooperación directa con sus organizaciones comunitarias.

Habrá que comprobar si de esta manera realmente se puede excluir la corrupción e ineficiencia, ya que sin duda tampoco todas las asociaciones indígenas están libres de las enfermedades de la cultura política de su país. No obstante, estas afirmaciones no dejan de ser significativas; porque subrayan lo que también algunos expertos constatan de manera crítica, es decir las múltiples deficiencias de la estrategia de desarrollo EBRP⁴, su escaso efecto *trickle down*, la debilidad ejecutora del DUF, institución que administra los fondos de la lucha contra la pobreza, así como el hecho de que el enfoque PRSP/HIPC requiere de mejoras⁵. Las afirmaciones son sobre todo un indicio de la escasa confianza de los pueblos indígenas en la Administración pública.

4.6 Conflictos interétnicos y cooperación al desarrollo

Se puede constatar un incremento o por lo menos una mayor publicidad con relación a conflictos entre diferentes grupos étnicos o comunidades. En la mayoría de los casos, se trata de conflictos por la tierra. Un creciente potencial conflictivo resulta de las invasiones de migrantes andinos –quechuas y aymaras– en territorios de pueblos indígenas de las tierras bajas. La situación es complicada porque en ella confluyen diferentes estrategias económicas y tradiciones de producción, así como diferencias al momento de relacionarse con la ecología y el medioambiente (un ejemplo de conflictos permanentes es la situación en la región limítrofe de la zona cocalera del Chapare: los migrantes andinos y productores de coca invaden al territorio multiétnico de algunos pueblos de tierras bajas, que es al mismo tiempo el Parque Nacional Isiboro Sécore). Situaciones de conflicto incluso de forma violenta también existen en las regiones andinas. Por mucho tiempo, las instituciones de la cooperación alemana no prestaron la atención necesaria a este escenario. Sin embargo, esta situación ha cambiado. La prevención y el manejo de conflictos se han convertido en un nuevo tema de la cooperación internacional, también de la cooperación alemana. El DED, por ejemplo, está moderando en el conflicto entre los Ayllus de los Laymis - Qaqachakas - Jukumanis, que llegó a tener mucha publicidad por la beligerancia de los comunarios. Al parecer se ha logrado que los adversarios entren en negociaciones. Todos los entrevistados apreciaron mucho este trabajo de intermediación y propusieron que este programa se extendiese. No obstante, los éxitos de la mediación no siempre conducen a resultados sostenibles. Existen indicios de que con la canalización de recursos a las zonas de conflicto se está provocando nuevos conflictos. La cooperación todavía no ha analizado lo suficientemente esta perspectiva poco alentadora.

⁴ Véase, entre otros, Medina 2002, pp 39-43.

⁵ Véase también el informe del economista de la GTZ Dr. Helmut Asche, 2002, sobre su visita a Bolivia.

5. Resumen y Conclusiones

- Existen marcadas divergencias entre el concepto oficial de la UE (Resolución de 1998), así como entre los lineamientos del BMZ y las estructuras ejecutivas en las administraciones de la cooperación. La práctica de la cooperación en Bolivia refleja estas divergencias. Los lineamientos oficiales y las declaraciones de la UE respecto a la cooperación con pueblos indígenas, y la promoción de los intereses de los pueblos indígenas en todos los niveles políticos (diálogo político; estrategias de cooperación para los diferentes países –los *Country Strategy Papers*–; convenios internacionales; negociaciones internacionales), no tienen mayores dimensiones en la conducción de la práctica de la cooperación al desarrollo.

- Según el Plan Estratégico para Bolivia, la promoción de la cultura indígena no constituye un elemento de la programación de la Unión Europea en Bolivia.

- En la Delegación de la UE no existe la cooperación ni el apoyo o el diálogo con las organizaciones indígenas más allá de los proyectos de las ONGs. Éstas se limitan en su trabajo al nivel local/municipal. No se realiza un trabajo específico con comunidades indígenas.

- El impacto de la cooperación de la UE sobre la población indígena a más largo plazo será mayormente en forma indirecta y se concentra en medidas de infraestructura. Debido a que ninguna de las instituciones analizadas dispone de un sistema de monitoreo de los efectos e impactos de sus actividades, no existe información suficiente y validada sobre las consecuencias y la sostenibilidad de las actividades. Sin embargo, en la GTZ se ve la necesidad de desarrollar e implantar este monitoreo; en varios proyectos éste ya se encuentra en proceso de elaboración.

- La cooperación gubernamental alemana y de ONGs apoya fuertemente los procesos de reforma y de consolidación de la democracia en Bolivia. Pero esto no significa que por parte de la cooperación exista una estrategia específica para el fortalecimiento de la participación política y de los derechos de los pueblos indígenas en el marco de la promoción de la democracia. La cooperación gubernamental y no-gubernamental alemana se limita en su trabajo con pueblos indígenas sobre todo al trabajo a nivel local o a la promoción de las culturas indígenas y de sus idiomas en el marco de la educación intercultural bilingüe, al desarrollo rural y socioeconómico en el marco de la Ley de Municipalización, al desarrollo económico con manejo sostenible de los recursos naturales

en regiones de pobreza y de población indígena, que incluyen la cooperación con comunidades indígenas y el apoyo a comunidades locales en sus planes de desarrollo, y en la creación de distritos y subalcaldías indígenas. El apoyo técnico al saneamiento de tierras y la demarcación de territorios indígenas, y el apoyo financiero y técnico a planes de gestión territorial y forestal también son ámbitos de la cooperación alemana desde hace muchos años, tanto en Bolivia como en muchos otros países de América Latina. Sin embargo, con pocas excepciones –por ejemplo en el DED y algunas ONGs– no existen contactos oficiales con organizaciones étnico-políticas.

- La ejecución de proyectos depende en gran medida del personal. El personal de proyectos, sea de la cooperación alemana sea de la UE, tiene una amplia competencia de decisión. Esto permite responder a demandas de organizaciones de base y ampliar la cooperación dentro del marco financiero del proyecto. Depende mucho del personal cómo se traduce el enfoque participativo en la planificación y ejecución de los proyectos, y en qué medida se respeta la cultura indígena con sus propias normas y valores.

- Por lo general, la cooperación alemana goza de una buena reputación entre los representantes indígenas entrevistados. Éstos ponen de relieve principalmente el trabajo participativo en los proyectos, el respeto y el fomento de la cultura indígena y local por parte de los alemanes, y el trabajo eficaz y fidedigno de la contraparte alemana. Sobre todo los proyectos que incluyen el apoyo a la demarcación de las tierras comunitarias son altamente valorados por los representantes indígenas.

- El concepto de "lucha contra la pobreza" como marco general de los programas y proyectos de desarrollo de la cooperación en las regiones rurales, responde solamente en parte a las demandas indígenas. Tanto las estructuras tradicionales de organización como las potencialidades de estas comunidades –como sus saberes y su organización social del trabajo– no son consideradas en estas estrategias. Por lo tanto, las organizaciones indígenas y muchas de sus autoridades critican fuertemente este concepto.

- El tema autonomía/autogestión resulta no ser un tema de interés ni para la UE, ni para la cooperación alemana cuando trasciende la administración a nivel comunal o municipal. De esta manera, no se discuten las reivindicaciones de las organizaciones indígenas ni se debaten las propuestas e ideas o experiencias respectivas.

- A pesar de toda la crítica, no hay que pasar por alto que el compromiso de algunas personas que trabajan en la cooperación gubernamental a favor de los intereses de los

pueblos indígenas está aumentando y que este creciente compromiso también se refleja en las instituciones en las que trabajan. En ese proceso, estas personas piden que la temática indígena se entienda como un tema de la democratización de la sociedad y que forme parte del diálogo político, que se dé la orientación correspondiente a los programas y proyectos, y que se crean estructuras de promoción (véase *Recomendaciones de Boquete 2002, GTZ*).

Anexo

Extractos de las entrevistas realizadas en Bolivia

Opiniones de actores indígenas sobre la cooperación al desarrollo

a) Expectativas hacia los proyectos de cooperación

¿Desde el punto de vista de los indígenas, qué proyectos son prioritarios? ¿Qué aspectos de la cultura son esenciales y deberían respetarse y fortalecerse en los proyectos?

Las respuestas acerca de los proyectos prioritarios incluyen en primer lugar la gama de productos de los clásicos proyectos de desarrollo: medidas de infraestructura básica, que van desde carreteras hasta la mejora del sistema educativo y de salud; asesoramiento y promoción económica en el ámbito agropecuario, en producción y comercialización. Llama la atención que los temas de la agroecología y de productos orientados a nichos de mercado sólo son mencionados una vez. También la cuestión de la producción de la coca es mencionada una sola vez y eso a pesar de que este tema hunde a Bolivia desde hace muchos años en profundos conflictos políticos y sociales. En cambio, la titulación de tierras y dotarlas de seguridad, son temas frecuentemente mencionados. El trasfondo de la lista de prioridades son globalmente las múltiples deficiencias bajo las cuales sufre la gran mayoría de la población indígena. Pero también se evidencia que aspectos importantes no se mencionan o apenas se mencionan. Entre ellos está lo que se puede resumir bajo el título "alimentación y medio ambiente sanos". A pesar de que desde hace tiempo la contaminación de los alimentos y del agua potable es preocupante, los entrevistados no mencionan de por sí estos temas. Tampoco se indican cuestiones de la implementación de los derechos humanos y ciudadanos, especialmente de niños y mujeres.

Sin embargo, en otros contextos de la entrevista aparecen sobre todo los temas políticos y de proyectos: la demanda por una Asamblea Constituyente para modificar la Constitución, una reivindicación expresada desde hace poco con mucho énfasis por varias

organizaciones étnico-políticas entrevistadas⁶ y que entre estas organizaciones está acompañada mayormente de un rechazo completo de la LPP⁷. Los menos radicales reivindican la reforma de la LPP o de la Ley de Municipalización⁸ (lo que se corresponde con la actitud de la gran mayoría de la población rural, la cual acepta básicamente la LPP). Y no en último caso también se escuchan "deseos de autonomía".

En una posición prioritaria está la demanda de tomar en cuenta a las culturas locales. A los/las conocedores/as de los debates entre los movimientos indígenas en América Latina, no les puede sorprender la gran importancia que la población indígena concede a las expresiones y valores culturales y a las normas sociales. "Valorar nuestra cultura" o "respetar nuestras tradiciones" caracterizan el contenido básico de los discursos. Se menciona especialmente⁹ el idioma (4), la cosmovisión (3), el derecho consuetudinario, la identidad cultural, el derecho tradicional sobre la tierra (dos cada uno), la medicina tradicional, la comida, la vestimenta, los tejidos, la artesanía, los cuentos y mitos (1 cada uno). Con mayor frecuencia se señalan las formas propias de organización social (5). A ésta se refiere adicionalmente la mayoría cuando critican la práctica de la LPP o de la Ley de Municipalización y presentan sus ideas sobre la autogestión.

Detrás de todas las expresiones de opinión está el criterio que un entrevistado resume brevemente de la siguiente manera: Todavía falta mucho para que el artículo de la Constitución que reconoce a Bolivia como un país pluricultural y multiétnico, esté puesto en práctica.

No obstante, la fuerte referencia a la cultura no resulta sólo del hecho que las normas y prácticas culturales propias todavía determinan fuertemente la vida cotidiana en las áreas rurales y –aunque en menor grado– en las zonas de migración urbanas. También expresa el temor de una pérdida de identidad ante la migración y la penetración de estilos de vida urbano-occidentales. Tres voces expresan esta situación cuando dicen que muchas tradiciones ya se han perdido. Observan con preocupación la "adecuación a la cultura dominante", por ejemplo a través de la educación superior, la migración o también la influencia de proyectos de desarrollo. Iniciativas como la Casa de Cultura de los tacana en San Buenaventura, promovida por la CT internacional (incluido el DED y la GTZ), no

⁶ De la APG, CIDOB, CSUTCB y su Federación del N.d.Potosí, CONAMAQ, Federación de Ayllus N.d.Potosí, Federación de Mujeres Campesinas "Bartolina Sisa" y MIP.

⁷ Tanto los y las representantes de la CSUTCB y su Federación regional N.d.Potosí, los representantes de CONAMAQ, Federación de Ayllus N.d.Potosí, como de la Federación de Mujeres Campesinas "Bartolina Sisa" y del MIP rechazan la LPP.

⁸ Mencionado en total nueve veces en 23 entrevistas, es decir por más de la tercera parte.

⁹ La entrevistadora no predefinió un aspecto, ni presentó una lista de aspectos a elegir.

solamente están orientados a hacer conocer la cultura tacana entre la población no indígena, también tienen por objetivo fortalecer la cultura tacana y su identidad.

b) Estimación de la cooperación al desarrollo

¿Conocen los entrevistados la cooperación alemana y la de la UE? ¿Integran los proyectos a las culturas indígenas? ¿Qué impacto asignan los indígenas a la cooperación alemana? ¿Brinda ésta un aporte al fortalecimiento del empoderamiento de la población indígena?

La gran mayoría de los interlocutores se refiere en sus respuestas a algún proyecto en el cual están participando de forma más o menos directa. Sin embargo, la cercanía geográfica de un proyecto no significa necesariamente que se lo perciba si uno no participa en él; esto lo demuestran las respuestas de la mayoría de los/las entrevistados/as. Las autoridades tradicionales y los consejos educativos del Norte de Potosí, por ejemplo, admiten que no tienen conocimientos de los proyectos de la GTZ en el lugar, ni de las cooperaciones con el DED. Por lo demás es válido para ellos y la mayoría de los representantes locales y regionales que no diferencian entre los diferentes países donantes o las instituciones donantes. Para ellos no juega ningún papel quién financia la ayuda o la cooperación.

Sin embargo, se confirmó en 10 de 21 entrevistas (o conversaciones en grupo) que la cooperación alemana respeta las estructuras socioculturales y a los representantes locales de las comunidades indígenas en el marco del trabajo de los proyectos, y que promueve las expresiones culturales, especialmente los idiomas. En oposición a esta opinión, tres representantes de organizaciones¹⁰ piden a los donantes en general que refuercen la promoción cultural.

La importancia o el impacto de la cooperación sobre su situación, tal y como la percibe la población indígena, es variable según la región. La valoración más positiva proviene del Director de la Escuela Normal Superior bilingüe¹¹. Él opina que la cooperación al desarrollo es globalmente positiva, ya que promueve ámbitos tan importantes como el desarrollo humano, la educación, la infraestructura, la salud y el asesoramiento agrícola.

¹⁰ CSUTCB y su filial del Norte de Potosí; Federación de Ayllus del N.d.P. y APG.

¹¹ G. Jiménez, Director de la Escuela Normal Superior para la educación intercultural bilingüe, Chayanta, Entrevista del 28 de agosto de 2002

También los entrevistados que están en contacto directo con algún proyecto tienen valoraciones positivas. Esto es el caso por ejemplo de la concejal elegida que al mismo tiempo es promotora del proyecto de la GTZ PROSANA¹². Ella destaca las numerosas actividades en el campo de la economía y la capacitación, que beneficiarían sobre todo también a las mujeres. Alaba la estrategia de capacitar y promocionar fuertemente a mujeres en el ámbito del derecho y de la participación política a nivel municipal y de ejecutar estos programas en estrecha cooperación con la Federación Regional de Mujeres Campesinas "Bartolina Sisa". Desde la introducción de la LPP, en las zonas del proyecto habría aumentado considerablemente la proporción de las mujeres en las concejalías y otras instancias de autogestión.

También del entorno del programa de la GTZ en la región de Sajama se escuchan ejemplos de impactos palpables de la CT: un alcalde y sus concejales¹³ consideran que existe un alto grado de información y de conciencia de los problemas entre los/las habitantes. Se habría generado especialmente una conciencia del hecho que se requiere de un plan de manejo para conservar y aprovechar a largo plazo los recursos naturales, también si existen intereses opuestos. Se apreciaría el enfoque del programa para la conservación y el manejo de los recursos naturales de la GTZ, MAPZA, que trabaja a diferentes niveles (Gobierno, municipios, comunidades y organizaciones de usuarios), a pesar de las dificultades de implementación que conlleva.

El comunario de Sajama¹⁴ valora el apoyo por parte del proyecto en los ámbitos de la planificación para el desarrollo, la contabilidad, la planificación financiera y de los procedimientos de solicitud ante el Fondo Financiero nacional como una forma de aumentar el empoderamiento de la gente. De esta manera, ésta obtendría los conocimientos necesarios y con ello una mayor independencia.

La comparación entre las expresiones de opinión de los representantes de las tierras bajas y de los del Altiplano sugiere que los impactos de la cooperación alemana reciben una mayor valoración por parte de la población de las tierras bajas que por parte de la población andina. La razón puede ser el apoyo a comunidades indígenas en la titulación y demarcación de las TCOs. En este punto coincidieron tanto la tradicional autoridad máxima del Izozog (Chaco), como los representantes de CIDOB (Confederación de los

¹² G. Mamani, entrevista 3 de octubre de 2002

¹³ El alcalde de Carahuara de Carangas, entrevista del 7 de septiembre de 2002.

¹⁴ Nino, Esteban, Comunario de Sajama, entrevista del 8 de septiembre de 2002.

Pueblos Indígenas de Bolivia). Adicionalmente, el Gran Capitán del Izozog valora los esfuerzos de apoyo de MISEREOR, de la GTZ (FONDI) y de Pan para el Mundo en la creación de una organización transnacional de los pueblos del Chaco como un importante aporte al empoderamiento político.

Todos los representantes de ambas regiones del país expresaron sus críticas respecto a la actitud tanto de la CT alemana como de la UE cuando se trata de la pregunta por el apoyo a las reivindicaciones indígenas. La falta de cooperación con las organizaciones étnico-políticas es lamentable, según los/las representantes de CIDOB y de la Federación de las Mujeres Campasinas "Bartolina Sisa".

Se critica que la CT se dirige en primer lugar a los municipios y apenas a las comunidades. Más del 50% de las personas o grupos entrevistados (12 de 21) tienen objeciones fundamentales contra el enfoque de la CT alemana (especialmente la GTZ), que se concentra en los proyectos a nivel local en la cooperación con las administraciones del municipio. Remiten a la relación muy tensa que tienen las comunidades con las administraciones municipales, ya que éstas apenas tomarían en cuenta los intereses de las comunidades. Piden unánimemente el fortalecimiento de las comunidades. En éstas existiría una gran necesidad y demanda por la formación y capacitación en los ámbitos de los derechos políticos, la participación en el marco de la LPP, la planificación para el desarrollo, etc. Sin embargo, los proyectos no estarían tomando lo suficientemente en cuenta esta demanda, ni los conflictos de intereses entre la comunidad y el municipio. Las excepciones positivas mencionadas subrayan esta reivindicación.

Evidentemente, los miembros de las administraciones municipales tienen otra visión. Éstos alaban el fortalecimiento de la administración municipal y la capacitación que reciben. Sin embargo, al plantearles la pregunta, admiten que en realidad también existiría una necesidad de promoción en las comunidades.

Otro punto de crítica es la promoción de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, EBRP. La APG (Asamblea del Pueblo Guaraní), la CSUTCB y "Bartolina Sisa" argumentan que la cooperación al desarrollo habría omitido introducir mecanismos de control en HIPC II y las estrategias de lucha contra la pobreza para garantizar el correcto uso de los fondos. Los fondos, que deben ser invertidos con la condonación de la deuda a través de la EBRP para la promoción de regiones especialmente marginadas, no llegarían "a las bases". En su gran mayoría desaparecerían en la administración, y los gobiernos

municipales no emplearían el resto para la promoción de las comunidades o de los Distritos Indígenas.

Los representantes de CIDOB y la APG critican vivamente que la cooperación alemana e internacional no haya intervenido ante el Gobierno a la hora de la elaboración de la *Ley de Dialogo Nacional 2000*, en el sentido que se tomen en cuenta las propuestas concretas de las asociaciones indígenas respecto a la lucha contra la pobreza (creación de Municipios Indígenas, entre otros). Sin embargo, ésta habría sido su tarea, pues los donantes alemanes e internacionales habían pedido y promocionado que se escuche a la sociedad civil y que participen los grupos sociales. El apoyo a la EBRP sería un error. No existiría una verdadera lucha contra la pobreza, dicen. Las categorías de pobreza coincidirían sólo parcialmente con las ideas y los estilos de vida de los indígenas. Eso fue claramente formulado por el alcalde de Carahuara de Carangas, quien dice que "no somos así tan pobres nomás". Formula de forma muy precisa algo que se escucha a menudo en el país: los potenciales de las comunidades indígenas, especialmente sus experiencias en la organización social y los recursos naturales son obviadas en la EBRP (con más detalle: Hofmann 2002). Y un miembro líder de la central campesina CSUTCB, que es al mismo tiempo asesor del MIP, señala: "Los indígenas y campesinos no quieren ser mendigos, no quieren limosnas sino ayuda para poder aprovechar plenamente sus potenciales y vivir con dignidad"¹⁵.

Él, como también los tradicionalistas aymaras de CONAMAQ, critican además que la promoción alemana de la reforma educativa (educación intercultural bilingüe) se está realizando sin la cooperación con las comunidades y las organizaciones indígenas. Se dice que los materiales y métodos que fueron desarrollados en el marco de la Reforma Educativa, son a menudo rechazados por las comunidades.

Aunque el representante de la CSUTCB aprecia la cooperación con el Fondo Indígena en el proyecto FONDI, aclara enseguida que según sus observaciones las comunidades de las tierras bajas y de las regiones quechuas y aymaras tienen poca confianza en la cooperación al desarrollo. La razón no sería que ésta sea mala, más bien sería invisible. En comparación con las altas inversiones, "los impactos son escasos y se limitan a la construcción de pequeñas postas sanitarias, algunos caminos y carreteras, escuelas y la distribución de semillas. Eso no lleva todavía a un desarrollo sostenible", según su juicio.

¹⁵ A. Choque, entrevista 7.9.02

Argumentos básicamente críticos también provienen del Viceministro de Asuntos Indígenas y antiguo presidente de CIDOB, Marcial Fabricano. Aunque aprecia la promoción de demarcaciones de los territorios, según su opinión es difícil medir el impacto de la cooperación. En ello jugaría un papel negativo la lógica de los proyectos de los donantes internacionales. Ésta tendría, según Fabricano, una orientación a demasiado corto plazo. Además, sobre todo la cooperación gubernamental siempre se realizaría de acuerdo a las "etapas de gobierno". Sin embargo, de esta manera los procesos de desarrollo siempre se interrumpirían.

Desde el punto de vista de la mayoría de los representantes de las organizaciones indígenas, la contribución de la cooperación alemana al fortalecimiento del empoderamiento de la población indígena se limitaría a la participación en proyectos, al fortalecimiento de la identidad cultural y –en algunos casos– al apoyo a los derechos territoriales. La promoción de la participación política y del "desarrollo con identidad" es, desde el punto de vista de la mayoría de los entrevistados, muy insuficiente.

En este contexto, según la percepción de los/las entrevistados/as, la UE prácticamente no juega ningún papel. Esto puede ser diferente en la región del Chapare, donde la UE ejecuta un extenso proyecto de estrategias de desarrollo alternativo para la economía de la coca. Sin embargo, esta región fue conscientemente excluida de la investigación de campo¹⁶.

Bibliografía citada

Según Autores

Albo, Xavier: "La nueva correlación campesino indígena en el parlamento", in : Artículo Primero, Santa Cruz: CEDIS, Sept./Okt. 2002

bengo- Beratungsstelle für private Träger in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit: „Deutsche Nichtregierungsorganisationen in der Entwicklungszusammenarbeit stellen sich vor, Bonn, 2002

Elwert, Georg/Heidhues, F./Sautter, H.: „Parizipation“ im Rahmen demokratischer-rechtlicher Prozesse und ihre Rolle für die Entwicklungspolitik. Manuscrito 2002

Medina, Javier: "Manifiesto Municipalista por una Democracia Participativa Municipal", La Paz: Grupo Interinstitucional de Desarrollo Rural G-DRU, 2002

Pacheco Balanza, Diego: "Municipios, Distritos Municipales Indígenas y Tierras Comunitarias de Origen en las tierras altas de Bolivia", La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación / Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, 2002

Ströbele-Gregor, Juliana: F+E Maßnahme "Förderung von Demokratisierungsprozessen und Politischer Teilhabe. Teilbericht Lateinamerika", Eschborn: GTZ, 1997

Documentos

¹⁶ Esto se debe a que otro grupo de investigadores del proyecto LATAUTONOMY analiza especialmente la situación del Chapare.

a) Gobierno Boliviano:

Autoidentificación étnica de la población de 15 años y más, La Paz: Censo Nacional de Población y Vivienda, 2001; im Internet unter: www.ine.gov.bo/beyond/esn/TableViewer/wdsview/print.asp

Desarrollo sostenible en Bolivia – Informe Nacional, La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, 2002

Legislación Municipal 2001, La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular, Programa Jóvenes Contra la Pobreza, 2001

b) OECD/DAC

Entwicklungszusammenarbeit – Bericht 2002, OECD/DAC: Paris 2003

c) Union Europea

Indigenous Peoples' Declaration, Brussels: Council of the European Union, 2002

Indigenous Views of Development and the Implementation of the EU-Policy on Indigenous Peoples, (Preliminary Conference Programme), Brussels: European Union mit Rainforest Foundation und International Alliance of Indigenous-Tribal Peoples of the Tropical Forests, 18-20 June 2002

Report from the Commission to the council – Review of progress of working with indigenous peoples, Brussels: Commission of the European Countries, 2002

Resolution of 30 November 1998, Brussels: Council of the European Union, 1998

Working Document of the Commission of May 1998 on support for indigenous peoples in the development co-operation of the Community and the Member States, Brussels: Commission of the European Countries, 1998

d) BMZ

Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe – Aktionsprogramm 2015 – Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut, Bonn: BMZ-Materialien, Nr. 106, 2001

Bedeutung sozialer Menschenrechte für die Entwicklungszusammenarbeit – Stellungnahme des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn: BMZ aktuell, Nr. 100, 1999

Concept for development co-operation with the indigenous peoples of Latin America, Bonn: BMZ aktuell, Nr. 073, 1996

Elfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Bonn: BMZ, 2001

Evaluierung des BMZ-Konzeptes zur EZ mit indianischen Bevölkerungsgruppen in Lateinamerika, (Entwurf des Berichts zur 2. Phase der Evaluierung), Bonn: BMZ, 2000

Evaluierung des BMZ-Konzeptes zur EZ mit indianischen Bevölkerungsgruppen in Lateinamerika, (Schlussbericht), Bonn: BMZ, 2000

Förderung der Menschenrechte, eine Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit, Bonn: BMZ Spezial, Nr. 090, 1998

Lateinamerika-Konzept, Bonn: BMZ Konzepte, Nr.109, 2000

Schuldenerlasse für die ärmsten Länder, Bonn: BMZ Spezial, Nr.041, 2002

Sektorkonzept Wald und nachhaltige Entwicklung, Bonn: BMZ Konzepte, Nr. 121, 2002

Sicherheit, Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung – Herausforderungen für das neue Jahrtausend - Weltbank, Bonn: BMZ Spezial, Nr.026, 1999

Übersektorales Konzept - Partizipative Entwicklungszusammenarbeit – Partizipationskonzept, Bonn: BMZ Konzepte, Nr.102, 1999

e) DED

Mitarbeit des Deutschen Entwicklungsdienstes in de Ländern der Dritten Welt, Die" (Statusbericht), Bonn: DED, 2002

Tierra y conflicto en el Norte de Potosí y el Sureste de Oruro – Una aproximación a la violencia intercomunal zonal en la frontera de los *ayllus*, Layme-Puraka, Jukumani y Pukwata y el *ayllu* Qaqachaqa”, DED/Barié, C. Gregor; Calla, Ricardo, 2001

f) Unión Europea en Bolivia

Componente ONGs del Programa de Seguridad Alimentaria – una caracterización más allá de las cifras, La Paz: Comisión Europea Bolivia: Unidad de Seguridad Alimentaria (USACE) mit COPADE, 2001

PASA USACE – Informe de sistematización de evaluaciones de eficacia a 19 proyectos concluidos, Sucre: USACE/Dulón Gonzáles, Roxana, 2002

Preparación del Programa de Seguridad Alimentaria con ONGs – Evidencias documentadas de un proceso en Oruro, La Paz: Unidad de Asistencia Técnica al Programa de Seguridad de la Comisión Europea (USACE), 2002

Convenio de Financiación entre La Comisión de las Comunidades Europeas y La República de Bolivia, La Paz: PRAEDAC mit Gobierno de Bolivia, 2002

PRAEDAC – Programa de Cooperación Bolivia – Unión Europea , Cochabamba/Villa Tunari: PRAEDAC mit Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Viceministerio de Desarrollo Alternativo

g) GTZ

Ayuda Memoria - Acciones que la Cooperación técnica alemana- GTZ realiza en el área del Desarrollo Municipal”, La Paz, o.J. (2002?)

Angebot zur Durchführung des Vorhabens „Unterstützung des Fondo Indígena“, FONDI,GTZ: Eschborn, 18. 8. 2000

Angebot zur Durchführung des Vorhabens “Dezentrale Regierungsführung zur Unterstützung der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie, PADEP, Eschborn: GTZ, 3.7.2001

Angebot zur Durchführung des Vorhabens KV – Management der Naturschutzgebiete und ihrer Randzonen, MAPZA“, La Paz: GTZ, Januar 2003

Bericht über die Projektfortschrittskontrolle zum Projekt MAPZA, La Paz: April 2002Capacitación de Dirigentes Campesinas y Campesinos - Participación ciudadana y desarrollo local, Cochabamba: PROSANA, GTZ, 2000

Cooperación técnica alemana con Bolivia 2002-2004, La Paz: GTZ, 2002

Medina, Javier (Ed.): Suma Qamaña. La visión indígena de la Buena Vida. GTZ-Gestpart, FAM, La Paz: 2001

Medina, Javier: La vía municipal hacia la vida buena, PADEP, La Paz: 2002
2001

Medina, Javier (Ed.) : Ñande Reko - la comprensión guaraní de la vida Buena, La Paz/: GTZ, FAM

Municipio Transparente - Una propuesta de acción desde el Norte de Potosí, La Paz: GTZ/Revollo Quiroga, Marcela; Duchén Condarco, Ramiro (Hgb.): 2002

Programa de Desarrollo Rural en Zonas Secas del Sur - Componente Norte de Potosí, PDR, Lllallagua: GTZ, 2002

h) NRO y Fundaciones Alemanas

Bericht zur Sondierungsreise in die bolivianische Chacoregion, Chaco/Bolivien: Georg Krakeler/Misereor, März 1997

Centro de servicios agropecuarios (CESA): Marco Estratégico de su política institucional, La Paz: Brot für die Welt/CESA, 2000

Para un mundo de la humanidad. Posiciones de terre des hommes – Alemania e.V. sobre políticas de desarrollo – Propuestas preparativas para la 1 Asamblea de Delagados/as, 5to Borrador, Cochabamba: Terre des hommes, sección proyectos final, s.f.

Proyecto Amazonia Sostenible, La Paz: FES-ILDIS Bolivia/Brasil/Ecuador u.a.

Projektkriterien – Allgemeine Förderkriterien für terre des hommes-Projekte, Osnabrück: terre des hommes, Juni 2000

i) Instituto Goethe

Aportes al diálogo sobre cultura y filosofía andina, La Paz: Goethe-Institut mit Consejo del Saber Qulla (C.S.Q.), Publicaciones SIWA, 2001

Democratizar la palabra – las lenguas indígenas en los medios de comunicación de Bolivia, La Paz: Goethe-Institut / Universität Hamburg / Universidad Católica Boliviana, 2001

j) Programa PADEM

Empoderamiento de las comunidades campesinas e indígenas – una propuesta para la democratización de los municipios rurales, La Paz: PADEM/Hofmann, Renata, 2002

Empoderamiento y lucha contra la pobreza – Estudio de caso en los Municipios de Curahuara de Carangas y Tarabuco, La Paz: PADEM/Hofmann, Renata, 2002

Siglas principales

AIDSESP	Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana
APG	Asamblea del Pueblo Guaraní
BMZ	Bundesministerium für Entwicklung und Wirtschaftliche Zusammenarbeit
CESA	Centro de Servicio Agropecuario
COICA	Coordinadora Indígena de la Cuenca Amazónica
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONAMAQ	Coordinadora Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu
CSUTCB	Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia
CIDOB	Central Indígena del Oriente Boliviano
CT	Cooperación Técnica
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DUF	Dirección Única de los Fondos
EEUU	Estados Unidos de América
EBRP	Estrategia Boliviana de la Reducción de la Pobreza
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
FEE	Fundación Friedrich Ebert
FONDI	Apoyo al Fondo Indígena
FI	Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y del Caribe – Fondo Indígena
FSUTCNP	Federación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos del Norte de Potosí
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
LPP	Ley de Participación Popular
MAS	Movimiento al Socialismo
MAPZA	Manejo de Areas Protegidas y Zonas de Amortiguación
MIP	Movimiento Indígena Pachakutik
MST	Movimiento Sin Tierra
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OIT	Organización Internacional de Trabajo
ONG	Organización no-gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PADEM	Programa de Apoyo a la Democratización
PADEP	Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha Contra la Pobreza
PRAEDAC	Programa de Apoyo a la Estrategia de Desarrollo Alternativo en el Chapare
PASA	Programa de Seguridad Alimentaria
PDR	Programa de Desarrollo Rural en Zonas Secas del Sur
PROSANA	Programa de Seguridad Alimentaria Nutricional
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers
TCO	Tierras Comunitarias de Origen

UE

Unión Europea